

УДК 342.9

DOI 10.33244/2617-4154.3(12).2023.327-334

О. Р. Мельник-Лимонченко,
аспірант,
Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана
ORCID ID 0000-0001-7975-0135

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА Й ВИМОГ ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ЙОГО ПРИНЦИПИ

Статтю присвячено питанням контролю за дотриманням трудового законодавства й вимог охорони праці та його принципам. Наголошено, що адміністративно-правовий механізм контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці є частиною управлінського механізму держави і територіальних громад (інших рівнів місцевого самоврядування), який передбачає розробку і реалізацію політики у сфері контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці, формування принципів його здійснення, формування правової основи здійснення контролю, діяльності системи органів держави та інших суб'єктів, що реалізують функцію контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці, застосування організаційно-технічних засобів здійснення контрольної діяльності. Під адміністративно-правовим механізмом контролю запропоновано розуміти діяльність спеціально уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, громадських організацій та об'єднань громадян, окремих підприємств та установ, спрямовану на попередження та припинення порушень роботодавцями вимог охорони праці, що здійснюється за допомогою проведення перевірок, обстежень, інших заходів контрольного характеру, видачі обов'язкових для виконання приписів про усунення порушень і притягнення винних до відповідальності. З позицій ризик-орієнтованих підходів здійснення адміністративно-правового контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці така діяльність полягає у цілеспрямованому впливі спеціальних органів на об'єкт управління за допомогою специфічних засобів і методів із метою попередження нещасних випадків, інцидентів, небезпечних пригод і спричинення шкоди здоров'ю працівників у результаті чи процесі роботи або пов'язаних із нею процесів, мінімізації ризику та його негативних наслідків, оптимізації трудової діяльності.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, контроль, охорона праці, ризики, перевірки, принципи.

Мета статті – аналіз державного контролю за дотриманням трудового законодавства й вимог охорони праці та його принципів.

Постановка проблеми. Безпечні умови праці на виробництві становлять найважливіший об'єкт діяльності органів контролю за дотриманням трудового законодавства. У сучасних умовах це набуває особливої значущості, оскільки сфера трудових правовідносин є ґрунтом для різноманітних порушень власниками і посадовими особами підприємств. Відносини у сфері охорони праці традиційно розглядають у юридичній науці як частину предмета правового регулювання галузі трудового права. Водночас взаємозв'язок питання охорони праці з позитивно-правовим гарантуванням особистих прав людини з боку органів державної влади та місцевого самоврядування дає нам можливість відносити питання контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці в Україні до сфери сучасного адміністративно-правового регулювання. Заходи та принципи здійснення адміністративно-правового контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці ґрунтуються на загальних положеннях теорії управління. Зазначимо, що контроль є функцією, яка завершує весь управлінський процес. Водночас контроль є продовжуваним у часі процесом, якому притаманні власні елементи. Основне призначення контролю полягає в інформуванні управлінської системи про результати управлінського впливу, його ефективності, виявлення причин і умов, що перешкоджають досягненню поставленої мети. Визначаючи роль і місце контролю в управлінській діяльності, необхідно підкреслити взаємозв'язок та інтегрованість контролю з усіма іншими управлінськими функціями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У зв'язку із зазначеним дослідження адміністративно-правового регулювання контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці є актуальним і потребує науково-теоретичного аналізу як цілісного правового явища. Питання нагляду та контролю неодноразово були предметом наукових пошуків видатних вчених у галузі права. Серед них можна виділити праці В. С. Андрєєва, О. М. Бандурки, В. М. Гарашука, Л. М. Давиденка, В. В. Жернакова, Ю. М. Коршунова, М. В. Косюти, Л. І. Лазор, Р. З. Лівшиця, Л. Я. Островського, А. Є. Пашерстника, О. С. Пашкова, В. І. Прокопенка, В. П. Сілаєва, В. М. Скобелкіна, О. І. Ставцевої, П. Р. Стависького, Л. О. Сироватської, Н. М. Хуторян, О. І. Шебанової, О. Н. Ярмиша та інших.

Виклад основного матеріалу. Заходи здійснення контролю залежать від декількох чинників. По-перше, вони перебувають у прямій залежності від імперативного адміністративно-правового методу в процесі регулювання відносин контролю та інших принципів, які забезпечують ефективність контрольної діяльності. По-друге, залежать від рівня кваліфікації працівників, на яких покладено обов'язки здійснення контрольних повноважень, їх технічної «озброєності» та характеру наданих повноважень.

Специфіка адміністративно-правового методу у процесі регулювання відносин контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці полягає у спрямованості цього методу на регламентацію контрольної діяльності у зв'язку із виконанням управлінських завдань органами виконавчої влади, що здійснюють контроль за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці.

Адміністративно-правовий метод здійснення заходів адміністративно-правового контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці передбачає однаковий режим реалізації незалежно від сфери здійснення трудової діяльності. Це дозволяє нам зауважити, що адміністративно-правовий контроль за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці має місце у всіх без винятку відносинах щодо найманої праці та носить зовнішній характер щодо правовідносин «працівник-роботодавець».

Зауважимо, що контроль є невід'ємною складовою державної управлінської діяльності, спрямованої на забезпечення законності в діях учасників суспільних відносин. Водночас у сучасних умовах така контрольна діяльність носить насамперед не «репресивний», а «профілактичний» характер, що втілюється у сучасній категорії «сервісної» природи діяльності органів публічного управління (як органів державної влади, так і місцевого самоврядування).

Водночас ефективність контролю як засобу забезпечення законності зумовлюється не тільки виявленням правопорушень і притягненням винних до відповідальності, але також проведенням профілактичних заходів з метою запобігання можливих порушень і скорочення їх у майбутньому.

Принципи правового регулювання несуть у собі інформацію щодо основоположних соціально-правових ідей, які панують у суспільстві у конкретно-історичний період, впливають на світогляд і спрямовують поведінку особистості. У межах адміністративного права питанням дослідження змісту принципів приділяли увагу Т. О. Коломоєць та В. К. Колпаков [1, с. 77].

Серед загальних принципів, які є вагомими для досягнення мети дослідження, варто виділити такі: верховенство права, єдність прав і обов'язків суб'єктів суспільних відносин, превалювання прав і свобод людини над правами держави, гарантованість прав і свобод громадян, взаємна відповідальність держави й особи, презумпція невинуватості, невідворотність відповідальності за вину тощо. Нами вже було наголошено на таких важливих принципах здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці, як комплексність і ризик-орієнтованість.

До інших специфічних принципів адміністративно-правового контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці пропонуємо віднести принципи гласності, об'єктивності, вибірковості, здійснення контролю компетентними органами, результативності.

Гласність контролю полягає в оприлюдненні результатів адміністративно-правового контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці, в їх публічному обговоренні, привертанні до них уваги державних органів, громадських організацій і окремих громадян. Є також потреба в оприлюдненні тих заходів, які були прийняті до винних осіб за виявленими у процесі контролю порушень і недоліків.

Специфічність принципу *гласності* в механізмі адміністративно-правового контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці обумовлюється можливістю суб'єктів трудової діяльності впливати на процес контролю: сприяти прискоренню перевірочних процедур і обґрунтованості винесених посадовими особами рішень.

Важливість принципу *об'єктивності* в механізмі адміністративно-правового контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці обумовлена тим фактом, що рішення, прийняті посадовими особами відповідних компетентних органів під час контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці, повинні мати гранично зважену оцінку всіх фактів і обставин.

Контрольна діяльність фізично не може носити суцільний характер. У кожен конкретний відрізок часу можливо проконтролювати лише певний перелік об'єктів перевірки. Значення принципу вибіркової в механізмі адміністративно-правового контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці полягає в тому, що ефективна оцінка можливих ризиків порушення трудового законодавства вимагає наявності адекватної і всеосяжної інформації (наприклад, баз даних, реєстрів і тощо), від якості якої багато в чому залежить результативність контролю.

Здійснення контролю компетентними органами. Цей принцип полягає в тому, що здійснювати контроль у сфері трудового законодавства та вимог охорони праці можуть тільки спеціально уповноважені державні органи (про що вже йшлося вище). Однак необхідно зазначити, що ініціатором проведення такого контролю можуть бути будь-які зацікавлені особи, а залучатися до здійснення контрольних заходів можуть громадяни та організації, здатні надати дієву допомогу.

Зрештою, це і результативність контролю, що проявляється у своєчасності проведення контрольних заходів, виявленні порушень трудового законодавства, у своєчасності доведення отриманих результатів до осіб, які мають право приймати відповідні рішення про вжиття заходів щодо усунення причин порушень законодавства і притягнення винних до юридичної відповідальності.

Практично зазначені принципи знаходять своє закріплення у законодавстві. Основним недоліком чинного законодавства у сфері державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства і вимог охорони праці є те, що правове регулювання цих відносин здебільшого здійснюється за допомогою відомчих та інших підзаконних актів. Для багатьох контролюючих органів закони визначають лише повноваження, а підстави та спосіб здійснення контрольної діяльності прописується у підзаконних актах.

Нормативно-правове закріплення заходів здійснення адміністративно-правового контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці знаходить своє відображення в ухваленому Законі України від 5 квітня 2007 року № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади здійснення державного нагляду (контролю) [2].

Закон встановлює загальні принципи та правила проведення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та регулює порядок проведення заходів державного нагляду (контролю), забезпечуючи цим самим можливість контролюючим органам працювати ефективно та результативно в рамках існуючої правової бази.

Законом визначено два типи заходів державного нагляду (контролю) – *плановий* та *поzapлановий*, які можуть відрізнятися за видами (перевірка, ревізія, обстеження, огляд тощо).

Одним із основних надбань цього законодавчого акта є те, що державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності має здійснюватися залежно від ступеня її ризику, тобто імовірності виникнення внаслідок діяльності суб'єкта господарювання негативних наслідків для здоров'я людей та безпеки навколишнього середовища.

Відповідно до положень Закону України від 5 квітня 2007 року № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» з метою оптимального розподілу та використання ресурсів органів державного нагляду (контролю) та запобігання порушенню вимог законодавства орган державного нагляду (контролю) повинен визначити критерії віднесення суб'єктів господарювання до трьох груп ризику з огляду на його ступінь: високий, середній чи незначний [2].

Залежно від групи ризику має бути встановлена періодичність проведення заходів державного нагляду (контролю). Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності та періодичність проведення планових заходів, затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням органу державного нагляду (контролю).

Закріплена законом система перевірки господарюючих суб'єктів, що ґрунтується на аналізі ризиків, пов'язаних із їх господарською діяльністю, безперечно, є кращою альтернативою системи перевірок, яка передбачає постійний контроль, збір та аналіз значної кількості інформації [3].

Безпосередньо заходи здійснення адміністративно-правового контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці знаходять своє відображення у «Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 823, та «Порядку здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823 [4]. Так, «Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823 [4], визначає, що заходи державного контролю за додержанням законодавства про працю здійснюються у формі *інспекційних відвідувань* та *невиїзних інспектувань*, що проводяться інспекторами праці Держпраці та її територіальних органів.

Заходи контролю за додержанням законодавства про працю здійснюються інспекторами праці виконавчих органів міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад (із питань своєчасної та у повному обсязі оплати праці, дотримання мінімальних державних гарантій в оплаті праці, оформлення трудових відносин) (далі – виконавчі органи рад) у відповідних формах.

За результатами інспекційного відвідування або невиїзного інспектування складається акт інспекційного відвідування (невиїзного інспектування) (далі – акт), і, в разі виявлення порушень вимог законодавства про працю, – припис щодо їх усунення.

Водночас «Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823 [4], зазначає, що основною метою державного нагляду є виявлення

порушень і недоліків під час здійснення виконавчими органами міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та центральними органами виконавчої влади (далі – об'єкт нагляду) повноважень, визначених відповідно частиною третьою статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та частиною другою статті 259 Кодексу законів про працю України [4].

Основними завданнями державного нагляду є: розроблення пропозицій щодо шляхів підвищення ефективності здійснення контрольних повноважень; внесення вимоги щодо забезпечення здійснення контрольних повноважень; вжиття заходів до ініціювання притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення законодавства під час здійснення контрольних повноважень.

Окремо наголосимо, що Закон України від 14 жовтня 1992 року № 2694-ХІІ «Про охорону праці» у статті 39 визначає права і відповідальність посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці [5]. Ці повноваження є більш ширшими за визначені засоби здійснення контролю, які окреслені у «Порядку здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823, та «Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю», затвердженого цією ж постановою [4].

Висновки. Адміністративно-правовий механізм контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці є частиною управлінського механізму держави і територіальних громад (інших рівнів місцевого самоврядування), який передбачає розробку і реалізацію політики у сфері контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці, формулювання принципів його здійснення, формування правової основи здійснення контролю, діяльності системи органів держави та інших суб'єктів, що реалізують функцію контролю за дотриманням трудового законодавства і вимог охорони праці, застосування організаційно-технічних засобів здійснення контрольної діяльності.

Під цією категорією розуміємо діяльність спеціально уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, громадських організацій, об'єднань громадян, окремих підприємств та установ, спрямовану на попередження і припинення порушень роботодавцями вимог охорони праці, що здійснюється за допомогою проведення перевірок, обстежень, інших заходів контрольного характеру, видачі обов'язкових для виконання приписів про усунення порушень і притягнення винних до відповідальності.

З позицій ризик-орієнтованих підходів здійснення адміністративно-правового контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці така діяльність полягає у цілеспрямованому впливі спеціальних органів на об'єкт управління за допомогою специфічних засобів і методів із метою попередження нещасних випадків, інцидентів, небезпечних пригод та спричинення шкоди здоров'ю працівників у результаті чи процесі роботи або пов'язаних із нею процесів, мінімізації ризику і його негативних наслідків, оптимізації трудової діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Коломоєць Т. О., Баранчик П. О. Принципи адміністративного права : монографія. Запоріжжя : Copy Art, 2012. 203 с.
2. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>
3. Косенко О. Правові аспекти здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. URL : https://minjust.gov.ua/m/str_24659
4. Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю : постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 823. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019-%D0%BF#Text>
5. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>

REFERENCES

1. Kolomoiets T. O., Baranchyk P. O. Pryntsypy administratyvnoho prava : monohrafiia. Zaporizhzhia : Copy Art, 2012. 203 s.
2. Pro osnovni zasady derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti : Zakon Ukrainy vid 5 kvitnia 2007 r. № 877-V. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>
3. Kosenko O. Pravovi aspekty zdiisnennia derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti. URL : https://minjust.gov.ua/m/str_24659
4. Deiaki pytannia zdiisnennia derzhavnoho nahliadu ta kontroliu za doderzhanniam zakonodavstva pro pratsiu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 serpnia 2019 r. № 823. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019-%D0%BF#Text>
5. Pro okhoronu pratsi : Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 1992 r. № 2694-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>

O. Melnyk-Lymonchenko. State control over the compliance of the labor law and requirements of the labor protection, and its principles

The paper is dedicated to issues on the control over the compliance of the Labor Law and requirements of the labor protection, and its principles. There is stressed, the administrative and legal mechanism of the control over the compliance of the Labor Law and requirements of the labor protection is a part of the governmental mechanism of the state and local communities (other levels of the local self-government). The last one provides the development and implementation the policy in the field of the control over the compliance of the Labor Law and requirements of the labor protection, formulation of principles of the control implementation, and creation of the legal basis of the control implementation. However, the governmental mechanism of the state and local communities includes activities of the system of state authorities and other entities which implement function of the control over the compliance of the Labor Law and requirements of the labor protection, and usage of

organization and technical means of implementation of control activities. There is suggested to understand the administrative and legal mechanism of the control as activities of specially authorized state bodies, local self-government authorities and its officials, non-governmental organization and association of citizens, specific enterprises and institutions. These activities are aimed at prevention and termination of violations by employers of labor protection; it is implemented in the way of carrying out inspections, examinations, and other control measures, and issuance of binding orders to eliminate violations and bring the guilty to justice. In the point of view of risk-oriented approaches to administrative and legal control over the compliance of the Labor Law and requirements of the labor protection, these activities include purposeful impact of specific authorities at the object of management with the use of special means and methods for prevention of accidents, incidents, dangerous events, and causing harm to the health of employees during or after work, or during related processes, minimization of risks and its negative consequences, and optimization of working activities.

Keywords: *administrative and legal mechanism, control, labor protection, risks, inspections, principles.*

Стаття надійшла до редколегії 16 травня 2023 року