

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.2.19>

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Рудницька О.П.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувачка кафедри права та публічного управління,
Житомирський державний університет імені Івана Франка
ORCID: 0000-0001-7409-7886
e-mail: Rudnytska-O@zu.edu.ua*

Магась-Демидас Ю.І.,
*кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри права та публічного управління,
Житомирський державний університет імені Івана Франка
ORCID: 0000-0002-6113-8527
e-mail: Mahas-Demydas@zu.edu.ua*

Рудницька О.П., Магась-Демидас Ю.І. Проблемні аспекти здійснення громадського контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні в умовах воєнного стану.

Стаття присвячена дослідженню проблем функціонування ринку праці та здійснення громадського контролю за дотриманням трудового законодавства в умовах воєнного стану в Україні. Авторами проаналізовано вплив правового режиму воєнного стану на систему трудових відносин, зокрема на діяльність органів нагляду і контролю у сфері праці. Визначено, що загострення соціально-економічної ситуації, руйнування підприємств, релокація бізнесу та зростання нестандартних форм зайнятості створили нові виклики для забезпечення трудових прав працівників. У статті наголошується, що прийняття вітчизняного законодавства про призупинення заходів державного нагляду та контролю у сфері праці під час дії воєнного стану призвели до суттєвого обмеження виконання контроль-наглядових функцій за дотриманням трудового законодавства. Водночас це істотно підвищило роль громадського контролю у даній сфері.

Розкрито сутність понять «нагляд» і «контроль» у контексті трудових правовідносин, їх відмінності та правове регулювання. Зазначено, що громадський контроль, здійснюваний переважно професійними спілками, є важливим інструментом виявлення і попередження порушень трудових прав, останній сприяє забезпеченню соціальної справедливості та підтримці соціального діалогу між працівниками й роботодавцями. Висвітлено основні напрями діяльності профспілок: контроль за правом на працю, своєчасною виплатою заробітної плати, дотриманням вимог охорони праці, участь у розслідуванні нещасних випадків та захист від безробіття.

У статті проаналізовано правові механізми реалізації профспілками своїх контрольних повноважень, визначено ключові проблеми їх діяльності під час війни – обмежений доступ до підприємств, зниження рівня обізнаності працівників, скорочення ресурсів і координаційних можливостей. Підкреслено, що профспілки залишаються найефективнішим суб'єктом громадського контролю, проте потребують державної підтримки та вдосконалення правових інструментів взаємодії з органами влади.

Авторами зроблено висновок, що удосконалення системи громадського контролю за дотриманням трудового законодавства, розширення кола його суб'єктів і впровадження сучасних форм контролю (зокрема дистанційного моніторингу) є важливою умовою підвищення ефективності захисту трудових прав громадян і розвитку соціальної справедливості в Україні загалом, в умовах воєнного стану зокрема.

Ключові слова: трудове законодавство, правовий режим воєнного стану, державний нагляд і контроль, громадський контроль, профспілка.

Rudnytska O.P., Mahas-Demydas Y.I. Problematic aspects of public control over compliance with labour legislation in Ukraine under martial law.

The article is intended to examine issues related to the functioning of the labour market and public control over compliance with labour legislation under martial law in Ukraine. The authors analyse the impact of the legal regime of martial law on the system of labour relations, in particular on the activities of supervisory and control bodies in the field of labour. It is determined that the aggravation of the socio-economic situation, the destruction of enterprises, the relocation of businesses and the growth of non-standard forms of employment have created new challenges for ensuring the labour rights of employees. The article emphasises that the adoption of domestic legislation on the suspension of state supervision and control measures in the field of labour during martial law has led to a significant restriction of control and supervisory functions over compliance with labour legislation. At the same time, this has significantly increased the role of public control in this area.

The essence of the concepts of ‘supervision’ and ‘control’ in the context of labour relations, their differences and legal regulation are revealed. It is noted that public control, exercised mainly by trade unions, is an important tool for identifying and preventing violations of labour rights, the latter contributing to social justice and supporting social dialogue between employees and employers. The main areas of trade union activity are highlighted: control over the right to work, timely payment of wages, compliance with occupational health and safety requirements, participation in the investigation of accidents and protection against unemployment.

The article analyses the legal mechanisms for trade unions to exercise their supervisory powers and identifies the key problems they face during the war, such as limited access to enterprises, reduced awareness among workers, and reduced resources and coordination capabilities. It is emphasised that trade unions remain the most effective subject of public control, but they need state support and improvement of legal instruments for interaction with the authorities.

The authors conclude that improving the system of public control over compliance with labour legislation, expanding the range of its actors and introducing modern forms of control (in particular, remote monitoring) are important conditions for improving the protection of citizens’ labour rights and developing social justice in Ukraine in general, and under martial law in particular.

Key words: labour legislation, legal regime of martial law, state supervision and control, public control, trade union.

Постановка проблеми. Проблеми розвитку та функціонування ринку праці в умовах дії правового режиму воєнного стану, зокрема, загострення соціально-економічної ситуації, нестабільності економіки, посилення ризиків при здійсненні трудових прав працівниками, обмеження можливостей державного нагляду і контролю у сфері трудових відносин, зумовлюють посилення уваги держави до забезпечення та захисту трудових прав працівників. Актуальність дослідження питання підвищення ефективності здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства про працю пов’язана з тим, що в наслідок ведення бойових дій, окупації частини територій нашої держави відбувається як релокація, так і пошкодження або знищення підприємств, істотне збільшення застосування нестандартних форм зайнятості, призупинено проведення планових та обмежено здійснення позапланових перевірок з боку державних органів у сфері нагляду за дотриманням законодавства про працю. У цих умовах саме громадський контроль сприяє не лише виявленню та усуненню порушень трудового законодавства, а й запобіганню погіршенню умов праці, забезпеченню соціальної справедливості та підтримці діалогу між працівниками й роботодавцями.

Метою даної статті є дослідження проблемних аспектів здійснення громадського контролю за дотриманням трудового законодавства в умовах воєнного стану, а також аналіз чинників, що ускладнюють реалізацію контрольних функцій у сфері праці.

Стан опрацювання проблематики. Проблеми здійснення громадського контролю у сфері дотримання трудового законодавства перебувають у міждисциплінарному просторі дослідження. Значні наукові внески з питань охорони праці, зокрема, контролю за дотриманням прав та інтересів працівників зробили А. Бурлаченко, Ю. Древаль, В. Жернаков, А. Замченко, А. Мельник, П. Пилипенко, О. Серeda, А. Француз, О. Ярошенко та інші. А. Мельник своє дисертаційне

дослідження присвятила адміністративно-правовим засадам здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України [1]. А. Бурлаченко здійснив комплексний аналіз нагляду і контролю як складової системи захисту трудових прав і свобод [2]. Співвідношення понять нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства, взаємодію суб'єктів нагляду та контролю у сфері праці проаналізувала О. Середа [3; 4, с. 259].

Виклад основного матеріалу. Правовий режим воєнного стану, запроваджений в Україні у відповідь на повномасштабну агресію російської федерації, істотно вплинув на умови функціонування системи трудових відносин, зокрема, нагляду і контролю у сфері праці. Так, 15 березня 2022 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України № 2136-IX «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», з наступними змінами та доповненнями [5], предмет правового регулювання якого є суспільні відносини у сфері праці та проходження служби під час дії правового режиму воєнного стану, зокрема, нормами цього Закону деякі статті Кодексу законів про працю України (ст. 53, ч. 1 ст. 65, ч. 3 ст. 67, статті 71, 73, 78-1) [6] не застосовуються або їх застосування обмежене. 23 лютого 2023 року було прийнято Закон України «Про колективні угоди та договори», проте даний Закон набирає чинності через шість місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану [7].

Виконання контрольних функцій у мовах російсько-української війни супроводжується низкою серйозних викликів, що пов'язано у першу чергу із прийняттям Закону України № 2136-IX [5]. Так, вказаним Законом було запроваджено низку приписів, що дозволяють роботодавцям спрощено змінювати умови праці, тимчасово припиняти дію окремих норм колективних договорів, а також звільняти працівників без дотримання звичного порядку. Згідно із зазначеним Законом у період дії воєнного стану у разі виконання в повному обсязі та у встановлений строк приписів про усунення порушень, виявлених під час здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю), штрафи, передбачені статтею 265 КЗпП України, не застосовуються.

Такі зміни суттєво зменшили сферу впливу профспілок та ускладнили здійснення ефективного контролю у сфері трудових відносин.

Одним із проблемних питань забезпечення належного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства стало прийняття Постанови КМУ № 303 від 13.03.2022 року «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану» [8]. Відповідно до приписів цієї Постанови під час воєнного стану в Україні запроваджено мораторій на планові та позапланові заходи державного нагляду (контролю). Нормами зазначеної постанови встановлені випадки, коли позапланові заходи дозволені, зокрема, за наявності загрози, що має негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини. Проте, протягом періоду воєнного стану здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) у сфері праці можливе лише на підставі рішення Державної служби України з питань праці (далі – Держпраці).

Чинне законодавство про працю не визначає поняття нагляду і контролю, а також відсутнє розмежування цих понять. Розмежування вказаних понять відсутнє і у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [9].

Стаття 259 КЗпП України визначає, що нагляд за додержанням законодавства про працю може здійснюватися тільки компетентними органами публічної влади. Тоді як у відповідності до чинного законодавства контроль здійснюється відповідними органами (організаціями) як державного сектору, так і громадського [6].

Аналіз чинного законодавства, наукових джерел із вказаної тематики дозволяє дійти висновку, що існує нагальна потреба у більш чіткому законодавчому визначенні понять «нагляд» і «контроль» у сфері трудових правовідносин. Так, В. Жернаков зауважує, що ефективність державного впливу у цій сфері прямо залежить від чіткого розмежування правових механізмів, через які реалізуються наглядові й контрольні функції [10]. Контроль же, на його думку, є здійсненням суб'єктом публічного управління контролю за діяльністю роботодавця щодо додержання останнім приписів трудового законодавства. А. Замченко зазначає, що спільною метою нагляду і контролю є забезпечення законності, попередження правопорушення та їх усунення [11, с. 3].

Отже, контроль – це активна діяльність уповноважених органів або осіб, спрямована на перевірку, виявлення, фіксацію, попередження та усунення правопорушень. Він має превентивний та оперативний характер, забезпечує регулярний моніторинг діяльності суб'єктів правовідносин.

Таким чином, громадський контроль у сфері трудового законодавства охоплює систему заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та усунення порушень трудових прав працівників.

Удосконалення правового механізму здійснення громадського контролю є одним із пріоритетів соціальної політики нашої держави в умовах євроінтеграційних процесів.

А. Мельник у своєму дисертаційному дослідженні виокремлює чотири види нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства про працю: державний нагляд і контроль; судовий контроль; прокурорський нагляд (який, на думку автора, займає проміжне місце між державним і судовим); громадський контроль [1].

Разом із державним наглядом, важливою складовою є профспілковий контроль, що поєднує правові та соціальні механізми захисту. Профспілки, як інститут громадянського суспільства, відіграють ключову роль у захисті соціально-економічних прав працівників, а їхні повноваження щодо здійснення громадського контролю чітко закріплені в законодавстві України. Дослідження правових механізмів реалізації профспілками своїх контрольних повноважень має важливе значення для підвищення ефективності їхньої діяльності, удосконалення чинного законодавства у цій сфері та формування дієвих засобів захисту трудових прав громадян.

Громадські інспектори праці профспілок мають законодавчо визначені повноваження, що дозволяє ефективно впливати на дотримання стандартів охорони праці на місцях. У цьому контексті особлива роль належить профспілкам та іншим громадським об'єднанням, які, відповідно до законодавства, мають повноваження на здійснення громадського контролю.

Згідно зі ст. 259 КЗпП України, ст. 41 Закону України «Про охорону праці» [12], громадський контроль за дотриманням законодавства про працю здійснюють професійні спілки, їх об'єднання в особі виборних органів і представників. Таким чином, профспілки є основними суб'єктами громадського контролю у цій сфері.

Сфера застосування профспілкового контролю охоплює як встановлення умов праці – контроль за процесом погодження й закріплення умов праці у трудових або колективних договорах, так і застосування умов праці – контроль за фактичним виконанням цих умов у процесі трудової діяльності.

Основні завдання профспілок, що визначаються Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [13] та випливають з основної мети їх діяльності – захисту трудових, соціальних і економічних прав працівників:

Контроль за дотриманням права на працю (заборона незаконних звільнень, недопуск до роботи тощо).

Нагляд за своєчасною виплатою зарплати та дотриманням вимог охорони праці.

Забезпечення належних умов праці й наявності засобів індивідуального захисту.

Участь в експертизах виробничих об'єктів на відповідність законодавству.

Участь у розслідуванні нещасних випадків на виробництві.

Захист від безробіття через переговори з роботодавцями та органами місцевої влади.

Ініціювання розірвання трудових договорів із роботодавцями, якщо вони порушують трудове законодавство.

Так, наприклад, рішенням Ківерцівського районного суду Волинської області від 19 серпня 2019 року позивачу було відмовлено у задоволенні вимог про визнання незаконним і скасування рішення Ківерцівської райради Волинської області від 30 листопада 2018 року № 29/4 про звільнення з посади директора загальноосвітньої школи I-III ступеня с. Озеро Ківерцівського району Волинської області; поновлення її на посаді директора та інших вимог. Суд підтвердив, що застосування пункту 4 статті 36 та статті 45 КЗпП (звільнення з посади на підставі ст. 45 КЗпП України у зв'язку з вимогою профспілкового органу), зокрема, вимога профспілкового органу про розірвання трудового договору з керівником, є обов'язковою для виконання роботодавцем, якщо вона не була оскаржена у встановлений законом строк.

Ці рішення суду першої інстанції та постанова Волинського апеляційного суду від 27 листопада 2019 року у цій справі залишені без змін постановою Верховного Суду від 04 листопада 2020 року [14].

З моменту легалізації у порядку, визначеному статтею 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [13], профспілки набувають статусу юридичної особи та отримують право здійснювати представництво і захист соціально-трудова прав та інтересів своїх членів.

У період збройного конфлікту більшість працівників зосереджені на особистій безпеці та базових потребах, через що значно знижується рівень обізнаності про трудові права та механізми їх

захисту. У такій ситуації контрольна функція профспілок ускладнюється недостатнім зворотним зв'язком із працівниками. Низька поінформованість працівників про свої права та роль профспілок істотно зменшує їхню активність і членство.

Нерідко роботодавці використовують складну економічну ситуацію як підставу для ігнорування вимог трудового законодавства. Відомі випадки тиску на профспілки, відмов у наданні інформації, а також формального дотримання норм при фактичному порушенні прав працівників.

Відповідно до п. 3.1. Стратегії діяльності Федерації профспілок України на 2021–2026 роки «Час дій та якісних змін», одним із пріоритетних напрямків діяльності останніх є їхня участь у формуванні державної політики розширення попиту на працю, забезпечення повної зайнятості, викоринення неформальної нестійкої та тіньової зайнятості [15]. Проте, обмежений доступ до виробничих об'єктів в умовах воєнного стану для проведення незалежних перевірок зменшує ефективність здійснення профспілками громадського контролю у сфері праці. Крім того, недостатня координація дій профспілок із державними органами, зокрема органами Держпраці, органами місцевого самоврядування та прокуратури, знижує загальну ефективність контролю та уповільнює процес усунення порушень.

Окрім професійних спілок, до суб'єктів громадського контролю належать також громадські об'єднання. Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» [16], громадські об'єднання є добровільними неприємницькими формуваннями, створеними на засадах самоврядності, рівності їхніх членів і відкритості. Їхня діяльність спрямована на реалізацію та захист прав і свобод людини, а також на задоволення різноманітних соціальних, економічних, культурних та інших інтересів членів об'єднання.

У сфері громадського контролю за дотриманням трудових прав, громадські об'єднання можуть здійснювати моніторинг дотримання трудового законодавства, зокрема прав працівників на безпечні та належні умови праці, справедливую оплату праці, відпочинок і соціальний захист. Вказані суб'єкти правовідносин можуть подавати звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування та роботодавців із вимогами усунути порушення трудових прав, а також брати участь у громадських консультаціях, слуханнях і перевітках. Крім того, у контексті права на інформацію, останні можуть отримувати від суб'єктів владних повноважень відомості, необхідні для оцінки стану дотримання трудових гарантій.

Право представляти та захищати інтереси громадян, зокрема, працівників у межах своїх статутних повноважень в органах публічної влади, перед роботодавцем тощо є важливою гарантією захисту прав та законних інтересів працівників.

Проте, важливо зауважити, що на сьогодні жодна громадська організація чи об'єднання не володіє таким рівнем досвіду та правових повноважень у сфері колективно-договірного регулювання, як профспілки. Відтак, саме профспілки залишаються найпотужнішим та ключовим суб'єктом громадського контролю у сфері трудових правовідносин.

Отже, контроль за дотриманням законодавства про працю та умов колективного договору, який здійснюється на регулярній основі, є однією з ключових форм діяльності профспілок у сфері захисту трудових прав працівників. Такий контроль виконується виборними профспілковими органами безпосередньо на підприємствах, в установах і організаціях.

Здійснення профспілкового контролю за дотриманням трудового законодавства роботодавцями в умовах воєнного стану супроводжується труднощами через мобілізацію, вимушене переміщення працівників, руйнування профспілкової інфраструктури та зменшення членських внесків. Багато організацій втратили можливість повноцінно функціонувати. Це знижує спроможність оперативно реагувати на порушення та ефективно проводити контрольні заходи.

Висновки. Демократичні перетворення в українському суспільстві вимагають удосконалення правових механізмів громадського контролю за дотриманням трудового законодавства, розширення кола суб'єктів такого контролю, що сприятиме підвищенню не тільки ефективності захисту трудових прав та інтересів громадян, а й забезпеченню соціальної справедливості та підтримці діалогу між працівниками й роботодавцями

Профспілковий контроль включає як юридичні, так і соціальні елементи захисту прав працівника, що забезпечує системність реалізації конституційних гарантій у сфері праці, а також сприяє створенню безпечних і справедливих умов праці через дієвий механізм впливу працівників на роботодавця через свої представницькі органи.

Здійснення профспілками громадського контролю за дотриманням трудового законодавства у період дії правового режиму воєнного стану супроводжується цілою низкою як об'єктивних, так і суб'єктивних проблем. Втім, попри всі виклики, профспілки залишаються важливим інститутом захисту прав працівників. Для підвищення ефективності їхньої діяльності в умовах воєнного стану необхідно:

- забезпечити належне фінансування та правову підтримку профспілкових організацій;
- удосконалити механізми взаємодії з органами влади;
- підвищувати обізнаність працівників щодо їхніх прав;
- створювати гнучкі моделі контролю, зокрема дистанційні форми моніторингу умов праці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мельник А.В. Адміністративно-правові засади здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Тернопіл. нац. екон. ун-т. Тернопіль, 2019. 202 с. URL: <https://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/35412>.
2. Бурлаченко Д.В. Нагляд і контроль у системі захисту трудових прав і свобод. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національний університет «Одеська юридична академія», Міністерство освіти і науки України, Одеса, 2021. <https://dspace.onua.edu.ua/items/c64b965b-fce8-48d8-87fe-b5298bfb9cbs>.
3. Серeda О.Г. Щодо співвідношення понять нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля, МОН України, Ін-т юриспруденції та міжнар. права. Луганськ, 2013. № 26. С. 496–504.
4. Серeda О.Г. Державно-правовий механізм захисту прав працівників в умовах інтеграції України до Європейського Союзу: теорія та практика : монографія. Харків: Право, 2018. 472 с. <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/16671/1/Sereda-2018.pdf>.
5. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України № 2136-IX. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>.
6. Кодекс законів про працю: Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
7. Про колективні угоди та договори: Закон України. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2937-20#Text>.
8. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану: Постанова КМУ № 303 від 13.03.2022р. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text>.
9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
10. Жернаков В.В. Правове регулювання праці: співвідношення трудового і цивільного права. *Право України*. 2000. № 7. С. 23–34.
11. Замченко А.О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2008. 20 с.
12. Про охорону праці: Закон України. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>.
13. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>.
14. Справа № 158/131/19 про визнання незаконним і скасування рішення Ківерцівської райради Волинської області від 30 листопада 2018 року № 29/4 про звільнення з посади директора загальноосвітньої школи І-ІІІ ступеня с. Озеро Ківерцівського району Волинської області та ін. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=92973393&red=1000034870187776f93738a8048589274587d1&d=5>.
15. Стратегія діяльності Федерації профспілок України на 2021–2026 роки «Час дій та якісних змін». URL: https://www.fpsu.org.ua/images/documents/%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%95%D0%93%D0%86%D0%AF_web.pdf.
16. Про громадські об'єднання: Закон України. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.