

АНОТАЦІЯ

Бурлаченко Д.В. Нагляд і контроль у системі захисту трудових прав і свобод. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081–Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021.

Дисертація є одним із перших у вітчизняній науці трудового права спеціальним комплексним дослідженням нагляду і контролю як складової системи захисту трудових прав і свобод.

Встановлено, що система захисту трудових прав і свобод є складною багаторівневою структурою, складовими якої є об'єкти захисту, суб'єкти захисту, предмет захисту, форми, способи та засоби захисту.

Охарактеризовано нормативно-правове забезпечення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю та його відповідність міжнародно-правовим актам, зокрема, конвенціям і рекомендаціям МОП. Відзначено недоліки правового регулювання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Проаналізовано положення Книги сьомої «Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства» зареєстрованих проєктів Трудового кодексу України.

З'ясовано, що чинне законодавство України у сфері нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в цілому відповідає міжнародним стандартам, зокрема, конвенціям і рекомендаціям Міжнародної організації праці в цій сфері. Водночас у національну юридичну практику необхідно більш активно впроваджувати положення актів МОП щодо превентивних заходів запобігання порушенням прав працівників шляхом заохочення та поширення співпраці між службовими особами інспекції праці та організаціями роботодавців і працівників, посилення превентивної функції інспектування.

Обґрунтовано, що, незважаючи на певні відмінності цих понять, з наукової точки зору видається доцільним формулювання єдиного поняття нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Зазначене

поняття може бути визначено в декількох значеннях: 1) як одна з юрисдикційних форм захисту трудових прав і свобод працівників; 2) як діяльність уповноважених органів (для громадського контролю – профспілками та їх організаціями) (або діяльність уповноважених державних і громадських органів, органів місцевого самоврядування (для громадського контролю – профспілками та їх організаціями); 3) як правовідносини у системі правовідносин у сфері праці; 4) як окремий правовий інститут у системі трудового права України; 5) як правова процедура, що здійснюється у передбаченому законодавством порядку.

Доведено, що нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю не є підінститутом інституту охорони праці. Як окремий правовий інститут у системі трудового права України нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю є сукупністю правових норм, що закріплюють поняття, функції, основні завдання, суб'єкти, об'єкти, форми та порядок здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

Зроблено висновок, що правовідносини з нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю є складовою системи правовідносин у сфері праці. Ядром цієї системи є індивідуальні трудові правовідносини, суб'єктами яких є працівник і роботодавець. Якщо в індивідуальних трудових правовідносинах реалізується індивідуальний (приватний) інтерес, у колективних трудових правовідносинах – корпоративні інтереси окремих соціальних груп, то у правовідносинах із нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю реалізуються загальносоціальні інтереси.

Доведено, що відносини з нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю є складовою предмету трудового права. Якщо дотримуватися концепції предмету трудового права як трудових і безпосередньо пов'язаних з ними відносин, то відносини з нагляду і контролю належать до останнього виду відносин. Вони тісно (або безпосередньо) пов'язані з трудовими відносинами і не можуть виникнути та існувати без цих

відносин. Якщо брати до уваги іншу концепцію предмету трудового права як індивідуальних і колективних трудових відносин, то відносини з нагляду і контролю є самостійним видом суспільних відносин, які мають як зовнішній, так і внутрішній характер залежно від їх виду. Вони мають допоміжний, обслуговуючий характер щодо індивідуальних і колективних трудових правовідносин.

Обґрунтовано, що державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю є державною юрисдикційною формою захисту трудових прав і свобод працівників. Громадський контроль за додержанням законодавства про працю слід розглядати як громадську неюрисдикційну форму захисту трудових прав і свобод, яка здійснюється професійними спілками та їх об'єднаннями.

Зроблено висновок, що співвідношення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю з іншими формами захисту трудових прав і свобод полягає в їх єдності, взаємодії та відмінностях. Як юрисдикційна форма захисту трудових прав і свобод нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю відрізняється від інших форм захисту та суб'єктною ознакою, процедурою здійснення, способами та засобами захисту, формами реагування на порушення трудових прав та свобод, правовими наслідками.

З'ясовано, що у чинному КЗпП України, проекті Трудового кодексу України відсутні окремі глави (розділи) про захист трудових прав. Враховуючи законодавчий досвід окремих зарубіжних країн, обґрунтовано доцільність доповнення чинного Кодексу і законопроекту окремою главою (книгою) з відповідною назвою. Норми про нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю як одну з форм захисту трудових прав варто закріпити саме в цій главі (книзі).

Сформульовано визначення поняття державного нагляду за додержанням законодавства про працю як діяльності уповноважених посадових осіб Державної служби України з питань праці та її територіальних органів, що

здійснюється у передбачених законодавством формах, з виявлення порушень та недоліків під час здійснення центральними органами виконавчої влади (об'єктами нагляду) контрольних повноважень.

Державний контроль за додержанням законодавства про працю визначено як діяльність уповноважених посадових осіб Державної служби України з питань праці та її територіальних органів, що здійснюється у формі інспекційного відвідування, з перевірки додержання юридичними та фізичними особами, які використовують найману працю, вимог законодавства про працю, застосування заходів впливу у зв'язку з його порушенням.

З'ясовано, що суб'єктами наглядово-контрольних правовідносин є суб'єкти та об'єкти нагляду і контролю. Суб'єктами є державні органи, що здійснюють функції державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю та охорону праці, органи громадського контролю, органи місцевого самоврядування, роботодавці (уповноважені ними особи). Об'єктами нагляду і контролю є центральні органи виконавчої влади, що здійснюють контрольні повноваження, юридичні особи (зокрема їх структурні та відокремлені підрозділи, які не є юридичними особами), фізичні особи, які використовують найману працю,

Відзначено недостатню увагу законодавця до правової регламентації громадського контролю за додержанням законодавства про працю в чинному КЗпП України. Запропоновано внесення доповнень до частини третьої ст. 259 КЗпП України, в якій міститься тільки одне речення про те, що громадський контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють професійні спілки та їх об'єднання. Як видається, варто було б цю частину доповнити нормами частин сьомої, дев'ятої, десятої ст. 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». Аргументовано необхідність узгодження положень частин дев'ятої та десятої ст. 21 та п. 12 частини першої ст. 38 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» з метою підвищення ефективності здійснення громадського контролю

профспілками за дотриманням законодавства про працю, доповнення п. 12 частини першої ст. 247 КЗпП України, п. 12 частини першої ст. 38 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» після слів «вимагає усунення виявлених недоліків» словами «відповідно до частини дев'ятої ст. 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності».

Обґрунтовано, що усталена в науці трудового права точка зору щодо виокремлення державного нагляду і контролю та громадського контролю за дотриманням законодавства про працю, потребує корегування. Видається доцільним виділення не громадського контролю за дотриманням законодавства про працю, а недержавного контролю, що здійснюється профспілками, їх об'єднаннями, іншими сторонами соціального діалогу, органами місцевого самоврядування, роботодавцями (уповноваженими ними представниками).

Зазначено, що процедура здійснення державного нагляду за дотриманням законодавства про працю, спрямована на виявлення порушень та недоліків під час здійснення центральними органами виконавчої влади (об'єктом нагляду) повноважень, визначених частиною другою статті 259 Кодексу законів про працю України (контрольних повноважень) складається зі: 1) стадії отримання державною уповноваженою посадовою особою необхідних документів, інформації, пояснення, звіти, матеріали, іншу інформацію; 2) стадії аналізу матеріалів та організаційно-розпорядчих документів, що складаються під час проведення та за результатами інспекційних відвідувань, невідвідувань, показників статистичної та оперативної звітності, інших даних; аналізу отриманих від державних органів, фізичних та юридичних осіб документів і матеріали щодо предмета державного нагляду, інформації з автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та баз даних, створених державними органами; 3) стадії правової кваліфікації (висновок про стан дотримання об'єктом нагляду законодавства про працю під час здійснення контрольних повноважень); 4) стадія внесення керівнику об'єкта нагляду

обов'язкової для виконання вимоги, ініціювання притягнення посадових осіб об'єкта нагляду до відповідальності за порушення законодавства під час здійснення контрольних повноважень, скасування чи зупинення дії прийнятих ними рішень, якщо вони суперечать законодавству про працю.

На підставі аналізу змісту Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю дозволяє виокремлено такі стадії контролю як правової процедури: 1) стадія підготовки до проведення інспекційного відвідування (одержання необхідної інформації та/або документів); 2) стадія проведення інспекційного відвідування; 3) стадія правової кваліфікації; 4) стадія складення акту інспекційного відвідування, припису та прийняття рішень за результатами відвідування; 5) застосування заходів впливу у зв'язку з порушенням законодавства про працю.

Зроблено висновок, що відповідальність у вигляді штрафу юридичних та фізичних осіб-підприємців, які використовують найману працю, що застосовується відповідно до частини другої ст. 265 КЗпП України, варто вважати трудовою відповідальністю та її недоцільно іменувати фінансовою відповідальністю роботодавця, як це пропонується в літературі, адже остання має іншу галузеву природу. У такому випадку у ст. 265 КЗпП України необхідно зазначити, чи може бути відповідальність у вигляді штрафу накладена незалежно від притягнення юридичних та фізичних осіб - підприємців, які використовують найману працю, до дисциплінарної, матеріальної, адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Ключові слова: система захисту трудових прав і свобод, нагляд за додержанням законодавства про працю, контроль за додержанням законодавства про працю, правовідносини з нагляду за додержанням законодавства про працю, форми державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, процедури здійснення державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

SUMMARY

Burlachenko D.V. Supervision and control in the system of protection of labour rights and freedoms. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081– Law. National University «Odessa Law Academy», Odessa, 2021.

The dissertation is one of the first special comprehensive study of supervision and control as a component of the system of protection of labour rights and freedoms in the domestic science of labour law.

It is established that the system of protection of labour rights and freedoms is a complex multilevel structure, the components of which are objects of protection, subjects of protection, forms, methods and means of protection.

The normative and legal provision of supervision and control over the observance of labour legislation and its compliance with international legal acts, in particular, ILO conventions and recommendations, are described. The shortcomings of the legal regulation of supervision and control over compliance with labour legislation are noted. The provisions of Book 7 «Supervision and control over compliance with labour legislation» of registered drafts of the Labour Code of Ukraine are analyzed.

It was found that the current legislation of Ukraine in the field of supervision and control over compliance with labour legislation generally meets international standards, in particular, conventions and recommendations of the International Labour Organization in this area. At the same time, the provisions of the ILO acts on preventive measures to prevent violations of employee rights should be more actively implemented in national legal practice by encouraging and disseminating cooperation between labour inspection officials and employers' and employees' organizations, strengthening the preventive inspection function.

It is substantiated that, despite certain differences in these concepts, from a scientific point of view it seems appropriate to formulate a single concept of

supervision and control over compliance with labour legislation. This concept can be defined in several senses: 1) as one of the jurisdictional forms of protection of labour rights and freedoms of employee; 2) as the activity of authorized bodies (for public control – by trade unions and their organizations) (or the activity of authorized state and public bodies, local self-government bodies) (for public control – by trade unions and their organizations); 3) as legal relations in the system of legal relations in the field of labour; 4) as a separate legal institution in the system of labour law of Ukraine; 5) as a legal procedure carried out in the manner prescribed by law.

It is proved that supervision and control over observance of labour legislation is not a sub-institution of the institute of labour protection. As a separate legal institution in the system of labour law of Ukraine, supervision and control over compliance with labour legislation is a set of legal norms that establish the concepts, functions, main tasks, subjects, objects, forms and procedures for supervision and control over compliance with labour legislation.

It is concluded that the legal relationship of supervision and control over compliance with labour legislation is part of the system of legal relations in the field of labour. The core of this system is the individual employment relationship, the subjects of which are the employee and the employer. If individual (private) interest is realized in individual labour legal relations, corporate interests of separate social groups are realized in collective labour legal relations, then general social interests are realized in legal relations on supervision and control over observance of labour legislation.

It is proved that the relationship of supervision and control over compliance with labour legislation is a component of the subject of labour law. If we adhere to the concept of the subject of labour law as labour and directly related relations, the relationship of supervision and control belongs to the latter type of relationship. They are closely (or directly) related to the employment relationship and cannot arise and exist without this relationship. If we take into account another concept of the subject of labour law as individual and collective labour relations, the relationship of

supervision and control is an independent type of social relations, which have both external and internal nature, depending on their type. They have an ancillary, service nature in relation to individual and collective labour relations.

It is substantiated that state supervision and control over observance of labour legislation is a state jurisdictional form of protection of labour rights and freedoms of employees. Public control over the observance of labour legislation should be considered as a public non-jurisdictional form of protection of labour rights and freedoms, which is carried out by trade unions and their associations.

It is concluded that the relationship between supervision and control over compliance with labour legislation with other forms of protection of labour rights and freedoms is their unity, interaction and differences. As a jurisdictional form of protection of labour rights and freedoms, supervision and control over compliance with labour legislation differs from other forms of protection and subjective feature, procedure, methods and means of protection, forms of response to violations of labour rights and freedoms, legal consequences.

It was found out that there are no separate chapters (sections) on the protection of labour rights in the current Labour Code of Ukraine, the draft Labour Code of Ukraine. Taking into account the legislative experience of some foreign countries, the expediency of supplementing the current Code and the draft law with a separate chapter (book) with the appropriate title is substantiated. Norms on supervision and control over compliance with labour legislation as one of the forms of protection of labour rights should be enshrined in this chapter (book).

The definition of the concept of state supervision over compliance with labour legislation as the activity of authorized officials of the State Labour Service of Ukraine and its territorial bodies, carried out in the forms prescribed by law, to identify violations and shortcomings in the implementation of central executive bodies (supervised objects)) control powers.

State control over compliance with labour legislation is defined as the activities of authorized officials of the State Labour Service of Ukraine and its territorial

bodies, carried out in the form of inspection visits, to verify compliance by legal entities and individuals using hired labour, labour legislation, application measures of influence in connection with its violation.

It was found out that the subjects of supervisory and control legal relations are the subjects and objects of supervision and control. The subjects are state bodies that perform the functions of state supervision and control over compliance with labour legislation and labour protection, public control bodies, local governments, employers (persons authorized by them). The objects of supervision and control are the central executive bodies exercising control powers, legal entities (including their structural and separate subdivisions, which are not legal entities), natural persons who use hired labour.

Insufficient attention of the legislator to the legal regulation of public control over the observance of labour legislation in the current Labour Code of Ukraine is noted. It is proposed to make additions to the third part of Art. 259 of the Labour Code of Ukraine, which contains only one sentence stating that public control over compliance with labour legislation is exercised by trade unions and their associations. It seems that this part should be supplemented by the norms of parts of the seventh, ninth, tenth Art. 21 of the Law of Ukraine «On trade unions, their rights and guarantees of activity». The need to harmonize the provisions of parts of the ninth and tenth Art. 21 and item 12 of part one of Art. 38 of the Law of Ukraine «On trade unions, their rights and guarantees of activity» in order to increase the effectiveness of public control by trade unions over compliance with labour legislation, supplementing paragraph 12 to the part first of the Art. 247 of the Labour Code of Ukraine, paragraph 12 to the part first Art. 38 of the Law of Ukraine «On Trade Unions, their rights and guarantees of activity» after the words «requires the elimination of identified shortcomings» with the words «in accordance with part nine of Art. 21 of the Law of Ukraine «On trade unions, their rights and guarantees of activity» is argued.

It is substantiated that the point of view established in the science of labour law regarding the separation of state supervision and control and public control over compliance with labour legislation needs to be adjusted. It seems expedient not to allocate public control over the observance of labour legislation, but non-state control exercised by trade unions, their associations, other parties to the social dialogue, local governments, employers (their authorized representatives).

It is noted that the procedure of state supervision over compliance with labour legislation, aimed at identifying violations and shortcomings in the exercise of central executive bodies (object of supervision) powers defined by part two of Article 259 of the Labour Code of Ukraine (control powers) consists of: 1) stages of obtaining the necessary documents, information, explanations, reports, materials, other information by the authorized official; 2) stages of analysis of materials and organizational and administrative documents drawn up during and based on the results of inspection visits, on-site inspections, indicators of statistical and operational reporting, other data; analysis of documents and materials received from state bodies, individuals and legal entities on the subject of state supervision, information from automated information and reference systems, registers and databases created by state bodies; 3) stages of legal qualification (conclusion on the state of compliance of the object of supervision with labour legislation during the exercise of control powers); 4) the stage of making the head of the object of supervision mandatory to comply with the requirement, initiating the prosecution of officials of the object of supervision for violation of the law during the exercise of control powers, cancellation or suspension of their decisions if they contradict labour legislation.

The analysis of the content of the Procedure for state control over compliance with labour legislation allows to note the following stages of control as a legal procedure: 1) the stage of preparation for the inspection visit (obtaining the necessary information and/ or documents); 2) the stage of the inspection visit; 3) the stage of legal qualification; 4) the stage of drawing up the act of inspection visit, prescription

and decision-making based on the results of the visit; 5) the application of measures of influence in connection with violation of labour legislation.

It is concluded that liability in the form of a fine of legal entities and natural persons-entrepreneurs who use hired labour, which is applied in accordance with part two of Art. 265 of the Labour Code of Ukraine, should be considered labour liability and it is impractical to call it the financial responsibility of the employer, as suggested in the literature, because the latter has a different sectoral nature. In this case, in Art. 265 of the Labour Code of Ukraine, it should be noted whether liability in the form of a fine can be imposed regardless of the involvement of legal entities and individuals-entrepreneurs who use hired labour, to disciplinary, material, administrative or criminal liability.

Key words: system of protection of labour rights and freedoms, supervision over observance of labour legislation, control over observance of labour legislation, legal relations on supervision over observance of labour legislation, forms of state supervision and control over observance of labour legislation, procedures of state supervision and control in compliance with labour legislation.