

8. Бойко І.Г. Забезпечення адміністративно-правовими засобами свободи вибору громадянами місця проживання / І.Г. Бойко // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 4 (47). – С. 165–171.

9. Дегтярьов О.Ф. Порівняльно-правовий аналіз термінів «місце проживання» і «місце реєстрації» / О.Ф. Дегтярьов // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2005. – № 3. – С. 78–82.

10. Про заходи щодо реєстрації фізичних осіб : Указ Президента України від 11 січня 2002 р. № 12 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 3. – Ст. 80.

11. Динько О.Ф. Інститут прописки як регулятор свободи пересування та вільного вибору місця проживання в Україні / О.Ф. Динько // Держава і право : збірник наукових праць. – Вип. 10. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 250–254.

УДК 321.7

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF LABOR IN FOREIGN COUNTRIES

**Француз А.А.,**  
здобувач

*Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

Розглянуто й проаналізовано нормативно-правову базу та діяльність органів публічної адміністрації зарубіжних країн у сфері охорони праці.

**Ключові слова:** публічна адміністрація, охорона праці, адміністративно-правове регулювання, Європейський Союз, зарубіжні країни, контроль-наглядова діяльність.

Рассмотрены и проанализированы нормативно-правовая база и деятельность органов публичной администрации зарубежных стран в сфере охраны труда.

**Ключевые слова:** публичная администрация, охрана труда, административно-правовое регулирование, Европейский Союз, зарубежные страны, контрольно-надзорная деятельность.

Considered and analyzed the legal framework and the activities of public administration bodies of foreign countries in the field of occupational safety and health.

**Key words:** public administration, occupational health, administrative and legal regulation, European Union, foreign countries, control and supervisory activities.

Важливим складником процесу європейської інтеграції є гармонізація законодавства України з європейським законодавством. Водночас очевидно, що недостатньо лише створювати й удосконалювати нормативно-правову базу, необхідно забезпечувати дієві механізми її практичної реалізації. У цьому сенсі становлять інтерес діяльність і повноваження органів публічної адміністрації у сфері охорони праці зарубіжних країн. Актуальність окресленої проблеми підкреслюється, зокрема, також тим, що наразі питання трудової міграції постають практично перед усіма урядами західноєвропейських країн та потребують вирішення з урахуванням поточної ситуації. Для України відповідний досвід може бути корисним із точки зору можливості запровадження апробованих механізмів діяльності публічної адміністрації, подальшого запровадження сучасних вимог і стандартів у галузі охорони праці.

Для комплексного уявлення про систему й діяльність органів публічної влади (трудова інспекція) у сфері охорони праці звернемось до їх класифікації, що пропонується в спеціальній літературі, розробленої на основі міжнародних конвенцій, які регулюють питання

праці, формують джерело повноважень для національних органів публічної адміністрації, визначають основні завдання будь-якої системи інспекції праці.

Отже, існують різні підстави класифікацій інспекцій праці. За обсягом повноважень вони поділяються на такі типи:

1) загальні – системи, у яких інспектори мають широкі повноваження для вирішення багатьох питань, таких як зайнятість (у тому числі програми професійної підготовки), широкий спектр промислових відносин (саме врегулювання спорів), багато аспектів загальних умов праці (у тому числі проблеми заробітної плати), охорона праці, здоров'я й добробуту (зокрема, розслідування нещасних випадків, не обов'язково з метою покарання, а щодо виконання вимог компенсації працівниками);

2) спеціальні – системи, які займаються переважно однією із цих основних функцій трудової інспекції, як правило, питаннями охорони й гігієни праці та умовами праці.

Залежно від владного органу, у підпорядкуванні якого перебуває інспекція праці (центральне міністерство чи регіональні органи), а також методу здійс-

снення управління діяльністю інспекції (централізоване чи децентралізоване) виокремлюють такі системи інспекції праці: загальну модель систем інспекції праці, англо-скандинавську модель, федеральну модель та модель, яка включає спеціалізовані й відомчі інспекції.

*Загальна модель систем інспекції праці* характеризується тим, що інспекції праці мають широке коло повноважень, охоплюють не лише питання безпеки та гігієни праці, а й робочий час, вихідні дні та інші питання охорони праці, такі як умови праці мігрантів і незаконно найнятих на роботу. Багато систем цієї групи контролюють також правильність розрахунку й виплати заробітної плати та соціальних виплат, виробничі відносини, здійснюючи іноді функції примирення й навіть арбітражу.

Такі інспекції підпорядковуються безпосередньо державним міністерствам і керуються із центру, проте мають регіональну й муніципальну структури (тобто територіальні управління на місцях). Такі моделі існують у Франції, більшості франко- й іспаномовних країн (за винятком Португалії та Іспанії). Бюро трудових норм Японії також відповідає цим двом критеріям: прямому підпорядкуванню контролюючого органу міністерствам, а також централізованому управлінню (як і в деяких англійських країнах Африки, наприклад, у Кенії). Оскільки в цьому разі інспекція праці підпорядковується безпосередньо міністерствам, обсяг її повноважень є досить широким [1].

В Україні діяльність органу влади, який реалізує державну політику у сфері охорони праці (далі – Держпраці), регламентується низкою нормативно-правових актів, у яких визначено його повноваження, структуру, завдання. Держпраці – єдина централізована система, до складу якої входять орган виконавчої влади, уповноважений здійснювати державний нагляд і контроль за дотриманням законодавства про охорону праці, та його територіальні підрозділи. Обсяг повноважень Держпраці є широким: від здійснення нагляду й контролю за дотриманням законодавства до складення протоколів про адміністративні правопорушення. За цими ознаками інспекція праці в Україні належить до загальної моделі систем інспекції праці.

Загальним в *англо-скандинавській моделі* є те, що інспекції переважно мають повноваження спостереження за дотриманням законодавства з безпеки й гігієни праці, а також щодо регулювання загальних умов праці (як правило, за винятком заробітної плати). Вони підзвітні або цілком двостороннім, або тристороннім радам чи комісіям, або через такі ради й комісії міністерствам (наприклад, у Сполученому Королівстві, Ісландії, Новій Зеландії, Швеції, Нідерландах, Австрії).

Загальні риси *федеральної моделі систем інспекції праці* (за ознакою розподілу відповідальності між регіонами й центром) зазвичай містять широке коло обов'язків інспекції, у тому числі безпеку й гігієну праці, робочий час, питання охорони праці (за деякими винятками, як, наприклад, у США). Інспекції

також делегують функції центральних органів влади регіональним. Інспекції праці Бразилії, Канади, Індії, Швейцарії та США тією чи іншою мірою відповідають цій системі. Хоча США не відповідають повністю жодній із моделей, найближчою для них є федеральна.

Крім головної інспекції праці, у багатьох країнах є низка дрібних, давно створених спеціалізованих інспекцій, які мають галузеві чи технічні напрями та займаються конкретними, обмеженими галузями промисловості або науки. Вони складають *модель, яка включає спеціалізовані та відомчі інспекції*. Більшість таких спеціальних інспекцій займаються шахтами. У багатьох країнах є інспекції, які відповідають за сільське господарство й лісове господарство, порти чи безпеку моряків. За безпеку під час пожеж часто відповідають не інспекції праці, а інші структури. Питаннями безпеки на залізниці, у тому числі безпеки працівників залізниці й пасажирів, у деяких країнах також займається окрема інспекція. Наприклад, в Австрії існує окрема Інспекція праці транспорту. За атомні станції часто відповідають окремі спеціалізовані інспекції, оскільки можуть бути інші джерела іонізуючої радіації (наприклад, військові бази), а в деяких країнах окремо створено інспекції з безпеки судів високого тиску, вибухових речовин і будівництва [1].

Наведена класифікація становить теоретичний інтерес та дає уявлення про систему інспекцій праці в різних країнах світу. Для подальшої конкретизації розглянемо окремі положення адміністративно-правового регулювання охорони праці в частині діяльності органів публічної адміністрації щодо проведення перевірок і контрольних заходів на прикладі країн Європейського Союзу.

Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. Таке її розуміння є актуальним також для української правової системи. Термін «публічна адміністрація» вперше було використано в праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів Європейського Союзу дає змогу зробити висновок, що в європейському праві існують два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та в широкому значенні. У вузькому сенсі під публічною адміністрацією розуміються регіональні органи, місцеві й інші органи публічної влади, центральні уряди та публічна служба. Під органами публічної влади при цьому розуміються інституції регіонального, місцевого чи іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, проте структура й завдання яких визначаються в законі. У широкому сенсі в європейському праві до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, належать ті органи, які не входять до неї орга-

нізаційно, проте виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під публічною владою (або органами публічної влади) варто розуміти будь-яку установу публічного права (у тому числі державу, регіональні й місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [2, с. 1; 3, с. 3].

У країнах Європи система адміністративно-правового регулювання охорони праці формувалась упродовж тривалого часу та за різних соціально-економічних і політичних умов. Історично склалось, що значний вплив на згадані процеси мали профспілковий рух, соціальні реформи, державна політика, орієнтована на встановлення балансу публічних і приватних інтересів у питаннях охорони праці, комплексний підхід до формування правосвідомості осіб, які працюють.

Нагляд і контроль за дотриманням законодавства про охорону праці, як уже зазначалося, здійснюються трудовими інспекціями, які є державними органами та контролюють діяльність підприємств усіх форм власності.

Діяльність трудових інспекцій країн, які входять до складу Європейського Союзу, регламентується рамковою Директивою № 891/391/ЕЕС, а також стандартами, розробленими Міжнародною організацією зі стандартизації (ISO). Відповідно до цих стандартів низка країн (наприклад, Австралія, Нова Зеландія, Великобританія, Ірландія) прийняли в законодавчому порядку національні стандарти з безпеки й гігієни праці у виробничому середовищі. Норвегія та Швеція на основі цих розробок запровадили системи, відомі як «Внутрішній контроль», які докорінно змінили напрям роботи інспекторів праці в цих країнах.

Європейська комісія зі стандартів (СТН), Міжнародна комісія з електротехніки (ІЕС), Інститут британських стандартів, Інститут норм Німеччини (DIN), Японський комітет щодо промислових стандартів, Американська асоціація стандартів (ASA) завдяки своїм дослідженням у цій сфері зробили значний внесок у процес удосконалення діяльності трудових інспекцій [4].

Що стосується принципів діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони праці, то ними є належне планування й визначення об'єктів інспектування та контрольних заходів, високий рівень інформаційної взаємодії й координації між інспекційними органами. Крім того, ключовим елементом стійкого функціонування цієї системи є наявність відкритої та точної інформації й керівництва щодо суб'єктів, які регулюються (підприємств, громадян), оскільки первинний обов'язок із дотримання нормативних вимог покладається на згаданих суб'єктів. Ці ключові компоненти системи нагляду за проведенням перевірок допоможуть уникнути таких протизаконних явищ, як корупція та інші недобросовісні дії. Відтак адекватна система регулювання й нагляду буде максимально корисною підприємствам і суспільству в цілому.

Як на позитивний досвід можна вказати на запровадження в країнах Європейського Союзу дієвих механізмів забезпечення прозорості та підзвітності в діяльності органів публічної адміністрації, які здійснюють контрольні-наглядові функції.

Так, в Іспанії, Хорватії, Боснії і Герцеговині регулюючий орган закріпив систему контролю та всі інспекційні заходи чіткими узгодженими правовими межами. Таким чином, у цих країнах в основу інспекційних заходів і процедур було покладено прозору й зрозумілу правову основу, що водночас забезпечило належний доступ до судової системи. Законами запропоновано процеси та процедури, детально визначено правила, які стосуються обов'язків інспектора й суб'єкта інспектування, для абсолютної більшості випадків. Очевидно, одним з основних завдань таких законів є боротьба з корупцією.

Наприклад, Румунія, як і інші країни, переглянула внутрішні процедури контролю з метою забезпечити дотримання регламенту контрольними й інспекційними органами, ввести обов'язкові контрольні списки для проведення перевірок та обов'язкові документи, які реєструють перевірки й наступні заходи, щоб обмежити свободу дій і можливості для вимоги хабара.

Досягнення цієї мети можливе за допомогою таких засобів:

- забезпечення прозорості й підзвітності перевірок, тобто чіткого визначення сфер компетенції контролюючих органів, а також повноважень, прав та обов'язків інспекторів. Деякі уряди також посилили зовнішній і внутрішній аудит контролюючих органів. Наприклад, у деяких інспекційних органах Латвії створено відділи внутрішнього аудиту;

- чіткого визначення стандартів, прав та обов'язків інспекторів та інспектуючих організацій, що найчастіше призводить до значного зниження свободи дій на власний розсуд, а також встановлює точні орієнтири щодо дотримання нормативних вимог для підприємств. Цього можна досягти за допомогою таких простих заходів, як введення офіційних документів і розпоряджень про проведення перевірок. Цінним інструментом для зниження ризику зловживання повноваженнями є законодавче закріплення прав та обов'язків інспекторів та інспектуючих організацій, навіть прийняття таких «м'яких» правових інструментів, як кодекси поведінки (зокрема, у Румунії). На додаток до «м'яких» заходів, які рідко передбачають механізми призначення покарання, у деяких країнах (наприклад, у Латвії) контролюючі органи повинні дотримуватись обов'язкових процедур і принципів регулювання перевірок. «Зведення правил» надаються для ознайомлення інспекторам і суб'єктам перевірки контролюючими органами, що покращує розуміння процедур усіма зацікавленими сторонами, а отже, підвищує підзвітність і дотримання нормативних вимог;

- керівництва й контрольних списків як важливих інструментів забезпечення прозорості та підзвітності перевірок. Вони гарантують, що в межах

інспекцій враховуватимуться всі нормативні вимоги, запобігають зловживанням повноваженнями з боку інспекторів. У деяких країнах регламент вимагає ведення так званих реєстраційних журналів інспекцій, що дають змогу державним органам вести офіційний облік тимчасових заходів, встановлених інспекторами після проведення перевірки, і контролювати частоту перевірок [5].

Отже, розвиток нормативно-правового регулювання та система нагляду й контролю за охороною

праці в країнах Європи має тривалу історію, будучи в сучасному вигляді результатом поступового та послідовного формування принципів, засад, механізмів, метою запровадження яких є охорона життя й здоров'я людини в процесі трудової діяльності та відповідальності за порушення трудових прав. Окремо також варто вказати на розвиток соціального партнерства й соціального діалогу, високий рівень і сталість партнерства з органами влади (регіональною та місцевою).

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мальшукова А.А. Классификация систем инспекций труда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurnal.org/articles/2009/uri9.html>.
2. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т.О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11–19. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.
3. Публічна адміністрація та адміністративне право в сучасних умовах : матеріали круглого столу (23 квітня 2014 р.). – К. : Нац. академія внутр. справ, 2014. – 92 с.
4. Новиков Е.А. Охрана труда за рубежом / Е.А. Новиков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://royallib.com/read/novikov\\_evgeniy/ohrana\\_truda\\_za\\_rubegom.html#0](http://royallib.com/read/novikov_evgeniy/ohrana_truda_za_rubegom.html#0).
5. Бланк Ф. Технический документ: регулирующие и надзорные органы государств – членов Совета Европы, ответственные за проведение проверочных и контрольных мероприятий в экономической сфере (структура, практика и примеры) / Ф. Бланк, Дж. Оттимофиоре [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECOPTechnical%20Papers/TP%202015/ECCU-2312-PRECOPTP6-2015RU.pdf>.

УДК 347.7

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ ВОДНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ

### REGULATORY FRAMEWORK OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF WATER RESOURCES UKRAINE

Хмелінін В.О.,

*здобувач кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ*

У науковій статті розглядається актуальна тематика, яка полягає в нормативно-правовому забезпеченні публічного адміністрування в сфері водних ресурсів України. Також розроблені ґрунтовні висновки та пропозиції щодо визначеної тематики.

**Ключові слова:** нормативно-правове забезпечення, публічне адміністрування, водні ресурси, водне господарство, публічне управління.

В научной статье рассматривается актуальная тематика, которая заключается в нормативно-правовом обеспечении общественного администрирования в сфере водных ресурсов Украины. Также разработаны основательные выводы и предложения по рассматриваемой тематике.

**Ключевые слова:** нормативно-правовое обеспечение, публичное администрирование, водные ресурсы, водное хозяйство, публичное управление.

The scientific article discusses the current research themes, which is the regulatory framework of public administration in the field of water resources in Ukraine. Also solid conclusions and proposals on the subjects developed.

**Key words:** regulatory support, public administration, water resources, water management, public administration.

**Постановка проблеми.** Після здобуття Україною незалежності та переходу економіки на ринкові відносини відбулися зміни у водному господарстві, а сучасні водогосподарські та екологічні проблеми набули загальнодержавного та часто міжнародного значення [1, с. 482–485]. В той же час розвиток правової демократичної України обумовлює зростання

ролі права, оскільки воно створює для цього необхідні умови: впорядкованість, визначеність, організованість та динамічність суспільних відносин. Це безпосередньо стосується і публічного управління, в якому практично втілюється єдність діяльності і структури апарату управління. Відтак, в повному обсязі необхідно використовувати можливості пра-