

Анна Мельник,

аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

Досліджено особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства

Ключові слова: *нагляд; контроль; забезпечення трудових прав; органи державної влади.*

Мельник А.

Административно-правовой статус органов государственной власти, которые осуществляют надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде

Исследованы особенности административно правового статуса субъектов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства

Ключевые слова: *надзор; контроль; обеспечения трудовых прав; органы государственной власти.*

Melnik A.

Administrative and legal status of state authorities which supervise and monitor the observance of labor legislation

The article is devoted to the study of the peculiarities of the administrative and legal status of the subjects of supervision and control over observance of labor legislation

Keywords: *supervision; control; provision of labor rights; public authorities.*

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

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

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання регулювання відносин щодо нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства розглядалися у наукових працях багатьох відомих фахівців із різних галузей права: Н. Б. Болотіної, В. С. Венедіктова, Л. Я. Гінзбурга, В. В. Жернакова, М. І. Іншина, О. В. Смирнова, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишевої, О. М. Ярошенка та ін.

Метою статті є визначення та короткий огляд повноважень основних органів, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю, а також дослідження їх основних повноважень у цій сфері.

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

У ст. 260 Кодексу законів про працю визначений перелік органів державного управління, що здійснюють нагляд за охороною праці. Це – Державна служба України з питань праці; Державна інспекція ядерного регулювання України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна санітарно-епідеміологічна служба України [1].

Ці органи утворюють систему органів нагляду й контролю за дотриманням законодавства про працю й охорону праці підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та діють на підставі відповідних нормативно-правових актів, регламентуючих їх діяльність. Органи державного нагляду за охороною праці не залежать від будь-яких господарських органів, суб'єктів підприємництва, об'єднань громадян, політичних формувань, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, їм не підзвітні й не підконтрольні.

Додамо, що поряд з вищезазначеними органами, державний контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюють також Кабінет Міністрів України, суди, адміністрації підприємств, установ, організацій.

Особливе місце в механізмі захисту прав і свобод людини й громадянина належить органам конституційного контролю. Конституційні права і свободи, як зазначає А. Козлов, сприймаються як норми Конституції та інших законів, які безпосередньо обмежують владу, а тому потрібен контрольний механізм за дотриманням владою правового статусу особи [2, с. 368]. Роль такого контрольного механізму поряд з іншими органами державної влади та організаціями здійснюють й органи конституційної юрисдикції.

Конституційний суд України є одним з найважливіших суб'єктів контролю за дотриманням як всього національного законодавства загалом, так і трудового законодавства. Контроль за дотриманням трудового законодавства з боку Конституційного Суду – особливий вид судового контролю, що стоїть окремо від контролю з боку судів загальної юрисдикції, у тому числі спеціальних судів. Це зумовлено як спеціальним статусом Конституційного Суду, так і предметом його відання, що знайшло своє відображення в Основному законі країни. Таким чином, хоча і опосередковано, але Конституційний Суд виконує функції контролюючого органу у сфері державного управління. Надаючи офіційне тлумачення найважливіших актів України, він контролює дотримання законності у цій сфері, сприяє тим самим розвитку та укріпленню прогресивних управлінських правовідносин у суспільстві.

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

Найбільш ефективний контроль за додержанням законодавства України про працю здійснюють суди загальної юрисдикції, які розглядають переважно більшість справ, пов'язаних з порушеннями прав та свобод людини і громадянина.

Суди відіграють важливу роль у розбудові демократичної правової держави, є надійним гарантом додержання прав і свобод людини, забезпечення злагоди у суспільстві. Демократизація суспільства, наближення до стандартів регулювання суспільних відносин світової цивілізації неможливі без підвищення ролі судової влади в питаннях державного контролю. У демократичній правовій державі на судову владу покладено вирішення практично всіх суспільно значущих конфліктів. «Суспільство вважається демократичним, а держава правовою, – підкреслює О. Ф. Андрійко, – за умови, коли не органи виконавчої і не законодавчої влади, а саме суд розв'язує конфліктні ситуації, що виникають у результаті спорів» [3, с. 76]. Судовий контроль за дотриманням законодавства специфічний у порівнянні з іншими видами контролю. Незалежність суду, відсутність у суддів якої б то не було відомчої зацікавленості, широка гласність обговорення, усне і безпосереднє дослідження усіх доказів є загальновизнаними характеристиками судової процедури.

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

звільнення (коли суд поновлює на роботі), про відшкодування збитків, заподіяних сторонами трудового договору одна одній.

Особливість судового контролю полягає в тому, що він: а) здійснюється судовою гілкою влади; б) провадиться не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд, а одноразово при розгляді конкретних справ у судах.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини та громадянина. Уповноважений Верховної Ради з прав людини є суб'єктом багатьох конституційно-правових відносин, пов'язаних з забезпеченням прав та свобод людини. Правовий статус регламентується Законом «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Відповідно до ст. 3 цього Закону, метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у ст. 2 цього Закону; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу [4].

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

Вищим державним органом, що здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про працю, є Кабінет Міністрів України. Він розробляє і забезпечує проведення державної політики в галузі охорони праці подає на затвердження Верховною Радою України загальнодержавну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища; спрямовує і координує діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо створення безпечних і здорових умов праці та нагляду за охороною праці; встановлює єдину державну статистичну звітність з питань охорони праці. Кабінет Міністрів України здійснює контроль за діяльністю міністерств, державних комітетів і відомств, за дотриманням ними законодавства. Він сприяє тому, щоб ці органи у повному обсязі використовували свої повноваження, заслуховує їх звіти, доповіді та інформацію про виконання завдань, що стоять перед ними, про розвиток відповідних галузей [4].

Державна служба України з питань праці (Держпраці) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, і який реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, на випадок безробіття (далі – загальнообов'язкове державне соціальне страхування) в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

Держпраця України узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерства та в установленому порядку подає їх Міністрові соціальної політики, готує та подає в установленому порядку пропозиції щодо формування державної політики у сферах нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість

населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій; координує відповідно до законодавства роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб; здійснює контроль за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування; здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про працю юридичними особами, у тому числі їх структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами, та фізичними особами, які використовують найману працю.

Сьогодні, враховуючи зміни у законодавстві, в Україні державний нагляд за дотриманням законодавства правил і норм з охорони праці здійснюють спеціальні інспекції, комітети та інші органи, в які входять: Державна інспекція ядерного регулювання України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна санітарно-епідеміологічна служба України.

Відповідними контрольними повноваженнями в цій сфері наділені також центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування (ст. 263 КЗпП), трудові колективи через вибраних ними уповноважених осіб та профспілкові організації в особі своїх виборних органів і представників, адміністрація власників підприємств, закладів і організацій [1].

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

Громадський контроль за дотриманням законодавства про охорону праці здійснюють трудові колективи через обраних ними уповноважених та професійні спілки в особі своїх виборних органів і представників. Це регламентовано ст. 41 Закону України «Про охорону праці», відповідно до якої, громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці здійснюють професійні спілки, їх об'єднання в особі своїх виборних органів і представників.

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

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

Список використаних джерел

1. *Кодекс Законів про працю України* : редакція від 11.10.2018, підстава – 2542-VIII// [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#n1400>.
2. Козлов А. Є. Конституционное право / А. Є. Козлов – М. : Юрист, 1997. – 480 с.
3. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис... док. юр. наук. / О. Ф. Андрійко – К., 1999. – 395 с.
4. *Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: редакція від 03.08.2017, підстава – 2136-VIII* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
5. *Про охорону праці* : редакція від 20.01.2018, підстава - 2249-VIII// [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>.

References

1. *Kodeks Zakoniv pro pratsyu Ukrayiny vid 11.10.2018, pidstava - 2542-VIII// [Economic Code of Ukraine from 11.10.2018, basis - 2542-VIII//]. (1971). <http://zakon.rada.gov.ua>. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#n1400> [in Ukrainian].*
2. *Kozlov, A.YE. (1997). Konstitutsyonnoe pravo [Constitutional law]. Moscow: Lawyer [in Russian].*
3. *Andriyko, O.F. (1999). Orhanizatsiyno-pravovi problemy derzhavnoho kontrolyu u sferi vykonavchoyi vlady [Organizational-legal problems of state control in the field of executive power]. Doctor's thesis. [in Ukrainian].*
4. *Pro Upovnovazhenoho Verkhovnoyi Rady Ukrayiny z prav lyudyny vid 03.08.2017 [About the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights from 03.08.2017]. <http://zakon.rada.gov.ua>. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].*
5. *Zakon Ukrainy «Pro okhoronu pratsi» vid 20.01.2018, pidstava - 2249-VIII [Law of Ukraine «About the protection of labor» from 20.01.2018, basis - 2249-VIII]. <http://zakon.rada.gov.ua>. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12> [in Ukrainian].*

Стаття надійшла до редакції 18.09.2018.