

Міністерство освіти і науки України
Тернопільський національний економічний університет

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

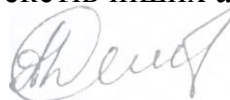
МЕЛЬНИК АННА ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 342.92

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ
ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право
Юридичні науки

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

 /А.В.Мельник/

*Згодившись за змістом
з ішими примірниками,
що були подані до ради.*

Науковий керівник –
Галай А. О.
доктор юридичних наук,
професор

Галай



Тернопіль – 2019

АНОТАЦІЯ

Мельник А.В. Адміністративно-правові засади здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 Право). Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, 2019.

Дисертація є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексним дослідженням, у якому здійснена спроба формування концепції здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України, визначено її особливості, а також розроблені пропозиції з удосконалення внутрішньоорганізаційної та управлінської діяльності в цій сфері. У результаті проведеного дослідження зроблено ряд концептуальних висновків, висунуто та обґрунтовано низку нових, важливих наукових положень, які можуть бути використані для удосконалення сучасної концепції функціонування органів державної влади, які здійснюють нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю.

Мета і завдання, поставлені в дисертаційному дослідженні, зумовили вибір відповідної структури роботи, що об'єднує три розділи, в яких розкриваються такі питання: поняття нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, та їхнє місце у системі публічних правовідносин; адміністративно-правовий статус суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, та їх види; адміністративно-правове регулювання контрольної та наглядової діяльності в сфері трудових правовідносин; повноваження окремих суб'єктів публічного контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства; інструменти (форми і методи) діяльності суб'єктів публічно-наглядової діяльності; адміністративно-правове регулювання нагляду і контролю за дотриманням

трудового законодавства у зарубіжних країнах; застосування публічно-правових інструментів громадського контролю за дотриманням трудового законодавства.

На основі наукової доктрини, законодавства України та судової практики здійснено детальний аналіз відносин у сфері здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. Як наслідок, у роботі розроблено науково-теоретичні засади і практичні рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання досліджуваного інституту.

Аналіз наукових джерел дозволив зробити висновок про те що нагляд і контроль за дотриманням законодавства України про працю є різними методами, формами та способами забезпечення законності в регулюванні й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин.

Як встановлено в результаті проведеного дослідження, контроль за дотриманням законодавства про працю - це самостійна або зовнішньо ініційована діяльність спеціально уповноважених державних або недержавних органів по перевірці за функціонуванням підприємств, установ, організацій, яка спрямована на отримання фактичних даних щодо об'єктів контролю; застосування заходів щодо попередження правопорушень; надання допомоги у поновленні законності й дисципліни; встановлення причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових приписів; прийняття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб.

На наш погляд, доцільно виділяти загальні і спеціальні повноваження органів здійснюють державний нагляд за додержанням законодавства про працю. Загальними повноваженнями, вважаємо, можуть бути названі ті з них, які не мають будь-яких особливостей при реалізації з метою відновлення трудових прав працівників. Загальні повноваження можуть бути визнані такими в силу того, що вони мають загальний характер при здійсненні діяльності з нагляду і контролю за дотриманням трудових прав працівників, тобто вони можуть бути використані всіма органами державного нагляду і

контролю. У свою чергу спеціальні повноваження мають особливості при їх використанні для відновлення трудових прав працівників. На нашу думку, можна виділити наступні критерії для визначення спеціальних повноважень: 1) наявність спеціального об'єкта, державного нагляду та контролю; 2) наявність особливих повноважень для усунення порушень трудових прав працівників; 3) наявність органів, що володіють спеціальними повноваженнями.

Проведене дослідження показало, що система суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства досить розгалужена і тому для досягнення позитивного результату та підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності, органи, які входять до цієї системи повинні взаємодіяти між собою, координувати свою роботу. Для збільшення ефективності функціонування системи органів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні, необхідне підвищення ролі Уповноваженого з прав людини в Україні. Зокрема, необхідне проведення диференціації функцій контролю за сферами реалізації прав громадян і розширення повноважень в попередженні порушень та правозастосуванні з посиленням організаційної незалежності цієї правозахисної організації. Важливим також є посилення ролі профспілок в частині здійснення нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

Нормативно-правовий акт в сфері нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства - це виражений в письмово-документальній формі юридичний акт, який приймається спеціально уповноваженими державою суб'єктами управління контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється стосовно забезпечення дисципліни і законності в процесі регулювання й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин. Форми державного нагляду і контролю можуть бути класифіковані залежно від того, яке право або який законний інтерес захищається в процесі відновлення трудових прав працівників. Застосування цього критерію при розгляді форм державного нагляду і контролю дозволяє виділити наступні

види діяльності державних органів з нагляду і контролю, які мають самостійне правове оформлення. Нові форми контролю за дотриманням законодавства про працю (інспекційні відвідування та невиїзні інспектування) визначає Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 р. № 295 «Деякі питання реалізації ст. 259 Кодексу законів про працю України та ст.34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Шлях України у формуванні ефективної системи органів нагляду за додержанням законодавства про працю – це збалансоване поєнання міжнародного досвіду та особливостей національної правової системи. Україна обрала найбільш ефективну модель нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Інспекції делегують свої повноваження центральних органів регіональним органам. Зазначена модель характерна для Польщі, Канади, Індії, Швейцарії.

Ключові слова: нагляд, контроль, трудове законодавство, Державна служба України з питань праці, профспілки, публічно-правові інструменти громадського контролю.

Список публікацій здобувача

1. Мельник А.В. Доцільність розмежування понять нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства // Право і суспільство. – Дніпропетровськ. - 2014.- № 5-2. - С. 213-217
2. Мельник А.В. Субъекты надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде // Legea și Viata. – Республіка Молдова. – 2014.- № 8/2 (272). – С.106-109
3. Мельник А.В. Роль профспілкового контролю в здійсненні нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства // Юридичний вісник. – Одеса. – 2014. - № 5. – С. 233-238
4. Мельник А.В. Напрями вдосконалення нормативно-правового впливу на здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Львів. – 2015. – Випуск 61. – С. 372-378
5. Мельник А.В. Проблемні аспекти діяльності Державної інспекції України з питань праці // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – Херсон. – 2015. – Випуск 4. Том 2. – С. 26-29
6. Мельник А.В. Адміністративно-правовий статус органів державної влади, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю // Актуальні проблеми правознавства. – 2018. – Випуск 4. – С. 72-76
7. Мельник А.В. Повноваження окремих суб'єктів публічного контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства // «Право і суспільство». – 2019. – № 1. – С. 96 -102.
8. Мельник А.В. Розмежування понять нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства // Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні: тези доповідей та повідомлень учасників звітної наукової конференції ад'юнктів, аспірантів та здобувачів, 27 вересня 2013 р.. – Львів: ЛьвДУВС, 2013. – С. 146-149

9. Мельник А.В. Правоохоронна діяльність в сфері дотримання трудових прав громадян // Збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції «Правоохоронна діяльність : конституційні та адміністративно-правові аспекти» - Львів: - 25 жовтня 2013 р.

10. Мельник А.В. Громадський контроль за дотриманням трудового законодавства // Закарпатські правові читання. Матеріали VI міжнародної науково-практичної конференції молодих учених та студентів (25-27 квітня 2014р., м. Ужгород) / Ужгородський національний університет. – Ужгород: Видавництво УЖНУ «Говерла», 2014. – Т.3. – С. 148-152

11. Мельник Анна Володимирівна. Здійснення громадського контролю за дотриманням трудового законодавства уповноваженими найманими працівниками особами з питань охорони праці // Інновації в юридичній науці та правозастосовній практиці: збірник матеріалів Міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 29 травня 2014 року. Тези наукових доповідей. – К., 2014. – С. 169-175

12. Мельник А.В. Профспілковий контроль за дотриманням трудового законодавства // «Сучасні проблеми розвитку державності та напрями їх вирішення через призму правотворчої діяльності»: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Харків, 20-21 червня 2014 року). – Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2014. – С. 115-118

13. А. Мельник. Система нормативно-правових актів, регулюючих контрольню-наглядову діяльність у сфері трудових правовідносин // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XXI звітної науково-практичної конференції (12-13 лютого 2015 р.): у 2 ч. Ч. 2. – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2015. – С. 31-34

Melnik A.V. Administrative and legal bases for supervising and controlling of the labor legislation of Ukraine - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law (Doctor of Philosophy) in specialty 12.00.07 - Administrative Law and Process; finance law; information law (081 Law). Ternopil National Economic University, Ternopil, 2019.

The dissertation is one of the first in the domestic legal science complex research, in which an attempt was made to form the concept of supervision and control over the observance of labor legislation of Ukraine, its features were determined, as well as proposals for improving internal organization and management activities in this area. As a result of the research, a number of conceptual findings were made, a number of new, important scientific provisions that could be used to improve the modern concept of the functioning of public authorities, which oversee and monitor the observance of labor legislation, were advanced and substantiated.

The purpose and tasks set in the dissertation study, led to the choice of the appropriate structure of work, which unites three sections, which reveal the following issues: the concept of supervision and control over observance of labor legislation, and their place in the system of public relations; the administrative and legal status of the subjects of supervision and control over observance of labor legislation, and their types; administrative-legal regulation of control and supervisory activity in the field of labor relations; the powers of certain subjects of public control and supervision of observance of labor legislation; tools (forms and methods) of the activities of public oversight actors; administrative-legal regulation of supervision and control over observance of labor legislation in foreign countries; application of public-law instruments of public control over observance of labor legislation.

On the basis of scientific doctrine, legislation of Ukraine and judicial practice, a detailed analysis of relations in the field of supervision and control over

observance of labor legislation of Ukraine has been carried out. As a result, in the work the scientific-theoretical principles and practical recommendations for improving the legal regulation of the investigated institute are developed.

The analysis of scientific sources made it possible to conclude that the supervision and control over the observance of the legislation of Ukraine on labor are various methods, forms and methods of ensuring legality in the regulation and implementation of labor and closely related relations.

As established by the study, monitoring the observance of labor legislation is an independent or externally initiated activity of specially authorized state or non-state bodies to verify the operation of enterprises, institutions, organizations, which is aimed at obtaining factual data on objects of control; application of measures for the prevention of offenses; assisting in the restoration of legality and discipline; establishment of causes and conditions conducive to violation of the requirements of legal requirements; taking measures to bring the perpetrators to legal liability.

In our opinion, it is expedient to allocate general and special powers of the authorities to carry out state supervision of observance of the legislation on labor. General powers, we believe, may be those of those who do not have any peculiarities when implementing in order to restore workers' labor rights. General powers can be recognized as such because they are general in the conduct of supervision and control over the observance of workers' labor rights, that is, they can be used by all public oversight and control bodies. In turn, special powers have peculiarities when used for the restoration of labor rights of employees. In our opinion, the following criteria for the determination of special powers can be singled out: 1) the presence of a special object, state supervision and control; 2) the presence of special powers to eliminate violations of labor rights of employees; 3) the presence of bodies with special powers.

The study showed that the system of supervisors and control over observance of labor legislation is rather extensive and therefore, in order to achieve a positive result and increase the effectiveness of control and supervision activities, the bodies that are part of this system should interact with each other, coordinate

their work. In order to increase the efficiency of the functioning of the system of oversight and control over the observance of labor legislation in Ukraine, it is necessary to increase the role of the Commissioner for Human Rights in Ukraine. In particular, it is necessary to differentiate the functions of control over the realization of human rights and empowerment in preventing violations and enforcement with the strengthening of the organizational independence of this human rights organization. It is also important to strengthen the role of trade unions in supervising and controlling compliance with labor legislation.

Normative legal act in the field of supervision and control over compliance with labor legislation - is expressed in a written and documentary legal act, which is adopted by the specially authorized state entities of control and oversight activities, carried out in relation to the provision of discipline and legality in the process of regulation and implementation labor and closely related relations. Forms of state supervision and control may be classified depending on the right or legitimate interest protected in the process of restoring workers' labor rights. Application of this criterion when considering the forms of state supervision and control allows to distinguish the following types of activities of state bodies of supervision and control, which have independent legal form. New forms of control over compliance with labor legislation (inspection visits and non-departure inspections) are set by the Cabinet of Ministers of Ukraine from April 26, 2017, No. 295 "Some issues of the implementation of Art. 259 of the Labor Code of Ukraine and Article 34 of the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine".

Ukraine's way in the formation of an effective system of supervisory authorities for the observance of labor legislation is a balanced alignment of international experience and the peculiarities of the national legal system. Ukraine has chosen the most effective model of supervision and control over the observance of labor legislation. Inspections delegate their powers to central authorities to regional authorities. This model is typical for Poland, Canada, India, Switzerland.

Public control over compliance with labor legislation is usually carried out by labor collectives through elected officials; trade unions - represented by their elected bodies and representatives.

As an example, the United States is proposing to introduce administrative and criminal liability of trade unionists. Experience shows that the introduction of liability at the legislative level in the US greatly increases the efficiency of the work of domestic trade unions.

ЗМІСТ

ВСТУП	13
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА	21
1.1. Поняття нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, та їхнє місце у системі публічних правовідносин.....	21
1.2. Адміністративно-правовий статус суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, та їх види.....	49
Висновки до розділу 1.....	73
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА	77
2.1. Адміністративно-правове регулювання контрольної та наглядової діяльності в сфері трудових правовідносин.....	77
2.2. Повноваження окремих суб'єктів публічного контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства.....	91
2.3. Інструменти (форми і методи) суб'єктів публічно-наглядової діяльності.....	109
Висновки до розділу 2.....	120
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА	125
3.1. Адміністративно-правове регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства у зарубіжних країнах.....	125
3.2. Застосування публічно-правових інструментів громадського контролю за дотриманням трудового законодавства.....	141
Висновки до розділу 3.....	174
ВИСНОВКИ	177
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	183

ВСТУП

Актуальність теми. Згідно статті 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Право на працю включає можливість заробляти собі на життя працею, яку людина вільно обирає або погоджується. При цьому держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Конституційне право на працю втілено у Кодексі законів про працю України (далі – КЗпП) та інших актах трудового законодавства. Водночас, його реалізація значною мірою залежить від ефективності державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, протидії тіньовій економіці та незаконному працевлаштуванню.

Внаслідок реформ децентралізації та контролю у сфері праці розширено коло суб'єктів такого інспектування. На початок 2019 року в Україні працює 730 інспекторів праці у системі Мінсоцполітики та 560 – у органах місцевого самоврядування. Їх діяльність дає суттєві результати, наприклад завдяки їх роботі надходження до бюджетів деяких місцевих громад зросла на 20%. Про реалізацію цієї групи прав свідчить те, що у 70% інспектувань виявляються порушення у сфері працевлаштування і вживаються заходи реагування.

Нові форми контролю за дотриманням законодавства про працю визначала Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 р. № 295 «Деякі питання реалізації ст. 259 Кодексу законів про працю України та ст.34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 14.05.2019 у судовій справі № 826/8917/17 зазначену постанову скасовано. Тому інституційна спроможність забезпечення державних гарантій реалізації конституційного

права на працю на момент захисту дисертаційної роботи дерегульована, що створює суттєві ризики для дотримання цієї групи прав.

Викладені обставини виступають детермінантами актуальності досліджуваної теми.

Стан наукової розробки. Питання регулювання відносин щодо нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства розглядалися у наукових працях багатьох відомих фахівців із філософії права, загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного та трудового права – В. Б. Авер'янова, О.М. Алтуніної, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, О.М. Бориславської, Г.В. Бублик, Н.Б. Болотіної, В.С. Венедіктова, А.О. Галая, Д.І. Голосніченка, Л.Я. Гінзбурга, В.В. Жернакова, М.І. Іншина, І.Я. Кисельова, В.В. Лазора, Л.І. Лазор, Р.З. Лівшиця, А.Р. Мацюка, В.І. Нікітінського, Ю.П. Орловського, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, Ю. Л. Панейка, А.А. Пухтецької, В.Г. Ротаня, З.К. Симорота, О.В. Смирнова, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, О.М. Ярошенка та інших.

Проте, тематика адміністративно-правового регулювання суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства залишається малодослідженою. Викладені обставини виступають детермінантами актуальності обраної теми.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тематика дослідження відповідає завданням, визначеним у Національній стратегії у сфері прав людини, Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020", Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки (Схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015). Тема дисертації відповідає плану наукових досліджень Тернопільського національного економічного університету.

Тема дисертації затверджена вченою радою ТНЕУ 29 серпня 2014 року, (протокол № 1), уточнена вченою радою ТНЕУ 16 листопада 2016 року, (протокол № 3).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у визначенні сутності адміністративно-правового забезпечення здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України, побудові належної моделі їхнього здійснення, а також виробленні науково-практичних рекомендацій щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання цієї сфери.

Відповідно до поставленої мети, окреслено наступне коло *завдань*:

- з'ясувати доктринальне розуміння правової природи нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України, визначивши місце нагляду і контролю в адміністративному праві та публічному адмініструванні;

- охарактеризувати статус суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства;

- дослідити адміністративно-правове регулювання контрольної та наглядової діяльності в сфері трудових правовідносин;

- розкрити форми і методи діяльності державних суб'єктів публічно-наглядової діяльності у сфері праці;

- проаналізувати моделі адміністративно-правового регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства у зарубіжних країнах;

- надати характеристику публічно-правових інструментів громадського контролю за дотриманням трудового законодавства;

- сформулювати на основі здійсненого дослідження комплекс теоретичних і практичних рекомендацій, спрямованих на вдосконалення правового регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини в сфері нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства.

Предметом є адміністративно-правові засади здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України.

Методологічною основою Задля досягнення поставленої мети та обумовлених нею завдань, забезпечення одержання достовірних та об'єктивних висновків використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів пізнання.

Діалектичний метод застосовано при дослідженні розвитку наукових підходів до визначення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, з'ясуванні їх сильних та відмінних рис (підрозділи 1.1, 1.2). Методи аналізу, синтезу й абстрагування дозволили удосконалити й розширити понятійний апарат дослідження (підрозділи 1.2, 2.1–2.2). Нормативно-правове регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства проаналізовано за допомогою індукції та дедукції, що дало змогу обґрунтувати ключові елементи досліджуваного інституту та об'єднати їх в цілісний механізм (підрозділи 1.3, 2.1–2.2). За допомогою методу моделювання та порівняльно-правового методу з'ясовано особливості функціонування органів, які здійснюють нагляд за додержанням законодавства про працю в Республіці Польща та Латвійській Республіці, Данія, Іспанія, Люксембург, Італія, Німеччина, Франція, Болгарія (підрозділ 3.1).

Наукова новизна дисертації полягає в тому, що робота є однією із перших досліджень адміністративно-правових засад нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства, а також аналізу проблем публічно-наглядової діяльності уповноважених суб'єктів за дотриманням трудового законодавства з точки зору системного підходу та з позицій її ефективності.

Найбільш істотні аспекти, що відображають наукову новизну роботи, полягають у наступних положеннях, що виносяться на захист:

вперше:

- доведено, що для збільшення ефективності функціонування системи органів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні, необхідне посилення ролі Омбудсмана. Зокрема, необхідне проведення диференціації функцій контролю за сферами реалізації прав громадян і розширення повноважень в попередженні порушень та

правозастосуванні з посиленням організаційної незалежності цієї правозахисної організації;

- запропоновано доповнити ст.1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», наступними дефініціями:

«Інспекційне відвідування – це виїздний плановий або позаплановий захід державного нагляду за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення, що здійснюється Держпраці та її територіальних органів, виконавчих органів рад»;

«Невиїзні інспектування – це форма державного нагляду за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, яка здійснюється посадовими особами Держпраці та її територіальних органів, а також виконавчих органів рад без виїзду на об'єкт інспектування, виключно на підставі поданих документів та пояснень».

«Інспектор праці – це посадова особа Держпраці та її територіальних органів, а також виконавчих органів міськрад міст обласного значення і сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад, яка має відповідну кваліфікацію та атестована в установленому законом порядку для здійснення контролю та державного нагляду за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення».

- обґрунтовано та запропоновано доповнити перелік принципів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, наведених у ст.3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», такими принципами: свобода підприємницької діяльності та відповідальність за порушення законодавства про працю; економічна ефективність від вжитих суб'єктами контролю заходів та соціальна справедливість.

- обґрунтовано та запропоновано доповнити Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» статтею 9-3. Повноваження центрального органу виконавчої

влади, що забезпечує формування державної політики з питань державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю.

удосконалено:

- сучасне розуміння місця та ролі суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства в системі органів публічного управління;
- тлумачення правової форми державного нагляду і контролю, як діяльності в рамках відносин з державного контролю і нагляду за дотриманням трудових прав, яка отримує оформлення у вигляді правозастосовного акту, обов'язкового для виконання;
- наукові підходи до визначення загальних і спеціальних повноважень органів, що здійснюють державний нагляд за додержанням законодавства про працю. Загальними повноваженнями, вважаємо, можуть бути названі ті з них, які не мають будь-яких особливостей при реалізації з метою відновлення трудових прав працівників. У свою чергу спеціальні повноваження мають особливості при їх використанні для відновлення трудових прав працівників;

дістали подальшого розвитку:

- обґрунтування позиції, що нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства є різними методами, формами та способами забезпечення законності в регулюванні й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин;
- дослідження інституту уповноважених трудових колективів з питань охорони праці, що створюються на підприємствах, в установах та організаціях для здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про охорону праці;
- дослідження зарубіжного досвіду, зокрема моделей державного нагляду результатом якого стало узагальнення про те, що Україна обрала найбільш ефективну модель нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Інспекції делегують свої повноваження

центральных органів регіональним органам. Зазначена модель характерна для Польщі, Канади, Індії, Швейцарії.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки дослідження можуть бути використані у:

- *науково-дослідній сфері* – для подальшої розробки питання розмежування поняття регулювання і нагляду за додержанням законодавства про працю;

- *правотворчості* – при внесенні змін до чинного законодавства, як доктринальні засади реформування адміністративно – правового регулювання інституту нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства;

- *практичній діяльності* – при вирішенні судами спорів, пов'язаних з захистом права людини на працю;

- *навчальному процесі* – при розробці підручників та навчально-методичної літератури.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою працею автора. Усі сформульовані в ньому висновки та рекомендації отримані здобувачем особисто.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційного дослідження оприлюднено на таких конференціях та форумах: Звітна наукова конференції ад'юнктів, аспірантів та здобувачів. (Львів, 27 вересня 2013 р.); Всеукраїнська науково-практична конференція «Правоохоронна діяльність : конституційні та адміністративно-правові аспекти» (Львів, 25 жовтня 2013 р.); Закарпатські правові читання. Матеріали VI міжнародної науково-практичної конференції молодих учених та студентів (25-27 квітня 2014р., м. Ужгород); Міжнародна юридична науково-практична конференція «Актуальна юриспруденція» (м. Київ, 29 травня 2014 року); «Сучасні проблеми розвитку державності та напрями їх вирішення через призму правотворчої діяльності»: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Харків, 20-21 червня 2014 року); Проблеми

державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XXI звітної науково-практичної конференції (Львів, 12-13 лютого 2015 р.).

Публікації. Результати дисертаційного дослідження відображено в 13 публікаціях, з яких 7 – наукові статті, опубліковані у фахових виданнях з юридичних наук, зокрема 1 стаття – у зарубіжному періодичному виданні, а також 6 тез виступів на конференціях.

Структура й обсяг дисертації зумовлені метою і завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатку. Обсяг основного тексту становить 205 сторінок, список використаних джерел, який налічує 200 найменувань, викладено на 20 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО – ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

1.1. Поняття нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, та їхнє місце у системі публічних правовідносин

*«Мотивація до роботи -
частина мотивації до
життя» Ееро Воутілайнен*

Україна є соціальною правовою державою, найвищою цінністю якої є людина [1, с.1,3]. Головним обов'язком такої держави є затвердження та забезпечення прав та свобод людини, зокрема, передбаченого Конституцією, її права на працю[1, с. 43]. Адже, як справедливо зазначає О.І.Процевський, «право на працю – це природне і невід'ємне право людини, яке виявляє її особисті можливості, здібності до праці» [2, с.101]. Забезпечення прав людини - це діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян у створенні сприятливих умов (гарантій) для правомірної і неухильної їх реалізації і захисту.

Саме в забезпеченні конституційних трудових прав працівників суттєву роль відіграє нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю. Ефективна реалізація нормативних приписів, нормативно-правових актів, покликаних забезпечувати виникнення, розвиток і припинення трудових та тісно пов'язаних з ними відносин як необхідне передбачає здійснення системного нагляду і контролю за їх виконанням. «Будь-яке законодавство, особливо законодавство про охорону праці, ефективно тоді, коли воно неухильно виконується усіма зацікавленими учасниками відносин. Для здійснення цієї мети держава уповноважила відповідні органи та інспекції,

які здійснюють свої повноваження в двох правових формах: шляхом нагляду і шляхом контролю» [3, с.393-394].

Правова реформа покликана забезпечити верховенство законів у всіх сферах життя суспільства. Здійснення правової реформи в Україні має своїм завданням забезпечення прав і свобод громадян, у тому числі і трудових. Позитивні зрушення у використанні трудових ресурсів зумовлюють, проте, і неповну зайнятість, зростання кількості вивільнюваних працівників у процесі приватизації, реструктуризації, запровадження механізму банкрутства підприємств, збільшення тривалості безробіття, посилення процесів декваліфікації робочої сили, скорочення чисельності працюючих за наймом, зростання безробіття. У зв'язку з цим відбувається інтенсивний перерозподіл трудових ресурсів з легального сектора економіки до «тіньового», розширення зайнятості у якому супроводжується інтенсифікацією праці при низькій заробітній платі, порушенням норм законодавства про працю. [4, с.472].

За останній час значно збільшилось число порушень трудових та інших соціальних прав громадян. Збільшились випадки незаконних звільнень, прийняли масовий характер несвоєчасні виплати заробітної плати та направлення працівників у вимушені неоплачувані відпустки. В багатьох комерційних організаціях трудові відносини не оформлюються в установленому законом порядку. У зв'язку з цим зростає значення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства [5, с.357].

На збільшення кількості порушень трудових прав громадян вказують і вітчизняні вчені. Зокрема, Г.І.Чанишева та Н.І.Болотіна головними причинами масових порушень законодавства України про оплату праці називають відсутність ефективних економічних, адміністративних та кримінально-правових механізмів, які б примушували роботодавців до безумовного їх виконання; недобросовісний відомчий та регіональний контроль за дотриманням законодавства про працю і оплату праці галузевих міністерств, відомств, органів місцевої виконавчої влади; відсутність

ефективних юридичних та організаційних процедур забезпечення реального й відповідного представництва інтересів держави в акціонерних організаціях, де є частина державної власності; недієздатність комісій по трудових спорах; низький рівень правових знань та безвідповідальність керівників організацій, посадових осіб і персоналу щодо дотримання трудового законодавства [6, с.365-366].

У свою чергу, О.М. Курінний доводить, що головною метою регулювання тих або інших суспільних відносин є забезпечення їх ефективності. Сьогодні ж в сфері трудових відносин проявились дві негативні тенденції: зростання порушень трудових прав і послаблення контролю за їх дотриманням. На нашу думку, до числа основних причин подібного стану треба віднести недостатньо чітке правове регулювання таких питань, як нагляд, контроль, механізм реалізації правових норм та відповідальність. Адже у зв'язку з побудовою в Україні ринкової економіки відбувається поступове зменшення регулюючої ролі держави в трудових відносинах, що має супроводжуватись посиленням контролюючої функції, особливо на тій перехідній стадії, на якій знаходиться суспільство.

Для забезпечення ефективності реалізації права громадян на охорону праці держава передбачає систему органів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про охорону праці. В неї входять органи, що здійснюють як державний, так і громадський нагляд та контроль в цій сфері [7, с. 196-197].

На думку М.Ю. Сивранського, однією з гарантій реалізації права працівників на здорові й безпечні умови праці і одночасно способом захисту трудових прав - є державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю й охорону праці [8, с.545].

Нагляд і контроль за станом охорони праці, відзначає В.І. Семенов, в житті людини мають виключно важливе значення. Вони є органічною складовою частиною процесу виробництва та покликані охороняти здоров'я працівників від негативного впливу виробництва та забезпечити найбільш

сприятливі умови праці, які в свою чергу сприятимуть підвищенню її продуктивності [9, с.5].

Б.С. Стичинський, І.В. Зуб, В.Г. Ротань пишуть: «Відповідно до ст.43 Конституції України, держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю. Для забезпечення реалізації цього конституційного положення в країні створена система соціальних державних органів, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю. При цьому одним з головних законодавчих принципів їх діяльності є незалежність від власника підприємства, навіть якщо власником є держава» [10, с.476].

Таким чином, нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю є особливими і необхідними функціями правової, демократичної, соціальної держави. Контроль та нагляд за дотриманням законодавства про працю є одними з найважливіших гарантій захисту прав найманих працівників. Загальна мета контролю і нагляду, як відомо, полягає в тому, щоб виявляти фактичний стан справ у будь-якому процесі, порівнювати відповідність цього стану наміченим цілям і, в разі необхідності, застосовувати заходи коригування щодо приведення підконтрольного об'єкта до належного стану.

«Контроль та нагляд - основні, способи забезпечення законності й дисципліни у державному управлінні. Водночас вони є найважливішими функціями держави. Без організації та здійснення контролю і нагляду неможлива ефективна робота державного апарату, інших державних та недержавних структур. Будь-яке рішення, будь-яка дія у сфері державного управління закінчується контролем за їх виконанням, інакше вони не можуть мати сенсу. Контроль та нагляд є факторами, що дисциплінують поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері державного управління, так і у суспільстві взагалі. Це те, що робить «програми» для суспільства діяльністю держави, а для держави – внутрішньосуспільні відносини. Контроль та нагляд - важливі чинники удосконалення державного

управління в Україні, оновлення якого неможливе без відповідних заходів щодо відслідкування процесу перебігу реформ» [11, с.3].

Контроль і нагляд - це ті явища, які притаманні багатьом процесам, які відбуваються в суспільстві і державі. Через перевірки, спостереження, зіставлення контроль і нагляд дають оцінку підконтрольного об'єкта, що дозволяє зробити висновки і здійснити дії, які виправлять або поліпшать його стан.

Контроль і нагляд - це ті явища, які необхідні для існування та розвитку суспільства, ефективного функціонування держави. В сучасних умовах становлення суверенної і демократичної держави, в перехідних умовах трансформації державного ладу, все більше значимості набувають контрольно-наглядові механізми. Контрольна і наглядова форми юридичної діяльності формують динаміку перетворення пострадянських країн на демократичні та правові держави, що є одним з факторів, який сприяє формуванню громадянського суспільства.

Питання про контроль і нагляд є надзвичайно актуальним, ще й тому що наша держава відходить від патерналістської концепції, і відбувається, по суті, зміна парадигми: від держави, яка «опікує» суспільство, до держави, яка функціонує в його інтересах, а саме забезпечує нормальне функціонування і розвиток громадянського суспільства, тобто здійснюється перехід від дріб'язкової регламентації і постійного втручання в справи суспільства до мінімального, опосередкованого впливу на нього.

Водночас, слід зазначити, що контроль і нагляд, безумовно, необхідні, але повинна існувати міра, межа такої діяльності. Недостатність контролю може привести до ігнорування інтересів держави, до зниження авторитету державної влади. З іншого боку, надмірний контроль з боку вищих органів державної влади може призводити до втрати самостійності інших органів влади, порушення прав людини і громадянина, втручання в «життя» інститутів громадянського суспільства

Необхідно підкреслити, що питанням нагляду й контролю приділялась увага представників різних наук, але основне місце серед них займають роботи спеціалістів у сфері адміністративного права. І це цілком природно, адже правовідносини нагляду і контролю тісно пов'язані з поняттям державного управління і мають державно-владний характер, оскільки органи нагляду та контролю наділені державою владними повноваженнями щодо роботодавців. З цього приводу досить слушно висловлюється І.М.Якушев, який зазначає, що правовідносини з нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю є адміністративно-правовими і виступають як зовнішні щодо трудових та тісно пов'язаних із ними відносин [4, с.474]. Звичайно, це стосується лише державних органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, оскільки суб'єкти громадського контролю за дотриманням трудового законодавства наділяються владними повноваженнями тільки у випадках, встановлених трудовим законодавством.

Питання контролю і нагляду завжди цікавили вчених в сфері управлінської діяльності та юриспруденції, що знайшло відображення в багатьох наукових працях [12; 13; 14; 15; 16]. Але проблеми розвитку та функціонування контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства України у нових економічних, політичних, правових реаліях сучасності в науковій літературі ще не знайшли свого належного висвітлення, як наслідок не вирішено і багато проблем практичного спрямування. Прогалини в нормативно-правовому забезпеченні, що регулює контрольні та наглядові повноваження відповідних органів, його суперечність породжують недоліки у діяльності контролюючих органів. А іноді й прямі зловживання з боку посадових осіб. На думку В.М. Гаращук, з якою ми цілком погоджуємось, «чітке визначення місця й ролі контролю та нагляду у суспільних відносинах, належна регламентація контролюючої та наглядової діяльності вже самі по собі можуть стати запорукою додержання

норм права, суттєво послабити напруженість у відносинах між суб'єктом та об'єктом контролю або нагляду» [11, с.3].

Визначення того або іншого поняття – завжди один із найважливіших аспектів дисертаційного дослідження. У зв'язку з чим слід звернути увагу на деякі загальні положення, що стосуються гносеологічного аспекту будь-якої наукової роботи, насамперед на ті, які вказують на відсутність в правовій науці «вічних» понять, тобто абсолютно істинних і тому незмінних за будь-яких умов. Адже визначення поняття завжди є результатом ступеня розробки відповідного понятійного матеріалу у даний конкретний момент, саме в ньому знаходить висвітлення світоглядна позиція автора.

Терміни «контроль» і «нагляд» нерідко є предметом відбиття у правосвідомості юристів та фігурують у їх правовому мисленні, оскільки вони є складовою частиною юридичної мови. Саме «за допомогою мови думка законодавця знаходить свій зовнішній вираз, оформлення, стає придатною для зовнішнього використання, доступною для конкретних адресатів» [17, с.7]. Водночас, юридична мова є складовою частиною, різновидом літературної мови. Юридична наука зосереджує увагу насамперед на писемній правничій (юридичній) мові, оскільки саме ця мова має безпосереднє відношення до нормативно-правових актів як однієї із зовнішніх форм права, та, одночасно, основної форми права України [18, с.86-87]. Таким чином, юридична мова є інструментом об'єктивізації у нормативно-правових актах змістовної сторони права, за допомогою цієї мови знаходить офіційний текстовий вираз волевиявлення законодавця, ця мова є засіб його спілкування з іншими суб'єктами права: «веління... законодавця, втілене через мову в законі, спрямоване на свідомість суб'єкта... проявом цього веління є поведінка, дії суб'єкта» [19, с.7]. Письмова юридична мова, як об'єкт досліджень юристів-вчених та предмет їх доктринальних суджень, стала позначатись у правознавстві термінами «мова права», «мова закону», «мова законодавства» [17, с.4 – 14] (ці терміни зазвичай використовуються як взаємозамінні). Цілком логічно припустити,

що мова закону є відносно самостійною сферою лінгвістики, а це означає, що пошук дійсного значення правничих термінів «контроль» та «нагляд» слід проводити, застосовуючи інструментарій загальнолітературного і юридичного характеру. Терміни «контроль» та «нагляд» є одночасно загальнолітературними та юридичними поняттями, а вони не завжди співпадають.

Словник іноземних слів визначає контроль (від французького «controle») як перевірку або спостереження з метою перевірки. Французьке «controle», у свою чергу, утворились від латинського «contra» - приставки, що означає «протидію», «протилежність» тому, що виражено у другій частині, наприклад, «контрреволюція», «контрманевр». У другій частині слова «контроль» міститься слово «роль» (від лат. «role») - міра впливу, значення, ступінь участі у чомусь [20, с.255-256].

Що стосується розкриття термінів нагляд та контроль загальнономовними тлумачними словниками, необхідно підкреслити, що зміст терміна «контроль» розкривається за допомогою терміна «нагляд», і навпаки [21, с.49]. Деякі словники тлумачать ці терміни практично як синоніми [22, с.251, 322], інші - визначають контроль як спостереження з ознаками відповідальності за здійснювану діяльність, а нагляд - як «спостереження» з метою перевірки [23, с.346]. Останній пов'язується з поняттям охорона, яка виступає як мета діяльності.

Терміни «контроль» і «нагляд» є одними з найближчих один до одного за своїм значенням, що підтверджує інтерпретація змісту цих термінів С.І.Ожеговим, який трактує «нагляд» як спостереження «з метою догляду, перевірки» або «група осіб, орган для спостереження за ким, чим-небудь» [22, с.331].

Зіставлення інтерпретаційних характеристик термінів «контроль» та «нагляд» переконливо показує їх сутнісну рівнозначність, семантичну ідентичність. Таким чином, в загальнолітературному слововживанні:

- 1) зміст терміна «контроль» розкривається за допомогою терміна «нагляд», і навпаки;
- 2) між термінами «контроль» і «нагляд» не існує суворого семантичного кордону, вони можуть використовуватись і використовуються як синоніми.

Проте, окремі вчені застерігають від застосування термінів-синонімів у праві для визначення певного поняття, називаючи це одним з найпоширеніших порушень принципу єдності юридичної термінології. «Ззовні це здається незначним відхиленням, яке не зачіпає основного змісту, і в той же час збагачує стиль законодавства. Але це враження є помилковим, оскільки в мові немає абсолютних синонімів. Окрім того, сам факт застосування синонімічних термінів може скласти помилкове враження, ніби вони мають однаковий юридичний зміст» [17, с.114]. Не виникає сумнівів, що терміни нагляд та контроль в юридичній науці мають дещо різне смислове навантаження і відрізняються саме за змістом.

У літературі ще відбувається пошук та визначення змісту й обсягу термінів «контроль» та «нагляд». Як пише Л.Г. Коняхін: «Нагляд і контроль - ці слова часто вживаються як в юридичній літературі, так і в правових актах. Це наочно виявляється в першу чергу при аналізі чинного законодавства про правовий статус органів, які здійснюють наглядову і контролюючу діяльність. Часто в нормативних актах однорядкова діяльність іменується по-різному, або іншим терміном позначаються відмінні за своїм змістом види перевіркової діяльності. Це свідчить про те, що поняття «нагляд», «контроль» не стали науковими термінами, що вичерпно віддзеркалюють їх сутність та відмінності» [24, с.7].

В.К. Колпаков вказує, що контроль є одним з найбільш поширених і дієвих засобів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку і облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції. Нагляд – це й здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження

за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами і організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами [25, с.622, 675].

Ю.П. Битяк та В.В. Зуй лише вказують на форми, в яких здійснюється контроль: контроль органів законодавчої влади, контроль органів виконавчої влади загальної компетенції, відомчий та позавідомчий (міжвідомчий) контроль, судовий контроль та прокурорський нагляд [26, с.203].

А.П. Коренєв аргументує, що державний контроль здійснюється усіма державними органами в процесі виконання поставлених перед ними й підпорядкованими їм органами (посадовими особами) завдань. Він є складовою частиною державного управління, однією з його функцій, методом реалізації управлінської компетенції. Державний контроль може бути загальним і спеціальним. Загальний контроль охоплює усі сторони діяльності контролюваного. Спеціальний контроль здійснюється за якимось конкретним питанням, направленням діяльності підконтрольного об'єкта. Контроль може бути зовнішнім, коли він здійснюється органом, що не входить в систему перевіряемого відомства, і внутрішнім, якщо перевірка здійснюється власними силами організації, відомства що перевіряється. Сутність нагляду, за думкою вченого, полягає в здійсненні спостереження за виконанням спеціальних правил і норм, встановлених уповноваженими на те органами. По суті, нагляд тісно пов'язаний з контролем, бо при його здійсненні контролюється дотримання нормативних актів, що регулюють спеціальні питання, органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами. У зв'язку з цим нагляд, як правило, має надвідомчий характер [27, с.257-258, 266].

Ось якої точки зору з досліджуваного питання дотримується В.Г. Афанасьєв: «Контроль як функція управління являє собою спостереження і перевірку відповідності діяльності об'єкта прийнятим управлінським рішенням (законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам). Він спрямований на виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт та

допущених відхилень від названих рішень, від принципів організації й регулювання [28, с.240].

На думку Г.Г. Зайкова, контроль - це своєрідна форма певного зв'язку, що дозволяє встановити, наскільки точно дотримуються завдані системі параметри. За його допомогою вирішуються наступні управлінські завдання: забезпечення неухильного виконання законів і нормативних актів, регламентуючих діяльність державних органів та інших об'єктів управління; досягнення своєрідності і якості виконання прийнятих рішень; підвищення виконавської дисципліни, відповідальності за доручену справу; своєчасне прийняття заходів до усунення виявлених в процесі контролю недоліків; виявлення передового досвіду і впровадження його в практику роботи; сприяння правильному підбору й розстановці кадрів, своєчасне попередження їх від помилок; надання необхідної допомоги підпорядкованим апаратам та працівникам [29, с.155-156].

Цікаві міркування з приводу сутності й змісту контролю і нагляду висловлює Д.Н. Бахрах, який відзначає, що контроль - це атрибут управління, одна з найважливіших його функцій. Він включає в себе спостереження за законністю та доцільністю діяльності, оцінку її з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних позицій. Однак в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, підприємств, організацій, охорони їх від надмірної державної опіки правовими актами, контрольні повноваження суб'єктів влади обмежують, надають їм можливість здійснювати лише нагляд. А коли між перевіряючими та об'єктом перевірки немає організаційної підпорядкованості, обмеження контролю наглядом, необхідно для запобігання втручанням в оперативну діяльність суб'єктів, які не несуть відповідальності за її наслідки. Отже, дослідник робить висновок, про те, що в умовах скорочення державного втручання в діяльність організацій, в життя громадян, переходу до правової держави роль нагляду буде збільшуватися за рахунок звуження обсягу контролю [30, с.244-245].

За думкою В.А. Козбаненко, функцію контролю в державному управлінні можна розглядати як з точки зору упорядкування діяльності державних структур, так і з точки зору гармонізації суспільних відносин. За допомогою контролю виявляються відхилення в управлінській системі від заданих параметрів та приймаються заходи для приведення її в стан відповідності з ними. Цим контроль, зокрема, відрізняється від нагляду, де наглядність лише констатує відхилення та інформує відповідні інстанції, компетентні приймати управлінські рішення. Функція контролю покликана забезпечити дисципліну, законність, дотримання режиму діяльності та результативність суб'єктів і об'єктів державного управління. У цьому відношенні контрольні функції поєднуються з державним регулюванням, підвищують його ефективність. Якщо підходити до контролю з точки зору теорії управління, наголошує автор, то він повинен відповідати таким вимогам: оперативності, гласності, об'єктивності. Контрольна функція полягає у виявленні відхилень і корегуванні управлінського впливу [31, с.413].

В.М. Гаращук виділяє два виміри явища «контроль» соціальний та управлінський. У першому випадку - це сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей (власною поведінкою) або встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних факторів при дослідженні об'єктів матеріального світу. У другому - це сукупність дій щодо спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів щодо попередження правопорушень з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю; надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин, що сприяють порушенню вимог правових норм; прийняття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб. У свою чергу, нагляд - це «юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності дисципліни в суспільстві, який здійснюється прокуратурою із застосуванням відповідних, наданих їй законодавством

форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність юридичної чи посадової особи, громадянина» [11, с.46,54].

В.М. Манохін підкреслює багатозначність категорії "контроль". Це - одна з основних функцій управління, яка є і методом управління, і однією із стадій управлінського процесу, також виступає у якості способу забезпечення законності й державної дисципліни. Як діяльність щодо забезпечення законності і дисципліни контроль містить наступні три елемента: а) перевірка фактичного виконання планів, задач тощо, словом, усієї діяльності органів та їх особового складу, що визначена їх компетенцією; б) перевірка шляхів і засобів виконання в процесі контролю для виправлення стану, усунення недоліків, заохочення або, навпаки, покарання осіб. Нагляд, зауважує вчений, наступний засіб забезпечення законності і державної дисципліни. Він також полягає в активній діяльності відповідних державних органів та здійснюється при додержанні певних вимог. У системі елементів державного управління нагляд, як і контроль, може бути включений у склад функцій управління, як елемент змісту управління. Але на відміну від контролю, властивої компетенції усіх без винятку управлінських органів, нагляд входить складовою частиною в компетенцію тільки декотрих з них. За своїм змістом нагляд характеризується тим, що має за мету перевірку роботи органів та осіб лише з точки зору відповідності їй закону та іншим правовим нормативним актам [32, с.250-252].

Д.Д. Цабрія вказує на широке застосування контролю в діяльності державних органів. «Органи державного управління, здійснюючи безпосереднє управління господарчим, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом, широко користуються наданими їм контролюючими повноваженнями. Вони керують діяльністю підпорядкованих їм ланок управління, контролюють виконання ними поставлених завдань, перевіряють виконання своїх рішень і вищих органів. Державний контроль може бути загальним, відомчим (внутрішньовідомчим)

та надвідомчим, залежно від характеру компетенції органу, що здійснює даний контроль» [33, с.246].

Залежно від того, на якому рівні та стосовно чого розглядається явище контроль, звертає увагу О.Ф. Андрійко, воно може бути охарактеризоване як форма чи вид діяльності, як принцип, як функція. Виходячи з розуміння суті контролю у сфері управління як спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним самостійним видом роботи. Функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та порівнянні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху [34, с.221].

Досліджуючи проблеми внутрішнього контролю Домінік Ру та Даніель Сульє відмічають, що останній, крім суто технічного аспекту, має також людський вимір, його значення зростає, і тому є багато причин. Визначаючи межі відповідальності, він окреслює ролі виконавців на підприємстві. З другого боку ефективність внутрішнього контролю ґрунтується на поняттях «завдання» та «результати» і залежить від розуміння мотивації і поведінки людини. Немає сенсу ставити запитання та оцінювати результати, не погодивши їх із персоналом. Отже, внутрішній контроль - та система, яку слід називати системою пошвавлення і визначати як сукупність засобів для зосередження зусиль членів організації, об'єднання індивідуальних успіхів, досягнутих завдяки здібностям і бажанню працівників виконувати завдання організації в рамках організаційних правил [35, с.268-269]. Зазначається також, що контроль - це основний засіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні. Без організації й здійснення контролю неможлива робота державного апарату, інших підконтрольних державі структур. Кожне рішення, кожна дія у сфері державного управління закінчується контролем за їх виконанням. Контроль слід відрізнити від

близького до нього виду державної діяльності - нагляду, хоча вони й мають ряд однакових рис [36, с.14].

Виходячи з наведених точок зору, позицій, міркувань вчених щодо розуміння суті, змісту, природи й характеру контролю й нагляду в сфері державного управління, логічними будуть наступні важливі для подальшого дослідження методологічно-теоретичні висновки.

1. У державному управлінні контроль перебуває у тісному зв'язку з іншими функціями управління й разом з тим призначений для оцінки відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять перед управлінням. Контроль забезпечує конкретність управління й здійснення його відповідно до прийнятих рішень. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання непрогнозованих результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативно втручатися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки. Контроль дає можливість не лише коригувати управлінську діяльність, але й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату. Контроль не існує в ізольованому вигляді, як не повинно бути контролю заради контролю. Контроль здійснюється в певній галузі управління, з її особливостями та конкретним змістом, а тому у певному обсязі і формі. Він спрямований на конкретний результат і шляхи удосконалення цього результату, а також на усунення суб'єктивних та урахування об'єктивних перешкод при здійсненні управлінської діяльності. Зміст контролю має специфіку, яка відрізняє його від інших функцій управління, що дозволяє спеціалізувати на контрольній діяльності певні підрозділи та конкретних посадових осіб. За своїм змістом контроль це збір та переробка інформації про функціонування системи або окремих виконавців. Однак він не обмежується фіксуванням результатів діяльності, а обов'язково доповнюється управлінським впливом,

спрямованим на усунення виявлених недоліків. У зв'язку з цим слід не погодитися з висловленою у літературі думкою про вторинний, похідний від інших функцій державного управління характер [29, с.156]. На наш погляд, і при переліку функцій управління, і при розгляді їх має йтися не про другорядність його як виду діяльності, а про послідовність дій у процесі управлінської діяльності. Сама черговість може лише підкреслити самостійність та специфіку виконуваної функції, але тільки не другорядність.

2. Контроль здійснюється усіма суб'єктами управління, але його обсяг, форми й методи диференціюються від ієрархічного рівня конкретного структурного підрозділу, специфіки цілей і завдань останнього. Так, в низових підрозділах, в діяльності посадових осіб, які керують безпосередніми виконавцями, контроль прямо пов'язаний з конкретним впливом, поточним розпорядництвом. З підвищенням рівня управління, керівник вже має більшу можливість зосередити увагу на здійсненні контрольних дій. На більш високому рівні управління виникає об'єктивна необхідність та реальна можливість створення спеціалізованого підрозділу, що займається виключно виконанням функцій контролю.

3. Контроль – це не лише функція державного управління, але й певна його стадія. У літературі, що висвітлює питання стадій процесу управління, спостерігається розбіжність точок зору вчених з цього приводу [37, с.99-105; 38, с.66; 39, с.83-85]. На нашу думку, якщо розглядати реалізацію структурних елементів управлінського процесу у часі, контроль в основному матиме заключний характер. Як пише О.І. Рябко: «Остання із стадій процесу управління і є контроль». При цьому до попередніх стадій управлінського процесу віднесено такі поняття: збір та обробка інформації, необхідної для прийняття рішення; прийняття управлінського рішення; реалізація управлінського рішення [40, с.42]. Водночас, контроль частково здійснюється в процесі прийняття управлінського рішення; він також повинен здійснюватись в процесі обліку результатів діяльності виконавців. Є.В. Шоріна з цього приводу відмічає, що мета контролю полягає в тому,

щоб на основі «аналізу даних обліку відшукати закономірності в масі фактів та явищ, знання яких дозволяє своєчасно і правильно впливати на процес управління» [41, с.24].

4. Сутність нагляду полягає в здійсненні спостереження за виконанням тих чи інших правил, норм, наказів.

5. Нагляд здійснюється спеціальними органами, відомчими службами, для яких така функція є найважливішою. Суб'єкти наглядової діяльності наділені функціональною владою, широкими надвідомчими повноваженнями, їх діяльність - різновид міжгалузевих управління. Його суб'єктами можуть бути як державні, так і громадські, релігійні та інші недержавні організації, а також громадяни. Нагляд полягає у забезпеченні виконання загальнообов'язкових норм, встановлених як законами, так і підзаконними актами, багато з яких до того ж відносяться до технічно-юридичних. Здійснюється він систематично та, як правило, за ініціативою владних суб'єктів.

6. Основними напрямками нагляду як різновиду міжгалузевих управління, спрямованого на забезпечення законності, є, по-перше, правотворчість, тобто участь у визначенні правового режиму піднаглядових суб'єктів. В одних випадках центри наглядових структур самі затверджують спеціальні правила (санітарні, ветеринарні, технічні огляди); в інших - затверджують їх разом з органами адміністрації; іноді норми приймаються за погодженням з ними. По-друге, організаційно-масова та матеріально-технічна діяльність. Суб'єкти нагляду використовують різні форми неправової управлінської діяльності для досягнення поставлених перед ними цілей. Вони активно здійснюють пропагування спеціальних знань (правил дорожнього руху, пожежної безпеки), координацію й методичне керівництво певною діяльністю наглядових об'єктів, обліково-аналітичну роботу. По-третє, спостереження за відповідними відносинами, діями, станом навколишнього середовища та матеріальних цінностей. По-четверте, застосування різноманітних попереджуючих заходів. Це обов'язкові

щеплення, карантини, заборона проїзду по дорогах, вилучення й знищення предметів і продуктів, що мають загрозу для здоров'я населення, громадської безпеки.

Певна увага питанням нагляду й контролю за дотриманням законодавства в сфері трудових та тісно пов'язаних з ними відносин приділялась із боку представників науки трудового права [42, с.318-320; 43, с.282; 44, с.469; 45, с.97]. Вони, головним чином, висвітлювали дані питання в прикладному аспекті, не вдаючись в глибокий аналіз означених понять.

Так В.М. Скобелкін пише: «Повсякденного і точного дотримання законів про працю та, відповідно, повної, безперешкодної реалізації робітниками й службовцями прав, наданих їм законами, неможливо обійтись без надійного всебічного контролю з боку держави і суспільства за станом законності в сфері трудових відносин. Загальновідомо, що правопорушення - обов'язкові супутники безконтрольності. Контроль – не тільки спосіб виявлення скоєних правопорушень, але й дуже важливий засіб їх попередження» [46, с.62-63].

На наш погляд, державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю охоплює елементи правоохоронної, організаційно-виконавчої та іншої управлінської діяльності. Незважаючи на публічний характер відносин нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, норми, які їх регулюють, складають особливий інститут трудового права, є відносно самостійним видом суспільних відносин.

До форм контролю й перевірки виконання нормативно-правових актів в сфері регулювання трудових та безпосередньо пов'язаних з ними відносин А.А. Абрамова виносить: інспектування, ревізії, перевірка облікових даних, листів, скарг. Означений контроль здійснюється не лише стосовно підпорядкованих в адміністративному порядку підприємств і посадових осіб (внутрішньовідомчий контроль), але й непідпорядкованих органів (зовнішній, позавідомчий контроль). Органи державного контролю реагують на виявлені порушення, як правило, прийняттям організаційно-виконавчих

актів, спрямованих на здійснення допомоги підконтрольним органам в реалізації ними управлінської діяльності, наданням рекомендацій по її удосконаленню. Акт органу державного контролю виконує правоохоронну функцію лише у тому випадку, якщо він усуває правопорушення підконтрольного органу. «Державний нагляд - правоохоронна діяльність спеціально уповноважених на те органів держави щодо виявлення правопорушень в сфері трудових відносин, прийняття актів, зобов'язуючих усунути ці порушення, а також по застосуванню санкцій. Державний нагляд спрямований на перевірку роботи органів та осіб з точки зору відповідності їй закону та іншим нормативним актам, на видання правоохоронних актів індивідуального значення. Такий правоохоронний акт може прийняти спеціально уповноважений орган, не наділений організаційно-виконавчими правами по відношенню до піднаглядного органу» [47, с.471-472].

Слушні міркування в ракурсі досліджуваної проблематики висловлює О.І. Процевський, зазначаючи, що власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган зобов'язані створити умови праці, передбачені законодавством про працю, колективним договором та угодою сторін, та зробити їх здоровими і безпечними. Для цього розробляються й затверджуються правила і норми по охороні праці, додержання яких для обох сторін трудового договору є обов'язковим. Власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган до того ж зобов'язані організувати втілення в життя норм трудового законодавства та правил по охороні праці. Охорона праці, продовжує автор, як інститут трудового права крім правил і норм по охороні праці обіймає також норми, що визначають нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю й правил по охороні праці та відповідальність посадових осіб за їх порушення. «Якщо постійний контроль за дотриманням працівниками усіх вимог інструкцій по охороні праці покладається на адміністрацію підприємств, установ та організацію, то нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю та правил по охороні праці обома сторонами трудового договору покладений на

спеціально уповноважені на те державні органи й інспекції, які в своїй діяльності не залежать від адміністрації підприємств, установ, організацій та вищестоящих органів» [47, с.110-111].

Існує аргументована думка, що нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю й охорону праці являє собою діяльність спеціально уповноважених органів, спрямовану на захист трудових прав працівників та припинення порушень цього законодавства. Нагляд і контроль це різні форми перевіркової діяльності уповноважених на те органів. Наприклад, дотримання трудового законодавства означає перевірку законності рішення роботодавця, а контроль - перевірку цього рішення з точки зору не тільки законності, але й доцільності та ефективності.

На основі аналізу діючого законодавства про працю і практики його застосування дослідники виокремлюють наступні види нагляду та контролю: державний (включаючи прокурорський, судовий) і громадський. «Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюється в двох сферах регулювання суспільно-трудова відносин: в сфері встановлення умов праці та сфері застосування встановлених умов праці. Піднесення сьогодні ролі колективно-договірного та індивідуально-договірного регулювання трудових відносин підсилює значення нагляду й контролю за дотриманням законодавства про працю при встановленні умов праці. Іншою сферою наглядово-контрольної діяльності є застосування встановлених умов праці» [6, с.366-367].

Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства є одним з найдієвіших механізмів підтримання правопорядку в сфері праці. Вони являють собою діяльність компетентних органів, спрямовану на захист трудових прав працівників, в процесі якого означені органи попереджають, виявляють порушення трудового законодавства, відновлюють трудові права працівників та притягають до відповідальності винних в порушенні цих прав посадових осіб. З цього приводу Б.А.Шеломов зазначає: «Нагляд за дотриманням трудового законодавства означає перевірку законності рішення

органів управління, а контроль - перевірку цього рішення з точки зору не тільки законності, але й доцільності. Звичайно, мова йде не про протиставлення законності й доцільності. Однак по мірі посилення економічних методів керівництва народним господарством та демократизації суспільства з'являється реальна можливість приймати в рамках чинного законодавства найбільш ефективні рішення. У зв'язку з цим підвищується відповідальність органів управління не лише за законність, але й за доцільність прийнятих ними рішень» [48, с.355-356].

На думку В.І. Прокопенка, під наглядом слід розуміти правову форму здійснення захисної функції з додержання законності в трудових правовідносинах, відповідності дій власника підприємства або уповноваженого ним органу приписам трудового законодавства. Нагляд є особливою правозастосовною діяльністю. Орган, що здійснює нагляд, може вказати на допущені порушення, заявити подання «щодо їх усунення, але не покарати, оскільки орган з нагляду не має відомчих повноважень щодо організації, яка перевіряється. Контролем називається організаційно-управлінська діяльність, що здійснюється вищими відомчими органами, профспілками, трудовими колективами.

Контроль як перевірка дій власника або уповноваженого ним органу проводиться з точки зору не тільки відповідності цих дій трудовому законодавству, а їх доцільності і ефективності, врахування передового досвіду організації роботи у галузі, в даній місцевості. Хоча нагляд і контроль - різні поняття, завдання та мета їх здійснення є єдиними. Вони спрямовані на забезпечення законності, попередження правопорушення та їх усунення. Відмінність між ними в основному полягає в компетенції органів, що здійснюють ці функції, методах і формах їх роботи» [3, с.394].

Як бачимо, представники науки трудового права, вказуючи на важливість і обов'язковість здійснення контрольно-наглядової діяльності, майже не проводять різниці між однорядними, але далеко не тотожними

поняттями: нагляд і контроль. І нагляду, і контролю властиві перевірка виконання, надання вказівок та застосування санкцій.

Таку позицію фактично підтримує й законодавець, адже у чинному законодавстві терміни «нагляд» і «контроль» у більшості випадків вживаються у поєднанні. Цим підкреслюється спільність цілей і завдань, що стоять перед відповідними органами. Відмінності між органами, на які покладено повноваження у сфері здійснення нагляду і контролю, виявляються переважно в компетенції, функціях, що здійснюються ними, в методах виявлення порушень і способах реагування на них. Так, норми щодо нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в безпосередньому поєднанні містяться у главі XVIII КЗпП України, а також в інших спеціальних нормативно-правових актах у сфері праці.

Відмінності виявляються в обсязі охопленої дослідженням сфери діяльності, а також в специфіці методів і правових форм впливу. Зокрема, відмінність між контролем і наглядом за обсягом обійманої дослідженням діяльності, деяким авторам вбачається у тому, що для контролю характерна та особливість, що він не обмежується колом питань, пов'язаних з дотриманням обов'язкових приписів законів та інших нормативно-правових актів [15, с.18]. Отже, органи контролю цікавляться не лише тим, чи не порушив суб'єкт управління діюче законодавство, але й тим, наскільки правильно, доцільно й ефективно він використовував усі надані йому повноваження. Специфіка нагляду виявляється в обмеженні його компетенції перевіркою лише законності дій конкретного об'єкта. У зв'язку з цим робиться висновок, що нагляд - свого роду звужений контроль, але звужений лише стосовно сфери свого застосування. Також відмічається, що органів "чистого" нагляду не існує, бо в практичній діяльності завжди спостерігається поєднання елементів зовнішнього контролю та адміністративного нагляду [15, с.18]. Висловлювалась також думка, що наглядові органи, на відміну від органів контролю, не мають права втручатись в адміністративну діяльність досліджуваних об'єктів [49, с.74-75].

Звичайно, не можливо, наприклад, не помітити втручання в організаційно-господарчу діяльність роботодавця з боку структурних підрозділів державного нагляду за охороною праці в процесі реалізації ними таких повноважень, як: організація й керівництво роботою комісій по спеціальному розслідуванню смертельних та групових нещасних випадків; прийняття заходів по попередженню на усіх підприємствах, в установах, організаціях випадків травматизму і аварій; відпрацювання заходів щодо поліпшення на підприємстві роботи з питань охорони праці та попередження нещасних випадків, профзахворювань і аварійності тощо. Адміністративно-владний характер цих заходів очевидний і обумовлений тісним зв'язком органів, що здійснюють контролюючі функції.

Деякі вчені вважають, що в практичній роботі немає потреби при розгляді питань охорони праці та захисту найманих працівників розрізняти органи нагляду й контролю за дотриманням законодавства про працю [50, с.38].

Аналогічно, в проекті Трудового кодексу надані поняття державного нагляду і державного контролю: «державний нагляд за дотриманням трудового законодавства передбачає проведення органами виконавчої влади перевірок, постійного цільового спостереження за дотриманням центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, роботодавцями вимог цього Кодексу, трудового законодавства, угод, колективних та трудових договорів (п.4 ст.389)». А, відповідно до п.5 ст.389 проекту Трудового кодексу, державний контроль передбачає здійснення центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування перевірок за дотриманням роботодавцями, які перебувають у сфері їх управління, вимог цього Кодексу, трудового законодавства, угод, колективних та трудових договорів[51].

Як бачимо, виділити відмінності та розмежувати поняття нагляду та контролю за цими визначеннями практично неможливо. На думку законодавця, державний контроль відрізняється від державного нагляду тільки тим, що державний контроль проводиться тільки щодо роботодавців, що перебувають в сфері управління відповідних державних органів. На нашу думку, така позиція законодавця є неправильною, адже не дає чіткого розмежування понять нагляду і контролю.

Розмежування функцій державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю в проекті Трудового кодексу виявляється в тому, що за результатами перевірок при проведенні державного нагляду наглядові органи мають право давати роботодавцям обов'язкові приписи, припиняти експлуатацію підприємств, цехів, дільниць, машин, механізмів, устаткування, що створюють загрозу життю або здоров'ю працівників та притягати порушників до відповідальності у встановленому законом порядку. А за результатами перевірок контролюючі органи вправі висувати вимоги до роботодавців щодо усунення порушень трудового законодавства, а у разі невиконання – ініціювати притягнення винних осіб до відповідальності (ст.391) [51]. Наголошуємо на тому, що такий розподіл наглядових та контрольних функцій є в корні неправильний.

З такою позицією, на нашу думку, не можна погодитись, бо вона вносить плутанину в різні поняття і не дає перспективи для їх подальшого дослідження.

Отже, питання співвідношення обсягу й змісту понять «нагляд» і «контроль» потребує спеціального дослідження. Про це вже неодноразово вказувалось у літературі. Як пише В.М. Гаращук: «Контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності - нагляду, хоча вони й мають ряд однакових рис. Єдина у них і мета - забезпечення законності та дисципліни у державному управлінні. І контроль, і нагляд можуть здійснюватись у формі перевірок, вимог звітів, пояснень; і контролюючі

органи, і наглядачі можуть давати посадовим особам об'єкта, що перевіряється, обов'язкові до виконання вказівки» [52, с.14].

Вважаємо, що ці дві правові категорії все ж таки слід розмежовувати, оскільки нагляд має зовнішню спрямованість на об'єкти інших систем, а контроль може здійснюватись і всередині системи. Так, нагляд за додержанням трудового законодавства означає перевірку законності рішень власника чи уповноваженого ним органу у сфері трудових відносин, а контроль – перевірку такого рішення у площині не лише законності, а й доцільності та ефективності. Тож нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства є основними функціями демократичної та правової держави, способами забезпечення законності й дисципліни в реалізації прав, свобод і законних інтересів працівників.

Таким чином, контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності - нагляду, хоча у них є ряд однакових рис, ознак, якостей та властивостей [53, с.73; 54, с.17; 55, с.89; 56, с.112; 57, с.59; 58, с.79].

У звичайному розумінні значення слів «нагляд» і «контроль» однакове - це спостереження або постійне спостереження з метою догляду, перевірки за ким (або чим) - небудь, за дотриманням якихось правил [59, с.286, 371; 60, с.332]. Єдина у них і ціль - забезпечення законності та дисципліни у державному управлінні. І контроль, і нагляд можуть здійснюватись в однакових формах (перевірки, вимоги звітів, пояснень тощо). Контролюючі органи і прокуратура мають право безперешкодно відвідувати підконтрольні та піднаглядні їм об'єкти, давати тим, кого перевіряють, обов'язкові до виконання вказівки. Але контроль як форма державної діяльності відрізняється від нагляду тим, що він постійний та безперервний (в основному це стосується відомчого контролю), здійснюється як органами державної законодавчої та виконавчої влади, судами, так і багаточисельними спеціально створеними для цього контролюючими органами.

Різна і нормативна база контролю та нагляду. Однак, ці особливості не є головними. Головне, що відрізняє контроль від нагляду, - це те, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних осіб до правової відповідальності і є, на нашу думку, основними відмінностями контролю від нагляду. Наприклад, суд, вирішуючи питання про поновлення на роботі незаконно звільненої особи, фактично приймає управлінське рішення про продовження трудових правовідносин, хоча питання комплектування штату віднесене до компетенції адміністрації підприємства, організації, установи.

Абсолютно різні й точки зору вчених з цього питання. В.Є. Чіркін вважає, що «нагляд - це також контроль» [61, с.11]. Такої позиції дотримуються І.П. Ільїнський і Б.В. Щетиніна [62, с.42]. Є.В. Шоріна наголошує на тому, що «контроль - широке, збірне поняття» [63, с.15]. Існує думка, що поняття контролю і нагляду в сучасній теорії та законодавстві не розділені [64, с.22]. Також відзначається, що залежно від обсягу контролю треба розрізняти контроль, у процесі якого перевіряється законність і доцільність діяльності і нагляд, котрий обмежується лише перевіркою законності, у останньому випадку втручання у оперативно-господарчу діяльність піднаглядного об'єкта не допустиме [31, с.482]. З цього приводу вкажемо, що, з позицій формальної логіки розрізнення «контролю» та «нагляду» за критерієм «обсяг контролю» є некоректним.

У законодавстві України є положення, котрі наочно спростовують тезу, що «контроль» і «нагляд» стосуються різних «речей». Наприклад, у ст.62 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством та його державами - членами [65, с.415] говориться про контроль і нагляд за радіоактивним станом навколишнього середовища.

Зазначене положення свідчить про можливість наявності і контролю і нагляду за одним об'єктом, з нього також не випливає, що перший включає «законність і доцільність», а другий - лише «законність». Вказують контролюючий орган може відмінити акти контрольного органу, а нагляд же зв'язується із можливістю наглядового лише звертати увагу піднаглядного органу на ті його порушення, котрі «виправляє сам чи виправляє його вищестоящий орган».

Така мішанина з термінами ускладнює розуміння законодавства, роботу з удосконалення контрольної та наглядової діяльності. Аналіз питання про співвідношення понять «контроль» і «нагляд» свідчить, що ні в науковій літературі, ні в законодавстві не визначені чіткі критерії їх розмежування. Звідси - плутанина у вживанні відповідних слів, понять та категорій. Звичайно, це не сприяє ефективності нормативно-правового регулювання тих чи інших суспільних відносин. На нашу думку, необхідне законодавче вирішення цього питання.

Приймаючи до уваги думки та твердження досвідчених фахівців з теорії управління та представників адміністративного права, проаналізуємо відмінності між наглядом та контролем та визначимо поняття нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства.

1. Нагляд і контроль за дотриманням законодавства України про працю мають як загальні, так і специфічні особливості. І контроль, і нагляд можуть здійснюватись в однакових формах (перевірки, вимоги звітів, пояснень, надання вказівок та застосування санкцій тощо). Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства є різними методами, формами та способами забезпечення законності в регулюванні й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин. Таким чином, контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності - нагляду, хоча у них є ряд однакових рис, ознак, якостей та властивостей. Єдина у них і мета - забезпечення законності реалізації конституційних прав громадян на працю,

попередження правопорушень в сфері трудових правовідносин та їх усунення.

2. Предметом нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю є публічні та тісно пов'язані з ними відносини, які конкретизуються у відповідній поведінці, що виникає між об'єктами нагляду та контролю – учасниками цих правовідносин. Суб'єктами нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства є різні за характером та правовою природою державні та недержавні органи, які мають на це відповідні повноваження.

3. Контроль за дотриманням законодавства про працю відрізняється від нагляду тим, що він постійний та безперервний, здійснюється як органами державної законодавчої та виконавчої влади, судами, так і багаточисельними спеціально створеними для цього контролюючими державними та громадськими органами.

4. Нагляд за дотриманням трудового законодавства здійснюють лише органи, що виконують контрольні завдання. Тому й назви усіх останніх мають відображати сутнісних характер саме діяльності їх як контролюючих, а не наглядових органів. Контролюючими органами повинні називатися всі державні інспекції та служби, інші органи (органи законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування), які мають відповідні повноваження.

5. Контроль відрізняється від нагляду тим, що контролюючий орган, на відміну від прокуратури, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також контролюючі органи (але не прокуратура) мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності.

6. Такий підхід до з'ясування суті, змісту, характеру й природи нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства дозволяє надати такі визначення поняттям нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю:

Нагляд за дотриманням законодавства про працю - це діяльність органів прокуратури щодо додержання законності і дисципліни в регулюванні й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин, яка здійснюється без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність підприємства, установи, організації.

Контроль за дотриманням законодавства про працю - це самостійна або зовнішньо ініційована діяльність спеціально уповноважених державних або недержавних органів по перевірці за функціонуванням підприємств, установ, організацій, яка спрямована на отримання фактичних даних щодо об'єктів контролю; застосування заходів щодо попередження правопорушень; надання допомоги у поновленні законності й дисципліни; встановлення причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових приписів; прийняття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб.

1.2. Адміністративно-правовий статус суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, та їх види

«Чим більше гілок влади, тим дрібніші плоди». (Флоріан Боднар)

Для забезпечення реалізації конституційного права на працю в Україні створена система державних та громадських органів, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю. При цьому одним з головних законодавчих принципів їх діяльності є незалежність від роботодавця, навіть якщо ним виступає держава.

Суб'єкти нагляду та контролю це теж суб'єкти трудових правовідносин, адже їх діяльність безпосередньо пов'язана з трудовими правовідносинами і має значний вплив на них. Завдяки їх зусиллям досягається забезпечення трудових прав працівників, відновлення порушених прав та недопущення нових порушень.

Хоча нагляд і контроль за дотримання трудового законодавства - різні поняття, завдання і мета їх здійснення є єдиними. Вони спрямовані на забезпечення законності й дисципліни в процесі регулювання і реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин, попередження правопорушень та їх усунення. Відмінність між ними в основному полягає в компетенції органів і посадових осіб, що здійснюють ці функції, методах та формах їх роботи.

Відповідно до ч.1 ст.259 Кодексу законів про працю України, Державний нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю юридичними особами незалежно від форми власності, виду діяльності, господарювання, фізичними особами - підприємцями, які використовують найману працю, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Відповідно до ч.2 Центральні органи виконавчої влади здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у їх функціональному підпорядкуванні, крім органів доходів і зборів, які мають право з метою перевірки дотримання податкового законодавства здійснювати такий контроль на всіх підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності та підпорядкування.

В статті 260 Кодексу законів про працю визначений перелік органів державного управління, що здійснюють нагляд за охороною праці. Це - Державна служба України з питань праці; Державна інспекція ядерного регулювання України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна санітарно-епідеміологічна служба України [66].

Ці органи утворюють систему органів нагляду й контролю за дотриманням законодавства про працю й охорону праці підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та діють на підставі відповідних нормативно-правових актів, регламентуючих їх діяльність.

Органи державного нагляду за охороною праці не залежать від будь-яких господарських органів, суб'єктів підприємництва, об'єднань громадян, політичних формувань, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, їм не підзвітні і не підконтрольні.

Відповідно до ст. 263 Кодексу законів про працю, певними повноваженнями в здійсненні контролю за додержанням нормативних актів про охорону праці наділені місцеві державні адміністрації і Ради народних депутатів. Вони у межах відповідної території забезпечують реалізацію державної політики в галузі охорони праці; формують за участю профспілок програми заходів з питань безпеки, гігієни праці і виробничого середовища, що мають міжгалузеве значення; здійснюють контроль за додержанням нормативних актів про охорону праці [66].

Відповідно до частини третьої статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів міських рад міст обласного значення та рад об'єднаних територіальних громад належать: здійснення на відповідних територіях контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення у порядку, встановленому законодавством; накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення у порядку, встановленому законодавством. Законодавство не обмежує органи місцевого самоврядування у виборі форми органу контролю.

Відповідно до статті 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

26 квітня 2017 року Кабінетом Міністрів України прийнято постанову № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою затверджено Порядок здійснення державного контролю за додержанням

законодавства про працю та Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю, рекомендовано міським радам міст обласного значення та сільським, селищним, міським радам об'єднанням територіальних громад під час здійснення повноважень, передбачених частиною третьою статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», керуватися цією постановою [194]. Проте постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 14.05.2019 у судовій справі № 826/8917/17 зазначену постанову скасовано. Тому інституційна спроможність здійснення нагляду і контролю у сфері реалізації конституційного права громадян на працю на момент захисту дисертаційної роботи дерегульована. Як зазначено у постанові Шостого апеляційного адміністративного суду: оскаржуваною постановою, якою затверджено Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, впроваджено протиправне наділення повноваженнями на здійснення державного контролю органів, яким законодавством зазначених повноважень не передбачено.

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» не встановлює повноважень виконавчих органів рад та об'єднаних територіальних громад на здійснення ними державного нагляду (контролю). Частина четверта статті 4 Закону передбачає, що виключно законами встановлюється перелік органів, уповноважених здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарювання; види господарської діяльності, які є об'єктом державного нагляду; повноваження контролюючих органів щодо зупинення виробництва або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; вичерпний перелік підстав для зупинення діяльності господарюючого суб'єкта; методи та форми здійснення державного нагляду (контролю); санкції за порушення законодавчих вимог і перелік порушень, які є підставою для видачі припису, або іншого розпорядчого документа. Орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської

діяльності, якщо закон прямо не передбачає здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарювання та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду та контролю.

Аналіз зазначених норм дозволяє зробити висновок, що уповноважений на здійснення державного нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства виключно центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, а виконавчі органи міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад - на здійснення контролю за додержанням законодавства про працю. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачає жодних повноважень виконавчих органів рад та територіальних громад на здійснення ними нагляду за додержанням трудового законодавства.

Проте, пункти 2 та 3 Порядку здійснення державного контролю встановлюють повноваження виконавчих органів міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад на здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю. Постановою суду, що набирає законної сили з дати її прийняття визнано нечинною постанову Кабінету Міністрів України від 29.04.2017 року № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [195].

У зв'язку з цим в країні виник певний правовий колапс: з одного боку створена і належним чином функціонує система органів контролю і нагляду, з іншого – відсутній нормативно правовий акт, що регламентує її діяльність. Оскільки постанова №295 втратила чинність, то будь-які інспекційні відвідування та невіїзні інспектування, які тривають, або призначені згідно із цією постановою, мають бути скасовані.

Аналіз змісту постанови Шостого апеляційного адміністративного суду дозволяє зробити висновок Надалі перевірки Держпраці, а також робота місцевих інспекцій з праці будуть здійснюватися в межах Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» .

Тобто скасування Порядку №295 не означає, що Держпраці не може проводити перевірок. Але вона має їх проводити в межах загальних правил, передбачених Законом. Проте порядку проведення таких перевірок для Держпраці Закон «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» не містить. Саме тому ми ініціюємо внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (Додаток 1).

Державний контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюють також Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики України, суди, адміністрації підприємств, установ, організацій.

Згідно ч. 1 ст. 383 проекту Трудового кодексу України, нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюється центральними органами виконавчої влади відповідно до їхніх повноважень, профспілками та їхніми об'єднаннями, організаціями роботодавців та їхніми об'єднаннями в межах і в порядку, визначених законом. Державний нагляд за дотриманням трудового законодавства передбачає проведення уповноваженими органами виконавчої влади перевірок, постійного спостереження за дотриманням центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, роботодавцями вимог цього Кодексу, інших актів трудового законодавства, угод, колективних і трудових договорів (ч. 3). Державний контроль передбачає здійснення центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування перевірок дотримання роботодавцями, які перебувають у сфері їхнього управління,

вимог цього Кодексу, інших актів трудового законодавства, колективних угод, колективних і трудових договорів (ч. 4).

Відповідно до існуючого законодавства нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю і правил охорони праці здійснюють:

- спеціальні державні органи та інспекції, діяльність яких не залежить від адміністрації підприємства, установ, організацій та їх вищих органів;
- громадські організації та комісії з охорони праці професійних спілок.

Додержання законодавства про працю в порядку передбаченому законодавством, контролюють держадміністрації і їх виконавчі та розпорядчі органи [67].

На міністерства та відомства накладений внутрішньовідомчий контроль за додержанням законодавства про працю у підпорядкованих їм підприємствах, установах, організаціях.

Особливе місце в механізмі захисту прав і свобод людини й громадянина належить органам конституційного контролю. Конституційні права і свободи, як зазначає А.Козлов, сприймаються як норми Конституції та інших законів, які безпосередньо обмежують владу, а тому потрібен контрольний механізм за дотриманням владою правового статусу особи [69, с.368]. Роль такого контрольного механізму поряд з іншими органами державної влади та організаціями здійснюють й органи конституційної юрисдикції.

Забезпечення захисту прав і свобод людини впливає із завдання Конституційного Суду України: гарантувати верховенство Конституції України на всій території держави. Можливості Конституційного Суду України щодо захисту прав та свобод людини і громадянина певною мірою обмежені встановленими формами конституційного контролю та абстрактним правом, наданим громадянам, звертатися до Конституційного Суду лише з питань офіційного тлумачення Конституції України та законів України, тобто, у разі неоднозначного застосування одних і тих же положень

Конституції України чи законів України судами України, іншими органами державної влади [70, с.3-5]. Безпосередньо звернутися до суду з питань конституційності законів, інших правових актів вони не мають права, але це може зробити в їхніх інтересах Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, якому таке право надано.

Конституційний суд України є одним з найважливіших суб'єктів контролю за дотриманням як всього національного законодавства в цілому, так і трудового законодавства. Контроль за дотриманням трудового законодавства з боку Конституційного Суду - особливий вид судового контролю, що стоїть окремо від контролю з боку судів загальної юрисдикції, у тому числі спеціальних судів. Це обумовлене як спеціальним статусом Конституційного Суду, так і предметом його відання, що знайшло своє відображення в Основному законі країни. Відповідно до ст.147 Конституції України, Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до цієї Конституції.

Діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків.[1].

Основи правового статусу Конституційного суду визначені Конституцією України та Законом України «Про Конституційний суд України» [71]. Провідне місце в діяльності Конституційного суду займає вирішення питань щодо відповідності законів України та інших нормативно-правових актів Конституції України. Відповідно до ст.150 Конституції України, до повноважень Конституційного Суду України належить: 1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) офіційне тлумачення Конституції України;

3) здійснення інших повноважень, передбачених Конституцією України [1].

Таким чином, хоча і опосередковано, але Конституційний Суд виконує функції контролюючого органу у сфері державного управління. Надаючи офіційне тлумачення найважливіших актів України, він контролює дотримання законності у цій сфері, сприяє тим самим розвитку та укріпленню прогресивних управлінських правовідносин у суспільстві.

Багаточисельні порушення Конституції України та законів потребують активації роботи Конституційного суду, інших державних інституцій по забезпеченню законності. Існує необхідність активації його діяльності також і в аспекті забезпечення прав та свобод громадян. В умовах перехідного періоду до ринкової економіки стан дотримання роботодавцями трудових прав найманих працівників є дуже актуальною проблемою. Значною мірою ці порушення стосуються недотримання та ігнорування роботодавцями конституційних норм. Конституційний суд забезпечує верховенство конституційних норм, їх пряму дію, створює правові прецеденти.

Найбільш ефективний контроль за додержанням законодавства України про працю здійснюють суди загальної юрисдикції, які розглядають переважну більшість справ, пов'язаних з порушеннями прав та свобод людини і громадянина [70, с.4]. Суди відіграють важливу роль у розбудові демократичної правової держави, є надійним гарантом додержання прав і свобод людини, забезпечення злагоди у суспільстві. Демократизація суспільства, наближення до стандартів регулювання суспільних відносин світової цивілізації неможливі без підвищення ролі судової влади в питаннях державного контролю. У демократичній правовій державі на судову владу покладено вирішення практично усіх суспільно значущих конфліктів. «Суспільство вважається демократичним, а держава правовою, - підкреслює О.Ф. Андрійко, - за умови, коли не органи виконавчої і не законодавчої влади, а саме суд розв'язує конфліктні ситуації, що виникають у результаті

спорів» [72, с.76]. Судовий контроль за дотриманням законодавства специфічний у порівнянні з іншими видами контролю. Незалежність суду, відсутність у суддів якої б то не було відомчої зацікавленості, широка гласність обговорення, усне і безпосереднє дослідження усіх доказів є загально визначеними характеристиками судової процедури. Громадянин і орган влади або управління (посадова особа) постають перед судом як сторони, що мають рівні процесуальні можливості доводити правильність своїх тверджень і оспорювати докази протилежної сторони. В суді відбувається не несміливий спір скажника із всесильним господарем службового кабінету, а відкрите змагання рівноправних учасників судового розгляду. Додайте до цього можливість участі в суді прокурора й адвоката - і картина буде повною [73, с.18].

Судовий контроль з боку судів загальної юрисдикції найбільш доцільно розглянути через ступінь втручання суду у діяльність відповідного органу. Тут виділяють пряму (безпосередню) та непряму (опосередковану) форму втручання. При розгляді справ, у тому числі і таких, де однією зі сторін є орган державного управління, суд (суддя) оцінює їх з точки зору відповідності закону, приймає певне рішення у справі, яким може змінити чи відмінити управлінське рішення (акт управління), і фактично втручається в управлінську сферу діяльності органу управління. Це, насамперед, справи про незаконне звільнення (коли суд поновлює на роботі), про відшкодування збитків, заподіяних сторонами трудового договору одна одній.

Особливість судового контролю полягає в тому, що він: а) здійснюється судовою гілкою влади; б) провадиться не систематично, не повсякденно.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, згідно із ст.101 Конституції України, здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини та громадянина [1]. Уповноважений Верховної Ради по правам людини є суб'єктом багатьох конституційно-правових відносин, пов'язаних з забезпеченням прав та

свобод людини. Правовий статус регламентується Законом «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Відповідно до ст.3 цього Закону, метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;сприяння правовій інформованості населен ня та захист конфіденційної інформації про особу. [74].

Правовий статус Уповноваженого Верховної Ради з прав людини визначається ст. 4 цього закону, відповідно до якої, Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відмінює їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод. Повноваження Уповноваженого не можуть бути припинені чи обмежені у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України або її розпуску (саморозпуску), введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях [74]. Враховуючи те, що основні трудові права працівників є конституційними, вважаємо за необхідне Уповноваженого Верховної Ради з прав людини виділити як самостійний специфічний орган парламентського контролю за додержанням законодавства про працю.

Відповідно до ч.2 ст.259 КЗпП, Центральні органи виконавчої влади здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю на

підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у їх функціональному підпорядкуванні, крім органів доходів і зборів, які мають право з метою перевірки дотримання податкового законодавства здійснювати такий контроль на всіх підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності та підпорядкування [66].

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», в якому передбачено, що Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є: забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні [75].

Вищим державним органом, що здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про працю, є Кабінет Міністрів України. Він розробляє і забезпечує реалізацію Національної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, визначає функції загальних та галузевих міністерств щодо охорони праці та встановлює порядок створення і використання фондів охорони праці [3, с.394].

Широкі контролюючі повноваження в цій сфері серед виконавчої влади належать Кабінету Міністрів України - вищому органу виконавчої влади в системі центральних органів, органу державного управління загальної компетенції. Він розробляє і забезпечує проведення державної політики в галузі охорони праці подає на затвердження Верховною Радою України загальнодержавну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища; спрямовує і координує діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо створення безпечних і

здорових умов праці та нагляду за охороною праці; встановлює єдину державну статистичну звітність з питань охорони праці. Кабінет Міністрів України здійснює контроль за діяльністю міністерств, державних комітетів і відомств, за дотриманням ними законодавства. Він сприяє тому, щоб ці органи у повному обсязі використовували свої повноваження, заслуховує їх звіти, доповіді і інформацію про виконання завдань, що стоять перед ними, про розвиток відповідних галузей [52]. Контролюючі повноваження Кабінету Міністрів України закріплені в Конституції України, [1] а також в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [52]

У структурі Кабінету Міністрів України в справі забезпечення дисципліни і законності в процесі регулювання й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин важливу роль відіграє Міністерство соціальної політики України. Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, соціального захисту.

Державна служба України з питань праці (Держпраці) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, і який реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, на випадок безробіття (далі - загальнообов'язкове державне

соціальне страхування) в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

Міжнародна організація праці (МОП) визначає інспекцію праці підсистемою, інтегрованою до ширшої системи адміністрації праці, та основоположним інструментом реалізації концепції гідної праці. Функціонуюча адміністрація праці є передумовою існування дієвої системи інспекції праці, базова умова належного врядування у сфері праці[1]. МОП зазначає, що вдосконалення адміністративних та правових інструментів системи інспекції праці має надзвичайне значення для підвищення загальної ефективності регулювання питань праці. Раціональні системи регулювання питань праці та інспекції праці мають визначальне значення для ефективного управління ринками праці, сталого економічного розвитку та дієвого здійснення міжнародних трудових норм[2]. Низку загальних положень, що визначають роль, функції і організацію національних систем регулювання питань праці, містять Конвенція МОП 1978 року (№ 150) щодо регулювання питань праці та Рекомендація 1978 року (№ 158). До розробки окремої конвенції з питань адміністрації праці було прийнято велику кількість стандартів, що охоплюють різні аспекти, пов'язані з адміністрацією праці, в тому числі і норми, що стосуються інспекції праці та служб зайнятості. Питання інспекції праці містять Конвенція МОП 1948 року (№ 88) «Про організацію служби зайнятості»[3], Конвенція 1981 року (№ 155), Конвенція 1997 року (№ 181), Конвенція 2006 року (№ 187). Конвенція і Рекомендація 1947 року (№ 81) «Про інспекцію праці у промисловості й торгівлі»[7], поряд з Конвенцією 1969 року «Про інспекцію праці в сільському господарстві»[8] і Рекомендації 1969 року (№ 133) встановлюють основу для створення національної системи інспекції праці. Недостатній рівень централізованої координації сприяє виникненню труднощів щодо ефективного дотримання положень трудового законодавства внаслідок дублювання функцій,

неповноцінного обміну інформацією, відсутності повної комплексної стратегії інспекційної діяльності. На вимогу МОП координація діяльності різних інспекційних органів в межах системи регулювання питань праці може гарантувати здійснення ефективних заходів на всіх рівнях. Конвенція МОП № 150 2004 року «Про адміністрацію праці: роль, функції та організація»[10] і Рекомендація МОП № 158 – єдині міжнародні інструменти, які передбачають створення організаційної структури, в рамках якої здійснюється розробка, реалізація, координація, перевірка та перегляд національної політики в сфері праці. Функції контролю за додержанням законодавства про працю покладено на Державну службу України з питань праці (Держпраці) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, і який реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, на випадок безробіття (далі - загальнообов'язкове державне соціальне страхування) в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

Держпраці України узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерства та в установленому порядку подає їх Міністрові соціальної політики; готує та подає в установленому порядку пропозиції щодо формування державної

політики у сферах нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій; координує відповідно до законодавства роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб; здійснює контроль за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування; здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про працю юридичними особами, у тому числі їх структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами, та фізичними особами, які використовують найману працю;. Результати цієї діяльності безпосередньо впливають на вирішення таких проблем, як виплата заборгованої заробітної плати, дотримання мінімальних гарантій оплати праці та реалізації найманими працівниками своїх трудових прав.

Державна служба зайнятості, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики України. Служба входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення та трудової міграції, «...здійснює державний нагляд та контроль за додержанням вимог законодавства про зайнятість населення з питань дотримання прав громадян під час прийому на роботу та працівників під час звільнення з роботи; використання праці іноземців та осіб без громадянства; наймання працівників для подальшого

виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця; дотримання прав і гарантій стосовно працевлаштування громадян, що мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню....»

Повноваження Держпраці визначені у низці законів: 1. Кодекс України про адміністративні правопорушення; 2. Закон України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 р.; 3. Закон України «Про оплату праці» від 24.03.1995 р.; 4. Закон України «Про відпустки» (Ст. 27); 5. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» 05.04.2007 р. № 877.

Розширення кола обов'язків, що покладено на Міністерство соціальної політики, пов'язаних, зокрема зі зростанням безробіття, зниженням гарантування зайнятості, поширення сфери охоплення систем соціального забезпечення актуалізувало завдання підвищення ефективності управління в системі державного управління в сфері праці. Недостатність контролю за додержанням законодавства. У 90 % випадків інспектори Держпраці можуть контролювати додержання законодавства при масовому звільненні працівників лише постфактум. Внаслідок недостатнього контролю не повною мірою виконуються вимоги законодавства щодо працевлаштування малоконкурентоспроможних на ринку праці громадян (людей з обмеженими можливостями, молоді, жінок з маленькими дітьми, людей передпенсійного віку), обмежені можливості стимулювання роботодавців для легалізації трудових відносин, неформальна зайнятість.

Громадський контроль за дотриманням законодавства про охорону праці здійснюють трудові колективи через обраних ними уповноважених та професійні спілки в особі своїх виборних органів і представників. Це регламентовано статтею 41 Закону України «Про охорону праці», відповідно до якої, громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці здійснюють професійні спілки, їх об'єднання в особі своїх виборних органів і представників. Уповноважені трудових колективів з питань охорони праці мають право безперешкодно перевіряти на підприємстві виконання

вимог щодо охорони праці і вносити обов'язкові для розгляду власником пропозиції про усунення виявлених порушень нормативних актів з безпеки і гігієни праці. Для виконання цих обов'язків власник за свій рахунок організовує навчання і вивільняє уповноваженого з питань охорони праці від основної роботи на передбачений колективним договором строк із збереженням за ним середньомісячного заробітку. Уповноважені трудовим колективом за погодженням з профспілками здійснюють контроль за дотриманням законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належного виробничого побуту для працівників і забезпеченням їх засобами колективного та індивідуального захисту. Професійні спілки мають право безперешкодно перевіряти стан умов і безпеки праці на виробництві, виконання відповідних програм і зобов'язань колективних договорів (угод), вносити власнику, державним органам управління подання з питань охорони праці та одержувати від них аргументовану відповідь.

Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» передбачає роботодавці мають право об'єднуватися в організації роботодавців, вільно вступати до таких організацій та виходити з них, брати участь в їх діяльності на умовах та в порядку, визначених їх статутами. Організації роботодавців, їх об'єднання можуть створювати об'єднання організацій роботодавців, вступати до таких об'єднань та виходити з них, брати участь в їх діяльності на умовах та в порядку, визначених статутами об'єднань організацій роботодавців.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що зміст контрольно-наглядової діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю та охорону праці певною мірою виявляється і в їх компетенції. В процесі реалізації контрольно-наглядових функцій компетентні органи держави можуть застосовувати комплекс прав, наданих їм для використання в правовідносинах з підлеглими чи непідлеглими об'єктами управління. Крім того, як уже відзначалось, для забезпечення

ефективності контрольно-наглядової діяльності органи управління в сфері охорони праці всіх рівнів наділені певними спеціальними повноваженнями. Визначення та короткий огляд повноважень основних органів, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю, дослідження їх основних повноважень в цій сфері дозволяє зробити декілька предметних висновків теоретично-практичного характеру.

Отже, в цілому система суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про працю має наступний вигляд:

- 1) працівник здійснює такі види контролю:
 - Внутрішній;
 - Зовнішній (може збігатися з самоконтролем підприємства);
- 2) суб'єкт господарської діяльності здійснює самоконтроль;
- 3) органи державної влади як суб'єкти контролю за дотриманням законодавства про працю діляться на три групи:
 - Здійснюють контроль за дотриманням лише законодавства про працю (Державна інспекція ядерного регулювання України; Державна служба України з питань праці);
 - Здійснюють контроль за дотриманням суміжного з трудовим законодавством і при цьому безпосередньо впливають на трудові відносини роботодавця і працівника (Міністерство соціальної політики України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна санітарно-епідеміологічна служба України);
 - Здійснюють широке коло повноважень у всіх сферах суспільних відносин (місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування);
- 4) недержавні організації, професійні спілки.

Водночас існування значної кількості різноманітних контролюючих органів за дотриманням трудового законодавства в багатьох випадках ускладнює правове регулювання в цій сфері.

Невід'ємною складовою правозахисного механізму більшості європейських держав є інститут Омбудсмена, що має майже 200 - річний досвід функціонування. Об'єднуючим орієнтиром для всіх національних омбудсменів можна відзначити концептуальне бачення моделі цього правового інституту, характерними рисами якого є: незалежність, вільний доступ для громадянина, первинний рівень з розгляду індивідуальних скарг про можливість внесення пропозицій до законів і адміністративних методів забезпечення прав особи, використання профілактичних засобів (як, наприклад, уявлення з власної ініціативи запитів до органів влади), ефективність, заснована на моральних повноваженнях, переконливість міркування і здатність впливу на громадську думку для формування обов'язкових рішень [80].

Об'єктивно сформованим визнають різноманітність організації офісів різних країн, розподіл праці між омбудсменом і їх спеціалізацію. Важливо, що така спеціалізація виникла внаслідок широкого обсягу питань, які знаходяться в компетенції цього суспільного інституту. Тому підвищення ролі Уповноваженого з прав людини в Україні, вбачається, зокрема, в проведенні диференціації функцій контролю за сферами реалізації прав громадян і розширення повноважень в попередженні порушень та правозастосуванні з посиленням організаційної незалежності цієї правозахисної організації. Це підтверджується і застереженнями низки країн щодо недостатньої самостійності Уповноваженого українського парламенту з прав людини і неефективності цього інституту в справі захисту соціально-економічних прав на засіданні Робочої групи з Універсального періодичного огляду Ради з прав людини Генеральної асамблеї ООН (11-е засідання 13 травня 2008 р .) [81].

Не можна також обійти в цьому дослідженні результати правової активності профспілок у Європі, залучених до вирішення юридичних конфліктів, що дозволить висвітити раціональні підходи до перегляду правозастосовчого механізму і в Україні.

В європейських країнах визнається традиційним участь профспілок у здійсненні контрольних і правозастосовних функцій в рамках громадських заходів впливу за порушення вимог з охорони праці, продовжує відігравати значну роль у забезпеченні трудових прав працівників. Разом з тим, спроби переглянути місце профспілок у колі уповноважених контролюючих суб'єктів у сфері трудових відносин національними властями в ряді країн, привертає увагу до концептуального відношення до необхідності збереження активності громадськості в цій галузі правовідносин в цілому.

Отже, для збільшення ефективності функціонування системи органів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні, необхідне підвищення ролі Уповноваженого з прав людини в Україні. Зокрема, необхідне проведення диференціації функцій контролю за сферами реалізації прав громадян і розширення повноважень в попередженні порушень та правозастосуванні з посиленням організаційної незалежності цієї правозахисної організації. Важливим також є посилення ролі профспілок в частині здійснення нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

Варто також наголосити, що нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства не повинен обмежуватись лише діяльністю державних і громадських органів нагляду та контролю. Адже, з якою б відповідальністю державні та громадські органи нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства не ставились до виконання своїх службових обов'язків, вони не в змозі виявити та попередити всі можливі правопорушення в межах одного окремого підприємства чи організації. Водночас це не означає, що не існує можливості встановити такі умови, за яких норми трудового законодавства не будуть порушуватись. Зазначене завдання є цілком підсильним власнику підприємства, організації чи установи або уповноваженому цим власником органу тобто роботодавцю. Ми вважаємо, що саме останній має виступити початковою інстанцією з нагляду та

контролю за дотриманням трудового законодавства в межах підприємства, де він є керівником.

Згідно Проекту Трудового кодексу України від 2012 р. роботодавець - це юридична (підприємство, установа чи організація) або фізична особа, яка в межах трудових відносин використовує працю фізичних осіб. Роботодавцем може бути фізична особа, яка має повну цивільну дієздатність.

При цьому юридична особа може бути роботодавцем незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, галузевої належності, підпорядкування та інших ознак. Повноваження юридичної особи як роботодавця реалізуються її органами та посадовими особами відповідно до законодавства, її установчих документів і нормативних актів.

У разі здійснення окремих повноважень роботодавця стосовно певних працівників загальними зборами, установчими документами чи нормативними актами роботодавця, що приймаються загальними зборами, визначається постійно діючий орган чи посадова особа, які вирішують невідкладні питання, пов'язані з реалізацією працівником своїх прав та виконанням ним обов'язків. Невизначення такого органу чи посадової особи або тимчасова відсутність посадової особи не може бути перешкодою для реалізації трудових прав працівника (ст. 24) [82].

Як слушно зазначає О. М.Ярошенко, «застосування норм трудового права роботодавцем має декілька етапів:

- установленім фактичної основи справи. Мета цієї стадії - досягнення фактичної об'єктивної істини;
- вибір норми трудового права, що підлягає застосуванню до даних фактичних обставин, тобто кваліфікація фактів, обставин справи. Саме на цій стадії суб'єкт правозастосовної діяльності стикається з необхідністю вирішити конкретну ситуацію в умовах існування прогалин у трудовому праві;
- після появи переконаності правозастосувача у правильності обраної норми трудового права й можливості її поширення саме на даний

випадок, виноситься рішення, тобто видається правозастосовний акт - офіційний правовий документ, що містить індивідуальний владний припис, винесений відповідним компетентним органом у результаті вирішення конкретної юридичної справи» [83, с.330].

Таким чином, протягом здійснення своєї правозастосовної діяльності роботодавець має контролювати відповідність такої діяльності встановленим правилам, нормам і нормативам.

При цьому нормотворча діяльність на підприємстві в організації чи установі також відбувається під наглядом і контролем роботодавця, навіть тоді коли роботодавець приймає односторонні нормативно-правові акти. Так, згідно ст. 13 проекту Трудового кодексу України 2012 р. роботодавець має право приймати нормативні акти у сфері праці шляхом видання наказів, розпоряджень, рішень. Нормативні акти роботодавця не можуть суперечити актам трудового законодавства, колективним угодам, колективному договору, а також установчим документам роботодавця - юридичної особи. Нормативні акти роботодавця приймаються ним самостійно. У випадках, передбачених законом, колективними угодами та договорами, такі акти приймаються роботодавцем з урахуванням пропозицій чи за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) [82].

Отже, предметом нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства на підприємстві, в організації чи установі, що здійснюється роботодавцем, є внутрішні управлінські правовідносини, що виникають у процесі застосування норм трудового права, а саме - діяльність, яка виявляється в роботі підпорядкованих посадових осіб підприємства, організації чи установи, зайнятих у здійсненні відбору та прийняття на роботу працівників, оформленні та укладенні трудового договору, виданні управлінських рішень, забезпеченні безпечних умов праці, забезпеченні охорони праці, нарахуванні та своєчасної виплати заробітної плати тощо, а

також дії цих осіб з планування, організації, координації, обліку, контролю та аналізу стану дотримання трудового законодавства.

Таким чином, внутрішній нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства на підприємстві, в організації чи установі здійснюється безпосередньо роботодавцем - це і є його власна контрольна діяльність.

О. Г. Середа справедливо відзначає, що «контроль на окремому підприємстві, організації чи установі, який здійснюється роботодавцем, має певні особливості:

- з одного боку - роботодавець контролює своїх заступників і безпосередньо підпорядкованих йому начальників структурних підрозділів і всіх працівників,
- з іншого - є сам підзвітним і підконтрольним державним і громадським органам нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства» [84].

Аналізуючи вищевикладене, слід зробити висновок про те, що система суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства досить розгалужена і тому для досягнення позитивного результату та підвищення ефективності контрольної діяльності, органи, які входять до цієї системи повинні взаємодіяти між собою, координувати свою роботу. Аналіз діючого законодавства та практики його застосування дозволяє виявити такі основні види нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю: державний, особливими різновидами якого є відомчий та муніципальний; судовий, де необхідно виділити перш за все нагляд за дотриманням конституційних прав і свобод працівника; прокурорський нагляд, який займає проміжне місце між державним і судовим, і нарешті - громадський контроль. Кожен з них здійснюється різноманітними органами, які наділені відповідною компетенцією та колом піднаглядових (підконтрольних) об'єктів [4, с.489]. Вважаємо, що правильним буде такий розподіл повноважень між органами нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, де нагляд за

додержанням та правильним застосуванням законів здійснюється тільки органами прокуратури, інші органи здійснюють тільки контроль за додержанням законодавства про працю. Виходячи з цього, необхідно привести назви контролюючих органів в сфері трудових та тісно пов'язаних із ними відносин у відповідність до їх діяльності. До зазначених видів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю слід додати нагляд та контроль роботодавця або уповноваженого ним органу.

Для збільшення ефективності функціонування системи органів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні, необхідне підвищення ролі Уповноваженого з прав людини в Україні. Зокрема, необхідне проведення диференціації функцій контролю за сферами реалізації прав громадян і розширення повноважень в попередженні порушень та правозастосуванні з посиленням організаційної незалежності цієї правозахисної організації. Важливим також є посилення ролі профспілок в частині здійснення нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

Висновки до розділу 1

Таким чином, проаналізувавши юридичну природу та сутність відносин нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, слід зробити наступні висновки:

1. У зв'язку з побудовою в Україні ринкової економіки відбувається поступове зменшення регулюючої ролі держави в трудових відносинах, що має супроводжуватись посиленням контролюючої функції, особливо на тій перехідній стадії, на якій знаходиться суспільство.

2. Питанням нагляду й контролю приділялась увага представників різних наук, але основне місце серед них займають роботи спеціалістів у сфері адміністративного права. І це цілком природно, адже правовідносини нагляду і контролю тісно пов'язані з поняттям державного управління і

мають державно-владний характер, оскільки органи нагляду та контролю наділені державною владними повноваженнями щодо роботодавців.

3. У державному управлінні контроль перебуває у тісному зв'язку з іншими функціями управління й разом з тим призначений для оцінки відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять перед управлінням. Контроль забезпечує конкретність управління й здійснення його відповідно до прийнятих рішень. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання непрогнозованих результатів.

4. Контроль здійснюється усіма суб'єктами управління, але його обсяг, форми й методи диференціюються від ієрархічного рівня конкретного структурного підрозділу, специфіки цілей і завдань останнього. Так, в низових підрозділах, в діяльності посадових осіб, які керують безпосередніми виконавцями, контроль прямо пов'язаний з конкретним впливом, поточним розпорядництвом. З підвищенням рівня управління, керівник вже має більшу можливість зосередити увагу на здійсненні контрольних дій.

5. Нагляд здійснюється спеціальними органами, відомчими службами, для яких така функція є найважливішою. Суб'єкти наглядової діяльності наділені функціональною владою, широкими надвідомчими повноваженнями, їх діяльність - різновид міжгалузевого управління. Його суб'єктами можуть бути як державні, так і громадські, релігійні та інші недержавні організації, а також громадяни.

6. 26 квітня 2017 року Кабінетом Міністрів України прийнято постанову № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою затверджено Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю та Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю. Проте постановою

Шостого апеляційного адміністративного суду від 14.05.2019 у судовій справі № 826/8917/17 зазначену постанову скасовано. Тому інституційна спроможність здійснення нагляду і контролю у сфері реалізації конституційного права громадян на працю на момент захисту дисертаційної роботи дерегульована. У зв'язку з цим в країні виник певний правовий колапс: з одного боку створена і належним чином функціонує система органів контролю і нагляду, з іншого – відсутній нормативно правовий акт, що регламентує її діяльність. Оскільки постанова №295 втратила чинність, то будь-які інспекційні відвідування та невізні інспектування, які тривають, або призначені згідно із цією постановою, мають бути скасовані.

7. Аналіз змісту постанови Шостого апеляційного адміністративного суду дозволяє зробити висновок Надалі перевірки Держпраці, а також робота місцевих інспекцій з праці будуть здійснюватися в межах Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» .

Тобто скасування Порядку №295 не означає, що Держпраці не може проводити перевірок. Але вона має їх проводити в межах загальних правил, передбачених Законом. Проте порядку проведення таких перевірок для Держпраці Закон «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» не містить. Саме тому ми ініціюємо внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (Додаток 1).

8. Аналіз діючого законодавства та практики його застосування дозволяє виявити такі основні види нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю: державний, особливими різновидами якого є відомчий та муніципальний; судовий, де необхідно виділити перш за все нагляд за дотриманням конституційних прав і свобод працівника. Кожен з них здійснюється різноманітними органами, які наділені відповідною компетенцією та колом піднаглядових (підконтрольних) об'єктів. До зазначених видів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про

працю слід додати також нагляд та контроль роботодавця або уповноваженого ним органу.

9. Для збільшення ефективності функціонування системи органів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні, необхідне підвищення ролі Уповноваженого з прав людини в Україні. Зокрема, необхідне проведення диференціації функцій контролю за сферами реалізації прав громадян і розширення повноважень в попередженні порушень та правозастосуванні з посиленням організаційної незалежності цієї правозахисної організації. Важливим також є посилення ролі профспілок в частині здійснення нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

10. Зміст контрольно-наглядової діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю та охорону праці певною мірою виявляється і в їх компетенції. В процесі реалізації контрольно-наглядових функцій компетентні органи держави можуть застосовувати комплекс прав, наданих їм для використання в правовідносинах з підлеглими чи непідлеглими об'єктами управління. Крім того, як уже відзначалось, для забезпечення ефективності контрольно-наглядової діяльності органи управління в сфері охорони праці всіх рівнів наділені певними спеціальними повноваженнями.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

2.1. Адміністративно-правове регулювання контрольної та наглядової діяльності в сфері трудових правовідносин

«Ніхто і ні за яку ціну не може бути звільнений від закону в просвітленій державі.» (Ж.-Ж. Руссо)

Права, обов'язки, відповідальність суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, порядок здійснення закріплені низкою нормативно-правових актів, різних за характером, природою та юридичною силою.

Основні з нормативно-правових актів, регулюючих контрольну та наглядову діяльність в системі трудових правовідносин: Конституція України [1]. Кодекс законів про працю України [66], Кодекс цивільного захисту України [77], Закон України «Про охорону праці» [85], Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [104], Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [86], «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [184], Положення про Державну службу України з питань праці. [173], Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України [88], Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України [89], Типове положення про діяльність уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці [90] та ін.

Перш ніж розглядати нормативно-правовий акт в сфері нагляду й контролю за дотриманням законодавства про працю доцільно буде звернути увагу загальнотеоретичне поняття нормативно-правового акту.

Сьогодні в теорії права існує багато думок і точок зору щодо розуміння суті й основних властивостей, якостей та ознак нормативно-правового акту. Зокрема, Л.Л. Бочарова зазначає: «Нормативно-правовий акт - це офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженими суб'єктами правотворчості у визначеному законом порядку і формі, який містить норми права» [91, с.296]. В.В. Лазарев під нормативними правовими актами розуміє акти, які встановлюють норми права, що вводять їх в дію, змінюють або відміняють правила загального характеру [92, с.124]. «Нормативно-правовий акт, - вказує В.О. Котюк, - це юридичний документ, який має загальнообов'язковий характер, прийнятий компетентними державними органами, підтримується і охороняється державною владою від порушень, направлений на регулювання суспільних відносин і охорону соціальних цінностей» [93, с.37-38].

За думкою В.С. Нерсисянца, поняття «нормативно-правові акти» охоплює широкий комплекс актів правотворчості, прийнятих органами законодавчої, виконавчої, а іноді й судової влади. Нормативно-правовими актами вони називаються тому, що містять норми права. По суті дане поняття є синонімом поняття «законодавство» в широкому значенні. Це основне джерело права в країнах романо-германського правового сімейства [94, с.272]. «Нормативно-правовий акт являє собою письмовий документ, за допомогою якого правотворчий орган в межах своєї компетенції вносить зміну в систему діючих норм права шляхом прийняття нових норм права або рішення, спрямованого на відміну застарілих актів», - у свою чергу відмічає В.М. Сирих [95, с.194]. «Нормативно-правовий акт, - зазначає С.О. Комаров, - це письмовий документ відповідного державного органу, яким встановлюються, змінюються або припиняються норми права, що містять правила загального характеру» [96, с.224].

Вищевикладене дослідження думок, позицій науковців в сфері теорії держави і права, дозволяє виокремити такі ознаки узагальненої категорії нормативно-правового акта:

- вони виходять від держави, виявляють збалансовану державну волю;
- виражаються в письмово-документальній формі, мають об'єктивний характер і виступають як юридичні документи, що виражають реальність правових норм або процес їх реалізації, мають вольовий характер;
- приймаються або санкціонуються уповноваженими органами держави (правотворчими органами) чи народом (референдумом);
- завжди містять норми права або змінюють (відмінюють) діючі, чітко формулюють зміст юридичних прав та обов'язків;
- приймаються з дотриманням певної процедури;
- через них населення отримує інформацію про зміст права - правові знання, про суб'єктивні права і обов'язки;
- їх реалізація забезпечується комплексом заходів державного примусу;
- вони підлягають обов'язковій державній реєстрації та обліку;
- публікуються в офіційних спеціальних виданнях з обов'язковою відповідністю автентичності тексту офіційного примірника.

Аналіз точок зору вчених відносно суті, природи, ознак загальнотеоретичного поняття нормативно-правового акта дозволяє виділити методологічні засади щодо розуміння такого їх різновиду, як нормативні акти, що покликані регулювати нагляд й контроль за дотриманням трудового законодавства. По-перше, загальне поняття нормативного акта і поняття нормативного акта в сфері досліджуваного різновиду контрольно-наглядової діяльності співвідносяться між собою як ціле і частина, тому їм притаманні однакові основні якості, риси і властивості. По-друге, деякі відмінності змісту категорії «нормативно-правовий акт в сфері нагляду й контролю за дотриманням законодавства про працю» обумовлюються саме досліджуваною групою контрольно-наглядових відносин та відповідними правотворчими органами.

Отже, щодо нормативно-правових актів в сфері нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю України можна дати таке визначення: «Нормативно-правовий акт в сфері нагляду й контролю за

дотриманням трудового законодавства - це виражений в письмово-документальній формі юридичний акт, який приймається спеціально уповноваженими державою суб'єктами управління контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється стосовно забезпечення дисципліни і законності в процесі регулювання й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин». Природно, це і закони України, і постанови Верховної Ради України, і накази та розпорядження Президента України, і постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, і нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю.

Переважна більшість з них належить до підзаконних нормативно-правових актів. «Підзаконний нормативно-правовий акт – це акт, який видається відповідно до закону, на основі закону, для конкретизації законодавчих приписів та їх трактовки або встановлення первинних норм». Підзаконність нормативно-правових актів не означає їх меншу юридичну обов'язковість. Вони володіють потрібною юридичною силою. Правда, їх юридична сила не має такої ж всезагальності й верховенства, які властиві законам. Однак вони займають важливе місце у всій системі нормативного регулювання, бо забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання усього комплексу суспільних відносин», - робить аргументовані висновки доктор юридичних наук, професор О.Ф.Скакун [97, с. 362]. Підзаконні нормативні акти, з точки зору В.Н.Хропанюка, базуються на законі й не протирічать йому. «Підзаконні акти володіють меншою юридичною силою та не можуть протистояти їм. Ефективне регулювання суспільних відносин має місце тоді, коли загальні інтереси узгоджуються з індивідуальними інтересами. Підзаконні акти саме й призначені конкретизувати основні, принципові положення законів відповідно до своєрідності різних індивідуальних інтересів» [98, с. 244].

Отже, основними якостями, рисами, властивостями підзаконних нормативно-правових актів є те, що вони: мають меншу від законів

юридичну силу; приймаються на основі і у розвиток законодавчих положень; не повинні суперечити законом України; приймаються різними за природою і характерними правотворчими суб'єктами.

Чисельність державних органів, компетентних приймати нормативно-правові акти в сфері організації нагляду і контролю за додержанням законодавства України про працю, призводить до того, що правове регулювання відповідних відносин здійснюється за допомогою великої кількості таких актів, їх сотні. Однак було б неправильним розглядати загал означеного різновиду нормативно-правових актів як механічний конгломерат, де кожний акт діє сам по собі, поза усякого зв'язку з іншими. Навпаки, усі компоненти цього загалу знаходяться між собою в постійному зв'язку. Кожний нормативно-правовий акт діє на своєму рівні постільки, поскільки існує ще ряд доповнюючих, розвиваючих, конкретизуючих його актів. Усі правотворчі органи в сфері нормативного забезпечення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, стоять перед складною і не завжди правильно вирішуваною ними проблемою: потрібно прийняти такі нормативно-правові приписи, котрі б вносили новий елемент в правове регулювання і одночасно були узгоджені з Конституцією України [1] та нормами, прийнятими вищестоящими органами. В ідеалі, система нормативно-правових актів, що розглядаються, не повинна містити логічних суперечностей, колізій. Новий акт має органічно вбудовуватись в систему діючих актів та посилювати, а не нейтралізувати або й зовсім руйнувати її регулятивний вплив на суспільні відносини в сфері організації нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю України.

Узгодженість нормативно-правових актів забезпечується двома способами: встановленням кожному державному органу чітких меж його правотворчої діяльності; послідовним проведенням ієрархічного зв'язку між нормативно-правовими актами.

Останнє виражається в тому, що кожний нормативно-правовий акт не може суперечити нормативно-правовим актам вищого правотворчого органу.

Як пише з цього приводу О.Ф. Скакун: «Підзаконні нормативні акти розрізняються за юридичною силою. Юридична сила підзаконних нормативних актів залежить від статусу органів держави, що видають ці акти, їх компетенції, а також характеру й призначення самих актів. Акт нижчестоящої державної інстанції має знаходитись не лише «під законом», але й під нормативними актами усіх вищестоящих державних органів, яким він повинен відповідати» [99, с.362].

Відтак, розмежовані за юридичною силою нормативно-правові акти в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства утворюють структурний ряд, в якому кожний з його елементів займає чітко визначене місце, тобто створюють відповідну систему.

Отже, аналіз системи зазначених нормативно-правових актів показує, що їх сутність не зводиться до простої сукупності нормативно-правових актів, а являє собою багаторівневу та високоорганізовану структуру, в якій кожен нормативно-правовий акт діє не сам по собі, а в тісному зв'язку з іншими нормативно-правовими актами, регулюючими різні сторони тих чи інших суспільних відносин.

Система нормативно-правових актів в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства функціонує в єдності трьох структурних утворень: вертикальної (ієрархічної), централізованої системи; горизонтальної (галузевої, децентралізованої) і загальної (національної).

Для характеристики кожного з названих вище структурних утворень системи нормативно-правових актів в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства велике значення мають їх первинні елементи - нормативно-правові акти, зокрема ознаки і особливості останніх. Саме в ознаках відображені основні характеристики нормативно-правового акта: юридична сила, специфіка норм права, в них містяться суспільні відносини, які вони регулюють.

До ознак системи нормативно-правових актів в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства необхідно виділити ще такі:

- формальна визначеність нормативно-правових актів, що входять в систему нормативно-правових актів в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, тобто їх чітке оформлення з відповідними реквізитами, вираз їх зовнішньої форми із зазначенням на відповідні права і обов'язки, наявність в них інших норм трудового права;
- загальнообов'язковість, що означає незаперечність правових положень, безперечність дотримання норм права, гарантією чого виступають державні органи законодавчої та виконавчої влади, які приймають ці акти, а також Конституційний суд України, який може їх визнати недійсними через неконституційність їх в цілому або їх окремих положень;
- загальновідомості, що означає їх офіційне оприлюднення, доведення до відома конкретних адресатів відповідно до встановленого порядку опублікування правових приписів;
- взаємозумовленість метою і завданнями трудового законодавства;
- функціональна спрямованість системи нормативно-правових актів в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, що означає його спрямованість на здійснення функцій трудового права, внутрішня структурованість, що означає чітку побудову системи нормативно-правових актів в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства;
- ієрархічність системи нормативно-правових актів в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, що полягає в існуванні актів, що мають вищу юридичну силу в порівнянні один з одним. Остання ознака є загальноприйнятою у науковому колі. Сформульовані нами ознаки є компіляцією всіх оброблених нами джерел, в яких згадуються ознаки трудового законодавства та нормативно-правових

актів в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства.

Доповнюючи комплекс ознак системи нормативно-правових актів в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, відзначимо, що вона є частиною системи трудового законодавства, що є самостійною галуззю українського законодавства, взаємодіє як підсистема з фінансовим, кримінальним, адміністративним, цивільним та іншими видами законодавства. Ця ознака є надзвичайно важливим в контексті усунення дублювання законодавчих положень, забезпечення та реалізації принципу єдності і диференціації умов праці.

Ще однією ознакою, який розкриває сутність системи нормативно-правових актів в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, є її узгодженість з вже наявними правилами поведінки, вираженими в нормативно-правових актах, які діють на момент зміни системи трудового законодавства. Відсутність такої узгодженості призводить до неухильного зростання прогалин і колізій, які необхідно заповнювати шляхом здійснення правозастосовчої практики. Так, Українська держава характеризується тим, що обмежує себе саме чинними правовими нормами, яким зобов'язані підкорятися всі без винятку державні органи, їх посадові особи, юридичні та фізичні особи. Так, з'являється необхідність у формуванні правової держави на основі завершення розробки проекту Трудового кодексу України, інших законів, які мають значення для розвитку демократичних засад в країні, удосконаленні чинного законодавства в галузі праці, з урахуванням практики, що склалася в процесі цих перетворень. Настав час усунення колізій та прогалин в чинному законодавстві про працю.

Таким чином, систему нормативно-правових актів в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства утворюють наступні елементи: Закони України; укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; нормативно-

правові акти міністрів та інших центральних органів виконавчої влади; нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій; нормативно-правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування; локальні нормативно-правові акти. До останніх належать акти, що видаються в межах підприємств, установ, організацій для регламентації своїх внутрішніх питань щодо охорони праці та нагляду й контролю за додержанням трудового законодавства.

Зазначений структурний ряд розглянутої системи нормативно-правових актів характеризується ієрархічним поєднанням його елементів, що виступає як необхідний, закономірний зв'язок цієї системи. Ієрархічний зв'язок виявляється у тому, що нормативні акти мають в структурному ряді певне місце і не можуть містити норм, які суперечать вищестоящим актам. У свою чергу, кожний нормативно-правовий акт виступає вихідною правовою базою для нормативних актів, розташованих в структурному ряді після нього. Як наслідок, нормативний правовий акт, що порушує ієрархічний зв'язок та містить норми, котрі суперечать вищестоящим актам, не підлягає застосуванню в конкретних відносинах, бо не володіє властивостями, необхідними для акта, який містить дійсні норми права. Практична значущість такого структурного ряду нормативно-правових актів, покликаних регулювати відносини в сфері нагляду й контролю за додержанням законодавства України про працю, полягає в забезпеченні їх ефективної систематизації: і інкорпорація, і кодифікація мають здійснюватись лише з урахуванням ієрархічної побудови зв'язку досліджуваної групи нормативно-правових актів. Це дозволить запобігти дублюванню, колізії відповідних правових приписів, підвищить результативність впливу останніх на відносини, що виникають в процесі здійснення розглядуваного різновиду контрольної-наглядової діяльності.

Вищенаведене дозволяє зробити такий висновок: нормативно-правове забезпечення організації нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України - це цілеспрямована діяльність держави у особі

спеціально уповноважених органів та посадових осіб по врегулюванню за допомогою нормативно-правових актів та інших засобів юридичної техніки найважливіших відносин, що виникають в процесі контрольно-наглядової діяльності щодо забезпечення дисципліни та законності в процесі регулювання і реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин.

На зростаючу важливість правового забезпечення різних груп суспільних відносин неодноразово вказувалось вченими у загальній і спеціальній літературі. С.Селіванов з цього приводу пише: «Історичний процес ускладнення суспільного буття, стрімке зростання рівня технологічного розвитку об'єктивно зумовлюють збільшення потреби у прогностичних засадах суспільної свідомості, значущості сукупного суспільного інтелекту, підвищення ролі духовних засад виробництва у житті людства, зростання ролі суб'єктивних чинників у соціальних процесах, що жодною мірою не ставить під сумнів значущість ролі матеріальних факторів у процесі соціального буття. Ця закономірність зумовлює необхідність не тільки розширення нормативно-юридичного поля розвитку українських суспільних відносин, створення не просто кількісно нового законодавства, а й формування нової вітчизняної справді цілісної системи права, створення якісно нового за змістом і суттю законодавства – правового» [99, с. 11-12].

Формування в Україні правової держави пов'язане з максимальним забезпеченням прав і свобод людини, відповідальності держави перед громадянином, з підвищенням авторитету закону, його суворим дотриманням всіма державними органами, з ефективністю правоохоронних органів.

Важливість дослідження якісних й кількісних параметрів нормативно-правового забезпечення здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства підкреслюють багато теоретичних положень. А саме: право, виступаючи багато аспектним соціальним явищем, яке формується на перетині правової свідомості і правової практики [100, с.83-84], в решті-решт завжди за своїм змістом ототожнюється з системою правових норм, а за формою - з системою правових приписів

(законодавством) [101, с.33; 102, с.125]. Усвідомлення природи, змісту і сутності реально існуючих суспільних відносин, що за даних соціально-політичних умов мають і можуть бути за допомогою юридичних норм і всіх інших юридичних засобів нормативно врегульовані, упорядковані, захищені і спрямовані у своєму розвитку на суспільні потреби, дозволяє не тільки сприйняти їх як предмет правового регулювання, а й більш глибоко пізнати значення і роль права (його статичну і динамічну характеристики) в життєдіяльності суспільства [103, с.10].

Вивчення змісту кожного нормативного акта, покликаного регулювати відносини щодо забезпечення дисципліни і законності в процесі реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин дозволить виявити прогалини, колізії та суперечливість правових норм, сприятиме удосконаленню системного нормативно-правового впливу на процес здійснення контрольно-наглядової діяльності стосовно дотримання законодавства про працю України.

Слід також відзначити, що удосконалення системного нормативно-правового впливу на процес здійснення контрольно-наглядової діяльності стосовно дотримання законодавства про працю України повинно відповідати принципам державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Згідно зі ст.3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», державний контроль здійснюється за такими принципами: пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав суб'єкту господарювання; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю); наявності підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду

(контролю); відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю); невторчання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства; дотримання умов міжнародних договорів України; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян; наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади» [104].

З наведеного можна побачити, що законом встановлено вичерпний перелік принципів для органів державної влади. Однак, контроль дотримання законодавства про працю здійснюється не лише органами державної влади, а й іншими суб'єктами, розглянутими вище. Крім того, зазначена норма права не передбачає інших важливих для цієї діяльності принципів. Тому пропонуємо доповнити ст.3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» такими принципами:

1) свободи господарської діяльності та відповідальності за порушення законодавства про працю. Принцип свободи господарювання у цій сфері передбачає можливість підконтрольних суб'єктів діяти на свій розсуд в нормативно-правових межах. Для господарюючих суб'єктів діє принцип «дозволено все, що не заборонено». Держава встановлює загальнообов'язкові правила, певні рамки поведінки, за межі яких підконтрольні суб'єкти виходити не можуть. Якщо ж підконтрольний суб'єкт порушує загальнообов'язкові правила поведінки, встановлені державою, до нього застосовуються примусові заходи впливу не гативного характеру, а саме господарсько - правова відповідальність;

2) економічна ефективність, вжитих суб'єктами контролю заходів та соціальна справедливість. Запропоновані принципи сприятимуть підвищенню рівня дотримання трудових прав працівників.

Отже, розглянувши питання правового забезпечення контрольної та наглядової діяльності в системі трудових правовідносин можна зробити висновки:

1. Загальне поняття нормативного акта і поняття нормативного акта в сфері досліджуваного різновиду контрольної-наглядової діяльності співвідносяться між собою як ціле і частина, тому їм притаманні однакові основні якості, риси і властивості. Декотрі відмінності змісту категорії "нормативно-правовий акт в сфері нагляду й контролю за дотриманням законодавства про працю" обумовлюються саме досліджуваною групою контрольної-наглядових відносин та відповідними правотворчими органами. Визначення загального поняття нормативно-правового акта з логічною послідовністю дозволить визначити й поняття нормативно-правового акта в сфері нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства.

2. Нормативно-правовий акт в сфері нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства - це виражений в письмово-документальній формі юридичний акт, який приймається спеціально уповноваженими державою суб'єктами управління контрольної-наглядовою діяльністю, що здійснюється стосовно забезпечення дисципліни і законності в процесі регулювання й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин.

3. Нормативно-правове забезпечення організації нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України - це цілеспрямована діяльність держави у особі спеціально уповноважених органів та посадових осіб по врегулюванню за допомогою нормативно-правових актів та інших засобів юридичної техніки найважливіших відносин, що виникають в процесі контрольної-наглядової діяльності щодо забезпечення дисципліни та

законності в процесі регулювання і реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин.

4. Удосконалення системного нормативно-правового впливу на процес здійснення контрольно-наглядової діяльності стосовно дотримання законодавства про працю України повинно відповідати принципам державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Водночас перелік цих принципів, наведених у ст.3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», доцільно доповнити такими принципами: свобода господарської діяльності та відповідальність за порушення законодавства про працю; економічна ефективність, вжитих суб'єктами контролю заходів та соціальна справедливість.

2.2. Повноваження окремих суб'єктів публічного контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства

«У владі, якщо ви бажаєте щось сказати, попросіть чоловіка. А якщо бажаєте щось зробити, попросіть жінку.» (Маргарет Тетчер)

У теорії держави і права під реалізацією повноважень державних органів прийнято розуміти видання цими органами від імені держави юридично обов'язкових нормативних і індивідуальних актів, здійснення ними нагляду і контролю за суворим і неухильним дотриманням вимог, що містяться в даних актах, забезпечення захисту цих вимог від порушень шляхом застосування встановлених законодавством заходів, в тому числі в необхідних випадках і заходів державного примусу [153, с.345].

З наведеного визначення державно-владних повноважень можна зробити висновок про те, що вони включають в себе сукупність заходів, які може використовувати відповідний державний орган для виконання покладених на нього функцій.

Державний нагляд і контроль за дотриманням трудових прав працівників є однією з функцій держави. У ст. 3 Конституції України зазначено Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. [1].

Сказане повною мірою відноситься до прав і свобод людини і громадянина у сфері праці та захисту трудових прав, і законних інтересів фізичних осіб, що вступили або мають намір вступити в трудові відносини. У зв'язку з викладеним, на наш погляд, повноваження перерахованих

державних органів, які здійснюють нагляд і контроль за дотриманням трудових прав громадян, можуть бути визначені як сукупність заходів, які ці органи можуть використовувати для захисту прав і свобод людини і громадянина у сфері праці. Застосування цих заходів передбачає відповідне процесуальне оформлення, що дозволяє визнати державний нагляд і контроль не тільки способом, але і процесуальною формою захисту трудових прав працівників.

Повноваження державних органів, нагляду і контролю можна класифікувати в залежності від того, в яких стосунках вони можуть бути реалізовані. Очевидно, що дані повноваження можуть бути реалізовані в стосунках різної предметної належності. В основному у відносинах, що входять, в предмет адміністративного права, а також у відносинах з наглядом і контролю, які включені у предмет трудового права.

На наш погляд, можна виділити наступні особливості повноважень державних органів, що реалізуються в адміністративних відносинах.

По-перше, дані повноваження реалізуються на розсуд відповідного державного органу, тому адміністративні відносини виникають виключно за волевиявленням цього органу.

По-друге, суб'єктами цих відносин є повноважний державний, орган і представники роботодавця, які залучаються до адміністративної відповідальності.

По-третє, змістом цих відносин є право державного органу на залучення представника роботодавця до адміністративної відповідальності, а також обов'язок представника роботодавця нести тягар несприятливих наслідків за адміністративне правопорушення.

По-четверте, підставою припинення цих відносин є витікання терміну залучення до адміністративної відповідальності, а також виконання постанови про адміністративне стягнення.

По-п'яте, дані повноваження мають власне процесуальне оформлення у вигляді протоколу і постанови про адміністративне правопорушення. Даними актами може бути встановлений факт адміністративного порушення.

Повноваження державних органів з нагляду і контролю за дотриманням трудових прав працівників перераховані в нормативних правових актах, що регламентують їх діяльність. На наш погляд, перелік повноважень державних органів з нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права, наявний в чинному законодавстві, не є вичерпним. Органи державного нагляду, виходячи з пріоритету прав і свобод людини і громадянина, можуть застосовувати будь-які не заборонені законодавством заходи з метою захисту трудових прав працівників, наприклад, за клопотанням працівника, який звернувся до суду, може бути проведена експертиза органом державного нагляду за дотриманням норм трудового права. Результати такої експертизи можуть стати доказом у цивільній справі. Висновок державного органу з нагляду і контролю може бути покладено в основу судового рішення про поновлення порушених прав працівника. Очевидно, що в даному випадку державний орган нагляду і контролю виступає на захист трудових прав працівників, використовуючи повноваження, які прямо не передбачені в нормативних правових актах, що регламентують його діяльність. Однак застосування цього способу захисту трудових прав не суперечить законодавству. Отже, конституційний зміст і зміст діяльності органів виконавчої влади по відновленню трудових прав працівників, при здійсненні ними державного нагляду і контролю дозволяє застосовувати повноваження, які прямо не передбачені в законодавстві, але їх застосування не суперечить його змісту.

У зв'язку з викладеним можна виділити наступні види повноважень державних органів з нагляду і контролю за дотриманням трудових прав працівників: 1) повноваження, прямо передбачені законодавством; 2) повноваження, застосування яких не суперечить законодавству. Однак слід зауважити, що повноваження другого виду можуть, бути застосовані

виключно для досягнення конституційно значимих цілей, тобто для забезпечення безпосередньої дії прав і свобод людини і громадянина у сфері праці.

Повноваження державних органів з нагляду і контролю за дотриманням норм, трудового права можуть бути правотворчими і правозастосовчими. Реалізація правотворчих повноважень передбачає видання нормативних правових актів, які поширюються на невизначене коло осіб. Правотворчими повноваженнями володіють Міністерство соціальної політики України, Державна служба України з питань праці, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Реалізація правозастосовчих повноважень припускає видання приписів про усунення порушень трудових прав конкретних працівників, а в ряді випадків і про неприпустимість неправомірної поведінки в майбутньому.

У зв'язку з викладеним можна виділити повноваження щодо державного нагляду і контролю за виданням і дотриманням нормативних правових актів, а також повноваження з контролю за виконанням правозастосовних актів. В даному випадку критерієм класифікації виступає вид діяльності державного органу з нагляду і контролю (правотворча або правозастосовча), а також вид правового акта, яким оформлюються результати даної діяльності (нормативні правові акти або правозастосовчі акти).

Повноваження органів державного нагляду за дотриманням норм трудового права можуть бути також класифіковані залежно від того, для вирішення яких завдань вони можуть бути використані. За цим критерієм вважаємо, можна виділити наступні види повноважень.

По-перше, повноваження, які можуть бути використані для виявлення порушень трудових прав працівників. До них слід віднести право органів державного нагляду і контролю здійснювати перевірки роботодавців на предмет виявлення порушень трудових прав працівників. Реалізація цих повноважень призводить до виникнення відносин з державного нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права, тобто вони виступають в

якості способу їх виникнення. В рамках цих відносин державні органи можуть здійснювати діяльність з виявлення порушень трудових прав працівників. Якщо в результаті цієї діяльності такі порушення не виявлені, то державний орган не може реалізувати інші види повноважень. Однак в тому випадку, коли при її здійсненні, наприклад при проведенні планової перевірки, виявлено локальні нормативні правові акти, що суперечать законодавству, державний орган повинен використовувати передбачені законодавством заходи для усунення виявлених порушень, тобто використовувати повноваження, які мають інше цільове призначення.

По-друге, за цим критерієм можна виділити повноваження, застосовувані для усунення виявлених порушень трудових прав працівників. Реалізація цих повноважень відбувається шляхом видачі обов'язкового для роботодавця правозастосовчого акта. Отже, такі повноваження вимагають належного процесуального оформлення. Тому використання даних повноважень слід, на наш погляд, кваліфікувати як захист трудових прав працівників у формі державного нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права. Відносини з державного нагляду і контролю можуть закінчуватися реалізацією даного виду повноважень, що передбачає усунення роботодавцем виявлених державним органом порушень трудових прав працівників. Хоча даних повноважень недостатньо для того, щоб забезпечити правомірну поведінку роботодавця в майбутньому. Нами зазначалося, що спеціальні органи державного нагляду і контролю, які застосовують норми з охорони праці та санітарні норми і правила, в основному здійснюють свою діяльність в змішаній формі. У зв'язку з цим використання цими органами повноважень щодо усунення конкретних порушень норм трудового права не дозволяє їм виконати покладені на них законодавством функції, оскільки вони повинні забезпечити правомірну поведінку роботодавця в майбутньому, тобто використовувати заходи, покликані виключити можливість аналогічних порушень прав працівників. Тому виникає необхідність використовувати інший вид повноважень.

По-третє, в залежності від розв'язуваних задач при застосуванні повноважень державними органами нагляду і контролю можуть бути виділені повноваження, застосування яких спрямовано на забезпечення правомірної поведінки роботодавців в майбутньому. До числа таких повноважень слід віднести покладання на роботодавця обов'язків щодо дотримання трудових прав працівників в майбутньому, наприклад, покладання на роботодавця обов'язки щодо забезпечення всіх працівників, які виконують трудову функцію в умовах впливу шкідливих або небезпечних факторів, індивідуальними засобами захисту відповідно до законодавства, покликаним нівелювати такий вплив на здоров'я працівників.

Державні органи, що здійснюють державний нагляд і контроль за дотриманням норм трудового права використовують сукупність розглянутих повноважень з метою відновлення трудових прав працівників.

Повноваження можуть бути класифіковані залежно від того, який орган використовує їх для усунення порушень трудових прав. За цим критерієм можна виділити наступні види повноважень державних органів з нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права.

По-перше, з даного критерію можуть бути виділені повноваження Міністерства соціальної політики України Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики) є центральним органом виконавчої влади, діяльність даного координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну політику у сфері праці та соціального захисту, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, пенсійного страхування та соціального діалогу. Основними завданнями Мінсоцполітики є: забезпечення формування державної політики у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, у сфері промислової безпеки, охорони праці, поводження з вибуховими матеріалами, щодо здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю, зайнятість населення,

загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб; щодо забезпечення державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій для населення; аналізує стан ринку праці, готує пропозиції щодо регулювання ринку праці та зайнятості населення; розробляє та вносить в установленому порядку пропозиції щодо зайнятості населення, у тому числі надання громадянам додаткових гарантій у сприянні працевлаштуванню, щодо попиту та пропонування робочої сили на ринку праці, соціального захисту від безробіття, професійного навчання, регулювання трудової міграції громадян України; здійснює в установленому порядку повідомну реєстрацію галузевих (міжгалузевих) і територіальних (обласних та республіканської) колективних угод; здійснює ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном та контроль за дотриманням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов; розробляє та вносить в установленому порядку пропозиції щодо визначення розміру мінімальної заробітної плати, робочого часу та часу відпочинку, умов оплати праці працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються чи дотуються з державного бюджету, грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу відповідно до закону; розробляє і затверджує міжгалузеві кваліфікаційні характеристики посад керівників, професіоналів, фахівців, технічних службовців та професій робітників, включених до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників, погоджує галузеві кваліфікаційні характеристики; розробляє в установленому порядку Класифікатор професій та готує пропозиції щодо внесення до нього змін; готує пропозиції щодо організації та нормування праці; розробляє і затверджує міжгалузеві норми праці; проводить моніторинг у сфері оплати та нормування праці; координує діяльність центральних органів виконавчої влади з формування та

забезпечення реалізації державної політики у сфері соціального діалогу, з питань колективно-договірного регулювання трудових і соціально-економічних відносин, взаємодії з Національною тристоронньою соціально-економічною радою. [164]

По-друге, Державна служба України з питань праці це центральний орган виконавчої влади України, утворений відповідно до вимог постановою Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», в результаті реорганізації шляхом злиття Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки та Державної інспекції з питань праці, а також передачі Держсанепідслужбою функцій з реалізації державної політики у сфері гігієни праці та дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників. В межах своїх повноважень держпраці: готує та подає в установленому порядку пропозиції щодо формування державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб, державного ринкового нагляду у межах сфери своєї відповідальності; здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про працю юридичними особами, у тому числі їх структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами, та фізичними особами, які використовують найману працю; здійснює державний нагляд за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення виконавчими органами міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та центральними органами виконавчої влади; здійснює контроль за

якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці; здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства про працю, зайнятість населення в частині дотримання прав громадян під час прийому на роботу та працівників під час звільнення з роботи; використання праці іноземців та осіб без громадянства; наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця; дотримання прав і гарантій стосовно працевлаштування громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню; провадження діяльності з надання послуг з посередництва та працевлаштування; здійснює контроль за дотриманням вимог законодавства про рекламу щодо реклами про вакансії (прийом на роботу); здійснює державний контроль за дотриманням підприємствами, установами та організаціями, у тому числі підприємствами, організаціями громадських організацій інвалідів, фізичними особами, які використовують найману працю; здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства у сфері охорони праці в частині безпечного ведення робіт, гігієни праці, промислової безпеки, безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення; проводить моніторинг у сфері оплати праці в частині своєчасної і не нижче визначеного державною мінімального розміру оплати праці. [173]

По-третє, місцеві державні адміністрації відповідно до ст.16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999р. № 586-XIV в межах, визначених Конституцією та законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державною мінімального розміру оплатою праці. Для реалізації наданих повноважень, згідно ст.28 Закону, вони мають право проводити перевірку стану додержання Конституції України та Законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форми власності і підпорядкування.

Тривалий період визначальним нормативно – правовим актом була Постанова КМУ від 26 квітня 2017 р. № 295 "Про деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Постановою затверджено порядок проведення інспекційних відвідувань та невиїзних інспектувань, які замінили планові та позапланові перевірки. Перевірки здійснювалися інспекторами праці Державної служби України з питань праці («Держпраці»), а також інспекторами виконавчих органів місцевих рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад. Останні мали право перевіряти дотримання законодавства про працю тільки з питань оплати праці та оформлення трудових відносин. Саме тому, до прийняття постанови Шостого апеляційного адміністративного суду, якою визнано Постанову КМУ від 26 квітня 2017 р. № 295 нечинною, базовим критерієм класифікації повноважень органів, які здійснюють нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю був поділ їх на повноваження інспекторів праці Держпраці, а також повноваження інспекторів виконавчих органів місцевих рад міст обласного значення та ОТГ.

Повноваження державних органів щодо нагляду за дотриманням норм трудового права можуть бути класифіковані і за іншими критеріями. На наш погляд, доцільно виділяти загальні і спеціальні повноваження органів здійснюють державний нагляд за додержанням законодавства про працю.

Загальними повноваженнями, вважаємо, можуть бути названі ті з них, які не мають будь-яких особливостей при реалізації з метою відновлення трудових прав працівників. Загальні повноваження можуть бути визнані такими в силу того, що вони мають загальний характер при здійсненні діяльності з нагляду і контролю за дотриманням трудових прав працівників, тобто вони можуть бути використані всіма органами державного нагляду і контролю.

У свою чергу спеціальні повноваження мають особливості при їх використанні для відновлення трудових прав працівників. На нашу думку,

можна виділити наступні критерії для визначення спеціальних повноважень: 1) наявність спеціального об'єкта, державного нагляду та контролю; 2) наявність особливих повноважень для усунення порушень трудових прав працівників; 3) наявність органів, що володіють спеціальними повноваженнями. Кожен з перелічених критеріїв може бути використаний для визнання повноважень державних органів спеціальними. Тоді як відсутність зазначених критеріїв дозволяє визнати повноваження загальними. Отже, спеціальні повноваження відрізняються від загальних за переліченими критеріями, які, на наш погляд, мають правове значення. У зв'язку з цим, вважаємо, виникає необхідність розглянути загальні і спеціальні повноваження державних органів, нагляду і контролю, визначивши значення цих повноважень для відновлення порушених прав працівників.

Загальні повноваження характеризуються тим, що вони можуть бути використані органами державного нагляду для усунення будь-яких порушень трудових прав працівників, вони не мають особливостей при реалізації, які дозволяли б віднести їх до спеціальних повноважень. Але при цьому реалізація спільних повноважень пов'язана з попередніми процесуальним оформленням.

Розподіл повноважень на загальні і спеціальні відображає самостійність адміністративного права як галузі. Однією з головних особливостей даної галузі права називають єдність і диференціацію в регулюванні відносин, що входять в її предмет. Єдність і диференціація проявляється не тільки при створенні норм адміністративного права, але і при їх реалізації.

Державні органи по нагляду і контролю забезпечують реалізацію норм адміністративного права. Тому діяльність цієї системи органів також має безпосередній зв'язок з єдністю і диференціацією адміністративно - правового регулювання трудових відносин.

Органи державного нагляду покликані не тільки застосовувати норми законодавства про працю, а й забезпечувати їх дотримання роботодавцями. У зв'язку з цим діяльність органів державного контролю і нагляду покликана

забезпечити реалізацію єдності і диференціації правозастосування. Таким чином, єдність і диференціація проявляється у правозастосовчій діяльності органів державного нагляду і контролю за дотриманням трудових прав працівників. Застосування єдності і диференціації в правозастосовчій діяльності передбачає наявність відповідних повноважень, які повинні забезпечувати єдність, тобто загальне правове регулювання, а також диференціацію, тобто спеціальне правове регулювання. Сказане, на наш погляд, дозволяє зробити висновок про те, що розподіл повноважень органів державного нагляду і контролю на загальні і спеціальні засноване на єдності та диференціації в правовому регулюванні трудових відносин. Загальні повноваження в цьому випадку мали б забезпечити єдність у правовому регулюванні, тоді як спеціальні повноваження можуть бути використані для забезпечення диференціації в правовому регулюванні трудових відносин. Однак таких повноважень часто буває недостатньо для забезпечення їх реалізації, так як їх застосування не завжди відбувається з урахуванням вимог спеціального законодавства. Із цієї причини поряд із загальними використовуються спеціальні повноваження для реалізації трудових прав працівників, що відображають диференціацію у правовому регулюванні праці. Хоча, загальні повноваження покликані забезпечувати як єдність, так і диференціацію у правовому регулюванні трудових відносин, оскільки вони спрямовані на застосування загальних і спеціальних норм трудового права. У свою чергу спеціальні повноваження застосовуються для захисту трудових прав працівників, які відображають диференціацію у правовому регулюванні праці. Для загальних повноважень державних органів з нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права, на наш погляд, характерні наступні ознаки.

По-перше, вони мають правозастосовчий, а не правотворчий характер, тобто, вони реалізуються у формі видання правозастосовних актів. Дані повноваження покликані, захищати приватно-правові інтереси. Вони не можуть бути використані для захисту публічно-правових інтересів. Хоча

використання загальних повноважень може відбуватися в змішаній формі, що передбачає при виданні правозастосовчого акту не тільки відновлення прав конкретних працівників, а й покладання на роботодавця, обов'язку правомірної поведінки в майбутньому з метою недопущення порушень в майбутньому. В даному випадку відбувається захист невизначеного кола працівників.

По-друге, загальні повноваження передбачені чинним законодавством, вони можуть бути використані різними органами системи державного нагляду та контролю за дотриманням трудових прав працівників з належним процесуальним оформленням. Дані повноваження не можуть бути використані на тій підставі, що вони не заборонені чинним законодавством.

По-третє, загальні повноваження не мають перерахованих ознак спеціальних повноважень, їх реалізація не відображає диференціації в правовому регулюванні трудових відносин.

Органи державного нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права використовують загальні повноваження для виявлення порушень законодавства.

Реалізація загальних повноважень щодо усунення порушень трудових прав, працівників пов'язана з виданням правозастосовчого акта, який покликаний захистити права конкретних працівників від порушень, допущених роботодавцем. Як уже зазначалося, усунення порушень норм трудового права може відбутися тільки після виконання роботодавцем виданого державним органом правозастосовчого акта. Тому саме по собі видання такого акта не гарантує усунення порушень, трудових прав працівників. В даний час в законодавстві відсутні правила примусової реалізації актів органів державного нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права. У цій частині законодавство потребує вдосконалення. Реалізація правозастосовчих актів вимагає регламентації їх вступу в законну силу, а також примусового виконання зазначених актів. Чинне процесуальне законодавство, зокрема, ст. 273 ЦПК України передбачає два варіанти

набрання рішенням суду законної сили: рішення суду набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги всіма учасниками справи, або якщо апеляційну скаргу не було подано.[174]

Вважаємо, доцільно і набрання законної сили правозастосовних актів органів державного нагляду за дотриманням норм трудового права пов'язувати з аналогічними варіантами. Дана пропозиція може бути визнано обґрунтованим і в зв'язку з тим, що норми трудового права в даний час реалізуються за правилами цивільного процесуального законодавства. Отже, вступ правозастосовного акта органу державного нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права, на наш погляд, слід пов'язувати з його оскарженням вищої посадовою особою. Для такого оскарження може бути, встановлений термін в десять днів, який повинен обчислюватися з моменту отримання роботодавцем даного акту. Відсутність такої скарги, а також залишення в силі правозастосовного акта вищою посадовою особою, означатиме вступ правозастосовного акту в законну силу. Таким чином, на наш погляд, правозастосовний акт органів державного нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права, повинен вступати в законну силу в зв'язку з наявністю процедури його оскарження.

Викладене, на наш погляд, дозволяє зробити висновок про те, що наявність загальних повноважень у органів нагляду та контролю за дотриманням трудових прав працівників, їх успішна реалізація не дозволяють в повному обсязі забезпечити правомірну поведінку роботодавців. Реалізація загальних повноважень вимагає попереднього оформлення, що є перешкодою для усунення порушень трудових прав працівників.

Тому повинні існувати спеціальні повноваження, тобто додаткові в порівнянні із загальними заходи, які покликані забезпечити відновлення трудових прав працівників.

Спеціальні повноваження, на наш погляд, повинні забезпечувати виконання норм спеціального законодавства, яке забезпечує диференціацію в

регулюванні трудових відносин. Звичайно, фактори диференціації не виявляються настільки яскраво в правозастосовчій діяльності, як в змісті норм спеціального трудового законодавства. Окремі спеціальні повноваження можуть бути використані для забезпечення реалізації спільних правил поведінки. Однак, в нашому розумінні, спеціальні повноваження повинні доповнювати загальні з метою забезпечення правомірної поведінки роботодавців при застосуванні як загальних, так і спеціальних норм трудового законодавства. Тому в діяльності органів державного нагляду і контролю використовуються загальні і спеціальні повноваження, що має дозволити використовувати даний вид діяльності в якості способу і форми відновлення трудових прав.

Спеціальні повноваження державних органів з нагляду і контролю можуть бути виділені за перерахованими нами критеріям.

По-перше, в якості критерію виділення спеціальних повноважень може бути використаний предмет державного нагляду і контролю. Наприклад, Основними завданнями Держпраці є реалізація державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення.

Кожен з перелічених видів нагляду має самостійний предмет, наявність цього предмета передбачає здійснення спеціальних заходів щодо державного нагляду і контролю за дотриманням трудових прав працівників. У зв'язку з викладеним, на наш погляд, можна зробити висновок про те, що є предметом державного нагляду зумовлює наявність спеціальних повноважень, що дозволяють здійснити окремі особливі заходи щодо захисту прав та свобод людини і громадянина у сфері праці.

По-друге, критерієм для виділення спеціальних повноважень, вважаємо, слід визнати наявність особливих повноважень у органів державного нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права. Такі повноваження, як

правило, покликані захистити оточуючих від впливу факторів, що створюють небезпеку для їхнього життя і здоров'я. У свою чергу дані фактори покликані забезпечити диференціацію. в правовому регулюванні трудових відносин, зокрема, в літературі з трудового права виробничі умови трудової діяльності виділяють в якості фактора диференціації при регулюванні трудових відносин.

Пільги та переваги працівників, що виконують трудову функцію під впливом, зазначених чинників, реалізуються в правозастосовчій діяльності. Така реалізація пов'язана з наявністю спеціальних повноважень, у органів державного нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права. Дані повноваження слід визнати спеціальними в силу їхнього особливого становища в числі повноважень органів державного нагляду і контролю, оскільки їх застосування пов'язано не тільки з усуненням порушень трудових прав конкретних працівників, а й із забезпеченням безпеки життя і здоров'я оточуючих. Досягнення цієї мети можливо лише із застосуванням спеціальних повноважень органів державного нагляду і контролю.

По-третє, спеціальні повноваження можуть бути виділені в залежності від того, який орган здійснює діяльність з державного нагляду і контролю за дотриманням трудових прав працівників. Наприклад, органи Державної служби України з питань праці можуть вимагати від роботодавця скасування локальних нормативних правових актів, що суперечать законодавству. Реалізація цих повноважень може бути здійснена на захист невизначеного кола осіб. Тоді як інші спеціальні повноваження покликані захищати права конкретних працівників, а в ряді випадків поряд з таким захистом забезпечувати правомірну поведінку роботодавця в майбутньому.

До числа спеціальних, в нашому розумінні, відносяться нормотворчі повноваження органів державного нагляду і контролю. До числа таких повноважень, мабуть, можна віднести права органів державного нагляду і контролю за виданням нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання трудових відносин, а також право цих органів вимагати від

роботодавця скасування локальних нормативних правових актів, що обмежують права і свободи працівників, гарантовані законодавством.

Спеціальні повноваження реалізуються не тільки в силу прямої вказівки в законі, а й при необхідності захисту трудових прав працівників, способом не забороненим законом. Наприклад, представники Державної служби України з питань праці беруть участь: у проведенні державної експертизи (перевірки) технологічної, конструкторської, технічної документації на впровадження нових технологій, виготовлення засобів виробництва, засобів колективного та індивідуального захисту щодо відповідності їх нормативно-правовим актам про охорону праці; у прийнятті в експлуатацію об'єктів промислового та виробничого призначення, об'єктів, машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; у проведенні державної експертизи інвестиційних програм і проектів будівництва відповідно до вимог законодавства; у роботі комісій з розслідування нещасних випадків на виробництві; у розслідуванні обставин і причин аварій, розкрадання та втрат вибухових матеріалів промислового призначення, приймає за матеріалами зазначеного розслідування у межах своєї компетенції відповідні рішення[173].

Перераховані спеціальні повноваження щодо виявлення порушень норм трудового права покликані забезпечити безпеку оточуючих від впливу факторів, що створюють небезпеку для їхнього життя і здоров'я.

Особливістю реалізації спеціальних повноважень щодо виявлення порушень норм трудового права є можливість їх застосування одночасно з повноваженнями щодо усунення виявлених порушень. Самостійні дії органів державного нагляду і контролю, як підстава виникнення відповідних відносин впливає на зміст даних відносин, в рамках яких повноважні органи самостійно можуть усувати порушення трудових прав працівників. Сказане, на наш погляд, дозволяє зробити висновок про те, що спеціальні повноваження щодо виявлення порушень норм трудового права породжують використання спеціальних повноважень щодо усунення таких порушень. При

цьому спеціальні повноваження щодо усунення порушень норм трудового права можуть бути виділені за тими ж критеріями, що і повноваження щодо виявлення порушень трудових прав.

До числа спеціальних повноважень щодо забезпечення правомірної поведінки роботодавця слід віднести право органів нагляду і контролю на притягнення осіб, винних у порушенні трудових прав працівників, до адміністративної відповідальності. Зокрема, ст. 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає відповідальність за порушення встановлених термінів виплати пенсій, стипендій, заробітної плати, виплата їх не в повному обсязі, терміну надання посадовими особами підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та фізичними особами - підприємцями працівникам, у тому числі колишнім, на їхню вимогу документів стосовно їх трудової діяльності на даному підприємстві, в установі, організації чи у фізичної особи - підприємця, необхідних для призначення пенсії (про стаж, заробітну плату тощо), визначеного Законом України "Про звернення громадян", або надання зазначених документів, що містять недостовірні дані, порушення терміну проведення атестації робочих місць за умовами праці та порядку її проведення, а також інші порушення вимог законодавства про працю.[130]

Таким чином, реалізація спеціальних повноважень покликана забезпечити, більш швидке виявлення і усунення порушень трудових прав працівників, а також сприяти забезпеченню правомірної поведінки роботодавців в майбутньому. В даний час спеціальні повноваження можуть бути реалізовані, органами державного нагляду і контролю у взаємодії з профспілками, які без попереднього оформлення можуть виявити порушення трудових прав працівників і передати відомості про це до відповідного державного органу. Отримання таких відомостей дозволяє державному органу видати правозастосовний акт про усунення виявлених профспілкою порушень трудових прав працівників.

2.3. Інструменти (форми і методи) діяльності суб'єктів публічно-наглядової діяльності

Державний нагляд і контроль як форма захисту трудових прав передбачає здійснення діяльності, в результаті якої буде видано обов'язковий для роботодавця правозастосовчий акт про усунення допущених ним порушень трудових прав працівників. Нагляд і контроль здійснюється різними органами, які можуть застосовувати як окремі норми трудового законодавства, так і проводити перевірку дотримання усіх його приписів. Тому дана діяльність протікає в різних формах.

Під формою державного нагляду і контролю, на наш погляд, слід розуміти діяльність в рамках відносин з державного контролю і нагляду за дотриманням трудових прав, яка отримує оформлення у вигляді правозастосовчого акта, обов'язкового для виконання. Тому формою слід визнавати процесуальне оформлення результатів діяльності з державного нагляду і контролю за дотриманням трудових прав працівників.

Можна використовувати різні критерії класифікації форм державного нагляду і контролю.

Залежно від того, який державний орган здійснює діяльність з нагляду і контролю, яка може бути оформлена у вигляді обов'язкового для виконання правозастосовчого акта, можна виділити наступні форми державного нагляду і контролю. По-перше, повноваження Міністерства соціальної політики України Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу та соціального захисту. Основними завданнями Мінсоцполітики є: забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері праці та соціальної

політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду; щодо здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю, зайнятість населення, та ін. [164]

По-друге, Державна служба України з питань праці це центральний орган виконавчої влади України, що готує та подає в установленому порядку пропозиції щодо формування державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб, державного ринкового нагляду у межах сфери своєї відповідальності; здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про працю юридичними особами, у тому числі їх структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами, та фізичними особами, які використовують найману працю та ін. [173]

По-третє, місцеві державні адміністрації відповідно до ст.16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999р. № 586-XIV в межах, визначених Конституцією та законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці. Для реалізації наданих повноважень, згідно ст.28 Закону, вони мають право проводити перевірку стану додержання Конституції України та Законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх

посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форми власності і підпорядкування.

Останньою формою державного нагляду і контролю є внутрішньовідомчий контроль за дотриманням трудового законодавства та інших нормативних правових актів, що містять норми трудового права, здійснюваний в підвідомчих організаціях державними органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування в порядку і на умовах визначених законодавством України. Даний вид діяльності також може бути оформлений у вигляді наказу обов'язкового для виконання нижчестоящими організаціями та посадовими особами. Однак даний вид діяльності, на наш погляд, не може бути визнаний самостійною формою державного нагляду і контролю, так як при її здійсненні відбувається контроль за поведінкою знаходяться в підпорядкуванні контролюючих органів організацій та їх посадових осіб. Дане підпорядкування має постійний характер. Тому цей вид контролю може бути здійснено без виникнення відносин з державного нагляду і контролю до зовнішнього об'єкта, який не перебуває у підпорядкуванні контролюючого органу. Як уже зазначалося, державний нагляд може розглядатися як самостійна форма, якщо він припускає видання обов'язкового для виконання правозастосовчого акту. Видання цього акту породжує обов'язок по його виконанню. Після виконання вимог державного органу роботодавець у своїй діяльності від нього не залежить. Дана, залежність обмежується наявністю відносин з державного нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права, в рамках яких державний орган у формі видання правозастосовчого акта має право вимагати усунення порушень прав працівників, а роботодавець зобов'язаний виконати оформлену належним чином вимогу державного органу. Внутрішньовідомчий контроль здійснюється по відношенню до організації, їх посадовим особам, які перебувають у підпорядкуванні контролюючого органу. Тому його здійснення можливе не в зв'язку з виникненням відносин з незалежного державного контролю, а в силу факту підпорядкованості

організацій та їх посадових осіб контролюючого органу. У зв'язку з викладеним, даний вид діяльності, на нашу думку, не може бути визнаний самостійною формою державного нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права роботодавцем, оскільки підставою його здійснення є не виникнення відносин з державного нагляду і контролю, а наявність підпорядкованості організацій, посадових осіб контролюючих органів. Таким чином, в нашому розумінні, права працівника можуть бути відновлені в формі видання наказу контролюючого органу щодо підлеглих йому організацій і їх посадових осіб. Але при цьому не виникають відносини з державного нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права, так як підставою для видання даного правозастосовчого акту є наявність підпорядкованості організацій, їх посадових осіб від контролюючих органів.

Сказане, на наш погляд, дозволяє зробити висновок про те, що питання про здійснення внутрішньовідомчого контролю знаходиться за рамками цього дослідження, предметом якого є нагляд і контроль як спосіб і форма захисту трудових прав громадян, що передбачає виникнення відносин з державного нагляду і контролю, видання в рамках цих відносин правозастосовчого акта, обов'язкового для виконання. У свою чергу за суб'єктивним складом і змістом відносини, що виникають при здійсненні внутрішньовідомчого контролю, вважаю, можуть бути віднесені до відносин по організації праці та управління працею, оскільки видання правозастосовчого акта в цих відносинах передбачає наявність трудових відносин, в яких представник роботодавця повинен виконати наказ (розпорядження) вищої посадової особи або органу.

Форми державного нагляду і контролю можуть бути класифіковані залежно від того, яке право або який законний інтерес захищається в процесі відновлення трудових прав працівників.

Застосування цього критерію при розгляді форм державного нагляду і контролю дозволяє виділити наступні види діяльності державних органів з нагляду і контролю, які мають самостійне правове оформлення.

По-перше, видання правозастосовчого акта щодо невизначеного кола осіб. Наприклад, Держпраці може зажадати від роботодавця скасування локального нормативного правового акта, що погіршує становище працівників порівняно з законодавством. У цьому випадку вимога державного органу адресовано конкретному роботодавцю, в ньому не фігурує конкретний працівник, права якого можуть бути порушені при застосуванні даного акта. З вимогою про відновлення порушеного права невизначеного кола осіб в державний орган може звернутися профспілка. За результатами розгляду звернення профспілки повноважний державний орган може оформити правозастосовний акт щодо усунення порушень трудових прав працівників шляхом скасування локального нормативного правового акта. Однак у правозастосовчій акті державного органу з нагляду і контролю також не фігурувати конкретні працівники, права яких можуть бути порушені застосуванням локального акта.

Дана форма державного нагляду і контролю має такі відмінні ознаки:

1) відносини з державного нагляду і контролю виникають без участі працівників, права яких можуть бути відновлені шляхом оформлення правозастосовчого акту органів державного нагляду і контролю;

2) правозастосовний акт державного органу нагляду і контролю не містить вимог щодо захисту трудових прав конкретних працівників, він має в своєму змісті лише вимога про застосування роботодавцем вищого за юридичною силою законодавства;

3) роботодавець при виконанні правозастосовчого акту державного органу з нагляду і контролю не зобов'язаний вказувати в своєму наказі на відновлення прав конкретних працівників, порушених при застосуванні скасованого локального правового акта. У зв'язку з викладеним дана форма може бути віднесена до числа публічно-правових, оскільки вона пов'язана з відновленням порушених прав невизначеного кола осіб.

По-друге, застосування розглянутого критерію дозволяє виділити відновлення порушених прав конкретних працівників, а також їх

уповноважних представників в формі державного нагляду і контролю. У цьому випадку відносини з державного нагляду і контролю виникають на підставі волевиявлення конкретних працівників, їх повноважних представників, права яких дійсно або уявно порушені. У змісті правозастосовчого акта органу державного нагляду і контролю при використанні даної форми повинні бути перераховані суб'єкти, права яких будуть відновлені відповідно до його вимог.

Роботодавець при виконанні вимог державного органу нагляду і контролю відновлює тільки права працівників, їх повноважних представників, які вказані правозастосовній акті державного органу з нагляду і контролю. Тому правозастосовний акт державного органу з нагляду і контролю, а також виданий на його підставі наказ роботодавця поширюється тільки на осіб, перелічених у цих правозастосовних актах. Сказане, на нашу думку, дозволяє виділити наступні особливості даної форми державного нагляду і контролю: 1) виникнення відносин з нагляду і контролю при використанні даної форми виключно на підставі волевиявлення конкретних працівників, їх повноважних представників; 2) перерахування конкретних працівників, їх повноважних представників у правозастосовчій акті державного органу з нагляду і контролю; 3) вказівку конкретних працівників, їх повноважних представників, перерахованих в правозастосовчій акті органів з нагляду і контролю, в наказі роботодавця, який видавався на виконання вимог державного органу; 4) відсутність можливості використовувати правозастосовні акти державного органу з нагляду і контролю і роботодавця щодо працівників, які в них не вказані.

Отже, змістом даної форми є відновлення прав конкретних осіб, вона не має публічного характеру. Тому розглянута форма повинна бути визначена як приватно - правова. З даного критерію слід виділити змішану форму державного нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права. Використання цієї форми приводить до захисту прав конкретних суб'єктів

трудового права, які звернулися до органів державного нагляду і контролю, а також до захисту невизначеного кола осіб.

Наприклад, працівник може звернутися до Держпраці із заявою про повернення суми штрафу, застосованого в якості дисциплінарного стягнення, і скасування локального нормативного правового акта, що дозволяє застосувати вказане дисциплінарне стягнення. В цьому випадку, підставою виникнення відносин з державного нагляду і контролю є звернення працівника в повноважний державний орган. Однак в рамках цих відносин державний орган може видати правозастосовний акт, яким не тільки буде відновлено право працівника, а й скасований локальний нормативний правовий акт, що поширював свою дію на невизначене коло осіб, оскільки він міг бути застосований не лише до працівників, а й до осіб, які будуть прийняті на роботу після його видання.

У свою чергу роботодавець, виконуючи вимогу державного органу, також повинен прийняти рішення про повернення працівникові незаконно утриманої суми штрафу і про скасування локального нормативного правового акта, що дозволяє застосовувати штраф в якості додаткового в порівнянні з законодавством дисциплінарного стягнення.

У зв'язку з викладеним можна виділити наступні відмінні риси змішаної форми захисту трудових прав працівників: 1) виникнення відносин з державного нагляду і контролю у зв'язку зі зверненням працівника, який заявив вимоги про захист належного йому права і про скасування локального нормативного акту, застосуванням якого дане право порушено; 2) видання органом державного нагляду і контролю правозастосовного акту про усунення порушень трудових прав конкретного працівника і про скасування локального нормативного правового акта, застосуванням якого дані права порушені; 3) видання роботодавцем з метою виконання вимог державного органу наказу про відновлення порушеного права працівника і про скасування локального нормативного правового акта, застосуванням якого дане право порушено; 4) можливість застосування актів державного органу з

нагляду і контролю і роботодавця по відношенню до інших працівників, інтереси яких порушені застосуванням скасованого локального правового акта.

Таким чином, за змістом захищається права або законного інтересу можна виділити такі форми державного нагляду і контролю: 1) публічно-правова; 2) приватно-правова; 3) змішана. Форми державного нагляду і контролю можуть бути також класифіковані залежно від змісту правозастосовчого акта, яким оформлюються результати, даної діяльності. У теорії держави і права виділяють в, як самостійна форма правозастосування використання правових предписаній.

Під використанням або здійсненні норм права в теорії права прийнято розуміти реалізацію суб'єктивних прав в громадські отношенія.

Стосовно теми дослідження використання даної форми означає реалізацію трудових прав працівників у відносини, що входять в предмет трудового права. Наприклад, роботодавець може використовувати передбачене в ст.8 ТК РФ право на. видання локального акту, поліпшує становище працівника порівняно з чинним законодавством. Застосування ст. 8 ТК РФ в наведеному прикладі буде означати використання роботодавцем права, передбаченого законодавством. Державні органи по нагляду і контролю також можуть використовувати надані їм законом права з метою усунення порушень трудових прав працівників. З чого випливає, що дана форма дозволяє використовувати наявні у державного органу з нагляду і контролю повноваження. Однак саме по собі використання цих повноважень без покладання на роботодавця конкретних обов'язків не може привести до відновлення трудових прав працівників. Тому дана форма державного нагляду і контролю застосовується в поєднанні з іншими формами правозастосовчої діяльності.

Наступною формою правозастосовчої діяльності в теорії держави і права називають виконання правових приписів. Під виконанням, розуміється покладання на суб'єкта будь-яких обов'язків. Використовуючи дану форму

державного органу з нагляду і контролю може покласти на роботодавця обов'язок щодо усунення порушень трудових прав працівників. Наприклад, державний орган з нагляду і контролю може покласти на роботодавця обов'язок по наданню працівникові відпустки шляхом видання відповідного правозастосовчого акта. Застосування даної форми в трудових відносинах має свої особливості. Як відомо, права працівників і обов'язки роботодавця мають кореспондуючий характер.

Наприклад, праву працівника на відпустку кореспондує обов'язок роботодавця по його надання у випадках, передбачених законодавством.

Державний орган з власної ініціативи може видати правозастосовний акт, який покладає на роботодавця обов'язок щодо скасування локального нормативного правового акта, що погіршує порівняно з законодавством становище невизначеного кола працівників.

Змішана форма передбачає включення в зміст правозастосовчого акту не тільки вимоги про виконання роботодавцем обов'язку перед невизначеним колом осіб шляхом скасування незаконного локального нормативного правового акта, а й вказівка в ньому конкретних працівників, права яких були порушені застосуванням цього акту, в силу чого вони повинні бути відновлені. Таким чином дана форма правозастосовчого акту може бути використана при здійсненні різних видів діяльності з нагляду і контролю, зокрема при оформленні публічно - правовий, приватно - правової та змішаної форм даної діяльності.

Формою правозастосовчої діяльності в теорії держави і права названо дотримання правових норм. Під дотриманням зазвичай розуміється утримання від вчинення будь-яких дій. Державний орган нагляду і контролю, використовуючи дану форму, за заявою працівника може покласти на роботодавця обов'язок не вчиняти дій щодо притягнення до відповідальності за законне використання самозахисту трудових прав. Таким чином, форми державного нагляду і контролю можуть бути класифіковані за різними критеріями, в цьому дослідженні вони будуть розглянуті з позиції перспектив

відновлення трудових прав і законних інтересів працівників, оскільки державний нагляд і контроль виступає в якості способу і форми захисту трудових прав і законних інтересів працівників. Кожна з розглянутих форм реалізується в діяльності конкретних органів державного нагляду і контролю як безпосередньо, так і шляхом визначення форм реалізації норм трудового права роботодавцем, що передбачає покладання на нього відповідних обов'язків. В останньому випадку окремі форми застосування норм права органи державного нагляду і контролю реалізують опосередковано.

Розглядаючи питання про реалізацію (здійснення) контрольно-наглядової функції держави, не можна обійти питання про методи державного контролю й нагляду, під якими варто розуміти сукупність засобів і способів контрольно-наглядової діяльності держави [157, с. 119].

Владно-примусові, імперативні за характером дії органів влади цілком укладаються в рамки методу примусу, а заохочення, стимули, рекомендації та юридична можливість вибирати цілком відповідають елементам методу переконання. В основі контрольно-наглядової функції держави лежить поєднання переконання (стимулювання) і примусу як методів її здійснення. При цьому провідне місце, через владну природу державного контролю й нагляду, належить методів примусу.

Владність контрольно-наглядової функції проявляється в наявності в її суб'єктів повноважень, пов'язаних із можливістю: а) перевіряти, тобто втручатися в діяльність та інтереси контролюваного; б) давати підконтрольним суб'єктам обов'язкові для виконання вказівки про усунення виявлених вад; в) ставити перед компетентними інстанціями питання про притягнення до відповідальності винних у виявлених порушеннях осіб; г) безпосередньо застосовувати в ряді випадків примусові заходи. Методи переконання (стимулювання) посідають не менш важливе місце в механізмі функціонування держави в цілому і його контрольно-наглядової функції зокрема.

Під впливом трансформацій у державі, суспільстві закономірно виникає питання про межі використання примусу як методу здійснення функцій держави, зокрема й контрольно-наглядової. Державний контроль і відповідну функцію не можна розглядати тільки як репресивну діяльність. На жаль, світовий, зокрема вітчизняний, досвід реалізації державного контролю й нагляду наводить нам досить прикладів деформації творчої, організаторської природи контрольно-наглядової функції держави, трансформації цього політико-правового явища в інструмент придушення особистості, обопільного відчуження суспільства й держави [146, с. 58].

Методи примусу й переконання є загальними, але не єдиними методами провадження контрольно-наглядової діяльності держави. Маючи певну своєрідність, специфічність, контрольно-наглядова функція має свої, властиві тільки їй методи. На підставі аналізу нормативно-правових актів і наукових публікацій вбачається доцільним згрупувати методи державного контролю в такі групи: а) загальні методи (які широко використовуються у здійсненні всіх функцій держави); б) спеціальні методи (методи, яким притаманні лише контрольно-наглядові функції): метод перевірки й виявлення, метод реагування. Варто відзначити, що досить схожого погляду дотримується О. І. Рябко, вирізняючи три групи методів контролю: а) інформаційно-аналітичні; б) коригувальні; в) комплексні (поєднання попередніх) [138, с. 89]. До першої групи методів автор відносить: способи одержання контрольної інформації; аналіз отриманої інформації; її оброблення (метод обліку, статистики, звітності тощо). До другої групи методів, на думку автора, належать: способи й засоби вираження вимог про усунення виявлених погіршень, порушень (звернення, скарга, подання, доведення інформації до відома компетентного суб'єкта тощо) [10, с. 91].

Отже, до методів перевірки (спостереження), на нашу думку, належать: 1) методи отримання, узагальнення та аналізу загальної інформації, відомостей про об'єкт державного контролю й нагляду; 2) методи ініціювання інформації звітного характеру та її оцінювання ін-формації

(наприклад, звіту або доповіді) підконтрольної посадової особи про свою діяльність, її організацію та результати; 3) методи перевірки документів, що фіксують діяльність контрольованого (декларації про доходи, бухгалтерський баланс, виборчий бюлетень, партійний список тощо); 4) перевірка (оцінювання) фактичних дій (готовності до них) контрольованого на предмет їхньої відповідності правовим, технічним нормам, а також нормам доцільності й ефективності (наприклад, атестація, іспит персоналу).

Висновки до розділу 2

Таким чином, проаналізувавши повноваження органів державного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, слід зробити наступні висновки:

1. Загальне поняття нормативного акта і поняття нормативного акта в сфері досліджуваного різновиду контрольно-наглядової діяльності співвідносяться між собою як ціле і частина, тому їм притаманні однакові основні якості, риси і властивості. Декотрі відмінності змісту категорії "нормативно-правовий акт в сфері нагляду й контролю за дотриманням законодавства про працю" обумовлюються саме досліджуваною групою контрольно-наглядових відносин та відповідними правотворчими органами.

2. Нормативно-правовий акт в сфері нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства - це виражений в письмово-документальній формі юридичний акт, який приймається спеціально уповноваженими державою суб'єктами управління контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється стосовно забезпечення дисципліни і законності в процесі регулювання й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин. Природно, це і закони України, і постанови Верховної Ради України, і накази та розпорядження Президента України, і постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, і нормативні акти міністерств та

інших центральних органів виконавчої влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю.

3. Як встановлено в результаті проведеного дослідження, контроль за дотриманням законодавства про працю - це самостійна або зовнішньо ініційована діяльність спеціально уповноважених державних або недержавних органів по перевірці за функціонуванням підприємств, установ, організацій, яка спрямована на отримання фактичних даних щодо об'єктів контролю; застосування заходів щодо попередження правопорушень; надання допомоги у поновленні законності й дисципліни; встановлення причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових приписів; прийняття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб.

4. Нормативно-правове забезпечення організації нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України - це цілеспрямована діяльність держави у особі спеціально уповноважених органів та посадових осіб по врегулюванню за допомогою нормативно-правових актів та інших засобів юридичної техніки найважливіших відносин, що виникають в процесі контрольно-наглядової діяльності щодо забезпечення дисципліни та законності в процесі регулювання і реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин.

5. Удосконалення системного нормативно-правового впливу на процес здійснення контрольно-наглядової діяльності стосовно дотримання законодавства про працю України повинно відповідати принципам державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Водночас перелік цих принципів, наведених у ст.3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», доцільно доповнити такими принципами: свобода підприємницької діяльності та відповідальність за порушення законодавства про працю; економічна ефективність від вжитих суб'єктами контролю заходів та соціальна справедливість.

6. Повноваження державних органів з нагляду і контролю за дотриманням норм, трудового права можуть бути правотворчими і правозастосовчими. Реалізація правотворчих повноважень передбачає видання нормативних правових актів, які поширюються на невизначене коло осіб. Правотворчими повноваженнями володіють Міністерство соціальної політики України, Державна служба України з питань праці, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Реалізація правозастосовчих повноважень припускає видання приписів про усунення порушень трудових прав конкретних працівників, а в ряді випадків і про неприпустимість неправомірної поведінки в майбутньому.

7. Державна служба України з питань праці це центральний орган виконавчої влади України, утворений відповідно до вимог постановою Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», в результаті реорганізації шляхом злиття Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки та Державної інспекції з питань праці, а також передачі Держсанепідслужбою функцій з реалізації державної політики у сфері гігієни праці та дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників.

Оскільки постанову КМУ №295 «Про деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визнано нечинною, на підставі постанови Шостого апеляційного адміністративного суду у справі № 826/8917/17. Діяльність Держпраці та її територіальних органів, а також виконавчих органів у сфері здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю перебуває поза межами правового регулювання. Саме тому ми пропонуємо доповнити ст.1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», наступними дефініціями:

«Інспекційне відвідування – це виїздний плановий або позаплановий захід державного нагляду за додержанням вимог законодавства про працю та

зайнятість населення, що здійснюється Держпраці та її територіальних органів, виконавчих органів рад»;

«Невиїзні інспектування – це форма державного нагляду за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, яка здійснюється посадовими особами Держпраці та її територіальних органів, а також виконавчих органів рад без виїзду на об'єкт інспектування, виключно на підставі поданих документів та пояснень»;

«Інспектор праці – це посадова особа Держпраці та її територіальних органів, а також виконавчих органів міськрад міст обласного значення і сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад, яка має відповідну кваліфікацію та атестована в установленому законом порядку для здійснення контролю та державного нагляду за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення».

А також доповнити Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» Статтею 9³. Повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю.

8. На наш погляд, доцільно виділяти загальні і спеціальні повноваження органів здійснюють державний нагляд за додержанням законодавства про працю. Загальними повноваженнями, вважаємо, можуть бути названі ті з них, які не мають будь-яких особливостей при реалізації з метою відновлення трудових прав працівників. Загальні повноваження можуть бути визнані такими в силу того, що вони мають загальний характер при здійсненні діяльності з нагляду і контролю за дотриманням трудових прав працівників, тобто вони можуть бути використані всіма органами державного нагляду і контролю.

9. У свою чергу спеціальні повноваження мають особливості при їх використанні для відновлення трудових прав працівників. На нашу думку, можна виділити наступні критерії для визначення спеціальних повноважень:

1) наявність спеціального об'єкта, державного нагляду та контролю; 2) наявність особливих повноважень для усунення порушень трудових прав працівників; 3) наявність органів, що володіють спеціальними повноваженнями. Кожен з перелічених критеріїв може бути використаний для визнання повноважень державних органів спеціальними. Тоді як відсутність зазначених критеріїв дозволяє визнати повноваження загальними. Отже, спеціальні повноваження відрізняються від загальних за переліченими критеріями, які, на наш погляд, мають правове значення. У зв'язку з цим, вважаємо, виникає необхідність розглянути загальні і спеціальні повноваження державних органів, нагляду і контролю, визначивши значення цих повноважень для відновлення порушених прав працівників.

10. Форми державного нагляду і контролю можуть бути класифіковані залежно від того, яке право або який законний інтерес захищається в процесі відновлення трудових прав працівників. Застосування цього критерію при розгляді форм державного нагляду і контролю дозволяє виділити наступні види діяльності державних органів з нагляду і контролю, які мають самостійне правове оформлення. По-перше, видання правозастосовчого акта щодо невизначеного кола осіб. По-друге, застосування розглянутого критерію дозволяє виділити відновлення порушених прав конкретних працівників, а також їх уповноважених представників в формі державного нагляду і контролю.

11. На підставі аналізу нормативно- правових актів і наукових публікацій вбачається доцільним згрупувати методи державного контролю в такі групи: а) загальні методи (які широко використовуються у здійсненні всіх функцій держави); б) спеціальні методи (методи, яким притаманні лише контрольні-наглядові функції): метод перевірки й виявлення, метод реагування.

РОЗДІЛ 3.

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

3.1. Адміністративно-правове регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства у зарубіжних країнах

«Коли держави-члени багатонаціональної інтеграційної схеми ухвалюють спільну політику, вони одночасно втрачають певний обсяг національної незалежності в цілях і засобах їх досягнення, оскільки сегменти національного суверенітету змішуються у новій концепції «спільного суверенітету».

Н. Мусис

Для України необхідним є розгляд та вивчення міжнародного досвіду як нормативної та правової діяльності, так й фактичного впровадження нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю розвинених країн з високим показником ефективності соціального захисту та його системи.[145; с. 405]

Оскільки Державну службу України з питань праці утворено постановою Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», в результаті реорганізації шляхом злиття Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки та Державної інспекції з питань праці, а також передачі Держсанепідслужбою функцій з реалізації державної політики у сфері гігієни праці та дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників, аналізуючи порядок здійснення нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в зарубіжних країнах, необхідно вивчити правовий статус іспекцій праці, а також органів, що здійснюють нагляд у сфері охорони та гігієни праці.

МОП виробила низку документів, які закріплюють та просувають спеціальний статус державних органів нагляду та контролю у сфері забезпечення і дотримання прав найманих працівників у їх взаємодії із роботодавцями. Зокрема правовий статус інспекцій праці визначено також і рядом міжнародних конвенцій та рекомендацій МОП: Конвенція МОП № 81 1947 р. про інспекцію праці у промисловості й торгівлі [122], Конвенція МОП № 85 1947 р. про інспекцію праці на територіях за межами метрополії [123], Конвенція МОП № 129 1969 р. про інспекцію праці в сільському господарстві [124], Рекомендація МОП № 133 щодо інспекції праці в сільському господарстві від 25.06.1969 [125], Рекомендація МОП № 82 1947 р. щодо інспекції праці на гірничопромислових і транспортних підприємствах від 11.07.1947 № 82 [126], Рекомендація МОП № 28 1926 р. щодо загальних принципів інспекції умов праці моряків від 22.06.1926 № 28 [127] тощо.

У той же час, конститутивні положення щодо діяльності інспекції праці визначають на сьогодні такі два документи МОП як: Конвенція МОП № 150 1978 р. про адміністрацію праці: роль, функції та організація [128]; Рекомендація МОП № 158 1978 р. щодо адміністрації праці: роль, функції та організація [129].

Конвенція МОП № 81 1947 р. про інспекцію праці у промисловості й торгівлі у статтях 2-3 визначає, що «система інспекції праці на промислових підприємствах застосовується до всіх підприємств, щодо яких інспектори зобов'язані забезпечити застосування правових норм щодо умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи».

Національне законодавство може звільняти від застосування цієї Конвенції підприємства гірничої промисловості і транспорту або частини цих підприємств». При цьому «завданнями системи інспекції праці є:

- забезпечення застосування правових норм у галузі умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи, як наприклад, норм щодо тривалості робочого дня, заробітної плати, безпеки праці, охорони

здоров'я і добробуту, використання праці дітей і підлітків та з інших подібних питань, у тій мірі, в якій інспектори праці повинні забезпечувати застосування таких норм;

- забезпечення роботодавців і працівників технічною інформацією та консультацією щодо найбільш ефективних засобів дотримання правових норм;

- доведення до відома компетентного органу інформації про недоліки або зловживання, які не підпадають під дію існуючих правових норм.

Будь-які інші обов'язки, які можуть бути покладені на інспекторів праці, не повинні заважати їм ефективно виконувати їхні основні обов'язки або якимось чином завдавати шкоди авторитетові та неупередженості, які потрібні інспекторам у їхніх відносинах з роботодавцями та працівниками» [122].

Статтею 4 Конвенції МОП № 85 1947 р. про інспекцію праці на територіях за межами метрополії передбачено, що «інспекторам, призначеним компетентним органом влади і забезпеченим відповідними повноваженнями, ставиться в обов'язок через невеликі інтервали часу проводити інспекцію умов праці.

Для полегшення виконання покладених на них обов'язків інспектора повинні бути за законом уповноважені:

- входити вільно і без попередження в будь-який час дня і ночі в приміщення всіх підприємств, що підлягають інспекції, в щодо яких є підстави вважати, що в них працюють особи, що підпадають під дію законодавства про охорону праці, і інспектувати ці приміщення;

- проходити у денний час в будь-які приміщення, які, на їхню обґрунтованого припущенням, можуть підлягати нагляду інспекції;

- проводити будь-якого роду обстеження, перевірки або опитування, які вони можуть вважати необхідними, для того щоб упевнитися в дійсному і точному дотриманні законодавчих постанов, і зокрема:

- опитувати або наодинці, або в присутності свідків, роботодавця або членів персоналу підприємства з усіх питань, стосуються виконання законодавчих постанов, або ж звертатися за довідками до будь-якого іншої особі, показання якого може визнаватися ними необхідним;
- вимагати подання на перегляд будь-яких книг, відомостей або документів, ведення яких приписано законодавством про умови праці, в цілях перевірки, чи відповідають вони законодавчим постановам, знімати з них копії або робити виписки;
- вимагати вивішування на видному місці оголошень, передбачених у законодавчих постановах;
- відбирати і вилучати в цілях виробництва аналізу зразки матеріалів або речовин, які використовуються або оброблюються, за умови сповіщення роботодавця або його представника про те, що такі матеріали або речовини були відібрані або вилучені з цією метою.

При інспекційному відвідуванні інспектор зобов'язаний повідомити про своїй присутності роботодавця або його представника, за винятком тих випадків, коли він вважає, що подібне повідомлення може поміщати ефективності контролю» [196].

Статтею 6 Конвенції МОП № 129 1969 р. про інспекцію праці в сільському господарстві передбачено, що «завданнями системи інспекції праці у сільському господарстві є:

- забезпечення застосування правових норм у галузі умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи, як наприклад норм щодо тривалості робочого дня, заробітної плати, щотижневого відпочинку і відпустки, безпеки праці, охорони здоров'я і добробуту, використання праці жінок, дітей і підлітків, та з інших подібних питань, у тій мірі, в якій інспектори праці повинні забезпечувати застосування таких норм;
- забезпечення роботодавців і працівників технічною інформацією та консультацією щодо найбільш ефективних засобів дотримання правових норм;

- доведення до відома компетентного органу інформації про недоліки або зловживання, які не підпадають під дію існуючих правових норм, і подавати йому пропозиції щодо вдосконалення законодавства.

Національне законодавство може покласти на інспекторів праці у сільському господарстві консультативні функції або функції контролю за застосуванням правових норм щодо умов життя працівників та їхніх сімей.

Будь-які інші обов'язки, які можуть бути покладені на інспекторів праці у сільському господарстві, не повинні заважати їм ефективно виконувати їхні основні обов'язки або якимось чином завдавати шкоди авторитетові та неупередженості, які потрібні інспекторам у їхніх відносинах з роботодавцями та працівниками» [124].

Статтею 2 Конвенції МОП № 150 1978 р. про адміністрацію праці: роль, функції та організація встановлено, що «будь-який член, який ратифікує цю Конвенцію, може, відповідно до національного законодавства чи національної практики передавати або доручати певну сферу діяльності адміністрації праці неурядовим організаціям, зокрема організаціям роботодавців і працівників, або, у разі потреби, представникам роботодавців і працівників» [128].

Стаття 5 зазначеної Конвенції встановлює, що «кожний член, який ратифікує цю Конвенцію, здійснює заходи, що відповідають національним умовам, для забезпечення, в межах системи адміністрації праці, консультацій, співробітництва та переговорів між органами державної влади та найбільш представницькими організаціями роботодавців і працівників, або, у разі потреби, представниками роботодавців і працівників.

Настільки, наскільки це сумісно з національним законодавством та національною практикою, такі заходи здійснюються на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також на рівні різних галузей економічної діяльності.» [128]

Відповідно до статті 6 Конвенції МОП № 150 1978 р. про адміністрацію праці: роль, функції та організація, «компетентні органи в межах системи адміністрації праці несуть, у разі потреби, відповідальність за підготовку, проведення, координацію, перевірку та перегляд національної політики у галузі праці або беруть участь у згаданих видах діяльності, а також у межах державного управління є інструментом для підготовки та імплементації законів і правил, через які здійснюється така політика.

Зокрема, враховуючи міжнародні стандарти у галузі праці, ці органи:

- беруть участь у підготовці, проведенні, координації, перевірці та перегляді національної політики зайнятості відповідно до національного законодавства та національної практики;
- вивчають та аналізують становище зайнятих, безробітних та не повністю зайнятих, враховуючи національне законодавство та національну практику стосовно умов праці та трудового стажу й умов найму, звертають увагу на недоліки та порушення в таких умовах та вносять пропозиції щодо способів їхнього виправлення;
- надають свої послуги роботодавцям і працівникам та їхнім відповідним організаціям, відповідно до національного законодавства чи національної практики, для сприяння - на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також на рівні різних галузей економічної діяльності - ефективним консультаціям і співробітництву між органами державної влади і установами та організаціями роботодавців і працівників, а також між такими організаціями;
- надають роботодавцям і працівникам, а також їхнім відповідним організаціям на їхнє прохання технічні консультації.» [128]

Статтею 7 зазначеної Конвенції також передбачено, що інспекція праці у сільському господарстві може, наприклад, здійснюватися:

- єдиним відомством інспекції праці, яке відповідає за всі сектори господарської діяльності;

- єдиним відомством інспекції праці, яке забезпечить внутрішню функціональну спеціалізацію шляхом відповідної підготовки тих інспекторів, на яких буде покладено інспекцію праці у сільському господарстві;
- єдиним відомством інспекції праці, яке забезпечить внутрішню інституційну спеціалізацію, шляхом створення технічно кваліфікованої служби, на співробітників якої буде покладена інспекція праці у сільському господарстві; або
- спеціалізованою службою інспекції сільського господарства, діяльність якої контролюватиме центральний орган, який має такі самі повноваження щодо інспекції праці в інших галузях, таких як промисловість, транспорт і торгівля.» [128]

Питання інспекції праці містять, Конвенція 1981 року (№ 155) «Про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище»[142], Конвенція 1997 року (№ 181) «Про приватні агентства зайнятості»[143], Конвенція 2006 року (№ 187) «Про основи, що сприяють безпеці та гігієні праці»[144]. Також 46 конвенцій та рекомендацій МОП містять у своїх текстах посилання на інспекція праці.

Конвенції 81 та 129 містять прямі вимоги про те, що система інспекції праці повинна бути підвідомчою центральному органу влади та бути під її контролем. Недостатній рівень централізованої координації сприяє виникненню труднощів щодо ефективного дотримання положень трудового законодавства внаслідок дублювання функцій, неповноцінного обміну інформацією, відсутності повної комплексної стратегії інспекційної діяльності. На вимогу МОП координація діяльності різних інспекційних органів в межах системи регулювання питань праці може гарантувати здійснення ефективних заходів на всіх рівнях. Конвенція МОП № 150 2004 року «Про адміністрацію праці: роль, функції та організація»[170] і Рекомендація МОП № 158 – єдині міжнародні інструменти, які передбачають створення організаційної структури, в рамках якої здійснюється розробка,

реалізація, координація, перевірка та перегляд національної політики в сфері праці. У Конвенції № 150 визначено поняття «адміністрація праці» та її характеристики, а саме: узгоджена національна трудова політика; скоординована система компетентних органів; організаційна структура, яка передбачає активну участь роботодавців, працівників, та їхніх відповідних організацій; належні кадрові, фінансові та матеріальні ресурси для надання ефективних і дієвих послуг.

Масштаби та різноманітність напрямів регулювання і впровадження соціальної політики, складність і численність питань, які доводиться вирішувати, а також кількість послуг, які треба надавати, - все це вимагає системного підходу до адміністрації праці. Створення інтегрованої загальної системи, де всі тристоронні партнери (тобто уряд, працівники та роботодавці) можуть налагодити скоординоване партнерство одне з одним, є найкращим шляхом побудови динамічних регуляторних механізмів і гарантування гнучкості функціонування адміністрації праці[170].

Крім визначення терміну «адміністрація праці», у статті Конвенції № 150 також концептуалізовано поняття «національна система адміністрації праці». Термін «адміністрація праці» охоплює діяльність державного управління у найвужчому сенсі цього терміну в галузі національної трудової політики. Термін «система адміністрації праці» охоплює всі органи державного управління (у тому числі напівдержавні та регіональні чи місцеві установи або будь-яку іншу форму децентралізованої адміністрації), а також будь-яку організаційну структуру, створену для координації діяльності таких органів і для проведення консультацій з роботодавцями й працівниками та їхніми організаціями. Така системна концепція додатково розширює ролі різних суб'єктів. Згадані документи ратифіковані Україною, а отже є частиною національного законодавства, обов'язкові до виконання, а їхні положення є пріоритетними щодо Законів України у випадку, коли положення національного законодавства суперечать нормам чинного міжнародного договору. Додатково, Лист Міністерства юстиції України від 01.09.2009 р. №

06/01-15/1968 підкреслює, що Конвенції МОП № 81 та № 129 є частиною національного законодавства України та підлягають неухильному виконанню.

Слід відзначити, що ряд положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» обмежують повноваження Держнаглядпраці, надані Конвенцією 1947 року №81 про інспекцію праці у промисловості та торгівлі і Конвенцією 1969 року №129 про інспекцію праці в сільському господарстві.

Враховуючи вищевикладене, деякі положення Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» не можуть застосовуватись державними інспекторами праці у їх практичній роботі як такі, що не відповідають наступним нормам вищеназваних ратифікованих конвенцій Міжнародної організації праці.

Так, частина третя статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо здійснення контрольних заходів лише у робочий час, встановлений правилами внутрішнього трудового розпорядку, не відповідає вимогам підпункту «а» пункту 1 статті 12 Конвенції № 81, яким надається державним інспекторам праці право проходити на підприємство у будь-яку годину доби [122]. Вказане право пов'язане із необхідністю здійснення контролю за дотриманням роботодавцем законодавства про працю щодо залучення працівників до надурочних робіт, виявлення фактів виконання трудових обов'язків громадянами, трудові відносини з якими не оформлені, та з інших відповідних питань трудового законодавства. Крім того, правилами внутрішнього трудового розпорядку встановлюється виключно режим роботи працівників, який при застосуванні змінної роботи є відмінним від режиму роботи підприємства, тобто суб'єкта господарювання. Дотримання роботодавцем встановленого для працівників правилами внутрішнього трудового розпорядку режиму роботи та відпочинку має контролюватись державними інспекторами праці у будь-який час доби.

Частина одинадцята статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо здійснення контрольного заходу у присутності керівника чи уповноваженої ним особи не відповідає пункту 2 статті 12 Конвенції № 81, яка дозволяє інспекторам праці не повідомляти роботодавця або його представника про свою присутність на підприємстві, якщо вони вважатимуть, що таке повідомлення може завдати шкоди виконанню їх обов'язків, тобто ефективності здійснення контрольних заходів [122].

Частина дванадцята статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо внесення перед початком перевірки запису до відповідного журналу не відповідає підпункту «а» пункту 1 та пункту 2 статті 12 Конвенції № 81, які надають право інспектору праці безперешкодно проходити на підприємство та у разі потреби не повідомляти роботодавця або його представника про свою присутність на підприємстві [122].

Частини перша та друга статті 5, частина третя статті 22 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо формування плану контрольних заходів залежно від ступеня ризику господарської діяльності об'єкта перевірки для безпеки життя і здоров'я населення не відповідають вимогам статті 16 Конвенції № 81, відповідно до якої контрольні заходи проводяться так часто і так ретельно, як це необхідно для забезпечення ефективного застосування відповідних положень законодавства [122].

При цьому, названою нормою міжнародного права не передбачено врахування рівня впливу господарської діяльності об'єкта перевірки на життєдіяльність населення чи працівників, або будь-яких інших критеріїв.

Частина четверта статті 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо попереднього повідомлення суб'єкта господарювання про проведення контрольного заходу не відповідає підпункту «а» пункту 1 статті 12 Конвенції № 81, яким

встановлено що відвідування проводиться без попереднього повідомлення [122].

В рамках зазначеного дослідження детального аналізу потребує законодавство окремих країн у сфері нагляду і контролю за дотриманням трудових прав особи. В цілому в світі почали складатися дві моделі інспекцій праці за глибиною впливу на трудові відносини: 1) контрольно-наглядові функції поєднуються з обмеженим правом регулювання безпосередньо соціально-трудових відносин (Данія, Німеччина та ін.); 2) контрольно-наглядові функції поєднуються з широкими повноваженнями з регулювання безпосередньо соціально-трудових відносин. Перевага зазначеної моделі, у можливості делегування Інспекціями своїх повноважень центральних органів регіональним органам. Зазначена модель ефективно функціонує в Польщі, Канаді, Індії, Швейцарії. [197, 198, 199].

У більшості країн інспекції займаються підготовкою стандартів у трудовій сфері, а потім здійснюють моніторинг дотримання цих стандартів. Універсальний, загальний характер нагляду здійснюють інспекції праці Бельгії, Болгарії, Греції, Іспанії, франкомовній Африки та ін. В деяких країнах нагляд носить більш вузький характер (тільки безпеку і здоров'я працівників, праця жінок і дітей). Це відноситься до північних країн, Великобританії та ін.

Так, в Бельгії інспекція праці функціонує в складі трьох різних державних департаментів, які підпорядковані одному центральному органу - Міністерству праці. Через такий розподіл координація є досить проблематичною і спостерігається дублювання адміністративних функцій, окремі банки даних та недостатньо узгоджене використання людських і матеріальних ресурсів, що призводить до збитків та зниження ефективності діяльності. Через це громадянам важко зрозуміти відмінності у сфері впливу окремих систем.

Що стосується більшості англомовних африканських та деяких азійських країн, то у них працюють дві служби:

- інспекція праці, яка відповідає за загальні умови праці та соціально трудові відносини;
- фабрична інспекція, яка відповідає за безпеку та гігієну праці.

Зазначені органи функціонують паралельно як державні департаменти відповідного Міністерства праці. Координація або співробітництво між ними, як правило, не досить розвинуті, що породжує недостатньо узгоджені дії в сфері охорони праці та не забезпечене послідовне застосування відповідної стратегії.

Країни Центральної та Східної Європи з перехідною економікою характеризуються наявністю двох окремих державних департаментів, один з яких відповідає за безпеку праці (в структурі Міністерства праці), а другий займається питаннями гігієни праці (в структурі МОЗ). В результаті інституціональна координація та співробітництво практично відсутні. Натомість мають місце конкуренція та значні збитки, зумовлені протиріччями та дублюванням заходів. Дублювання адміністративних функцій, окремі банки даних та недостатньо узгоджене використання людських і матеріальних ресурсів призводить до збитків та зниження ефективності діяльності. Як і у африканських та деяких азійських країнах одержувачам послуг важко зрозуміти відмінності у сфері втручання окремих систем а інспектори з різних служб дають несумісні поради з питань охорони праці, що негативно позначається на ефективності та результативності діяльності інспекції.

Однак найбільш ефективною, на нашу думку, є модель, що працює у Польщі, Канаді, Індії, Швейцарії. Зазначена модель передбачає формування дворівневої системи нагляду і контролю з можливістю делегування контрольних повноважень органам місцевого самоврядування. За цією моделлю, на прикладі республіки Польща, функціональні обов'язки інспекції праці об'єднані в одну інспекційну систему нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, включаючи правила і норми безпеки та гігієни праці - Національну інспекцію праці (далі - НІП), підпорядковану

Сейму Республіки Польща. Діяльність Інспекції спрямовується та координується Тристоронньою Радою з охорони праці, до складу якої входять 36 осіб з числа депутатів, сенаторів, представників делегованих Прем'єр-міністром, профспілками, організаціями роботодавців, інших громадських організацій, які опікуються питаннями праці, а також експертів та представників науки.

Слід відзначити, що НІП забезпечує контроль над усіма роботодавцями, зокрема над усіма особами (незалежно від їх юридичного статусу), які наймають працівників на основі трудових відносин, незважаючи на форму власності підприємства та кількість зайнятого персоналу. Крім того, НІП також уповноважена проводити інспекції в будь-якій організації, для якої виконується робота.

Контроль за самими інспекторами праці, тобто за дотриманням ними чинного законодавства здійснюють органи прокуратури та інші правоохоронні органи. Крім цієї Інспекції державний нагляд за умовами праці здійснюють спеціалізовані органи державного нагляду, підпорядковані Прем'єр-міністру чи міністрам, а саме: Санітарна інспекція; Управління технічного нагляду праці; Управління будівельного нагляду праці; Інспекція дорожнього транспорту; Інспекція охорони середовища; Державна пожежна охорона; Інспекція служби зайнятості.

Обов'язками НІП Польщі є контроль та інспектування дотримання роботодавцями законодавства про працю, в тому числі норм і правил безпеки та гігієни праці, положень стосовно трудових відносин, оплати праці та інших винагород, які є результатом трудових відносин, робочого часу, відпусток, охорони праці жінок, неповнолітніх працівників та працівників-інвалідів, а також ініціативи стосовно питань охорони праці у особистих фермерських господарствах; інспектування дотримання норм і правил безпеки та гігієни праці під час проектування будівництва, реконструкції та модернізації промислових об'єктів, включаючи машини та інші технічні прилади та технології, якими вони оснащені, а також використаних

технологій; контроль над продукцією, яка випускається на ринок і підлягає оцінці відповідності на предмет дотримання основних вимог безпеки та гігієни; інспектування умов праці (шкідливі та важкі для здоров'я фактори); аналіз причин нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, інспектування застосування запобіжних заходів щодо нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, участь у розслідуванні обставин нещасних випадків на виробництві [135].

НІП здійснює контроль над дотриманням роботодавцями правил безпеки та гігієни праці стосовно зайнятості наступних категорій осіб:

- ув'язнених та правопорушників, які виконують роботу у пенітенціарних і виправних закладах;
- осіб, які виконують роботу не за трудовими відносинами (за трудовим договором);
- солдат строкової служби, студентів вищих навчальних закладів та учнів, які не мають статусу працівника, при виконанні роботи на підприємстві роботодавця або іншому місці, наданому ним.

Слід відзначити функції контролю та інспектування дотримання вимог безпеки та гігієни праці суб'єктами, які організовують роботу, що виконується особами на основі відносин, інших ніж трудові, тобто громадську роботу [135].

Отже, утворення НІП у Польщі дозволило ефективно і в досить короткі терміни розв'язати гострі проблеми у сфері соціально-трудова відносин, що виникли у зв'язку із введенням ринкових механізмів господарювання та членством Польщі у Європейському союзі.

Шлях України у формуванні ефективної системи органів нагляду за додержанням законодавства про працю – це збалансоване поєнання міжнародного досвіду та особливостей національної правової системи. Ми пройшли шлях від неефективної взаємодії багатьох органів державної влади, які контролювали окремі сегменти ринку праці, до створення єдиного ефективного органу державної виконавчої влади - Державної служби України

з питань праці, утвореної відповідно до постанови КМ України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» утворено Державну службу України з питань праці шляхом злиття Державної інспекції з питань праці та Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки. Можливість делегування повноважень у сфері контролю за дотриманням законодавства про працю визначала Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 р. № 295 «Деякі питання реалізації ст. 259 Кодексу законів про працю України та ст.34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою затверджено Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю та Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю. Відповідно до положень яких Державний контроль за додержанням законодавства про працю здійснюється у формі проведення інспекційних відвідувань та невіїзних інспектувань інспекторами праці Держпраці та її територіальних органів, а також виконавчих органів міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад (з питань своєчасної та у повному обсязі оплати праці, додержання мінімальних гарантій в оплаті праці, оформлення трудових відносин).

Кабінет Міністрів України 11 лютого 2015 року постановою № 96 затвердив Положення про Державну службу України з питань праці, яким визначив основні завдання, повноваження та права нового центрального органу виконавчої влади, що контролюватиме дотримання законодавства про працю. За наполяганням ФПУ до Положення про об'єднану Державну службу України з питань праці включено норми, що відповідають вимогам Конвенцій МОП № 81 і № 129 щодо безперешкодного доступу державних інспекторів праці до об'єктів перевірки, та які знайшли своє відображення у прийнятому нормативно-правовому акті.

Відповідно до Положення Державна служба України з питань праці (Держпраці) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого

спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики.

Основним завданням Держпраці визначено реалізацію державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

Також постановою КМ України від 11.02.2015 № 100 утворено як юридичні особи публічного права територіальні органи Державної служби з питань праці шляхом реорганізації (злиття) територіальних органів Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки і Державної інспекції з питань праці.

Проте постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 14.05.2019 у судовій справі №826/8917/17 зазначену постанову скасовано. Що спричинило утворення правового колапсу. Повноваження органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері захисту трудових прав особи скасовано, а новий нормативно – правовий акт не прийнято. Саме тому ми пропонуємо врегулювати зазначену правову прогалину, шляхом внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», якими законодавчо утвердити повноваження у сфері нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю повноваження Держпраці та її територіальних органів, що здійснюють державний нагляд, основною метою якого є виявлення порушень та недоліків під час здійснення виконавчими органами міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та центральними органами виконавчої

влади контролю за додержанням законодавства про працю, а також повноваження виконавчих органів міськрад міст обласного значення і сільські, селищні, міські ради об'єднаних територіальних громад, яким належить право контролювати питання своєчасності та повноти оплати праці, дотримання мінімальних гарантій в оплаті праці, оформлення трудових відносин.

3.2. Застосування публічно-правових інструментів громадського контролю за дотриманням трудового законодавства

«Демократія як принцип внутрішньої організації діяльності політичних та громадських об'єднань – явище високорозвинутого громадянського суспільства» Ковлер А. І.

Як вже було зазначено раніше, контроль за дотриманням законодавства про працю є частиною організаційно-виконавчої діяльності і спрямований на прийняття організаційно-виконавчих актів. Він має за мету надати допомогу підконтрольним органам у здійсненні управлінської діяльності. Контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюється як державними органами, так і громадськими організаціями та уповноваженими трудових колективів.

За даними Міжнародної організації праці, рівень смертельного травматизму в Україні залишається одним з найвищих порівняно з європейськими країнами та США: з розрахунку на 100 тисяч працівників порівняно з Німеччиною вищий у 2,5 рази, США - у 2 рази, Італією - в 1,3 рази, але нижчий, ніж у Росії в 1,5 рази [165].

Таким чином, сучасний стан охорони праці потребує вжиття заходів загальнодержавного рівня, оскільки стосується практично усіх видів економічної діяльності та охоплює весь виробничий потенціал країни.

Неабияку роль у забезпеченні охорони праці відіграє саме громадський контроль за дотриманням законодавства про працю та охорону праці.

Громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці здійснюють трудові колективи через обраних ними уповноважених; професійні спілки — в особі своїх виборних органів і представників.

Згідно із Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року (пункт 12 стаття 38), виборний орган первинної профспілкової організації на підприємстві, в установі або організації здійснює громадський контроль за дотриманням роботодавцем законодавства про працю та про охорону праці, за забезпеченням на підприємстві, в установі або організації безпечних та нешкідливих умов праці, виробничої санітарії, за правильним застосуванням установлених умов оплати праці та вимагає усунення виявлених недоліків [166].

Також право виборних органів первинної профспілкової організації здійснювати контроль за дотриманням законодавства про працю і нормативних актів про охорону праці передбачено статтею 244 КЗпП України [66]. Відповідно до статті 41 Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 року громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці здійснюють професійні спілки, їх об'єднання в особі своїх виборних органів і представників [85].

Виборні органи первинної профспілкової організації при здійсненні громадського контролю за дотриманням законодавства про працю та охорону праці по відношенню до членів відповідної профспілки не мають владних повноважень, крім випадків, встановлених трудовим законодавством (ст. 43, 45 КЗпП) [66].

Згідно з частиною 3 статті 36 Конституції України громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів [1]. Здійснення цього права забезпечується низкою міжнародних нормативно-правових актів,

ратифікованих Україною. Зокрема, відповідно до статті 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права [167] та статей 1, 10, 11 Конвенції МОП № 87 на Україну покладаються обов'язки вживати необхідних заходів щодо гарантій трудящим вільного здійснення права на організацію (профспілку) [168].

За вимогами цих міжнародних актів трудящі мають право: створювати за своїм вибором організації без попереднього дозволу; вільно організовувати свою діяльність.

При наданні організації права юридичної особи не можуть бути встановлені умови, які перешкоджають реалізації вищезазначених прав, а національне законодавство держави застосовують так, щоб не порушувати їх. У зв'язку з цим, цілком слушно зазначив І.Я. Кісільов, що право на об'єднання у профспілки є одним з найважливіших у цивілізованому суспільстві, а його реалізація – показник існування у ньому демократії [169].

Закон України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” профспілки визначає як добровільні неприбуткові громадські організації, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їхньої професійної (трудової) діяльності (навчання).

З моменту легалізації профспілок в порядку, встановленому статтею 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», вони набувають статусу юридичної особи і можуть захищати соціально-трудові права та інтереси своїх членів.

Предметом нагляду та контролю профспілок у всіх випадках є перевірки діяльності адміністрації з точки зору правильності застосування нею чинних норм трудового законодавства, правил охорони праці. Профспілкові органи нагляду та контролю також уживають заходів для усунення прихованих недоліків і профілактики здійснення їх у майбутньому.

Профспілковий нагляд, як правило, вирішує більш вузьке завдання. Основна мета нагляду – усунення виявлених порушень законності та вживання заходів для їх недопущення у майбутньому, тобто профспілковий

нагляд відстежує лише ступінь законності діяльності адміністративних органів.

Профспілковий контроль полягає в діяльності профспілкових органів із перевірки, яка здійснюється ними не лише з точки зору законності, але й доцільності. При здійсненні контролю профспілкові органи виявляють недоліки у сфері виробництва, праці, побуту, дотриманні трудового законодавства, колективних договорів і т. ін., вживають заходів із усунення прихованих недоліків.

Профспілкові органи здійснюють контроль за дотриманням законодавства про працю як у правовій, так і неправовій формах.

Контроль профспілок у правовій формі – це передбачена нормами права діяльність профспілок із перевірки виконання трудового законодавства у сфері застосування правових норм встановлення умов праці. Поряд із заходами громадського впливу профспілковий контроль у правовій формі здійснюється примусовою силою держави. Неправові форми громадського контролю реалізуються у використанні методів переконання, виховання, громадського впливу в напрямку виконання норм трудового законодавства посадовими особами, власниками підприємств і всіма працівниками. Контроль за охороною праці здійснюється за всіма нормами законодавства про працю.

Профспілковий контроль полягає в діяльності профспілкових органів із перевірки, яка здійснюється ними не лише з точки зору законності, але й доцільності. При здійсненні контролю профспілкові органи виявляють недоліки у сфері виробництва, праці, побуту, дотриманні трудового законодавства, колективних договорів і т. ін., вживають заходів із усунення прихованих недоліків.

Розрізняються дві основні сфери контролю профспілок за дотриманням роботодавцем трудового законодавства: встановлення умов праці (яка є основною) і застосування встановлених умов праці.

Розглядаючи характеристику функцій контролю профспілок за додержанням роботодавцем законодавства про працю, слід мати на увазі, що ця функція не завжди виступає в чистому вигляді – часто вона буває пов'язана з іншими функціями, здійснюваними профспілковими органами. При цьому в одних випадках переважають елементи контролю, а в других – елементи інших функцій.

Залежно від того, коли профспілковий орган контролює законність і доцільність актів адміністративно-управлінської діяльності – до їх видання, у процесі їх дії, чи після їх застосування до конкретних учасників трудових правовідносин – контроль профспілок буде, відповідно, попереднім, поточним, наступним.

Попередній контроль профспілок буде тоді, коли у випадках, передбачених законодавством, роботодавець може видати відповідний акт управління лише після того, як погодить його з виборним органом первинної профспілкової організації, отримає на це його дозвіл. У процесі здійснення попереднього контролю профспілкові органи не допускають незаконних дій роботодавця і цим самим запобігають порушенням законодавства про працю. У більшості випадків вони перевіряють також заплановані роботодавцем дії, хоча вони б і не суперечили вимогам законодавства.

Попередній контроль здійснюють усі профспілкові органи, але найбільше він практикується в діяльності профспілкового комітету. Попередньому контролю підлягає застосування надурочних робіт; прийом на підприємства та в установи неповнолітніх віком від 15 до 16 років; звільнення працівників за ініціативою роботодавця; запровадження чергувань на підприємствах і в установах після закінчення робочого дня, проведення робіт у вихідні дні; прийом на роботу сумісників і т. ін.

При цьому профком вирішує питання не лише про законність, але і про доцільність (в рамках законності) проектів обговорюваних актів. Наприклад, роботодавець звернувся до профкому з поданням про звільнення працівника у зв'язку з його неявкою на роботу більше чотирьох місяців внаслідок

загального захворювання (п. 5 ст. 40 КЗпП) [66]. Як відомо, на цій підставі звільнення працівника можливе, якщо він був відсутній на роботі внаслідок загального захворювання більше чотирьох місяців підряд. Якщо працівник був відсутній менше чотирьох місяців підряд, профком зобов'язаний відмовити роботодавцю в задоволенні його прохання на тій підставі, що воно незаконне. Якщо ж працівник прохворів більше чотирьох місяців підряд, але повинен у найближчий час вилікуватися, профком має право не погодитися з пропозицією роботодавця, оскільки закон лише дозволяє, але не зобов'язує його звільнити.

Разом із тим постанова профкому, яка надає роботодавцю можливість прийняти відповідне рішення (наприклад, звільнити працівника), не звільняє його від відповідальності за незаконність виданого наказу.

Поточний контроль профспілкових органів полягає у періодичних перевірках додержання роботодавцем трудового законодавства та умов колективного договору. Коло питань, які становлять об'єкт поточного контролю, законодавством не визначено, але слід думати, що ними може бути будь-яка норма трудового права. Може бути перевірено, наприклад, додержання роботодавцем законодавства про працю жінок і неповнолітніх, надання пільг працівникам у зв'язку з навчанням, правильність нарахування заробітної плати, надання чергових та додаткових відпусток тощо. У поточному контролі виявляються всі допущені порушення, вживаються заходи щодо їх усунення і попередження подібних порушень у майбутньому.

Усунення виявлених при поточному контролі порушень покладається профспілковим органом на роботодавця. В окремих випадках профспілковий орган може поставити питання про звільнення з посади або інше покарання керівних працівників, які не виконують зобов'язання за колективним договором, порушують трудове законодавство.

Поточний контроль профкому комбінує у собі елементи як попереднього, так і наступного контролю. Він дозволяє попередити порушення законодавства про працю або виявити вже допущені порушення.

У поточному контролі хоча і поєднуються окремі риси попереднього (запобігання порушенням) і наступного контролю (усунення уже допущених порушень), але форми та методи їх здійснення є різними. Так, при попередньому контролі запобігання порушенням трудового законодавства досягається тим, що профспілковий орган перевіряє законність і доцільність кожної запланованої роботодавцем дії, після чого дає дозвіл на її здійснення. При поточному контролі профспілковий орган накреслює заходи, розраховані на тривалий час, які не завжди вичерпуються одноразовим застосуванням. Наприклад, зобов'язує роботодавця організувати постійний ремонт спецодягу, забезпечувати правильність нарахування заробітної плати і т. ін.

Контроль профспілок буде наступним, якщо в його процесі перевіряється законність застосування роботодавцем тієї чи іншої норми трудового права до конкретного учасника трудових правовідносин. Цей вид контролю профспілки застосовують при розгляді трудових спорів та спорів про відшкодування збитків, заподіяних працівникам унаслідок каліцтва чи іншого ушкодження здоров'я, пов'язаних із їх роботою. На відміну від поточного контролю профспілковий комітет або бере безпосередню участь в усуненні порушення, або усуває його сам. У першому випадку рішення приймається представником профспілкового комітету спільно з роботодавцем (при розгляді спору в комітеті по трудових спорах), а в другому – профспілковим комітетом самостійно.

Наступний контроль здійснюється профкомом, наприклад, при вирішенні трудового спору з метою виявити вже допущене порушення і відновити права працівника. Розглядаючи вказаний спір, профком контролює лише законність акту роботодавця.

При проведенні наступного і поточного контролю профком особливу увагу приділяє виявленню прихованих порушень. Як показує практика, до них відносяться, наприклад, незаконне притягнення працівників до надурочних робіт і робіт у вихідні дні.

Профком має право контролювати будь-які дії роботодавця як у сфері встановлення, так і в сфері застосування встановлених умов праці. Якщо відповідно до законодавства вирішення того чи іншого питання відноситься до виключної компетенції профкому, останній здійснює обов'язковий контроль. Коли закон лише надає профкому право контролювати роботодавця, але не зобов'язує його до цього, контроль профкому є факультативним.

Законодавство передбачає широке коло питань, які роботодавець має право вирішувати лише за участю профкому, до них відносяться, наприклад, встановлення колективних умов праці, прийом на роботу осіб від 15 до 16 років, притягнення окремих працівників до надурочних робіт і до робіт у вихідні дні, звільнення працівників за ініціативою роботодавця і т. ін. У подібних випадках мова йде про обов'язковий попередній контроль.

У свою чергу поточний контроль має декілька різновидів. Залежно від обсягу контроль буває суцільним або вибіркоvim як за суб'єктом (тобто за колом осіб, стосовно яких проводиться перевірка дотримання трудового законодавства), так і за об'єктом (тобто за колом питань, які перевіряються).

У зв'язку з цим контроль може бути:

суцільним як за об'єктом, так і за суб'єктом (перевіряється дотримання всіх чи основних норм трудового законодавства по відношенню до всіх працівників);

суцільним тільки за об'єктом і вибіркоvim за суб'єктом (перевіряється дотримання всіх чи основних норм трудового законодавства по відношенню до окремих категорій працівників підприємства чи працівників конкретного структурного підрозділу підприємства);

суцільним тільки за суб'єктом і вибіркоvim тільки за об'єктом (перевіряється дотримання окремих норм трудового законодавства по відношенню до всіх принципів, наприклад, своєчасність надання чергової відпустки всім працівникам підприємства);

вибірковим як за об'єктом, так і за суб'єктом (перевіряється дотримання однієї чи декількох норм трудового законодавства по відношенню до окремих категорій працівників, наприклад, перевіряється дотримання законодавства про працю жінок).

Суцільний контроль як за об'єктом, так і за суб'єктом, звичайно, проводиться лише на невеликих підприємствах (в основному на підприємствах сфери обслуговування). Як правило, контроль буває вибірковим одночасно за об'єктом і за суб'єктом.

У залежності від частоти контроль може бути постійним, разовим і періодичним. Так, профком здійснює постійний контроль за дотриманням роботодавцем законодавства при звільненні працівника за його ініціативою. Разовим є, зокрема, контроль профкому при розгляді трудового спору. Періодичний контроль представляє собою регулярну перевірку дотримання законодавства, наприклад, законодавства про трудові книжки.

Поточний контроль може бути плановим і оперативним. Так, профком, звичайно, складає плани поточного контролю, у них вказуються строки проведення перевірок, коло питань, які підлягають перевірці, та категорії працівників, по відношенню до яких перевіряється дотримання законодавства про працю.

До оперативного контролю відносяться разові перевірки, які проводяться профкомом, наприклад, за заявою працівника. Оперативним є також обов'язковий попередній контроль профкому, який здійснюється ним при розгляді подання роботодавця про притягнення працівників до надурочних робіт і т. ін.

Профспілкові органи застосовують у своїй діяльності всі три види контролю, але значення кожного з них для боротьби з порушенням трудового законодавства не однакове. Значні переваги має контроль попередній, форми і методи якого дають можливість не допускати порушень, попереджати їх виникнення. Тому, на мою думку, доцільно розширювати застосування профспілками саме цього виду контролю.

Правові підстави здійснення профспілками громадського контролю за дотриманням законодавства про працю визначаються статтями 247, 248, 259 Кодексу законів про працю України, статтями 21, 38, 40 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 року № 1045-XIV [166] та статтею 41 Закону України «Про охорону праці» від 14.10.1992 року № 2694-XII [85].

Згідно частини сьомої статті 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» основними видами громадського контролю профспілок є контроль:

- 1) за виплатою заробітної плати;
- 2) за дотриманням законодавства про працю та охорону праці;
- 3) за створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та соціально-побутових умов;
- 4) за забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального захисту [166].

Професійні спілки мають право безперешкодно перевіряти стан умов і безпеки праці на виробництві, виконання відповідних програм і зобов'язань колективних договорів (угод), вносити власнику, державним органам управління подання з питань охорони праці та одержувати від них аргументовану відповідь.

Відповідно до чинного законодавства (ст.ст. 38 і 40 Закону «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [166] та ст. 248 Кодексу законів про працю України [66]) повноваженнями стосовно здійснення громадського контролю за виконанням роботодавцем законодавства про працю та про охорону праці, за забезпеченням дотримання на підприємстві, в установі або організації безпечних та нешкідливих умов праці, виробничої санітарії, правильним застосуванням установлених умов оплати праці наділені члени виборних органів профспілок (в т.ч. первинної профспілкової організації, вищестоящого профспілкового органу), їх об'єднань, а також повноважні представники цих органів, які мають право:

- 1) безперешкодно відвідувати та оглядати місця роботи на підприємстві, в установі, організації, де працюють члени профспілок;
- 2) вимагати і одержувати від власника або уповноваженого ним органу, іншої посадової особи відповідні документи, відомості та пояснення щодо умов праці, виконання колективних договорів, дотримання законодавства про працю та соціально-економічних прав працівників;
- 3) безпосередньо звертатися в усній або письмовій формі до власника або уповноваженого ним органу, посадових осіб з профспілкових питань;
- 4) перевіряти роботу закладів торгівлі, громадського харчування, охорони здоров'я, дитячих закладів, гуртожитків, транспортних підприємств і підприємств побутового обслуговування, що належать або надають послуги підприємству, установі, організації, в яких працюють члени профспілок;
- 5) розміщувати власну інформацію у приміщеннях і на території підприємства, установи, організації в доступних для працівників місцях;
- 6) перевіряти розрахунки з оплати праці та державного соціального страхування, використання коштів на соціальні і культурні заходи та житлове будівництво.

Слід зауважити, що при здійсненні громадського контролю за дотриманням законодавства про працю на діяльність профспілок (в тому числі членів та повноважних представників їх виборних органів) не поширюються положення Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 року № 77-V [104].

Законом України «Про охорону праці» на профспілки покладено чимало повноважень у галузі охорони праці, виконання яких вони здійснюють через свої виборні органи та представників. Головною метою і завданням представників профспілок є захист прав та законних інтересів працівників у сфері охорони праці, надання їм практичної допомоги у вирішенні цих питань.

Відповідно до Закону України «Про охорону праці» представники профспілок здійснюють громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту. У разі загрози життю або здоров'ю працівників професійні спілки мають право вимагати від роботодавця негайного припинення робіт на робочих місцях, виробничих ділянках, у цехах та інших структурних підрозділах або на підприємствах чи виробництвах фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, в цілому на період, необхідний для усунення загрози життю або здоров'ю працівників [85].

Професійні спілки також мають право на проведення незалежної експертизи умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проектуються, будуються чи експлуатуються, на відповідність їх нормативно-правовим актам про охорону праці, брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків і професійних захворювань на виробництві та надавати свої висновки про них, вносити роботодавцям, державним органам управління і нагляду подання з питань охорони праці та одержувати від них аргументовану відповідь.

Як вже зазначалося вище, перевірки дотримання вимог чинного законодавства про працю та законодавства про охорону праці можуть здійснювати:

- виборні органи профспілки із залученням профспілкового активу;
- комісії профкому (приміром, із питань захисту трудових, соціально-економічних прав і законних інтересів членів профспілки тощо);
- громадські інспектори, обрані на профспілкових зборах тощо.

Виборний орган профспілки може залучити до здійснення заходів громадського контролю правових інспекторів праці галузевої профспілки або

працівників правових служб об'єднань профспілок, які наділені відповідними повноваженнями та мають спеціальну підготовку.

Виборний орган профспілки має вжити всіх передбачених законодавством заходів, зокрема:

у разі виявлення загрози життю або здоров'ю працівників – вимагати від керівництва негайного припинення робіт на робочих місцях, виробничих дільницях та інших структурних підрозділах чи на підприємстві загалом;

подавати роботодавцям, органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування подання про усунення порушень законодавства про працю (вони є обов'язковими для розгляду);

відповідно до статті 45 Кодексу законів про працю України ініціювати розірвання трудового договору з керівником підприємства (дане повноваження віднесене до компетенції виборного органу первинної профспілкової організації);

ініціювати розгляд вимог про усунення порушення законодавства на загальних зборах (конференції) трудового колективу з метою вирішення розбіжностей у рамках колективного трудового спору;

інформувати про факти порушень вищий профспілковий орган і залучати його до вирішення проблеми;

інформувати про факти порушень державну інспекцію України з питань праці та її територіальні підрозділи на місцях;

інформувати про факти порушень відповідні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування;

звертатися до органів прокуратури для вжиття заходів прокурорського реагування;

звертатися до суду для оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб, а також із вимогою про спонукання до виконання зобов'язань тощо [85].

Важлива роль відведена профспілкам при розслідуванні нещасних випадків на підприємствах. Захищаючи інтереси працівників, профспілки беруть участь у розслідуванні нещасних випадків, що сталися під час роботи,

керуючись при цьому Порядком проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів № 1232 від 30 листопада 2011 року [170].

Власник, одержавши повідомлення про нещасний випадок, організовує його розслідування комісією, до складу якої включаються керівник (спеціаліст) служби охорони праці або посадова особа, на яку роботодавцем покладено виконання функцій з охорони праці (голова комісії), представник Фонду за місцезнаходженням підприємства, представник первинної профспілки (у разі наявності на підприємстві кількох профспілок - представник профспілки, членом якої є потерпілий, а у разі відсутності профспілки - уповноважена найманими працівниками особа з питань охорони праці), а також представник підприємства, інші особи, а в разі гострих захворювань також спеціаліст санепідемстанції.

Протягом трьох днів з моменту утворення комісія повинна скласти акт проведення розслідування нещасного випадку за формою Н-5 та акт про нещасний випадок, пов'язаний з виробництвом, за формою Н-1 (у разі, коли нещасний випадок визнано таким, що пов'язаний з виробництвом) і передати їх роботодавцеві для затвердження. Власник зобов'язаний розглянути і затвердити цей акт протягом доби після закінчення розслідування. Затверджені акти протягом доби надсилаються потерпілому або особі, яка представляє його інтереси; керівникові (спеціалістові) служби охорони праці або посадовій особі (спеціалістові), на яку роботодавцем покладено виконання функцій з охорони праці підприємства, працівником якого є потерпілий; Фондові за місцезнаходженням підприємства, на якому стався нещасний випадок; територіальному органу Держгірпромнагляду за місцезнаходженням підприємства, на якому стався нещасний випадок; первинній організації профспілки, представник якої брав участь у роботі комісії, або уповноваженій найманими працівниками особі з питань охорони праці, якщо профспілка на підприємстві відсутня.

Контроль за своєчасністю та об'єктивністю проведення розслідування нещасних випадків, підготовкою матеріалів розслідування, веденням обліку нещасних випадків, вжиттям заходів до усунення причин нещасних випадків здійснюють органи державного управління, органи державного нагляду за охороною праці, виконавча дирекція Фонду та її робочі органи відповідно до компетенції [170].

Громадський контроль здійснюють профспілки через свої виборні органи і представників, а також уповноважені найманими працівниками особи з питань охорони праці у разі відсутності на підприємстві профспілки.

Зазначені органи та особи мають право вимагати відповідно до компетенції від роботодавця проведення повторного (додаткового) розслідування нещасного випадку, затвердження чи перегляду затвердженого акта за формою Н-5 або Н-1, визнання нещасного випадку таким, що пов'язаний з виробництвом, і складення акта за формою Н-1 у разі, коли виявлено порушення вимог цього Порядку проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві.

У разі відмови роботодавця скласти або затвердити акт за формою Н-5 або Н-1 чи незгоди потерпілого або уповноваженої ним особи, яка представляє його інтереси, із змістом зазначеного акта, надходження скарги або незгоди з висновками про обставини і причини настання нещасного випадку чи приховування факту настання нещасного випадку посадова особа органу Держгірпромнагляду має право видавати обов'язкові для виконання роботодавцем приписи за формою Н-9 щодо необхідності проведення розслідування (повторного розслідування) нещасного випадку, затвердження чи перегляду затвердженого акта за формою Н-5 або Н-1, визнання чи невизнання нещасного випадку таким, що пов'язаний з виробництвом, складення акта за формою Н-5 або Н-1.

У випадках, коли має місце нещасний випадок зі смертельним наслідком або групові випадки, які сталися одночасно з двома і більш працівниками, незалежно від тяжкості отриманих ними травм, смерті працівників на підприємстві; зникнення працівників під час виконання трудових (посадових) обов'язків; коли сталися нещасні випадки, що спричинили тяжкі наслідки, у тому числі з можливою інвалідністю потерпілого проводяться спеціальні розслідування.

Проаналізувавши вищенаведене, можна сказати, що діяльність профспілкових організацій посідає не останнє місце в розслідуванні нещасних випадків на підприємстві. Перш за все вони розслідують кожний випадок, а також беруть участь у розробці заходів щодо запобігання їм, а також перешкоджають необгрунтованим звинуваченням потерпілих із боку власника. Профспілкові організації безпосередньо контролюють процес діяльності комісії з розслідування наслідків нещасного випадку й, аналізуючи перевірку матеріалів комісії, завжди намагаються стати на бік працівника, щоб покращити його складне становище.

Велику увагу приділяють профспілки і охороні праці окремих категорій працівників. Найбільшу групу із них становлять жінки.

Дотримуючись конвенцій та рекомендацій МОП, законодавством України заборонено застосування праці жінок на важких роботах і на роботах із шкідливими або небезпечними умовами праці, на підземних роботах, крім деяких підземних робіт (нефізичних робіт або робіт по санітарному та побутовому обслуговуванню), заборонено також залучення жінок до підіймання і переміщення речей, маса яких перевищує встановлені для них граничні норми.

Пільги та переваги, передбачені законодавством про працю, підірвали конкурентоздатність жіночої робочої сили на ринку праці. Тому одним із головних напрямів діяльності профспілок щодо захисту соціально - економічних прав та інтересів жінок є ринок праці. Саме тут реформування економіки найбільшою мірою зачепило їхні інтереси. Це

виявилось не лише в прискореному процесі вивільнення, а насамперед у тому, що взагалі змінилося ставлення до жіночої праці. Стурбованість викликає той факт, що останнім часом через кризовий фінансовий стан підприємств робота, спрямована на поліпшення умов праці, практично зупинилась, внаслідок чого питома вага працюючих жінок в умовах, які не відповідають санітарно-гігієнічним нормам, зростає.

Зважаючи на такий стан справ, за наполяганням Федерації профспілок України було розроблено й затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27 березня 1996 року № 381 «Програму вивільнення жінок із виробництв, пов'язаних із важкою працею та шкідливими умовами, а також обмеження використання їхньої праці у нічний час на 1996 – 1998 роки». Нею передбачалося поетапне обмеження праці жінок й вивільнення їх з виробництв лише за тими професіями і видами робіт, на яких, відповідно до Переліку важких робіт і робіт зі шкідливими й небезпечними умовами праці, забороняється застосування жіночої праці. Запропоновано забезпечити поетапне обмеження праці жінок у нічний час, а також вивільнення їх з виробництв, пов'язаних з важкою працею і шкідливими умовами; передбачити заходи щодо реалізації Програми в галузевих і регіональних програмах поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища; забезпечити включення питання щодо вивільнення жінок із нічних робіт і виробництв, пов'язаних з важкою працею і шкідливими умовами, в колективні договори підприємств, установ, організацій; попередити керівників підприємств про їх персональну відповідальність в разі прийняття на роботу з важкими і шкідливими умовами праці жінок. На практиці Програма в повному обсязі не реалізована, а тому процес її реалізації триває і зараз.

Тому з огляду на наведене, вважаємо за доцільне доповнити КЗпП України нормою, яка б рекомендувала власнику або уповноваженому ним органу разом із профспілковою організацією встановлювати на

підприємстві перелік робіт, посад і ділянок з порівняно легшими умовами праці, де переважно слід застосовувати працю жінок.

Вважаємо, що встановлення здорових і безпечних умов праці жінкам, які мають дітей, в теперішній час може реально сприяти створенню належних умов для успішного поєднання ними материнства з трудовою діяльністю. Досвід минулих десятиліть показав, що в децентралізованому порядку не здійснювалося поліпшення умов праці працюючих матерів. На теперішній час майже на жодному підприємстві в локальному порядку не було збільшено тривалість допологової та післяпологової відпусток, в колективних договорах не передбачено надання оплачуваних днів відпустки. Багато підприємств зводили регулювання умов праці жінок виключно до централізованого регулювання, що передбачало, наприклад, переведення вагітних жінок і жінок, що мають дітей до півтора року, на роботи з легшими умовами праці; надання вагітним жінкам оплачуваного часу для відвідування жіночої консультації; заборону залучення жінок до робіт з важкими і шкідливими умовами праці.

На тих підприємствах, де є сильні первинні профспілкові організації, права та інтереси жінок більш захищені, а колективні договори містять додаткові пільги та гарантії, в порівнянні з чинним законодавством. Для створення жінкам умов, які сприяють поєднанню праці з материнством, потрібно керуватися Рекомендаціями із застосування режимів гнучкого робочого часу на підприємствах, в установах і організаціях галузей народного господарства. Вони розроблені на підставі трудового законодавства і з урахуванням практики застосування режимів гнучкого робочого часу на підприємствах, в установах і організаціях. Основою їх застосування є підсумований облік робочого часу і право роботодавця разом з виборним органом первинної профспілкової організації підприємства самостійно регулювати режими праці в межах норм, встановлених трудовим законодавством. Запровадження таких

режимів роботи на підприємствах дало б можливість жінкам, які мають дітей до 14 років, поєднувати роботу із материнством, зменшило б кількість днів непрацездатності в зв'язку з доглядом за хворими дітьми, збільшило б кількість працюючих жінок.

Зважаючи на вищевикладене, доцільно було б статтю 61 КЗпП України доповнити частиною 2 такого змісту: «На прохання вагітної жінки, жінки, яка має дитину віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда, в тому числі таку, що перебуває під її опікою, власник або уповноважений ним орган зобов'язаний встановити гнучкі режими робочого часу з тим, щоб тривалість робочого часу за обліковий період не перевищувала нормального числа робочих годин та з оплатою праці, пропорційної відпрацьованому часу або залежно від виробітку».

Велику увагу приділяють профспілки і охороні праці неповнолітніх. Їх умови праці на виробництві повинні відрізнятися від умов праці дорослих працюючих. І хоч права щодо трудового договору неповнолітніх прирівнюються до прав повнолітніх працюючих, в галузі охорони праці, робочого часу, відпочинку та деяких інших умов праці, їм надаються пільги.

Прийняття на роботу неповнолітнього працівника необхідно проводити лише за погодженням із виборним органом первинної профспілкової організації підприємства, де він буде працювати, та обов'язково з наданням останньому письмової копії трудового договору. Згідно з законодавством на кожному підприємстві повинен вестися облік працівників, які не досягли вісімнадцяти років, із зазначенням дати їх народження. Усі неповнолітні приймаються на роботу лише після попереднього медичного огляду і в подальшому, до досягнення 21 року, щорічно підлягають обов'язковому медичному оглядові.

Забороняється використання праці молоді віком до вісімнадцяти років на важких роботах і на роботах з шкідливими та небезпечними умовами праці, а також на підземних роботах. Не

допускається також залучення неповнолітніх до підіймання і переміщення важких речей, до нічних, надурочних робіт і до роботи у вихідні дні, для них встановлюється скорочена тривалість робочого часу, а заробітна плата виплачується у такому ж розмірі, як і працівникам відповідних категорій при повній тривалості щоденної роботи. Для молодих робітників, які приходять на підприємства, в організації після закінчення шкіл чи професійно-технічних закладів, роботодавець за погодженням із виборним органом первинної профспілкової організації може застосовувати знижені норми виробітку.

Статтею 12 Закону України «Про охорону праці» [85] і статтею 172 КЗпП [66] регулюється праця інвалідів. На роботодавця покладається обов'язок організувати навчання, перекваліфікацію і працевлаштування інвалідів відповідно до медичних рекомендацій, встановити для них неповний робочий день або неповний робочий тиждень і пільгові умови праці. Забороняється залучення інвалідів без їх згоди до нічних та надурочних робіт. Все це контролюється первинною профспілковою організацією підприємства.

І хоч питанням охорони праці та здоров'я працівників приділяється велика увага, проте є ще багато питань, які потребують врегулювання, зокрема посилення та конкретизація правового регулювання профспілкового контролю за дотриманням трудового законодавства.

Якщо вести мову про перспективи правового регулювання профспілкового контролю за дотриманням трудового законодавства, то слід згадати відповідні положення проекту Трудового кодексу України (№ 2902 від 22.04.2013 року) [171]. Зокрема, стаття 387 передбачає, що громадський контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюють професійні спілки та їх об'єднання. Для здійснення цієї функції члени виборних органів профспілок, об'єднань профспілок, а також повноважні представники цих органів мають право:

- 1) безперешкодного доступу та огляду виробничих, службових та інших приміщень, де працюють члени відповідних профспілок;
- 2) вимагати та одержувати від роботодавця, іншої посадової особи накази (розпорядження), відомості про виплату заробітної плати, інші документи, пояснення щодо умов праці, виконання колективних договорів та угод, додержання норм трудового законодавства та соціально-економічних прав працівників – членів відповідних профспілок;
- 3) проводити перевірки щодо правильності відрахувань із заробітної плати працівників – членів відповідних профспілок;
- 4) контролювати стан безпеки та охорони праці, створення безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпечення працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту, а у разі загрози життю або здоров'ю працівників вимагати від роботодавця негайного припинення робіт на робочих місцях, виробничих ділянках, у цехах, інших структурних підрозділах юридичної особи в цілому на час, необхідний для усунення загрози життю або здоров'ю працівників;
- 5) скласти акт перевірки стану додержання вимог трудового законодавства та вручити його під розписку роботодавцеві;
- 6) вносити роботодавцям, органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування подання про усунення порушень трудового законодавства, які є обов'язковими для розгляду;
- 7) у разі невиконання роботодавцем подання про усунення порушень надсилати інформацію і матеріали перевірки відповідним органам державного нагляду [171].

Така редакція на нашу думку необґрунтовано обмежує громадський контроль по суті монопольним становищем профспілок щодо його здійснення, чим фактично буде нівельовано роль громадських організацій, які мають за мету захист прав, зокрема, інвалідів, чорнобильців, ветеранів

тощо, а також міжнародних неурядових організацій відповідного спрямування діяльності.

Необхідність посилення контролю профспілок за додержанням роботодавцем трудового законодавства вимагає більш чіткого визначення та закріплення у законодавстві найефективніших видів, форм і методів його здійснення. Це повинно зробити контроль профспілок більш дієвим, подібним до аналогічного контролю у зарубіжних країнах. Наприклад, якщо в Німеччині профспілки діють, то в Україні їх робота лише видна в документальному, але ніяк не у фактичному характері, також через вільні форми трудового договору та відсутності законодавчо передбаченого захисту працівників, українські працівники не можуть регулювати свої права, а саме не можуть захистити себе належним чином.

Вважаємо також, що досить актуальним є питання майнової відповідальності профспілок за виконання своїх обов'язків, визначення фінансових джерел для такої відповідальності, за прикладом країн Європи, США, де профспілкових рух набув визнання, та передбачаються обов'язки профспілок, а також майнова відповідальність за рахунок коштів профспілкових органів. Крім того, передбачається також адміністративна і кримінальна відповідальність профспілкових функціонерів. Вважаємо, що запозичення зазначеного досвіду підвищить ефективність роботи вітчизняних профспілок.

Трудове законодавство України надає можливість представництва інтересів найманих працівників у соціально-трудовах відносинах іншими ніж профспілки, суб'єктами, зокрема йдеться про уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці. На тих підприємствах, де немає професійної спілки, для здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про охорону праці обираються уповноважені найманими працівниками особи з питань охорони праці. Це стосується безпосередньо і сфери юриспруденції, оскільки у переважній більшості профспілки тут зазвичай відсутні, а в судовій системі їхнє створення в галузі не допускається

згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [172], контроль за охороною праці тут здійснюють саме уповноважені працівниками особи.

Слід також зазначити, що громадський контроль професійних спілок за додержанням трудового законодавства в теперішніх умовах існування втрачає свою фактичну актуальність. На нашу думку, це пов'язано з:

- 1) перетворенням колишніх державних підприємств в господарські товариства;
- 2) поступовим заповненням приватним сектором економіки більшості ланок ринку праці;
- 3) недоотриманням фінансування установ і організацій, що змушує їх скорочувати чисельність штату працівників, здаючи вивільнені приміщення в оренду;
- 4) перетворенням роботодавця-держави на роботодавця-приватного підприємця.

Зазначене не могло негативно не вплинути на існуюче соціально-політичне становище професійних спілок - з рушійної сили, вони перетворилися на звичайні громадські організації, які «на аркуші» отримали чисельні повноваження, але фактично не мають ніякої влади.

Отже, закріплення законодавцем можливості здійсненім громадського контролю уповноваженою найманими працівниками особою, на цей час вбачається дуже актуальним.

Правовий статус уповноваженої найманими працівниками особи з питань охорони праці регламентується ст.42 Закону України «Про охорону праці» [85] та Типовим Положенням про діяльність уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці, затвердженим наказом Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 21.03.2007 р. №56 [173].

Згідно Закону України «Про охорону праці» [42], уповноважені трудових колективів з питань охорони праці мають право безперешкодно

перевіряти на підприємстві виконання вимог щодо охорони праці і вносити обов'язкові для розгляду власником пропозиції про усунення виявлених порушень нормативних актів з безпеки і гігієни праці.

Для виконання цих обов'язків власник за свій рахунок організовує навчання і вивільняє уповноваженого з питань охорони праці від основної роботи на передбачений колективним договором строк із збереженням за ним середнього заробітку.

Інститут уповноважених трудових колективів з питань охорони праці створюється на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності, видів їх діяльності та чисельності працюючих для здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства про охорону праці. На підприємстві за участю представників роботодавця та трудового колективу на підставі Типового положення, що затверджене наказом Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 21 березня 2007 року № 56, з урахуванням специфіки виробництва опрацьовується «Положення про діяльність уповноваженої найманими працівниками особи з питань охорони праці», яке затверджується загальними зборами (конференцією) трудового колективу підприємства.

Уповноважені з питань охорони праці обираються на загальних зборах (конференції) колективу підприємства або його структурного підрозділу з числа досвідчених та ініціативних працівників простою більшістю голосів, відкритим голосуванням, на строк визначений загальними зборами (конференцією) трудового колективу підприємства або його структурного підрозділу. Працівник, який згідно з посадовими обов'язками відповідає за організацію безпечних та нешкідливих умов праці, не може бути уповноваженим з питань охорони праці. Чисельність останніх визначається рішенням загальних зборів (конференції) трудового колективу залежно від конкретних умов виробництва та необхідності забезпечення безперервного

громадського контролю за станом безпеки та умов праці в кожному виробничому підрозділі.

Уповноваженим з питань охорони праці не може бути обраний працівник, який згідно з посадовими обов'язками відповідає за забезпечення безпечних та здорових умов праці.

Частиною другою статті 42 Закону України «Про охорону праці» передбачено, що для виконання обов'язків, покладених на уповноважених з питань охорони праці роботодавець за свій рахунок організовує навчання, забезпечує необхідними засобами і звільняє уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці від роботи на передбачений колективним договором строк із збереженням за ними середнього заробітку. Свої обов'язки уповноважені з питань охорони праці виконують, як правило, в процесі виробництва, безпосередньо на своїй ділянці, зміні, бригаді. Уповноважені з питань охорони праці не рідше одного разу на рік звітують про свою роботу на загальних зборах (конференції) трудового колективу, котрим вони обрані [85].

Відповідно до Типового положення, уповноважені з питань охорони праці, з метою створення безпечних і нешкідливих умов праці на виробництві, оперативного усунення виявлених порушень здійснюють контроль за:

- дотриманням роботодавцями нормативно-правових актів з охорони праці;
- забезпечення працівників спеціальним одягом, спеціальним взуттям, іншими засобами індивідуального захисту, мийними та знешкоджувальними засобами, організації питного режиму;
- проведення навчання, інструктажів та перевірки знань працівників з охорони праці;
- проходження працівниками попереднього та періодичних медичних оглядів;

- безоплатним забезпеченням працівників нормативно-правовими актами з охорони праці та додержанням працівниками в процесі роботи вимог цих нормативно-правових актів;
- своєчасним і правильним розслідуванням, документальним оформленням та обліком нещасних випадків та професійних захворювань;
- виконанням наказів, розпоряджень, заходів з охорони праці, у тому числі заходів з усунення причин нещасних випадків, професійних захворювань і аварій, зазначених в актах розслідування;
- наявністю і станом наочних засобів пропаганди та інформації з охорони праці на підприємстві [173].

Уповноважені з охорони праці можуть і повинні залучатися до розроблення розділу «Охорона праці» колективних договорів та угод, комплексних перспективних планів з охорони праці, до роботи в комісіях з питань атестації робочих місць. Вони беруть участь:

- у комісіях з розслідування професійних захворювань і нещасних випадків на виробництві, якщо потерпілий не є членом профспілки;
- у вирішенні питання про зниження розміру одноразової допомоги потерпілому від нещасного випадку в разі невиконання працівником вимог нормативних документів про охорону праці;
- розгляду факту наявності виробничої ситуації, небезпечної для здоров'я чи життя працівника або для людей, які його оточують, і навколишнього природного середовища, у випадку відмови працівника виконувати з цих причин доручену йому роботу [173].

Для здійснення своїх повноважень уповноважені особи з питань охорони праці мають право:

- безперешкодно перевіряти на підприємстві стан безпеки і гігієни праці, додержання працівниками нормативних актів з

охорони праці на об'єктах підприємства чи виробничого підрозділу, колектив якого його обрав;

- вносити роботодавцю обов'язкові для розгляду пропозиції про усунення виявлених порушень нормативно-правових актів з безпеки та гігієни праці, здійснювати контроль за реалізацією цих пропозицій;
- звертатися по допомогу до органу державного нагляду в разі, якщо вони вважають заходи роботодавця з охорони праці недостатніми;
- вимагати від майстра, бригадира чи іншого керівника виробничого підрозділу припинення роботи на робочому місці в разі виникнення загрози життю або здоров'ю працівників;
- вносити пропозиції щодо притягнення до відповідальності працівників, які порушують вимоги нормативно-правових актів з охорони праці;
- бути обраними до складу комісії з питань охорони праці підприємства в разі її створення [173].

Гарантії для уповноважених з питань охорони праці щодо звільнення їх з роботи з ініціативи власника або притягнення до дисциплінарної чи матеріальної відповідальності передбачається у колективному договорі. Будь-які законні інтереси працівників у зв'язку з виконанням ними обов'язків уповноважених з питань охорони праці не можуть бути обмежені. Уповноважений може бути відкликаний до закінчення терміну своїх повноважень у разі незадовільного їх виконання тільки за рішенням загальних зборів (конференції) трудового колективу, який його обирає.

Якщо вести мову про певні міжнародні гарантії діяльності уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці, то варто зазначити, що Міжнародна організація праці сформувала міжнародні

стандарти діяльності представників найманих працівників, виклавши їх у Конвенції № 135 про захист прав представників працівників на підприємстві і можливості, що їм надаються, (1971 р.) [174] та супутні до неї Рекомендації № 143 [175]. Конвенція окреслює базові умови діяльності представників найманих працівників на підприємстві, в установі, організації, а Рекомендація – права і обов'язки, якими вони можуть бути наділені у зв'язку з виконанням функцій представництва і захисту інтересів найманих працівників.

Міжнародна організація праці визнає представниками працівників двох самостійних суб'єктів: – представників професійних спілок, котрі призначені чи обрані професійними спілками або членами таких профспілок, – виборних представників, котрі вільно обрані працівниками підприємства і функції яких не охоплюють діяльності, що визнано у відповідній країні як виняткове право професійних спілок.

Коло суб'єктів, котрі можуть бути і вважаються представниками працівників, кожна держава визначає самостійно. Враховуючи особливості наявних соціально-трудоових систем, представники працівників закріплюються у національному законодавстві, колективних угодах, арбітражних чи судових рішеннях залежно від правової системи держави.

Міжнародна організація праці не розглядає професійні спілки як виключних представників працівників з питань безпеки і гігієни праці. Поруч з профспілками інтереси найманих працівників можуть представляти виборні представники, зокрема й обрані працівниками виключно для їхнього представництва з питань охорони праці.

Як вже було зазначено вище, Закон України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-ХІІ передбачив здійснення громадського контролю за охороною праці також безпосередньо трудовими колективами через обраних ними уповноважених (ст. 46). Отже, Закон передбачав одночасну наявність двох суб'єктів, що здійснювали громадський контроль за додержанням законодавства України про охорону праці. З прийняттям

Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону праці» від 21 листопада 2002 р. № 229-IV, що виклав Закон у новій редакції, положення щодо кола суб'єктів, які здійснюють громадський контроль, суттєво змінилися. Як і раніше законодавець передбачив два суб'єкти, повноважні здійснювати громадський контроль – професійні спілки та уповноважені найманими працівниками особи з питань охорони праці (далі – уповноважені особи з питань охорони праці), проте наявність останніх допускається лише у разі відсутності професійної спілки на підприємстві (ч. 4 ст. 41) [85].

Хоча Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» і встановив право професійних спілок представляти та захищати колективні інтереси працівників незалежно від їхнього членства у профспілках (ст. 19), але його поширення на усі випадки представництва інтересів найманих працівників, у тому числі шляхом здійснення громадського контролю професійними спілками, не є виправданим. У такому разі працівники, які не є членами профспілки, позбавлені можливості безпосередньо представляти свої інтереси та здійснювати контроль. Окрім того, може виникнути ситуація, коли профспілка на підприємстві не є представницькою, тобто не представляє інтереси більшості працівників. Не заперечуючи і не применшуючи ролі професійних спілок у захисті прав працівників, вважаємо, що такий підхід порушує право особи на свободу об'єднання у громадські організації, яке гарантується Конституцією України, та свободи волевиявлення працівників щодо вибору представників власних інтересів.

Ані Конституція України, ані Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» не містять прямої і чіткої вимоги про те, що лише професійні спілки представляють інтереси працівників, зокрема з питань охорони праці. Окрім того, діяльність представників працівників не зводиться лише до здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства про охорону праці, а охоплює широке коло їхньої участі в

управлінні охороною праці на локальному рівні. Вважаємо, що наявність уповноваженої особи з питань охорони праці поруч з профспілкою є однією з необхідних умов створення безпечних та здорових умов праці. Пропонуємо повернутися до попередньої редакції Закону і визначити можливість одночасного здійснення громадського контролю за охороною праці як професійними спілками, так і уповноваженими особами, обраними працівниками, котрі не є членами професійної спілки, що діє на підприємстві, в установі, організації.

Реалізація повноважень уповноваженої найманими працівниками особи з питань охорони праці підпадає під сферу регулювання такої форми соціального впливу, як соціальне партнерство (діалог). Це є дуже актуальним, у зв'язку з відсутністю в положеннях діючого законодавства норм, які б закріплювали нові відносини, що постійно виникають в сфері охорони праці, а також пристосовували їх для окремого, конкретно визначеного підприємства. А це, в свою чергу, зумовлює необхідність безпосередньої участі трудового колективу в особі відповідних представників в нормотворчій діяльності, яка здійснюється шляхом укладення колективних договорів та колективних угод, положення яких в значній мірі стосуються і забезпечення належних, безпечних і здорових умов праці.

Як показує практика, зазначена вище співпраця між працівниками та роботодавцями не завжди є успішною і такою, що приносить позитивний результат у вигляді затвердженого локального нормативно-правового акту. Це є можливим лише при досягненні певного соціального балансу між суб'єктами трудового права. Як зазначає Н.Б. Болотіна, таке узгодження соціально-економічних інтересів між вказаними суб'єктами, а також між ними та державою утворює цілу систему суспільних відносин, які отримали в зарубіжних країнах назву інституту соціального партнерства, котрий пронизує соціально-економічні відносини від національного рівня до конкретного підприємства (роботодавця) [176, с.573].

Актуальність впровадження соціального партнерства в нашій державі підтверджується цілою низкою позицій науковців та юристів-практиків. Так, В.Я. Буряк, З.Я. Козак та П.Д. Пилипенко зазначають, що одним із найефективніших чинників врегулювання соціальних суперечностей вважається соціальне партнерство [177, с.120]. Соціальне партнерство може виражатися в формі колективних переговорів з підготовки проектів колективних договорів, угод та їх укладення, взаємних консультацій, участі працівників, їх представників в управлінні організацією, участі представників працівників та роботодавців в досудовому вирішенні трудових спорів [178, с.60].

Н.Б. Болотіна справедливо відзначає, що стрижнем соціального партнерства є принцип співробітництва між роботодавцями і найманими працівниками, який реалізується у формах проведення переговорів, укладена колективних договорів та колективних угод, узгодження проектів нормативно-правових актів, консультацій під час прийняття рішень соціальними партнерами на всіх рівнях [176, с.576].

Інститут соціального партнерство прийшов к нам із провідних західних країн. І.Я. Кисельов зазначає, що соціальне партнерство розглядається на Заході як соціологічне та етичне поняття та організаційний принцип, що включає в себе співробітництво соціальних партнерів сторін колективних трудових відносин [179, с.263].

На Заході прийнято вважати, що трудові правовідносини являють собою органічну єдність трьох типів юридичних відносин: індивідуальних, колективних і організаційних [180, с.39]. Зазначене зумовлює зародження нормативного підґрунтя зазначеного явища саме на міжнародному рівні - в Конвенціях Міжнародної організації праці «Про право на організацію та об'єднання працюючих в сільському господарстві» від 25.10.1921 р. № 11, «Про свободу асоціації та захист права на організацію» від 09.07.1948 р. №87, «Про застосування принципів права на організацію та на проведення колективних переговорів» від 01.07.1949 р. № 98, «Про сприяння

колективним переговорам» 19.06.1981 р. № 154. На виключно європейському рівні принципи соціального партнерства знаходять своє відображення в Європейській соціальній хартії 1961 р. та у Переглянутій Європейській соціальній хартії 1996 р. [181].

У нашій країні нормативна база, присвячена регулюванню соціального партнерства, міститься в Законі України «Про соціальний діалог в Україні» 2011 р. [182], Законах України «Про колективні договори і угоди» [183], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [166], «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [184]. Згідно ч. 5 ст. 1 останнього, соціальне партнерство є системою колективних відносин між найманими працівниками, роботодавцями, виконавчою владою, які виступають сторонами соціального партнерства у ході реалізації їх соціально-економічних прав та інтересів.

Проектом Трудового кодексу України № 1108 передбачено такий субінститут трудового права, як соціальний діалог. Положення, присвячені соціальному діалогу, містяться в книзі шостій проекту Трудового кодексу України, яка крім того присвячена регулюванню та укладенню колективних договорів та угод. Так, ст.332 проекту Трудового кодексу України передбачає соціальний діалог, як систему відносин між працівниками, роботодавцями (їх представниками), органами державної влади та органами місцевого самоврядування, спрямовану на погодження їх інтересів. При цьому ст.334 зазначеного проекту Кодексу передбачає, що сторонами соціального діалогу є працівники, роботодавці, органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до ст.338 проекту Трудового кодексу України соціальний діалог здійснюється у формах: консультацій та переговорів, ведення колективних переговорів з метою укладання угод та колективних договорів, застосування примирних процедур тощо [185].

На нашу думку, заміна в проекті Трудового кодексу України поняття «соціальне партнерство» на поняття «соціальний діалог» є влучною, бо неможливо назвати партнерськими взаємовідносини між роботодавцями та

трудохим колективом, які споконвіку були нерівними - слід згадати що жоден нормативно-правовий акт з охорони праці не приймався без попередніх масових, іноді кривавих, робітничих страйків, визначена нерівність існує і зараз, та полягає в наявності у роботодавця потужних економічних важелів для протидії трудовому колективу.

Водночас, слід не погодитись з положеннями проекту Трудового кодексу України, які визначають органи державної влади або органи місцевого самоврядування, як одну із сторін в колективно-договірних відносинах, підкреслюючи тим самим трипартизм в колективно-договірних відносинах, тобто систему відносин трьох сторін - роботодавців, профспілок та держави, що суперечить положенням діючого законодавства про працю.

Слід відзначити, що чинне трудове законодавство не визначає серед сторін колективно-договірних відносин органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Положення діючого законодавства про працю передбачають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, як одну із сторін колективно-договірних відносин тільки в разі, якщо вони виступають в якості роботодавця. У всіх інших випадках держава або територіальна громада, що діє через свої відповідні органи, не може здійснювати вплив на колективно-договірні відносини в Україні. При цьому, як зазначає Б. Болотіна, для трипартизму характерною є наявність трьох сторін у соціальному партнерстві - представників від найманих працівників, роботодавців та держави [176, с.575].

Отже, на сьогодні реалізація громадського контролю за додержанням трудового законодавства здійснюється через соціальний діалог, який слід розуміти як систему взаємовідносин між працівниками та роботодавцями, в особі їх уповноважених представників, спрямовану на регулювання трудових, соціальних та економічних відносин між ними.

Висновки до розділу 3

Таким чином, проаналізувавши міжнародний досвід, а також правовий статус та діяльність органів громадського нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, слід зробити наступні висновки:

1. Крім визначення терміну «адміністрація праці», у статті Конвенції № 150 також концептуалізовано поняття «національна система адміністрації праці». Термін «адміністрація праці» охоплює діяльність державного управління у найвужчому сенсі цього терміну в галузі національної трудової політики. Термін «система адміністрації праці» охоплює всі органи державного управління (у тому числі напівдержавні та регіональні чи місцеві установи або будь-яку іншу форму децентралізованої адміністрації), а також будь-яку організаційну структуру, створену для координації діяльності таких органів і для проведення консультацій з роботодавцями й працівниками та їхніми організаціями. Така системна концепція додатково розширює ролі різних суб'єктів. Згадані документи ратифіковані Україною, а отже є частиною національного законодавства, обов'язкові до виконання, а їхні положення є пріоритетними щодо Законів України у випадку, коли положення національного законодавства суперечать нормам чинного міжнародного договору.

2. Шлях України у формуванні ефективної системи органів нагляду за додержанням законодавства про працю – це збалансоване поєнання міжнародного досвіду та особливостей національної правової системи. Україна обрала найбільш ефективну модель нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, що працює у Польщі. За згаданою моделлю, функціональні обов'язки інспекції праці об'єднані в одну інспекційну систему нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, включаючи правила і норми безпеки та гігієни праці - Національну інспекцію праці (далі - НІП), підпорядковану Сейму Республіки Польща.

3. Україна пройшла шлях від неефективної взаємодії багатьох органів державної влади, які контролювали окремі сегменти ринку праці, до створення єдиного ефективного органу державної виконавчої влади - Державної служби України з питань праці, утвореної відповідно до постанови КМ України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» утворено Державну службу України з питань праці шляхом злиття Державної інспекції з питань праці та Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки.

4. Проведене дослідження підтвердило необхідність посилення контролю профспілок за додержанням роботодавцем трудового законодавства, для чого необхідно більш чітко визначення та закріплення у законодавстві найефективніших видів, форм і методів його здійснення. Актуальним є також питання майнової відповідальності профспілок за виконання своїх обов'язків, визначення фінансових джерел для такої відповідальності. Вважаємо, що запозичення досвіду США та країн Європи, де введена адміністративна та кримінальна відповідальність профспілкових функціонерів, підвищить ефективність роботи вітчизняних профспілок.

5. Як показало проведене дослідження, наявність уповноваженої особи з питань охорони праці поруч з профспілкою є однією з необхідних умов створення безпечних та здорових умов праці. Пропонуємо визначити можливість одночасного здійснення громадського контролю за охороною праці як професійними спілками, так і уповноваженими особами, обраними працівниками, котрі не є членами професійної спілки, що діє на підприємстві, в установі, організації.

6. Залежно від того, коли профспілковий орган контролює законність і доцільність актів адміністративно-управлінської діяльності – до їх видання, у процесі їх дії, чи після їх застосування до конкретних учасників трудових правовідносин – контроль профспілок буде, відповідно, попереднім, поточним, наступним.

Попередній контроль профспілок буде тоді, коли у випадках, передбачених законодавством, роботодавець може видати відповідний акт управління лише після того, як погодить його з виборним органом первинної профспілкової організації, отримає на це його дозвіл.

Поточний контроль профспілкових органів полягає у періодичних перевірках додержання роботодавцем трудового законодавства та умов колективного договору. Коло питань, які становлять об'єкт поточного контролю, законодавством не визначено, але слід думати, що ними може бути будь-яка норма трудового права.

7. Поточний контроль може бути плановим і оперативним. Так, профком, звичайно, складає плани поточного контролю, у них вказуються строки проведення перевірок, коло питань, які підлягають перевірці, та категорії працівників, по відношенню до яких перевіряється дотримання законодавства про працю. До оперативного контролю відносяться разові перевірки, які проводяться профкомом, наприклад, за заявою працівника. Оперативним є також обов'язковий попередній контроль профкому, який здійснюється ним при розгляді подання роботодавця про притягнення працівників до надурочних робіт і т. ін.

8. Профспілкові органи застосовують у своїй діяльності всі три види контролю, але значення кожного з них для боротьби з порушенням трудового законодавства не однако. Значні переваги має контроль попередній, форми і методи якого дають можливість не допускати порушень, попереджати їх виникнення. Тому, на мою думку, доцільно розширювати застосування профспілками саме цього виду контролю.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження правової природи нагляду і контролю за дотриманням законодавства України про працю через комплексний аналіз наукових позицій, нормативно-правового регулювання та судової практики розроблено нові підходи до розв'язання теоретико-прикладних проблем, пов'язаних з предметом дослідження, а також сформульовано пропозиції щодо удосконалення законодавства України у сфері нагляду і контролю за дотриманням законодавства України про працю.

1. Встановлено, що нагляд і контроль за дотриманням законодавства України про працю мають як загальні, так і специфічні особливості. І контроль, і нагляд можуть здійснюватися в однакових формах (перевірки, вимоги звітів, пояснень, надання вказівок та застосування санкцій тощо).

Як встановлено в результаті проведеного дослідження, контроль за дотриманням законодавства про працю – це самостійна або зовнішньо ініційована діяльність спеціально уповноважених державних або недержавних органів по перевірці за функціонуванням підприємств, установ, організацій, яка спрямована на отримання фактичних даних щодо об'єктів контролю; застосування заходів щодо попередження правопорушень; надання допомоги у поновленні законності й дисципліни; встановлення причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових приписів; прийняття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб.

Нагляд у сфері праці здійснюється спеціальними органами, відомчими службами, для яких така функція є найважливішою. Суб'єкти наглядової діяльності наділені функціональною владою, широкими надвідомчими повноваженнями, їх діяльність – різновид міжгалузевого управління. Нагляд полягає у забезпеченні виконання загальнообов'язкових норм, встановлених як законами, так і підзаконними актами, багато з яких до того ж відносяться

до технічно-юридичних. Здійснюється він систематично та, як правило, за ініціативою владних суб'єктів.

2. Система суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства досить розгалужена і тому для досягнення позитивного результату та підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності, органи, які входять до цієї системи повинні взаємодіяти між собою, координувати свою роботу. Аналіз діючого законодавства та практики його застосування дозволяє виявити такі основні види нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю: державний, особливими різновидами якого є відомчий та муніципальний; судовий, де необхідно виділити перш за все нагляд за дотриманням конституційних прав і свобод працівника. Кожен з них здійснюється різноманітними органами, які наділені відповідною компетенцією та колом піднаглядових (підконтрольних) об'єктів. До зазначених видів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю слід додати також нагляд та контроль роботодавця або уповноваженого ним органу.

Повноваження державних органів з нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права можуть бути правотворчими і правозастосовними. Реалізація правотворчих повноважень передбачає видання нормативних правових актів, які поширюються на невизначене коло осіб. Правотворчими повноваженнями володіють Міністерство соціальної політики України, Державна служба України з питань праці, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Реалізація правозастосовних повноважень припускає видання приписів про усунення порушень трудових прав конкретних працівників, а в ряді випадків і про неприпустимість неправомірної поведінки в майбутньому. На наш погляд, доцільно виділяти загальні і спеціальні повноваження органів здійснюють державний нагляд за додержанням законодавства про працю. Загальні повноваження можуть бути визнані такими в силу того, що вони мають загальний характер при здійсненні діяльності з нагляду і контролю за

дотриманням трудових прав працівників, тобто вони можуть бути використані всіма органами державного нагляду і контролю.

У свою чергу спеціальні повноваження мають особливості при їх використанні для відновлення трудових прав працівників. На нашу думку, можна виділити наступні критерії для визначення спеціальних повноважень: 1) наявність спеціального об'єкта, державного нагляду та контролю; 2) наявність особливих повноважень для усунення порушень трудових прав працівників; 3) наявність органів, що володіють спеціальними повноваженнями. Кожен з перелічених критеріїв може бути використаний для визнання повноважень державних органів спеціальними, тоді як відсутність зазначених критеріїв дозволяє визнати повноваження загальними. Для збільшення ефективності функціонування системи органів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні, необхідне підвищення ролі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Зокрема, необхідне проведення диференціації функцій контролю за сферами реалізації прав громадян і розширення повноважень в попередженні порушень та правозастосуванні з посиленням організаційної незалежності цієї правозахисної організації. Важливим також є посилення ролі профспілок в частині здійснення нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

3. Нормативно-правовий акт в сфері нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства – це виражений в письмово-документальній формі юридичний акт, який приймається спеціально уповноваженими державою суб'єктами управління контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється стосовно забезпечення дисципліни і законності в процесі регулювання й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин. Природно, це і закони України, і постанови Верховної Ради України, і накази та розпорядження Президента України, і постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, і нормативні акти міністерств та

інших центральних органів виконавчої влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю.

До ознак системи нормативно-правових актів в сфері здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства необхідно виділити ще такі: формальна визначеність нормативно-правових актів, що входять в систему нормативно-правових актів в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, тобто їх чітке оформлення з відповідними реквізитами, вираз їх зовнішньої форми із зазначенням на відповідні права і обов'язки, наявність в них інших норм трудового права; загальнообов'язковість, що означає незаперечність правових положень, безперечність дотримання норм права, гарантією чого виступають державні органи законодавчої та виконавчої влади, які приймають ці акти, а також Конституційний суд України, який може їх визнати недійсними через неконституційність їх в цілому або їх окремих положень; загальновідомість, що означає їх офіційне оприлюднення, доведення до відома конкретних адресатів відповідно до встановленого порядку опублікування правових приписів; взаємозумовленість метою і завданнями трудового законодавства; функціональна спрямованість системи нормативно-правових актів в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, що означає його спрямованість на здійснення функцій трудового права, внутрішня структурованість, що означає чітку побудову системи нормативно-правових актів в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства; ієрархічність системи нормативно-правових актів в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, що полягає в існуванні актів, що мають вищу юридичну силу в порівнянні один з одним. Остання ознака є загальноприйнятою у науковому колі.

4. Оскільки законодавчого визначення зазначених форм здійснення контролю не здійснено, запропоновано доповнити ст. 1 Закону України «Про

основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», наступними дефініціями: – «Інспекційне відвідування – це виїзний плановий або позаплановий захід державного нагляду за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення, що здійснюється Держпраці та її територіальних органів, виконавчих органів рад»; – «Невиїзні інспектування – це форма державного нагляду за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, яка здійснюється посадовими особами Держпраці та її територіальних органів, а також виконавчих органів рад без виїзду на об'єкт інспектування, виключно на підставі поданих документів та пояснень». А також доповнити Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Під методами державного контролю й нагляду варто розуміти сукупність засобів і способів контрольної-наглядової діяльності держави. Владно-примусові, імперативні за характером дії органів влади цілком укладаються в рамки методу примусу, а заохочення, стимули, рекомендації та юридична можливість вибирати цілком відповідають елементам методу переконання. В основі контрольної-наглядової функції держави лежить поєднання переконання (стимулювання) і примусу як методів її здійснення.

5. Шлях України у формуванні ефективної системи органів нагляду за додержанням законодавства про працю – це збалансоване поєднання міжнародного досвіду та особливостей національної правової системи. Україна обрала ефективну модель нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Перевага зазначеної моделі у можливості делегування інспекціями своїх повноважень центральних органів місцевим органам. Зазначена модель ефективно функціонує в Польщі, Канаді, Індії, Швейцарії.

6. Громадський контроль за додержанням законодавства про працю зазвичай здійснюють трудові колективи через обраних ними уповноважених; професійні спілки - в особі своїх виборних органів і представників. За

прикладом США запропоновано впровадити адміністративну та кримінальну відповідальність профспілкових функціонерів. Адже як показує досвід, запровадження відповідальності на законодавчому рівні у США значно підвищує ефективність роботи вітчизняних профспілок

7. Система органів державної влади, які контролювали окремі сегменти ринку праці була успішно реформована, шляхом створення подвійної системи інспектування права на працю з закріпленням таких повноважень на інспекторів Державної служби України з питань праці та органів місцевого самоврядування. Проте із втратою чинності Постанови Кабінету Міністрів України № 295-2017 правовий статус зазначених органів втратив правову регламентацію. Тому за результатами дисертаційного дослідження обґрунтовано необхідність внесення доповнення Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» статтею 9-3. Повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю.

8. Проведене дослідження також підтвердило необхідність посилення контролю профспілок за додержанням роботодавцем трудового законодавства, для чого необхідно більш чітко визначення та закріплення у законодавстві найефективніших видів, форм і методів його здійснення. Актуальним є також питання майнової відповідальності профспілок за виконання своїх обов'язків, визначення фінансових джерел для такої відповідальності. Вважаємо, що запозичення досвіду США та країн Європи, де введена адміністративна та кримінальна відповідальність профспілкових функціонерів, підвищить ефективність роботи вітчизняних профспілок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція (Основний Закон) України від 20.04.1978 № 888-IX (зі змінами і доповненнями) // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19951210/radao306#o306> (дата звернення: 12.10.2017).
2. Процевський О. Новий зміст права на працю – основа реформування трудового законодавства України // Право України. – 1999. – №6. – С.101– 105
3. Прокопенко В.І. Трудове право. Підручник. Х.: Консум, 1998. – 480с.
4. Трудове право України: Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл./ П.Д. Пилипенко, В.Я. Буряк, З.Я.Козак та ін.; За ред. П.Д.Пилипенка. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 536 с.
5. Трудове право. Учебник /Под ред. О.В. Смирнова. – М.: Проспект, 1997. – 448с.
6. Чанишева Г.И., Болотіна Н.Б. Трудовое право Украины. – Х.: Одиссей, 1999. – 480с.
7. Куренной А.М. Трудовое право: на пути к рынку. – М.: Дело ЛТД, 1993. – 304с.
8. Комментарий к трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный, научно-практический) /Под ред. К.Я. Ананьевой. – М.: ТОН-ЮРАЙТ, 2002. – 704с.
9. Галич Р. В. Державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю: організаційно-правовий аспект. //Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. – № 25. – 2018. – С. 403 – 409.
- 10.Стычинский Б.С., Зуб И.В., Ротань В.Г. Научно-практический комментарий к законодательству Украины о труде. – Симферополь: Таврия, 1998. – 608с.
- 11.Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. – Х.: Фоліо, 2002. – 17с.

12. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс. – К.: Литера ЛТД, 2001. – 336с.
13. Торшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юрид.лит., 1987. – 176с.
14. Gilbert A. Cornfield, Significance of the Supervisory and Managerial Definitions in the Illinois Educational Labor Relations Act and the Public Labor Relations Act of Illinois, 60 Chi.-Kent L. Rev. 863 (1984). Available at: <https://scholarship.kentlaw.iit.edu/cklawreview/vol60/iss4/5>
15. Rights of Supervisory Employees to Collective Bargaining under the National Labor Relations Act // The Yale Law Journal Vol. 55, No. 4 (Jun., 1946), pp. 754-777
16. Шохин С.О. Правовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ: проблемы и перспективы. Дисс. док. юр. наук. – М.- 1999.
17. Язык закона / Под ред. А.С.Пиголкина. – М.: Юрид. лит., 1990. – 192 с.
18. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. – К., 1994. – 236 с.
19. Кравченко С.П. Мова як фактор правоутворення та законоутворення. Автореферат ... канд. юрид. наук. Одеса. 2000. – 20 с.
20. Словарь иностранных слов. – М.: Русский язык, 1989. – 852с.
21. Словник української мови. Том п'ятий. – К.: “Наукова думка”. – 1974. – 840 с.
22. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. докт. филол. наук, проф. Н.Ю. Шведовой.: Рус. яз., 1984. – 797 с.
23. Петров О. П. Тлумачний митний словник-довідник / О. П. Петров. – О. : Пласке, 2005. – 591 с.
24. Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. – М.: Изд-во МГУ, 1982. – 198с.
25. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736с.

26. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. – Х.: ООО „Одиссей”, 1999. – 224с.
27. Административное право (Общая и особенная части) /Под ред. А.П. Коренева. – М.: МВД СССР, 1986. – 487с.
28. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М.: Мысль, 1973. – 412с.
29. Коліушко І. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / І. Коліушко, В. Тимошук. – К. : Заповіт, 2006. – 32 с.
30. Бахрах Д.Н. Административное право. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 368с.
31. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник /Под ред. В.А. Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – 912с.
32. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – 656 с.
33. Советское административное право: Учебник, /Под ред. П.Г. Василенкова. – М.: Юрид. лит., 1990. – 576с.
34. Державне управління: теорія і практика /За заг. ред. В.Б. Аверянова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432с.
35. Домінік Ру, Даніель Сульє. Управління /Переклали з французької Г. Мусієнко, І. Реслер. – К.: Основа, 1995. – 443с.
36. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Навчальний посібник. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1999.- 55с.
37. Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. – М.: Изд-во МГУ, 1986. – 245с.
38. Кожурин Ф.Д. Процесс управления. – М.: Мысль, 1988. – 237с.
39. Халфина Р.О. Право как средство социального управления. – М.: Наука, 1988. – 256с.
40. Рябко А.И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории) Дисс. канд. юрид. наук. - М., 1995. – 187с.

- 41.Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. – М.: Юрид. лит., 1981. – 412с.
- 42.Советское трудовое право /Под ред. Н.Г. Александрова. – М.: Юрид. лит. 1972. – с.318-320
- 43.Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : моногр. / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
- 44.Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
- 45.Никитинский В.И. Азбука трудового права. – М.: Знание, 1981. – с.97.
- 46.Скобелкин В.Н. Обеспечение трудовых прав в СССР. – М.: Юрид. лит., 1987. – 208с.
- 47.Prawo administracyjne / Niewiadomski Zygmunt, Cieślak Zbigniew, Lipowicz Irena, Szpor Grażyna. Warsyawa: LexisNexis Polska, 2007. 376 s.
- 48.Советское трудовое право /Под общ. ред. О.В. Смирнова. – М.: Профиздат, 1991. – 363с.
- 49.Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении. В кн.: Вопросы административного права на современном этапе. – М.: Юрид. лит., 1963. – С.65-82.
- 50.Миронюк Р. В. Акти-дії органів адміністративно-деліктної юрисдикції як вид правозастосовних актів публічної адміністрації / Р. В. Миронюк // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2 (4). – С. 38–44.
- 51.Проект Трудового кодексу від 03.12.2007 // <http://w1.c1.rada.gov.ua>
- 52.Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 12.10.2017).
- 53.Грошевой Ю.М., Пышнев Д.И. Теоретические проблемы соотношения прокурорского надзора и ведомственного (вневедомственного) контроля (в системе АПК): Учебное пособие. – К.: Юринком, 1992. – 275с.

54. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування /В. К. Колпаков // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 2 (2). – С. 43–51.
55. Красноокий О. Ще раз про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду //Право України. – 1998. - №3. – С.88-90.
56. Петков С. В. Теорія адміністративного права : навч. посіб. /С. В. Петков. – К. : КНТ, 2014. – 304 с.
57. Державне управління : підручник. У 2 т. Т. 1 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. - К. : НАДУ ; Дніпропетровськ, 2012. – 564 с.
58. Загальне адміністративне право : підручник / Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. – Київ : Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
59. Ожегов С.И., Шведова К.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1944. – 955с.
60. Россинский Б. В. Административное право. Словарь-справочник : Учебное пособие для вузов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2000. – 272 с.
61. Чиркин В.Е. Контрольная власть //Государство и право. – 1993. - №4. – С.10-18.
62. Ильинский И.П., Щетинин Б.В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах //Советское государство и право. - 1969. - №9. – С.40-44.
63. Шорина Е.В. Контроль и проверка исполнения – важные средства укрепления государственной дисциплины. – М.: Юрид. лит., 1978. – 318с.
64. Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура? //Российская юстиция. – 2001. - №9. – С.21-22.
65. Про ратифікацію Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державними

- членами: Закон України від 10 листопада 1994 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua>
66. Кодекс Законів про працю України // <http://zakon1.rada.gov.ua>
67. В.М. Москальова. Охорона праці. Інтерактивний комплекс навчально-методичного забезпечення. Рівне. НУВГП, 2009
68. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // <http://zakon1.rada.gov.ua>.
69. Козлов А.Є. Конституционное право. – М.: Юрист, 1997. – 480с.
70. Савченко М. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина та їх захист органами конституційної юриспруденції // Право України. - 1999. - №2. – С.2-8.
71. Про Конституційний Суд України: Закон України 16 жовтня 1996 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua>
72. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис... док. юр. наук. – К., 1999. – 395с.
73. Стефанюк В. Судова влада як основна юридична гарантія захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні // Право України. – 2000. - №1. – с.16-22.
74. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua>
75. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 01.03.2011 № 3166-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 12.10.2017).
76. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова КМУ від 10.09.2014 № 442 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/442-2014-p> (дата звернення: 12.10.2017).
77. Кодекс цивільного захисту від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI України Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 34-35, ст.458

78. Артуро Бронштйн. Реформування трудового законодавства у країнах — кандидатах на вступ до ЄС: досягнення та виклики / Артуро Бронштйн. Міжнародне бюро праці // Discussion paper submitted to a High-level Tripartite Conference on Social Dialogue and Labour Law reform in EU Accession Countries Malta. — 28 February — 1 March 2003. — С.13.
79. Ярошенко О. М. Джерела трудового права України. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук // Харків 2007 // [Електронний ресурс] : — Режим доступу : http://librar.org.ua/sections_load.php?s=economy_legal_science&id=554.
80. Professor P. Nikiforos Diamandouros. Keynote Speech by the European Ombudsman professor P. Nikiforos Diamandouros at the Fifth Seminar of the National Ombudsmen of the EU Member States . — The Hague. — 12 September 2005 // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2005-09-12.htm>.
81. Универсальный периодический обзор. Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору. Совет по правам человека ООН // A/hRC/8/45 3 June 2008 Украина. — С. 8, 17, 19 // [Електронний ресурс] : — Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/udhra/documents/pdf/A-HRC-8-45.pdf>.
82. Проект Трудового кодексу України : від 02.04.2012 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://wl.ci.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30947.
83. Ярошенко О. М. Джерела трудового права України: дис. ... доктора юрид. наук : 12.0.05 / Ярошенко О. М. - Х., 2007. - 476 с.
84. Серета О. Г. Оптимізація системи суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства / О. Г. Серета // Форум права. — 2014. — № 1. — С. 439—442.
85. Про охорону праці: Закон України від 14 жовтня 1992 року №2694-ХІІ [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

86. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 року №4004-ХІІ [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
87. Положення про Державну інспекцію України з питань праці, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року N 386/2011 // <http://zakon1.rada.gov.ua>
88. Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року N 408/2011 // <http://zakon1.rada.gov.ua>
89. War Weapons Control Act (Kriegswaffenkontrollgesetz, KrWaffKontrG) As last amended by Article 3 of the law of 11 October 2002, Federal Law Gazette I, p. 3970
90. Типове положення про діяльність уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці, затверджене Наказом Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду 21.03.2007 N 56, Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 6 квітня 2007 р. за N 316/13583 // <http://zakon1.rada.gov.ua>
91. Загальна теорія держави і права /За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – 432с.
92. Теория права и государства: Учебник /Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Право и Закон, 1996. – 424с.
93. Котюк В.О. Теория права: курс лекцій. – К.: Вентурі 1996. – 208с.
94. Проблемы общей теории права и государства /Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: НОРМА – ИНФРА – М., 1999. – 832с.
95. Сырых В.М. Теория государства и права. – Учебник. – М.: Юстицинформ, 2001. – 542с.
96. Комаров С.А. Общая теория государства и права. Учебник. – М.: Юрайт, 1998. – 416с.
97. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Харьков: Консум; Ун-т внутрен. дел., 2000. – 704с.

98. Хропанюк В.Н. Теория государства и права /Под ред. В.Г. Стрекозова. – М.: Юрист, 2000. – 366с
99. Селиванов В. Правова реформа і методологія дослідження фундаментальних проблем юридичної науки //Вісник Академії правових наук України. – 1998. - №4. – С.3-17.
100. Проблемы эффективности прокурорского надзора /Под ред. К.Ф. Скворцова. – М.: Юрид. лит., 1977. – 160с.
101. Крюков В.И. Функционально-структурные аспекты исследования социальных систем //Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем /Под общ. ред. Е.Б. Кубко. - К.: Юринком, 1997. – С.30-47.
102. Керимов Д.А. Законодательная техника. – М.: НОРМА-ИНФРА. М., 1998. – 244с.
103. Алесеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – 712с.
104. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р., № 877-V // ВВР України. - 2007. - № 29. - Ст. 389.
105. Костилева Т. І. Удосконалення нормативно-правового забезпечення контролю дотримання законодавства про працю / Т. І. Костилева // Форум права. — 2012. — № 3. — С. 313—318.
106. Алехин А. П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте [Текст] / Алехин А. П. - М. : Юрид. лит-ра, 1967. – 140 с.
107. Костилев В.В. Організаційно-правові засади контрольної діяльності державних інспекцій в соціальній сфері [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.01 / Костилев Владислав Вікторович ; Українська академія держ. управління при Президентові України, Харківський регіональний ін-т держ. управління. - Х., 2003. - 20 с.
108. Григорян Л. А. Советы - органы власти и народного самоуправления [Текст] / Григорян Л. А. - М. : Юрид. лит-ра, 1965. - 95 с.

109. Грошовий Ю. М. Актуальні проблеми законодавчого процесу в Україні [Текст] / Ю. М. Грошовий, В. Я. Тацій // Концепція розвитку законодавства України : матеріали науково-практичної конференції. - К., 1996. - С. 33-35.
110. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение [Текст] / Коваль Л. В. - К. : Вища щкола, 1979. - 230 с.
111. Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) [Текст]. - Х. : Одиссей , 2000. - 1008 с.
112. Козюбра М. І. Переконавання та примус [Текст] / Козюбра М. І. - К. : Виша школа, 1970. - 145 с.
113. Битяк Ю. П. Переконавання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність [Текст] : конспекти лекцій / Битяк Ю. П., Зуй В. В., Комзюк А. Т. - Харків : Укр. юрид. академія, 1994. - 44 с.
114. Комзюк А. Т. Деякі проблеми розвитку законодавства про адміністративний примус [Текст] / А. Т. Комзюк, Є. О. Безсмертний // Концепція розвитку законодавства України : матеріали науково-практичної конференції. - К., 1996. - С. 118-121.
115. Комзюк А. Т. Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність [Текст] / Комзюк А. Т. // Концепція формування законодавства України : III міжрегіональна науково-практична конференція (листопад 1998) : наукові статті. - Запоріжжя, 1999. - С. 14-17.
116. Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) [Текст]. - Х. : Одиссей , 2000. - 1008 с.
117. Комзюк А. Т. Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність [Текст] / А. Т. Комзюк, В. А. Гуменюк, О. Ю. Салманова // Вісник Університету внутрішніх справ. - Вип. 1. - Х. : Університет внутрішніх справ, 1996. - С. 76-79.
118. Алексеев С. С. Общая теория права [Текст] / Алексеев С. С. - М. : Юрид. лит-ра, 1982. - Т. 2. - 486 с.

119. Кампо В. М. Деякі проблеми адміністративної реформи в Україні [Текст] / В. М. Кампо // Державно- правова реформа в Україні: матеріали науково-практичної конференції. - К., 1997. - С. 18-120.
120. Комзюк А. Т. Організація контролю органів внутрішніх справ за об'єктами дозвільної системи [Текст] / А. Т. Комзюк, В. А. Гуменюк // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку : короткі тези доповідей та наукових повідомлень республіканської науково-практичної конференції. 9-11 листопада 1995 р. - Харків : НЮА України, 1995. - С. 143-144.
121. Указ Президента України «Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці» від 06.04.2011 № 386/2011 // Урядовий кур'єр від 19.04.2011. - № 71.
122. Конвенція МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі від 11 липня 1947 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_036.
123. Конвенція МОП № 85 про інспекцію праці на територіях за межами метрополії від 11 липня 1947 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_436.
124. Конвенція МОП № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві від 25 червня 1969 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_114.
125. Рекомендація МОП № 133 щодо інспекції праці в сільському господарстві від 25 червня 1969 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_101.
126. Рекомендація МОП № 82 щодо інспекції праці на гірничопромислових і транспортних підприємствах від 11 липня 1947 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_301.
127. Рекомендація МОП № 28 щодо загальних принципів інспекції умов праці моряків від 22 червня 1926 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_103.

128. Конвенція МОП № 150 про адміністрацію праці: роль, функції та організація від 26 червня 1978 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_024.
129. Рекомендація МОП № 158 щодо адміністрації праці: роль, функції та організація від 26 червня 1978 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_270.
130. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984. - № 51.
131. Патерило І. В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації / І. В. Патерило // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Сер. : Юриспруденція. – 2014. – № 12. – Т. 1. – С. 97–100.
132. Інформація про роботу державних інспекторів праці від 28 листопада 2013 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://dpu.gov.ua/Lists/news/DispFormTrue.aspx?ID=302>.
133. Щодо відповідності об'єднання Державної інспекції України з питань праці та Державної служби зайнятості України стандартам міжнародної організації праці: Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1341>.
134. Сидорина Т.Ю. Два века социальной политики. / Т.Ю. Сидорина - М. : Российск. гос. гуманит. ун-т, 2005. - 442 с.
135. Біла Г.М. Діяльність інспекцій праці за кордоном: досвід для України / Г.М. Біла // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. – №3 (7). – С. 122-126.
136. Закон України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» від 23.12.1993 № 3781-ХІІ // Відомості Верховної Ради України, 1994. - № 11. - Ст.50.

137. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України, 2003. - № 46. - Ст.366.
138. Рябко А. И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории) / А. И. Рябко. – М., 1995. – 258 с.
139. Костилен В.В. Організаційно-правові засади контрольної діяльності державних інспекцій в соціальній сфері: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / В.В. Костилен ; Харк. рег. інст. держ. упр. УАДУ при Президентові України. – Х., 2003. – 20 с.
140. Музичук О.М. Поняття та особливості контролю і державного управління // Наше право. – 2011. – № 2, ч. 1. – С. 46–51.
141. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.Ф. Андрійко ; Інст. держ. і пр. ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1999. – 38 с
142. Convention concerning Occupational Safety and Health and the Working Environment (Entry into force: 11 Aug 1983) Adoption: Geneva, 67th ILC session (22 Jun 1981) - Status: Up-to-date instrument (Technical Convention). [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_instrument_id:312300
143. C181 - Private Employment Agencies Convention, 1997 (No. 181). [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:CON,en,C181,%2FDocument
144. C187 - Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187) Convention concerning the promotional framework for occupational safety and health (Entry into force: 20 Feb 2009)/ Adoption: Geneva, 95th ILC session (15 Jun 2006) - Status: Up-to-date

instrument (Technical Convention). [Електронний ресурс]. - Режим доступу:

www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL_O_CODE:C187

145. Небоженко К.В. Досвід європейських країн у сфері реалізації права на здорові та безпечні умови праці / К.В. Небоженко // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 27. – С. 405 – 414.
146. Сушинський О. Методи та форми здійснення контрольної влади / О. Сушинський // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. – 2003. – № 1. – С. 54–61.
147. Цивільний процесуальний кодекс. України Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 40-41, 42, ст.492
148. Мартиненко В. М. Державно-громадський контролінг як метод демократизації державного управління // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць ХарПІ НАДУ. - Вип. 2 (21). - У 2 ч. - Ч. 2. - Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2004. - С. 124-129.
149. Тароєва В. В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. н. 12.00.01: Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Одеса : [б. в.], 2010. 21 с.
150. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 „Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)») / С.І. Чернов, С.О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. – Х.: ХНУМГ, 2014. – 97 с.
151. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18.09.2012 № 5288-VI // Відомості Верховної Ради, 2013. - № 37. - Ст.490.
152. Деришев Ю.В. Прокуратура Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: Юридический институт, 2003. — 180 с.

153. Марченко М.Н. Теорія держави і права. Учебник.-М., ТОВ «Видавництво Проспект», 2006. С. 345
154. Гаврилов В.В. Сущность прокурорского надзора в СССР / В.В. Гаврилов. - Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1984. - 151 с.
155. Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Є. М. Попович ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2003. — 192 с.
156. Семашко Л. А. Проблеми наглядової діяльності в галузі охорони праці / Л. А. Семашко, М. О. Винокуров, Л. М. Переверзева // Вісник Харківськ. нац. техн. ун-ту сільського господарства імені Петра Василенка. - 2011. - Вин. 107. - Т. 2. - С. 299-308.
157. Сушко Л. Зміст контрольної діяльності органів державної влади / Л. Сушко // Право України. – 2007. – № 9. – С. 118–131.
158. Шашкова-Журавель І. О. Міжнародно- правові аспекти охорони праці / І. О. Шашкова-Журавель // Наукові праці МАУП. - 2012. - № I (32).-210-215.
159. Гогіташвілі Г. Г. Управління охороною праці та ризиком за міжнародними стандартами навч. посіб. / Г. Г. Гогіташвілі, Є. Т. Карчевські, В. М. Лапін. - К. : Знання, 2007.-367 с.
160. Костенко О. М. Охорона праці в Україні з огляду на інтеграцію до Європейського Союзу / О. М. Костенко // Вісник Полтавськ. держ. аграр. акад. - 2007. - № 2. - 166—168.
161. Воропаєва Н. Г. Державний та громадський нагляд і контроль за додержанням законодавства про охорону праці / Н. Г. Воропаєва // Форум права. — 2013. — Ле 3. — С. 99— 105.
162. Кононова І. Г. Оцінка сучасного стану санітарно-епідеміологічного нагляду фахівцями з гігієни та охорони праці / І. Г. Кононова // Український журнал з проблем медицини праці. - 2010. - № 2 (22). - 21-28.

163. Про заходи щодо виконання Закону України «Про пожежну безпеку» від 26.07.1994 № 508 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/508-94-%D0%BF>.
164. Положення про Міністерство соціальної політики України затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 389/2011 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/389/2011
165. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 № 889-р «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012-2016 роки» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/889-2011-%D1%80>.
166. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України, 1999. - № 45. - Ст.397.
167. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
168. Конвенція про свободу асоціації та захист права на організацію № 87 від 09.07.1948 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_125.
169. Киселев И. Я. Трудовое право России и зарубежных стран: международные нормы труда: Учебник. – Москва: Эксмо, 2005. – 607 с.
170. Конвенція МОП № 150 2004 року «Про адміністрацію праці: роль, функції та організація.
171. Проект Трудового кодексу України № 2902 від 22.04.2013 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46746.

172. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України, 2010, № 41-42, № 43, № 44-45. - Ст.529.
173. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96 // Офіційний вісник України від 24.03.2015 — 2015 р., № 21, стор. 201, стаття 584, код акта 76049/2015
- 174.C135 - Workers' Representatives Convention, 1971 (No. 135) Convention concerning Protection and Facilities to be Afforded to Workers' Representatives in the Undertaking (Entry into force: 30 Jun 1973) Adoption: Geneva, 56th ILC session (23 Jun 1971) - Status: Up-to-date instrument (Technical Convention). [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312280
- 175.R143 - Workers' Representatives Recommendation, 1971 (No. 143) Recommendation concerning Protection and Facilities to be Afforded to Workers' Representatives in the Undertaking Adoption: Geneva, 56th ILC session (23 Jun 1971) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312481.
176. Болотіна Н. Б. Трудове право України : підручник / Н. Б. Болотіна. - К. : Вікар, 2003. - 725 с.
177. Трудове право України: Академічний курс : підручн. [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / П. Д. Пилипенко, В. Я. Буряк, З. Я. Козак та ін.; за ред. П. Д. Пилипенка. - К. : Ін Юре, 2004.-536 с.
178. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный, научнопрактический) / под ред. К. Я. Ананьевой ; вст. ст. В. А. Рыбакова. - Изд. 2-е, перераб. и доп. - М. : ТОН - ЮРАЙТ, 2002. - 704 с.
179. Киселев И. Я. Сравнительное и международное трудовое право : учеб. [для вузов] / И. Я. Киселев. - М. : Дело, 1999. - 728 с.

180. Бойко М. Д. Порівняльне трудове право : навч. посіб. / М. Д. Бойко. - К.: Атіка, 2007. - 384 с.
181. European Social Charter (Revised), 03.V.1996.[Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163>
182. Закон України «Про соціальний діалог в Україні» : від 23.12.2010 р., № 2862-VI // Голос України. - 18.01.2011. - № 8.
183. Закон України «Про колективні договори і угоди» // ВВР України. - 1993. - № 36. - Ст. 361.
184. Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» від 22.06.2012 № 5026-VI // Відомості Верховної Ради, 2013. - № 22. - Ст.216.
185. Проект Трудового кодексу України № 1108 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1108&skl=7.
186. Закон України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28.12.2014 № 76-VIII // Відомості Верховної Ради, 2015. - № 6. - Ст.40.
187. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 № 71-VIII // Відомості Верховної Ради, 2015. - № 7-8, № 9. - Ст.55.
188. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 №408 «Питання запровадження обмежень на проведення перевірок державними інспекціями та іншими контролюючими органами» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/408-2014-%D0%BF>.
189. Кримінальний процесуальний кодекс від 13.04.2012 // Відомості Верховної Ради України, 2013. - № 9-10, № 11-12, № 13. - Ст.88.

190. Офіційний сайт Державної служби України з питань праці [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://dsp.gov.ua>
191. Офіційний сайт Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://dnop.gov.ua>.
192. Офіційний сайт Державної інспекції ядерного регулювання України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.snrc.gov.ua>.
193. Офіційний сайт Професійної спілки залізничників і транспортних будівельників України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zalp.org.ua>.
194. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2017 року № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
195. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду у справі № 826/8917/17 від 14.05.2019 р.
196. The Subjects of Labor law: “Employees” and Other Workers Guy Davidov, Mark Freedland & Nicola Kountouris Forthcoming in RESEARCH HANDBOOK IN COMPARATIVE LABOR LAW (Matthew Finkin & Guy Mundlak Eds., Edward Elgar 2015) P.19
197. Kambule v. Commission for Conciliation Mediation and Arbitration and Others 2013 (721/10) ZALCJHB 11 (JR).
198. Rubinstein, Mitchell H. 2012. "Employees, Employers, and Quasi-Employers: An Analysis of Employees and Employers Who Operate in the Borderline Between an Employer-And-Employee Relationship," 14 University of Pennsylvania Journal of Business Law 605.
199. Linder, Marc. 1999. "Dependent and Independent Contractors in Recent U.S. Labor Law: An Ambiguous Dichotomy Rooted in Simulated Statutory Purposelessness" 21 Comparative Labor Law and Policy Journal 187.

200. Fudge, Judy. 2010. "A Canadian Perspective on the Scope of Employment Standards, Labor Rights, and Social Protection: The Good, the Bad, and the Ugly" 31 *Comparative Labor Law & Policy Journal* 101.

Проект

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1. ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», наступними дефініціями:

– «Інспекційне відвідування – це виїздний плановий або позаплановий захід державного нагляду за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення, що здійснюється Держпраці та її територіальних органів, виконавчих органів рад»;

– «Невиїзdnі інспектування – це форма державного нагляду за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, яка здійснюється посадовими особами Держпраці та її територіальних органів, а також виконавчих органів рад без виїзду на об'єкт інспектування, виключно на підставі поданих документів та пояснень».

2. ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», наступними принципами: «свобода підприємницької діяльності», «відповідальність за порушення законодавства про працю», «економічна ефективність від вжитих суб'єктами контролю заходів», «соціальна справедливість».

3. доповнити статтею 9-3 «Повноваження органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю» такого змісту: «Діальність Державної служби України з питань праці спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики.

2. Держпраці у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

3. Основними завданнями Держпраці є:

1) реалізація державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб;

2) здійснення комплексного управління охороною праці та промисловою безпекою на державному рівні;

4. Державний контроль за додержанням законодавства про працю здійснюється у формі проведення інспекційних відвідувань та невиїзних інспектувань інспекторами праці Держпраці та її територіальних органів та виконавчих органів міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад (з питань своєчасної та у повному обсязі оплати праці, додержання мінімальних гарантій в оплаті праці, оформлення трудових відносин).

5. Інспекторами праці є посадові особи Держпраці та її територіальних органів, виконавчих органів рад (далі - органи контролю), посадовими обов'язками яких передбачено повноваження щодо здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю (далі - контрольні повноваження).

Контрольні повноваження інспектора праці підтверджується службовим посвідченням встановленої Мінсоцполітики форми, що видається Держпраці.

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.
2. Кабінету Міністрів України протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом: привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом.
3. Органам місцевого самоврядування вжити заходів організаційного характеру, пов'язаних з його прийняттям.

Голова Верховної Ради
України