

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.35>

КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ ПРАЦІ

Кузьменко О.В.,

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України
завідувач кафедри публічного та міжнародного права
Юридичного інституту
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана,
<https://orcid.org/0000-0002-0830-766X>

Чорна В.Г.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного та міжнародного права
Юридичного інституту
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана,
<https://orcid.org/0000-0002-6072-0283>

Брода А.Ю.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування
Вінницький навчально-науковий інститут економіки
Західноукраїнського національного університету
<https://orcid.org/0000-0003-2843-3353>

Кузьменко О.В., Чорна В.Г., Брода А.Ю. Контрольно-наглядові повноваження суб'єктів публічної адміністрації за дотри- манням законодавства про охорону праці.

У даній статті розглянуто контрольно-наглядові повноваження суб'єктів публічної адміністрації за дотриманням законодавства про охорону праці.

Визначено, що до суб'єктів публічної адміністрації, які виконують контрольно-наглядові повноваження за дотриманням законодавства про охорону праці належать: Кабінету Міністрів України, Міністерство економіки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство у справах ветеранів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Запропоновано під контрольно-наглядовими повноваженнями розуміти межі управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що передбачає застосування необхідних адміністративно-правових заходів з метою попередження та припинення порушення норм законодавства. Тоді як контрольно-наглядові повноваження суб'єктів публічної адміністрації за дотриманням законодавства про охорону праці – це межі діяльності суб'єктів пу-

блічної адміністрації в сфері охорони праці щодо недопущення порушення норм законодавства про охорону праці.

Акцентовано увагу, що більшість функцій Державної служби України з питань праці в сфері охорони праці має контрольно-наглядовий характер, при тому, що адміністративно-правовий статус даного органу – служба. На нашу думку, віднесення функцій контролю та нагляду в сфері охорони праці до компетенції Державної служби України з питань праці суперечить положенням пп. 2, 4 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Центральним органом виконавчої влади, який формує та реалізує державну політику у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу та у сфері охорони праці, гігієни праці, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення є Міністерство економіки України. Органом центрально виконавчої влади, який наділений найбільшим обсягом повноважень в сфері контролю за додержанням законодавства про працю є Державна служба України з питань праці.

Ключові слова: контроль, нагляд, повноваження, охорона праці, адміністративно-правові засоби, трудове законодавство, адміністратив-

но-правове регулювання, праця, захист прав, юридична відповідальність.

Kuzmenko O., Chorna V., Broda A. Control and supervisory authorities of public administration subjects in compliance with labor protection legislation.

This article examines the control and supervisory powers of public administration entities in compliance with the legislation on labor protection.

It was determined that public administration entities that exercise control and supervision powers over compliance with labor protection legislation include: the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Economy of Ukraine, the Ministry of Health of Ukraine, the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, the Ministry of Social Policy of Ukraine, the Ministry of Veterans Affairs of Ukraine, local state administrations and local self-government bodies.

It is proposed to understand the limits of the management activity of state authorities and local self-government bodies under control and supervision powers, which involves the application of necessary administrative and legal measures in order to prevent and stop violations of legislation. Whereas the control and supervisory powers of the subjects of the public administration for compliance with the legislation on labor protection are the limits of the activities of the subjects of the public administration in the field of labor protection in order to prevent violations of the norms of the legislation on labor protection.

Attention is drawn to the fact that most of the functions of the State Service of Ukraine on labor issues in the field of labor protection have a control and supervisory nature, despite the fact that the administrative and legal status of this body is a service. In our opinion, assigning the functions of control and supervision in the field of labor protection to the competence of the State Service of Ukraine on labor issues contradicts the provisions of clauses 2, 4 of Art. 17 of the Law of Ukraine "On Central Bodies of Executive Power".

The central body of executive power, which forms and implements state policy in the sphere of labor, employment of the population, labor migration, labor relations, social dialogue and in the sphere of labor protection, occupational hygiene, implementation of state supervision and control over compliance with the requirements of legislation on labor and employment of the population is Ministry of Economy of Ukraine. The body of the central executive power, which is endowed with the largest scope of powers in the field of control over compliance with labor legislation, is the State Service of Ukraine on Labor Issues.

Key words: control, supervision, authority, labor protection, administrative and legal means, labor

legislation, administrative and legal regulation, work, protection of rights, legal responsibility.

Постанова проблеми. Питання охорони праці є важливою сферою публічно-правових відносин. Дотримання умов охорони праці впливає на стан захищеності працівників та виробничої діяльності, зокрема. Органи публічної адміністрації різних організаційно-структурних рівнів здійснюють контроль та нагляд за дотриманням суб'єктами законодавства про охорону праці.

Стан дослідження. Питання контролю та нагляду було предметом дослідження адміністративістів О.М. Бандурки, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Ю.П. Битяка, В. Зуй, С.В. Ківалова, З.С. Гладун, І.Б. Шахова, М.М. Тищенко та ін.

Метою статті є визначення системи органів публічної адміністрації, що здійснюють контроль-но-наглядові повноваження за дотриманням законодавства про охорону праці.

Виклад основного матеріалу. В теорії адміністративного права науковці неоднозначно підходять до визначення поняття контроль та нагляд в публічному адмініструванні. Адміністративісти О.М. Бандурка та І.Б. Шахов розглядають державний контроль як правову форму діяльності [10, с. 218]. М.М. Тищенко – як одну із вимог підтримання режиму законності, дисципліни, порядку й організованості, забезпечення прав і свобод громадян у процесі діяльності держави [10, с. 215]. Ю.П. Битяк, В. Зуй та С.В. Ківалов акцентують увагу на контролі як засобі виконання завдань у державному управлінні, як функції управління [11, с. 144], З.С. Гладун - на різновиді діяльності, елементі системи державного управління, функції держави [12, с. 178], О.П. Полінець – сукупності дій, які суб'єкти контролю вживають стосовно підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю з метою запобігання стагнації та руйнування системи державних функцій під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників [13].

Термін «нагляд» – складовою частиною (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку і полягає в виявленні та попередженні правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління [14, с. 224].

В словниковій літературі поняття «повноваження» тлумачиться через сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [7, с. 639]; як право, надане кому-небудь для

здійснення чогось, компетенція, доручення, повновасть [8, с. 469].

Г.В. Бублик визначає поняття «повноваження» як сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їх посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів [9, с. 14].

На нашу думку, *контрольно-наглядові повноваження* – це межі управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що передбачає застосування необхідних адміністративно-правових заходів з метою попередження та припинення порушення норм законодавства.

До суб'єктів публічної адміністрації, які виконують контрольно-наглядові повноваження за дотриманням законодавства про охорону праці належать: Кабінету Міністрів України, Міністерство економіки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство у справах ветеранів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

До основних завдань Кабінету Міністрів України належать забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я [6].

Кабінет Міністрів України у сфері економіки, фінансів, трудових відносин, зайнятості населення, трудової міграції, оплати та охорони праці: забезпечує здійснення державної політики у сферах трудових відносин, зайнятості населення, трудової міграції, оплати та охорони праці, розроблення та виконання відповідних державних програм, вирішує питання професійної орієнтації, підготовки та перепідготовки кадрів; приймає рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону праці [6].

Центральним органом виконавчої влади, який формує та реалізує державну політику у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу та у сфері охорони праці, гігієни праці, поведження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення є Міністерство економіки України.

Основними завданнями Мінекономіки є:

1) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу [2];

2) забезпечення формування та реалізації державної політики: у сфері охорони праці, гігієни праці, поведження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення; у сфері праці, зайнятості населення та трудової міграції, соціального діалогу [2].

Органом центрально виконавчої влади, який наділений найбільшим обсягом повноважень в сфері контролю за додержанням законодавства про працю є Державна служба України з питань праці.

Основними завданнями Державної служби України з питань праці є: 1) реалізація державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поведження 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 в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб; 2) здійснення комплексного управління охороною праці та промисловою безпекою на державному рівні; 3) здійснення державного регулювання і контролю щодо охорони праці та промислової безпеки у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки; 4) організація та здійснення державного нагляду (контролю) у сфері функціонування ринку природного газу в частині підтримання належного технічного стану систем, вузлів і приладів обліку природного газу на об'єктах його видобутку та забезпечення безпечної і надійної експлуатації об'єктів Єдиної газотранспортної системи [1].

Державна служби України з питань праці виконує цілу низку контрольно-наглядових повноважень щодо дотримання законодавства в сфері охорони праці.

До таких повноважень належать:

1) готує та подає в установленому порядку пропозиції щодо формування державної політики у сферах охорони праці, гігієни праці, а також 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 забез-

печення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб, державного ринкового нагляду у межах сфери своєї відповідальності [1];

2) координує відповідно до законодавства роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, інших суб'єктів господарювання у сферах охорони праці, гігієни праці, а також 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 [1];

3) 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 [1];

4) розробляє за участю міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Фонду соціального страхування України, всеукраїнських організацій роботодавців та профспілок загальнодержавну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища і контролює її виконання, бере участь у розробленні та виконанні інших державних і галузевих програм [1];

5) здійснює державний контроль за додержанням 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 [1];

6) здійснює державний нагляд за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення центральними органами виконавчої влади;

7) здійснює контроль за правильністю застосування роботодавцями списків на пільгове пенсійне забезпечення, готує пропозиції щодо вдосконалення таких списків [1];

8) здійснює контроль за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці;

9) здійснює державний контроль за додержанням 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 Україні в іншого роботодавця; дотримання прав і гарантій стосовно працевлаштування громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню; провадження діяльності з

надання послуг з посередництва та працевлаштування [1];

10) та інші повноваження в сфері охорони праці.

Як бачимо більшість функцій Державної служби України з питань праці в сфері охорони праці має контрольно-наглядовий характер, при тому, що адміністративно-правовий статус даного органу – служба. На нашу думку, віднесення функцій контролю та нагляду в сфері охорони праці до компетенції Державної служби України з питань праці суперечить положенням пп. 2, 4 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», яким визначено, що «п. 2 у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба. Та п. 3 у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція» [3, ст. 17].

Більш загальні повноваження з питань охорони праці також виконують Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство розвитку громад та територій України; Міністерство соціальної політики України; Міністерство у справах ветеранів України.

До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати. В той же час, місцеві державні адміністрації уповноважені здійснювати контроль за охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці [4].

Окрім того, ст. 24 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначено повноваження в галузі зайнятості населення, праці та заробітної плати. До яких належить: 1) забезпечує реалізацію державних гарантій у сфері праці, в тому числі і на право своєчасного одержання винагороди за працю; 2) розробляє та організовує виконання перспективних та поточних територіальних програм зайнятості та заходи щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття; 3) забезпечує проведення згідно з законом громадських та тимчасових робіт для осіб, зареєстрованих як безробітні; 4) забезпечує соціальний захист працюючих, зайнятих на роботах з шкідливими умовами праці на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності, якісне проведення атестації робочих місць; 5) бере участь у веденні колективних переговорів

та укладанні територіальних тарифних угод, вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів); 6) бере участь у залученні виробничих потужностей підприємств установ виконання покарань для соціально-економічного розвитку регіонів та здобуття засудженими професій, що користуються попитом на ринку праці; 7) розробляє та здійснює заходи щодо реалізації державної політики сприяння зайнятості населення на рівні регіону; 8) вивчає процеси, що відбуваються на ринку праці, у сфері зайнятості населення та професійного навчання, проводить їх оцінку, прогнозування попиту та пропонування робочої сили, інформування населення та органів виконавчої влади про стан ринку праці; 9) забезпечує реалізацію державних гарантій у сфері праці; 10) здійснює заходи щодо своєчасного запобігання масовому безробіттю; 11) визначає напрями розширення в регіоні сфери застосування праці за рахунок створення робочих місць у пріоритетних галузях економіки, розвитку малого бізнесу, підприємницької діяльності, селянських (фермерських) господарств тощо; 12) розробляє та здійснює заходи щодо сприяння працевлаштуванню вивільнених працівників, зокрема професійної орієнтації та професійного навчання [4].

До суб'єктів, які здійснюють контроль-наглядні повноваження з питань охорони праці належать також органи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо здійснення заходів державного нагляду (контролю) на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, а також стосовно фізичних осіб - підприємців, які використовують працю найманих працівників, шляхом подання посадовими особами органів місцевого самоврядування відповідного звернення з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади [5].

Окрім того, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать звернення до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, чи його територіального органу про порушення суб'єктом господарювання законодавства про працю та зайнятості населення [5].

Також, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать ряд делегованих повноважень: 1) підготовка і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організація їх виконання; участь у розробленні цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки і

умов праці та виробничого середовища, зайнятості населення, що затверджуються відповідно районними, обласними радами; 2) здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності, у тому числі зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці, за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці, за наданням працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу в шкідливих умовах [5].

Висновки. Отже, контроль-наглядні повноваження суб'єктів публічної адміністрації за дотриманням законодавства про охорону праці – це межі діяльності суб'єктів публічної адміністрації в сфері охорони праці щодо недопущення порушення норм законодавства про охорону праці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF#Text>.
2. Питання Міністерства економіки: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF#Text>.
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України, 2011. № 38. Ст. 385.
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України, 1999. № 20-21. Ст. 190.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1997. № 24. Ст. 170.
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. Відомості Верховної Ради, 2014. № 13. Ст. 222.
7. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. 992 с.
8. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. Т. 3: Обє-Роб / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. К.: Аконтіт, 1998. 928 с.
9. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: дис. на здоб. наук.

- ступ. канд. юрид. наук зі спец. 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національна академія державного управління при Президентові України, 2005. 177 с.
10. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підруч. [для вищ. навч. закл.] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. К.: Літера ЛТД, 2001. 336 с.
 11. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: [конспект лекцій] / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. Х.: Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. 1996. 160 с.
 12. Гладун З.С. Адміністративне право України: [навч. посіб.]. Тернопіль: Карт-бланш. 2004. 579 с.
 13. Полінець О.П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання: дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.01. К. 2003. 248 с.
 14. Адміністративне право України: [підруч.] / за ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2001. 528 с.