

## ОСОБЛИВОСТІ ГРОМАДСЬКОГО ТА САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ВИМОГ ОХОРОНИ ПРАЦІ

### PECULIARITIES OF THE PUBLIC AND SELF-GOVERNMENTAL CONTROL OVER COMPLIANCE WITH LABOR LEGISLATION AND LABOR PROTECTION REQUIREMENTS

Мельник-Лимонченко О.Р., аспірант

*Юридичний інститут Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана*

Стаття присвячена питанням здійснення громадського та самоврядного контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці. Наголошено, що адміністративно-правовий контроль за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці необхідно визначити як 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 контрольованого характеру, видачі обов'язкових для виконання приписів про усунення порушень і притягнення винних до відповідальності. Важливим елементом забезпечення належного здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці є залучення громадськості (інститутів громадянського суспільства). Підкреслено, що громадський контроль у сфері охорони праці є важливим елементом забезпечення безпеки та здоров'я працівників. Громадські організації та інші некомерційні структури можуть використовувати різні інструменти громадського контролю, щоб відстежувати дотримання законодавства про охорону праці, надавати допомогу працівникам, які порушують їхні права, та забезпечувати діалог між роботодавцями, працівниками та громадою. Одним з інструментів громадського контролю у сфері охорони праці є моніторинг умов праці та оцінка ризиків, пов'язаних з діяльністю підприємств. Відповідно, можна запропонувати запровадити інститут громадських інспекторів з охорони праці. Правовий статус громадських інспекторів з охорони праці можливо врегулювати через внесення змін та доповнень до законодавства та у відповідному підзаконному нормативно-правовому акті – Положенні про громадських інспекторів з охорони праці (на рівні постанови Кабінету Міністрів України).

**Ключові слова:** адміністративне право, механізм трудові права, охорона праці, нагляд, контроль, громадянський контроль, органи місцевого самоврядування.

The paper is dedicated to issues on the implementation of the public and self-governmental control over compliance with labor legislation and labor protection requirements. There is emphasized, the administrative and legal control over compliance with labor legislation and labor protection requirements should be determined as an activities of specially authorized state bodies, self-government authorities and its officials, non-governmental organizations and citizens unions, specific enterprises and institutions, that is aimed at prevention and termination of violations by employers of labor protection requirements. These activities are carried-out in the way of conducting inspections, surveys, other control measures, issuing binding orders to eliminate violations and bring the guilty to justice. The involvement of publicity (public society institutions) is an important component of the provision of appropriate control over compliance with labor legislation and labor protection requirements. There is outlined, the public control in the field of labor protection is a significant part of the providing safety and health of employees. Non-governmental organizations and other non-profitable institutions can use different tools of the public control to monitor compliance with labor protection legislation, provide assistance to employees whose rights are violated, and establish a dialogue between employers, employees, and a community. Monitoring labor conditions and estimation of risks related to activities of the enterprise, are tools in the field of the labor protection. Thus, we can suggest implementing the institute of labor protection public inspectors. The legal status of labor protection public inspectors could be regulated by making changes and additions to legislation and to appropriate regulative act "Regulations on public labor safety inspectors" (at the level of the Cabinet of Ministers of Ukraine).

**Key words:** administrative law, labor rights mechanism, labor protection, supervision, control, public control, self-government authorities.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** 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 трудових прав працівників. Важливим елементом забезпечення належного здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці є залучення громадськості (інститутів громадянського суспільства). На жаль, сьогодні достатньо незначна увага приділена питанням залучення громадськості до здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.** 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 в 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. Сіласва, В.М. Скобелкіна, О.І. Ставцевої, П.Р. Стависького, Л.О. Сироватської, Н.М. Хуторян, О.І. Шебанової, О.Н. Ярмиша та інших.

**Мета статті** є формулювання пропозицій щодо удосконалення засад здійснення громадського та самоврядного контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці.

**Виклад основного матеріалу.** Безумовно, громадський контроль є одним із видів соціального контролю, який здійснюється органами влади, місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою [1, с. 496]. На думку Крупника А., в Україні сьогодні традиції громадського контролю майже відсутні, особливо у тих сферах, де порушення прав та обмеження законних інтересів людей є найбільш поширеними. До цих сфер належать і охорона праці, особливо питання умови праці на підприємствах [2]. Від себе додамо, що

формально подібний контроль має місце, але досить проблемною є його реалізація на практиці.

Громадський контроль – це процес, коли громадяни, окремі громадські організації та інші некомерційні структури мають можливість відстежувати дії урядових та інших публічних організацій з метою забезпечення їхньої відповідальності та прозорості. Громадський контроль є важливим елементом демократії, оскільки він дозволяє громадянам бути активними учасниками управління країною та вимагати відповідальності від державних органів та інших публічних структур. Цей процес може включати в себе різні форми діяльності, такі як моніторинг, громадські слухання, журналістські розслідування та публікації тощо. Він також допомагає підвищувати рівень довіри громади до уряду та інших публічних органів, оскільки він забезпечує відкритість та прозорість їхньої діяльності.

Ізюта П.О., вказує на правильність позиції законодавця щодо наділення певних представників трудового колективу контролюючими повноваженнями в сфері охорони праці, оскільки сьогодні профспілки переживають свої найкращі часи: у більшості випадків на підприємствах, в установах та організаціях вони взагалі відсутні [3]. Бойко Р. В вказує, що здійснення громадського контролю є триступеневим. На першому ступені – на виробничій дільниці (відповідним начальником) із громадським інспектором профгрупи або уповноваженою найманими працівниками особою з питань охорони праці. На другому ступені – начальники підрозділу, цеху, служби разом зі спеціалістами відповідних служб цеху. На третьому – перевіряє комісія [4].

Таким чином, досить часто, коли йдеться про громадський контроль, наголошують на контролі з боку адміністрації підприємств та установ. Хоча, на нашу думку, сьогодні до множини цих заходів краще вживати поняття «корпоративного контролю». Зрозуміло, що такий «корпоративний контроль» є лише окремим елементом системи залучення громадськості до здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці.

До останнього часу головним суб'єктом громадського контролю виступали профспілки. Нормативно це питання визначено у змісті окремих положень ст. ст. 41 та 42 Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 року № 2694-ХІІ. Так, у ст. 41 йдеться про те, що громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці здійснюють професійні спілки, їх об'єднання в особі своїх виборних органів і представників. Зокрема, професійні спілки здійснюють громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту. Цьому праву також відповідає повноваження профспілок у разі загрози життю або здоров'ю працівників вимагати від роботодавця негайного припинення робіт на робочих місцях на період, необхідний для усунення загрози життю або здоров'ю працівників [5].

Професійні спілки також мають право на проведення незалежної експертизи умов праці, брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків і професійних захворювань на виробництві та надавати свої висновки про них, вносити роботодавцям, державним органам управління і нагляду подання з питань охорони праці та одержувати від них аргументовану відповідь. При цьому, у разі відсутності професійної спілки на підприємстві громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці здійснює уповноважена найманими працівниками особа [5]. Уповноважені найманими працівниками особи з питань охорони праці мають право безперешкодно перевіряти на підприємствах виконання вимог щодо охорони

праці і вносити обов'язкові для розгляду роботодавцем пропозиції про усунення виявлених порушень нормативно-правових актів з безпеки і гігієни праці (діють відповідно до типового положення) [5].

Моніторинг умов праці є важливим інструментом громадського контролю у сфері охорони праці. Його метою є відстеження дотримання законодавства про охорону праці, а також оцінка ризиків, пов'язаних з діяльністю підприємств та визначення причин порушень прав працівників. Наприклад, громадські організації можуть співпрацювати з профспілками та проводити інспекції на робочих місцях для відстеження дотримання правил безпеки та здоров'я праці. Також можуть проводитися анкетування працівників, щоб дізнатися про умови праці та виявити проблеми, які можуть не відобразитися в офіційних документах. Під час моніторингу умов праці важливо звернути увагу на такі аспекти, як безпека та здоров'я працівників, наявність необхідного обладнання та інструментів, які необхідні для виконання роботи, умови праці та відпочинку, зарплатні умови, соціальний захист тощо. Результати моніторингу умов праці можуть бути використані для внесення пропозицій щодо покращення умов праці, а також для звернення до відповідних органів з вимогою проведення перевірок на підприємствах, де виявлені порушення прав працівників. Також результати моніторингу можуть бути використані для організації навчальних курсів та інших заходів з підвищення рівня обізнаності працівників щодо охорони праці.

Таким чином, громадський контроль стану охорони праці здійснюють: профспілки (всіх рівнів); інші представницькі органи, якими можуть виступати будь-які організації працівників, створені на підприємстві; правова інспекція праці; технічна інспекція праці профспілок; комітети (комісії) з охорони праці організацій, підприємств, установ; уповноважені (довірені) особи з охорони праці профспілок та інших уповноважених працівниками представницьких органів [6].

Необхідно підтримати позицію, висловлену Н. Г. Воробасовою, відповідно до якої сьогодні можна вести мову про адміністративно-громадський контроль у системі управління охороною праці, який є основною формою контролю власника й трудового колективу (профспілки) підприємства за станом охорони праці на робочих місцях, виробничих дільницях, у підрозділах, службах, а також за дотриманням усіма службами, посадовими особами й працівниками вимог нормативних актів про охорону праці [6].

Водночас, існуюча система не виключає інші можливі форми залучення громадськості до здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці (такі як запит, громадська експертиза, законодавча ініціатива).

Іншим елементом контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці є органи місцевого самоврядування.

Докорінні зміни у сфері здійснення адміністративно-правового регулювання контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці в Україні безумовно пов'язані із положеннями Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання надмірному тиску на суб'єктів господарювання» від 4 березня 2021 р. № 1320-ІХ [7]. У першу чергу, це стосується повноважень органів місцевого самоврядування та їх місця у системі забезпечення здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення.

Вся гострота проблеми стала зрозумілою вже у 2017 р. під час підготовки проекту зазначеного закону. У пояснювальній записці йшлося серед іншого й про таке: «... на даний час значного резонансу набули положення Закону України від 06.12.2016 № 1774-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» в частині делегування

органам місцевого самоврядування (виконавчим органам міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад) повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, а також надання їм повноважень накладати штрафи за його порушення [8].

Враховуючи те, що дані зміни були внесені до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. [9] без внесення відповідних змін до інших спеціальних актів законодавства, що регулюють особливості здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про працю та зайнятість населення, виникли значні труднощі при практичній реалізації зазначених повноважень органів місцевого самоврядування у процесі проведення відповідних перевірок.

Окрім того, наявність повноважень щодо проведення перевірки на предмет дотримання законодавства про працю та зайнятість населення одночасно у відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування безпосередньо порушує вимоги закону, де чітко зазначено, що здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання заборонено» [10].

Проте, у кінцевій редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання надмірному тиску на суб'єктів господарювання» від 4 березня 2021 р. № 1320-ІХ його автори вирішили повністю змінити концепцію здійснення контролю, позбавивши органи місцевого самоврядування подібних повноважень.

Так, було змінено ч. 2 ст. 17 «Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Таким чином, у фінальній редакції органи місцевого самоврядування при здійсненні повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення можуть проводити лише перевірки, які не належать до заходів державного нагляду (контролю) на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади.

Суттєвих змін також зазнали положення щодо відносин органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад. Відповідно, змінено диспозицію ч. 3 ст. 18 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відбувся перехід повноваження органів місцевого самоврядування від «виступати з ініціативою щодо перевірок, організувати їх проведення, а при здійсненні повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення проводити перевірки на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, а також фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників» до «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».

Таким чином, було реалізовано усунення дублювання повноважень уповноважених державних органів на проведення державного контролю за дотриманням законодавства про працю та зайнятість населення. Водночас, прикладом ефективної організації здійснення громадського контролю, який заслуговує на запозичення у межах національної правової системи, є запровадження інституту громадських інспекторів з охорони довкілля [11]. Відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 88 від 27 лютого 2002 р., громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, які досягли 18 років, мають досвід природоохоронної роботи та пройшли співбесіду в органах Держекоінспекції через подану письмову заяву та подання організації, що його рекомендує, або письмове клопотання державного інспектора з охорони навколишнього природного середовища. Громадські інспектори призначаються після проходження співбесіди. Таким чином, запровадження досвіду, який існує у вітчизняній правовій системі може бути корисним і для сфери контролю охорони праці.

Відповідно, можна запропонувати запровадити інститут громадських інспекторів з охорони праці. Правовий статус громадських інспекторів з охорони праці можливо врегулювати через внесення змін та доповнень до законодавства та у відповідному підзаконному нормативно-правовому акті – Положенні про громадських інспекторів з охорони праці (на рівні постанови Кабінету Міністрів України).

**Висновки та пропозиції дослідження.** Адміністративно-правовий контроль за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці необхідно визначити як 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 контролюного характеру, видачі обов'язкових для виконання приписів про усунення порушень і притягнення винних до відповідальності.

Важливим елементом забезпечення належного здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці є залучення громадськості (інститутів громадянського суспільства). Відповідно, можна запропонувати запровадити інститут громадських інспекторів з охорони праці. Правовий статус громадських інспекторів з охорони праці можливо врегулювати через внесення змін та доповнень до законодавства та у відповідному підзаконному нормативно-правовому акті – Положенні про громадських інспекторів з охорони праці (на рівні постанови Кабінету Міністрів України).

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Соціологія: короткий енциклопедичний словник /за заг. ред. В. І. Воловича. К., 1998. С. 496.
2. Крупник А. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. Громадянське суспільство, 2008. № 5(7).
3. Ізуїта П.О. Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2008. 18 с.
4. Бойко Р. В Контроль у сфері охорони праці. URL: [https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/3441/1/16\\_boyk.pdf](https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/3441/1/16_boyk.pdf)
5. Про охорону праці: Закон України № 2694-ХІІ від 14 жовтня 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>
6. Воропаєва Н. Г. Державний та громадський нагляд і контроль за додержанням законодавства про охорону праці. *Форум права*. 2013. № 3. С. 99–105.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання надмірному тиску на суб'єктів господарювання : Закон України № 1320-ІХ від 4 березня 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1320-20#Text>

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України № 1774-VIII від 06 грудня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-19#n116>

9. Про місцеве самоврядування : Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

10. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання надмірному тиску на суб'єктів господарювання заходів державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=0958&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=0958&skl=10)

11. Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України № 88 від 27 лютого 2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02#Text>