

Встановлений як правовий, принцип лояльності державної служби об'єднає в єдину концепцію обмеження і заборони, що пред'являються до державного службовця, з очікуваннями держави вірності і відданості його службовців і побажанням населення, яке бажає бачити на державній службі громадян, сповнених новими ідеями та бажанням приносити користь Батьківщині.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/248839311> (втратив чинність).
4. Битяк Ю.П. Моральні та правові вимоги до поведінки державних службовців. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2004. Вип. 8. С. 26–36.
5. Волкова Е.М. К вопросам о кодексе этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Республики Крым в переходный период. Молодой ученый. 2016. № 25. С. 459–462.
6. Горностаев С.В. Служебная лояльность как фактор служебной деятельности: административно-правовой и феноменологический подходы. Психология и право. 2017. Т. 7. № 1. С. 68–79.
7. Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процесі реформування державної служби. К.: Вид-во УАДУ, 1999. 552 с.
8. Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua>.
9. Горностаев С.В. Служебная лояльность как фактор служебной деятельности: административно-правовой и феноменологический подходы. Психология и право. 2017. № 1. Т. 7. С. 68–79.
10. Співак М.В. Зарубіжна практика закріплення правил етичної поведінки. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: зб. матер. І Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 5–6 липня 2018 р.). Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с.

МЕЛЬНИК А. В.,

аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
(Тернопільський національний
економічний університет)

УДК 342.92

**ПОВНОВАЖЕННЯ ОКРЕМИХ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ
ТА НАГЛЯДУ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Стаття присвячена дослідженню особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства.

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



Стаття посвячена дослідженню особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства.

Ключевые слова: *надзор, контроль, обеспечение трудовых прав, органы государственной власти.*

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.

Key words: *supervision, control, provision of labor rights, public authorities.*

Вступ. Для забезпечення реалізації конституційного права на працю в Україні створена система державних і громадських органів, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю. При цьому одним із головних законодавчих принципів їхньої діяльності є незалежність від роботодавця, навіть якщо ним виступає держава.

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

Питання регулювання відносин щодо нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства розглядалися у наукових працях багатьох відомих фахівців із різних галузей права, а саме: 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 інших.

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

Результати дослідження. Державний нагляд і контроль за дотриманням трудових прав працівників є однією з функцій держави. У ст. 3 Конституції України зазначено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1].

Сказане повною мірою належить до прав і свобод людини й громадянина у сфері праці та захисту трудових прав, а також законних інтересів фізичних осіб, що вступили або мають намір вступити в трудові відносини. У зв'язку з викладеним, на наш погляд, повноваження перерахованих державних органів, які здійснюють нагляд і контроль за дотриманням трудових прав громадян, можуть бути визначені як сукупність заходів, які ці органи можуть використовувати для захисту прав і свобод людини й громадянина у сфері праці. Застосування цих заходів передбачає відповідне процесуальне оформлення, що дає змогу визнати державний нагляд і контроль не тільки способом, але й процесуальною формою захисту трудових прав працівників.

Повноваження державних органів, нагляду і контролю можна класифікувати залежно від того, в яких стосунках вони можуть бути реалізовані. Очевидно, що ці повноваження можуть бути реалізовані в стосунках різної предметної належності. Переважно у відносинах, що входять у предмет адміністративного права, а також у відносинах із нагляду і контролю, які включені у предмет трудового права.

На наш погляд, можна виділити такі особливості повноважень державних органів, що реалізуються в адміністративних відносинах.

По-перше, ці повноваження реалізуються на розсуд відповідного державного органу, тому адміністративні відносини виникають виключно за волевиявленням цього органу.

По-друге, суб'єктами цих відносин є повноважний державний орган і представники роботодавця, які залучаються до адміністративної відповідальності.

По-третє, змістом цих відносин є право державного органу на залучення представника роботодавця до адміністративної відповідальності, а також обов'язок представника роботодавця нести тягар несприятливих наслідків за адміністративне правопорушення.



По-четверте, підставою припинення цих відносин є витікання терміну залучення до адміністративної відповідальності, а також виконання постанови про адміністративне стягнення.

По-п'яте, ці повноваження мають власне процесуальне оформлення у вигляді протоколу і постанови про адміністративне правопорушення. Цими актами може бути встановлений факт адміністративного порушення.

Повноваження державних органів із нагляду та контролю за дотриманням трудових прав працівників перераховані в нормативних правових актах, що регламентують їхню діяльність. На наш погляд, перелік повноважень державних органів із нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права, наявний в чинному законодавстві, не є вичерпним. Органи державного нагляду, зважаючи на пріоритет прав і свобод людини й громадянина, можуть застосовувати будь-які не заборонені законодавством заходи з метою захисту трудових прав працівників, наприклад, за клопотанням працівника, який звернувся до суду, може бути проведена експертиза органом державного нагляду за дотриманням норм трудового права. Результати такої експертизи можуть стати доказом у цивільній справі. Висновок державного органу з нагляду і контролю може бути покладено в основу судового рішення про поновлення порушених прав працівника. Очевидно, що в цьому випадку державний орган нагляду і контролю виступає на захист трудових прав працівників, використовуючи повноваження, які прямо не передбачені в нормативних правових актах, що регламентують його діяльність. Однак застосування цього способу захисту трудових прав не суперечить законодавству. Отже, конституційний зміст і зміст діяльності органів виконавчої влади з відновлення трудових прав працівників під час здійснення ними державного нагляду і контролю дає змогу застосовувати повноваження, які прямо не передбачені в законодавстві, але їх застосування не суперечить його змісту.

У зв'язку з викладеним можна виділити такі види повноважень державних органів із нагляду та контролю за дотриманням трудових прав працівників: 1) повноваження, прямо передбачені законодавством; 2) повноваження, застосування яких не суперечить законодавству. Однак варто зауважити, що повноваження другого виду можуть бути застосовані виключно для досягнення конституційно значимих цілей, тобто для забезпечення безпосередньої дії прав і свобод людини й громадянина у сфері праці.

Повноваження державних органів із нагляду та контролю за дотриманням норм трудового права можуть бути правотворчими і правозастосовними. Реалізація правотворчих повноважень передбачає видання нормативних правових актів, які поширюються на невизначене коло осіб. Правотворчими повноваженнями володіють Міністерство соціальної політики України, Державна служба України з питань праці, Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів і захисту споживачів.

Реалізація правозастосовних повноважень припускає видання приписів про усунення порушень трудових прав конкретних працівників, а в ряді випадків – про неприпустимість неправомірної поведінки в майбутньому.

У зв'язку з викладеним можна виділити повноваження щодо державного нагляду і контролю за виданням і дотриманням нормативних правових актів, а також повноваження з контролю за виконанням правозастосовних актів. У цьому випадку критерієм класифікації виступає вид діяльності державного органу з нагляду і контролю (правотворча або правозастосовна), а також вид правового акта, яким оформлюються результати цієї діяльності (нормативні правові акти або правозастосовні акти).

Повноваження органів державного нагляду за дотриманням норм трудового права можуть бути також класифіковані залежно від того, для вирішення яких завдань вони можуть бути використані. За цим критерієм вважаємо, що можна виділити такі види повноважень.

По-перше, повноваження, які можуть бути використані для виявлення порушень трудових прав працівників. До них варто зарахувати право органів державного нагляду і контролю здійснювати перевірки роботодавців на предмет виявлення порушень трудових прав працівників. Реалізація цих повноважень призводить до виникнення відносин із державного



нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права, тобто вони виступають як спосіб їх виникнення. У рамках цих відносин державні органи можуть здійснювати діяльність із виявлення порушень трудових прав працівників. Якщо внаслідок цієї діяльності такі порушення не виявлені, то державний орган не може реалізувати інші види повноважень. Однак у тому разі, коли під час її здійснення, наприклад під час проведення планової перевірки, виявлено локальні нормативні правові акти, що суперечать законодавству, державний орган повинен використовувати передбачені законодавством заходи для усунення виявлених порушень, тобто використовувати повноваження, які мають інше цільове призначення.

По-друге, за цим критерієм можна виділити повноваження, застосовувані для усунення виявлених порушень трудових прав працівників. Реалізація цих повноважень відбувається шляхом видачі обов'язкового для роботодавця правозастосовного акта. Отже, такі повноваження вимагають належного процесуального оформлення. Тому використання цих повноважень треба, на наш погляд, кваліфікувати як захист трудових прав працівників у формі державного нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права. Відносини з державного нагляду і контролю можуть закінчуватися реалізацією цього виду повноважень, що передбачає усунення роботодавцем виявлених державним органом порушень трудових прав працівників. Хоча цих повноважень не досить для того, щоби забезпечити правомірну поведінку роботодавця в майбутньому. Нами зазначалося, що спеціальні органи державного нагляду і контролю, які застосовують норми з охорони праці та санітарні норми і правила, переважно здійснюють свою діяльність у змішаній формі. У зв'язку з цим використання цими органами повноважень щодо усунення конкретних порушень норм трудового права не дає їм змоги виконати покладені на них законодавством функції, оскільки вони повинні забезпечити правомірну поведінку роботодавця в майбутньому, тобто використовувати заходи, покликані виключити можливість аналогічних порушень прав працівників. Тому виникає необхідність використовувати інший вид повноважень. По-третє, залежно від розв'язуваних завдань під час застосування повноважень державними органами нагляду і контролю можуть бути виділені повноваження, застосування яких спрямоване на забезпечення правомірної поведінки роботодавців у майбутньому. До числа таких повноважень варто зарахувати покладання на роботодавця обов'язків щодо дотримання трудових прав працівників у майбутньому, наприклад покладання на роботодавця обов'язків щодо забезпечення всіх працівників, які виконують трудову функцію в умовах впливу шкідливих або небезпечних факторів, індивідуальними засобами захисту відповідно до законодавства, покликаного нівелювати такий вплив на здоров'я працівників.

Державні органи, що здійснюють державний нагляд і контроль за дотриманням норм трудового права, використовують сукупність розглянутих повноважень із метою відновлення трудових прав працівників.

Повноваження можуть бути класифіковані залежно від того, який орган використовує їх для усунення порушень трудових прав. За цим критерієм можна виділити такі види повноважень державних органів із нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права.

По-перше, за цим критерієм можуть бути виділені повноваження Міністерства соціальної політики України. Міністерство соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу та соціального захисту. Основними завданнями Мінсоцполітики є такі: забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду; щодо здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог 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; щодо забезпечення державних соціальних стандартів і державних соціальних гарантій для населення; аналіз стану ринку праці, підготовка пропозиції щодо регулювання ринку праці та зайнятості населення; розроблення та внесення в установленому порядку пропозиції щодо зайнятості населення, зокрема надання громадянам додаткових гарантій у сприянні працевлаштуванню, щодо попиту та пропонування робочої сили на ринку праці, соціального захисту від безробіття, професійного навчання, регулювання трудової міграції громадян України; здійснення в установленому порядку повідомної реєстрації галузевих (міжгалузевих) і територіальних (обласних і республіканської) колективних угод; здійснення ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном і контроль за дотриманням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов; розроблення та внесення в установленому порядку пропозиції щодо визначення розміру мінімальної заробітної плати, робочого часу та часу відпочинку, умов оплати праці працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються чи дотуються з державного бюджету, грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу відповідно до закону; розроблення і затвердження міжгалузевих кваліфікаційних характеристик посад керівників, професіоналів, фахівців, технічних службовців і професій робітників, включених до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників, погодження галузевих кваліфікаційних характеристик; розроблення в установленому порядку Класифікатора професій і підготовка пропозиції щодо внесення до нього змін; підготовка пропозиції щодо організації та нормування праці; розроблення і затвердження міжгалузевих норм праці; проведення моніторингу у сфері оплати та нормування праці; координування діяльності центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері соціального діалогу, з питань колективно-договірного регулювання трудових і соціально-економічних відносин, взаємодії з Національною тристоронньою соціально-економічною радою [2].

По-друге, Державна служба України з питань праці – це центральний орган виконавчої влади України, утворений відповідно до вимог постановою Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» внаслідок реорганізації шляхом злиття Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки й Державної інспекції з питань праці, а також передачі Держсанепідемслужбою функцій з реалізації державної політики у сфері гігієни праці та дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників. У межах своїх повноважень Держпраці готує та подає в установленому порядку пропозиції щодо формування державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також із 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, державного ринкового нагляду у межах сфери своєї відповідальності; здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про працю юридичними особами, зокрема їхніми структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами, та фізичними особами, які використовують найману працю; здійснює державний нагляд за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення виконавчими органами міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і центральними органами виконавчої влади; здійснює контроль за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці; здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства про працю, зайнятість населення в частині дотримання прав громадян під час прийому на роботу та працівників під час звільнення з роботи; використання праці іноземців та осіб без громадянства; наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Укра-



їні в іншого роботодавця; дотримання прав і гарантій стосовно працевлаштування громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню; провадження діяльності з надання послуг із посередництва та працевлаштування; здійснює контроль за дотриманням вимог законодавства про рекламу щодо реклами про вакансії (прийом на роботу); здійснює державний контроль за дотриманням підприємствами, установами та організаціями, зокрема підприємствами, організаціями громадських організацій інвалідів, фізичними особами, які використовують найману працю; здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства у сфері охорони праці в частині безпечного ведення робіт, гігієни праці, промислової безпеки, безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення; проводить моніторинг у сфері оплати праці в частині своєчасної та не нижче визначеного державою мінімального розміру оплати праці [3].

По-третє, місцеві державні адміністрації відповідно до ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV 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 із ст. 28 Закону, вони мають право проводити перевірку стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їхніх філіалів і відділень незалежно від форми власності і підпорядкування.

Повноваження державних органів щодо нагляду за дотриманням норм трудового права можуть бути класифіковані також за іншими критеріями. На наш погляд, доцільно виділяти загальні та спеціальні повноваження органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням законодавства про працю.

Загальними повноваженнями, вважаємо, можуть бути названі ті з них, які не мають будь-яких особливостей під час реалізації з метою відновлення трудових прав працівників. Загальні повноваження можуть бути визнані такими через те, що вони мають загальний характер під час здійснення діяльності з нагляду і контролю за дотриманням трудових прав працівників, тобто вони можуть бути використані всіма органами державного нагляду та контролю.

У свою чергу, спеціальні повноваження мають особливості під час їх використання для відновлення трудових прав працівників. На нашу думку, можна виділити такі критерії для визначення спеціальних повноважень: 1) наявність спеціального об'єкта, державного нагляду та контролю; 2) наявність особливих повноважень для усунення порушень трудових прав працівників; 3) наявність органів, що володіють спеціальними повноваженнями. Кожен із перелічених критеріїв може бути використаний для визнання повноважень державних органів спеціальними, тоді як відсутність зазначених критеріїв дає змогу визнати повноваження загальними. Отже, спеціальні повноваження відрізняються від загальних за переліченими критеріями, які, на наш погляд, мають правове значення. У зв'язку з цим, вважаємо, виникає необхідність розглянути загальні та спеціальні повноваження державних органів, нагляду і контролю, визначивши значення цих повноважень для відновлення порушених прав працівників.

Загальні повноваження характеризуються тим, що вони можуть бути використані органами державного нагляду для усунення будь-яких порушень трудових прав працівників, вони не мають особливостей під час реалізації, які давали б змогу зарахувати їх до спеціальних повноважень. Але при цьому реалізація спільних повноважень пов'язана з попереднім процесуальним оформленням.

Висновки. Отже, розподіл повноважень на загальні і спеціальні відображає самостійність адміністративного права як галузі. Одними з головних особливостей цієї галузі права називають єдність і диференціацію в регулюванні відносин, що входять в її предмет. Єдність і диференціація проявляються не тільки під час створення норм адміністративного права, але й під час їх реалізації.



Список використаних джерел:

1. Конституція (Основний закон) України від 20 квітня 1978 р. № 888-IX (зі змінами і доповненнями). База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19951210/para0306#o306>.
2. Положення про Міністерство соціальної політики України: затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 389/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389/2011>.
3. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96. Офіційний вісник України від 24 березня 2015 р. № 21. Стор. 201. Ст. 584. Код акта 76049/2015.

МЕЛЬНИЧЕНКО Б. Б.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
та міжнародного права
(Навчально-науковий інститут
права та психології Національного
університету «Львівська політехніка»)

УДК 35.071

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

У статті проаналізовано стан адміністративно-правового забезпечення публічного управління в Україні. Автор наголошує на тому, що сучасний процес демократичних перетворень в українському суспільстві потребує від держави належного правового забезпечення публічного управління, зокрема якісної взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства на основі європейських стандартів, принципів організації та діяльності публічних інституцій Європейського Союзу.

Ключові слова: публічне управління, організація та діяльність органів публічного управління, адміністративно-правове забезпечення.

В статье проанализировано состояние административно-правового обеспечения публичного управления в Украине. Автор отмечает, что современный процесс демократических преобразований в украинском обществе требует от государства надлежащего правового обеспечения публичного управления, в частности качественного взаимодействия между органами государственной власти и институтами гражданского общества на основе европейских стандартов, принципов организации и деятельности общественных институтов Европейского Союза.

Ключевые слова: публичное управление, организация и деятельность органов публичного управления, административно-правовое обеспечение.

