

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**



МЕЛЬНИК АННА ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 342.92

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

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

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Тернопіль – 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Тернопільському національному економічному університеті.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
Галай Андрій Олександрович
Тернопільський національний економічний університет, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
Пузирний В'ячеслав Феодосійович
Навчально-науковий інститут права і соціальних технологій Чернігівського національного технологічного університету, професор кафедри трудового права, адміністративного права та процесу

кандидат юридичних наук
Пархоменко Павло Іванович
Бахмацький районний суд Чернігівської області, голова суду

Захист відбудеться «25» червня 2019 року о 9-30 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 58.082.04 у Тернопільському національному економічному університеті за адресою: 46009, м. Тернопіль, вул. Львівська, 11а, зал засідань.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Тернопільського національного економічного університету за адресою: 46009, м. Тернопіль, вул. Бережанська, 4.

Автореферат розісланий «25» травня 2019 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



С. В. Банах

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору 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 працюю, 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 працювало 730 інспекторів праці у системі Міністерства соціальної політики України 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 стан реалізації цієї групи прав свідчить те, що у 70% інспектувань виявлялися порушення у сфері працевлаштування. 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.

Питання регулювання відносин щодо нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства розглядалися у наукових працях багатьох відомих фахівців із 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. Пиlipенка, 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.

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 комплексу 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.

Методи дослідження. 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 спільних 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 методів 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 групі зарубіжних країн (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 9³. 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 центральних 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 категорій, регулювання, контролю і нагляду за додержанням законодавства про працю;

– *правотворчості* – при подальшому реформуванні адміністративно-правових основ здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства;

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

– *навчальному процесі* – при розробці підручників та навчально-методичної літератури з адміністративного і трудового права.

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 конференція 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 2014 р., 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 вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатку. Обсяг основного тексту становить 205 сторінок, список використаних джерел налічує 200 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертаційного дослідження, визначено мету, завдання, об'єкт і предмет роботи, охарактеризовано методологію дослідження, розкрито наукову новизну та практичне значення отриманих результатів, надано інформацію про їх апробацію, загальний обсяг роботи та її структуру.

Перший розділ «Теоретико-правові засади здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства» складається з двох підрозділів.

У підрозділі *1.1. «Поняття нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, та їхнє місце у системі публічних правовідносин»* встановлено, що державному управлінні контроль перебуває у тісному зв'язку з іншими функціями управління та призначений для оцінки якості їх здійснення.

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 діяльності посадових осіб, які керують безпосередніми виконавцями, контроль прямо пов'язаний з конкретним впливом, поточним розпорядництвом. Із підвищенням рівня управління, керівник вже має більшу можливість зосередити увагу на здійсненні контрольних дій.

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.

Встановлено, що 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 пов'язаних з ними відносин.

У підрозділі 1. 2. *«Адміністративно-правовий статус суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, та їх види»* стверджується, що зміст контрольно-наглядової діяльності відповідних органів певною мірою виявляється і в їх компетенції. У процесі реалізації контрольно-наглядових функцій компетентні органи держави можуть застосовувати комплекс прав, наданих їм для використання в правовідносинах з підлеглими чи непідлеглими суб'єктами.

Обґрунтовано, що для збільшення ефективності функціонування системи органів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні необхідне підвищення 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. Важливим також є посилення ролі профспілок в частині здійснення нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

Другий розділ «Механізм адміністративно-правового регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2. 1. *«Адміністративно-правове регулювання контрольною та наглядовою діяльністю в сфері трудових правовідносин»* визначено зміст нормативно-правового забезпечення організації нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України.

Наведено аргументи, що удосконалення нормативно-правового впливу на контрольно-наглядову діяльність щодо права на працю повинно відповідати

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

Запропоновано диференціювати повноваження органів, що здійснюють державний нагляд за додержанням законодавства про працю. Зокрема, 1) 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; 2) 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.

У підрозділі 2.3. *«Інструменти (форми і методи) діяльності суб'єктів публічно-наглядової діяльності»* методи державного контролю у сфері праці згруповано в такі групи: а) загальні (які широко використовуються у здійсненні всіх функцій держави); б) спеціальні (методи, яким притаманні лише контрольні-наглядові функції): метод перевірки й виявлення, метод реагування.

Констатовано, що оскільки постанову Кабінету Міністрів України № 295 «Про деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визнано нечинною постановою 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 розроблені доповнення до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», які відображені у висновках роботи.

Крім того, відзначено, що форми державного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства можуть бути класифіковано залежно від того, яке право або який законний інтерес захищається.

Третій розділ «Напрями удосконалення адміністративно-правового забезпечення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства» складається з двох підрозділів.

У підрозділі *3.1. «Адміністративно-правове регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства у зарубіжних країнах»* проведено аналіз міжнародного досвіду діяльності органів нагляду і контролю за реалізацією права на працю.

Зазначено, що окрім визначення терміну «адміністрація праці», у статті 1 Конвенції Міжнародної організації праці «Про адміністрацію праці: роль, функції та організація» також концептуалізовано поняття «національна система адміністрації праці». Визначено, що 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.

Результатом 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. Перевага зазначеної моделі, у можливості делегування Інспекціями своїх повноважень центральних органів регіональним органам. Зазначена модель ефективно функціонує в Польщі, Канаді, Індії, Швейцарії.

У підрозділі *3.2. «Застосування публічно-правових інструментів громадського контролю за дотриманням трудового законодавства»* визначено особливості майнової відповідальності профспілок за виконання своїх обов'язків, визначення фінансових джерел для такої відповідальності.

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

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. Запропоновано 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.

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 безпеки 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 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»;

– «Невиїздне 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» статтю 9-3. Повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю.

Відзначено, що низький рівень підготовки інспекторів праці зумовлений також тим, що на сьогодні серед вітчизняних закладів вищої освіти немає жодного, який би готував спеціалістів в галузі контролю та нагляду за дотриманням законодавства про працю. Навчальні плани та програми підготовки та перепідготовки фахівців повинні передбачати теоретичне і практичне (виробниче) навчання за спеціалізацією «Нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю».

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 ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Мельник А. В. Доцільність розмежування понять нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. *Право і суспільство*. 2014. № 5–2. С. 213–217.

2. Мельник А. В. Субъекты надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде. *Leges et Vita*. 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*. 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*. 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»*. 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.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

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 (Львів, 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.). Львів, ЛьВДУВС, 2013. С. 58–60.

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

11. Мельник А. В. 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» (Київ, 29 травня 2014 р.). 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 (Харків, 20–21 червня 2014 р.). Харків, ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2014. С. 115–118.

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

АНОТАЦІЇ

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.

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. 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.

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

Мельник А. В. Административно-правовые основы осуществления надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства Украины – Квалификационная научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук (доктора философии) по специальности 12.00.07 – административное право и

процесс; финансовое право, информационное право (081 Право). Тернопольский национальный экономический университет, Тернополь, 2019.

Диссертация является одним из первых в отечественной юридической науке комплексным исследованием, в котором предпринята попытка формирования концепции осуществления надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства Украины, определены ее особенности, а также разработаны предложения по совершенствованию внутриорганизационной и управленческой деятельности в этой сфере. В результате проведенного исследования сделан ряд концептуальных выводов, выдвинуто и обосновано ряд новых, важных научных положений, которые могут быть использованы для совершенствования современной концепции функционирования органов государственной власти, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде.

Цель и задачи, поставленные в диссертационном исследовании, обусловили выбор соответствующей структуры работы, объединяет три раздела, в которых раскрываются следующие вопросы: понятие надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства, и их место в системе публичных правоотношений; административно-правовой статус субъектов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и их виды; административно-правовое регулирование контрольной и надзорной деятельности в сфере трудовых правоотношений; полномочия отдельных субъектов публичного контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства; инструменты (формы и методы) деятельности субъектов публично-надзорной деятельности; административно-правовое регулирование надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства в зарубежных странах; применение публично-правовых инструментов общественного контроля за соблюдением трудового законодательства.

На основе научной доктрины, законодательства Украины и судебной практики осуществлен подробный анализ отношений в сфере осуществления надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства Украины. Как следствие, в работе разработаны научно-теоретические основы и практические рекомендации по совершенствованию правового регулирования исследуемого института.

Исследование показало, что система субъектов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства достаточно разветвленная и поэтому для достижения положительного результата и повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности, органы, которые входят в эту систему

должны взаимодействовать между собой, координировать свою работу. Для увеличения эффективности функционирования системы органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде в Украине, необходимо повышение роли Уполномоченного по правам человека в Украине. В частности, необходимо проведение дифференциации функций контроля за сферами реализации прав граждан и расширение полномочий в предупреждении нарушений и правоприменении с усилением организационной независимости этой правозащитной организации. Важным также является усиление роли профсоюзов в части осуществления надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде.

Ключевые слова: надзор, контроль, трудовое законодательство, Государственная служба Украины по вопросам труда, профсоюзы, публично-правовые инструменты общественного контроля.

Melnik A. V. Administrative and legal bases for supervising and controlling observance 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 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.

Key words: supervision, control, labor law, State Service of Ukraine for Labor, trade unions, public-law instruments of public control.

Підписано до друку 24.05.2019 р.
Формат 60x90/16. Гарнітура Times.
Папір офсетний. Друк на дублювальній машині.
Умов. друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 1,0.
Зам. № А027-19. Тираж 100 прим.

Видавець та виготовлювач
Тернопільський національний економічний університет
вул. Львівська, 11, м. Тернопіль 46009

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.*

Видавничо-поліграфічний центр «Економічна думка ТНЕУ»
вул. Бережанська, 2, м. Тернопіль 46009
тел. (0352) 47-58-72
E-mail: edition@tneu.edu.ua