

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2023.5.31>

O CHARAKTERYSTYCE STATUSU ADMINISTRACYJNOPRAWNEGO ORGANÓW ŚCIGANIA JAKO PODMIOTÓW NADZORU I KONTROLI PRZESTRZEGANIA PRZEPISÓW PRAWA PRACY

Oleksii Kucher

kandydat nauk prawnych,

Prezes Państwowej Służby Regulacyjnej Ukrainy (Kijów, Ukraina)

ORCID ID: 0000-0003-3742-2154

oleksii_kucher@ukr.net

Adnotacja. Artykuł, oparty na analizie poglądów naukowych naukowców i przepisów obowiązującego prawa, ujawnia treść i specyfikę administracyjnoprawnego statusu organów ścigania jako podmiotów nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem prawa pracy. Zauważono, że obecnie organy ścigania muszą wzmocnić pracę prewencyjną w badanym obszarze, a w tym celu należy ustanowić skuteczny i wydajny mechanizm interakcji między organami ścigania a specjalnymi podmiotami kontroli w dziedzinie pracy. Ustalono, że organy ścigania, które są organami wykonawczymi, monitorują przestrzeganie przepisów prawa pracy w instytucjach, organizacjach i przedsiębiorstwach, które są częścią systemu danego organu ścigania w ramach kontroli wewnątrzresortowej.

Słowa kluczowe: nadzór, kontrola, status administracyjnoprawny, organy ścigania, prawo pracy.

TO CHARACTERIZE THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES AS SUBJECTS OF SUPERVISION AND CONTROL OVER COMPLIANCE WITH LABOR LEGISLATION

Oleksiy Kucher

Doctor of Law,

Head of the State Regulatory Service of Ukraine (Kyiv, Ukraine)

ORCID ID: 0000-0003-3742-2154

oleksii_kucher@ukr.net

Abstract. The article, based on the analysis of the scientific views of scientists and the norms of current legislation, reveals the content and specifics of the administrative and legal status of law enforcement agencies as subjects of supervision and control over compliance with labor legislation. It was noted that today law enforcement agencies need to strengthen preventive work in the field under investigation, and for this, an effective and efficient mechanism of interaction between law enforcement agencies and special subjects of control in the field of labor should be established. It was determined that law enforcement agencies, which are executive authorities, monitor compliance with labor legislation in institutions, organizations, and enterprises that are part of the system of one or another law enforcement agency.

Key words: supervision, control, administrative and legal status, law enforcement agencies, labor legislation.

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

Олексій Кучер

кандидат юридичних наук,

Голова Державної регуляторної служби України (Київ, Україна)

ORCID ID: 0000-0003-3742-2154

oleksii_kucher@ukr.net

Анотація. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, розкрито зміст та специфіку адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, як суб'єктів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Відмічено, що сьогодні правоохоронним органам необхідно посилювати саме превентивну роботу у досліджуваній галузі, а для цього слід налагодити ефективний і дієвий механізм взаємодії між правоохоронними органами та спеціальними суб'єктами контролю у галузі праці. Визначено, що правоохоронні органи, які є органами виконавчої влади, у порядку внутрівідомчого контролю здійснюють спостереження за дотриманням законодавства про працю в установах, організаціях, на підприємствах, що входять до системи того чи іншого правоохоронного органу.

Ключові слова: нагляд, контроль, адміністративно-правовий статус, правоохоронні органи, законодавство про працю.

Постановка проблем. Поряд із органами загальної компетенції, такими як місцеві державні адміністрації та ради, важливе місце у системи суб'єктів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю займають і органи державної влади із спеціальною компетенцією, зокрема такі як правоохоронні органи. Правоохоронними є ті органи, для яких правоохоронна діяльність є, якщо й не єдиним, то одним із ключових напрямків діяльності. Під правоохоронною діяльністю при цьому ми розуміємо таку діяльність, що спрямована на охорону та захист встановленого в державі режиму законності та стану правового порядку, протидію злочинності та іншим проявам протиправної поведінки, та яка, як правило, пов'язана із застосуванням примусових заходів. Виходячи із самого сутнісного призначення правоохоронних органів є очевидним, що у тій чи іншій мірі їм обов'язково притаманні функції контролю та нагляду, адже для того, щоб ефективно протистояти протиправним посяганням на режим законності, вчасно виявляти як самі правопорушення, так умови та фактори, що сприяють їх вчиненню, досліджуванним суб'єктам необхідно систематично вести відповідне спостереження за станом суспільних відносин, і для цього їм необхідні відповідні контрольно-наглядові повноваження.

Стан дослідження. Окремі проблемні аспекти, пов'язані із контрольно-наглядовою діяльністю правоохоронних органів, у своїх наукових працях розглядали: О.М. Бандурка, О.К. Безсмертний, С.С. Вітвіцький, В.М. Гірич, А.П. Гель, А.М. Колодій, С.П. Кондракова, А.М. Кучук, В.Т. Маляренко, М.І. Мельник, О.М. Музичук, А.Ю. Олійник, А. А. Русецький, Г.С. Семаков та багато інших. Втім, незважаючи на значні теоретичні здобутки, в юридичній літературі відсутні комплексні наукові дослідження присвячені характеристичні адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, як суб'єктів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

Виклад основного матеріалу. Звертаючись безпосередньо до змісту адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, як суб'єктів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, слід відмітити, що його законодавча регламентація на сьогодні є досить поверхневою. Зокрема, у КЗпП України з цього приводу ми можемо відмітити лише статтю 259, в якій зазначається, що центральні органи виконавчої влади здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у їх функціональному підпорядкуванні, крім податкових органів, які мають право з метою перевірки дотримання податкового законодавства здійснювати такий контроль на всіх підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності та підпорядкування (Кодекс законів про працю України, 1971). Тобто, виходячи із цього положення ми можемо говорити про те, що правоохоронні органи, які є при цьому органами виконавчої влади, у порядку внутрішнього контролю здійснюють спостереження за дотриманням законодавства про працю в установах, організаціях, на підприємствах, що входять до системи того чи іншого правоохоронного органу. Однак, не всі правоохоронні органи є органами виконавчої гілки влади (наприклад, прокуратура). Крім того, дане законодавче положення не надає жодних відомостей щодо завдань і можливостей правоохоронних органів в частині зовнішнього контролю та нагляду у сфері праці, тобто чи можуть вони здійснювати якесь спостереження у досліджуваній галузі по відношенню до суб'єктів, які перебувають поза системою того чи іншого правоохоронного відомства. Більш інформативною в цьому сенсі є стаття 40 Закон України «Про охорону праці» від 14.10.1992 р. № 2694-ХІІ, в якій закріплено, що працівники правоохоронних органів надають допомогу посадовим особам органів державного нагляду у виконанні ними службових обов'язків та вживають заходів щодо припинення незаконних дій осіб, які перешкоджають виконувати ці обов'язки, вдаються до погроз, шантажу, нанесення тілесних ушкоджень посадовим особам органів державного нагляду або членам їх сімей, завдають шкоди їх майну (Про охорону праці: Закон України, 1992). Крім того, слід відмітити декі підзаконні акти, а саме: по-перше, Постанову КМУ «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» від 21 серпня 2019 р. № 823, в якій записано, що однією із підстав для здійснення інспекційних відвідувань є повідомлення правоохоронних органів про виявлені в ході виконання ними повноважень ознак порушення законодавства про працю щодо неоформлення та/або порушення порядку оформлення трудових відносин. Також у цьому ж порядку передбачено що інспектори праці за наявності службового посвідчення безперешкодно мають право за наявності ознак кримінального правопорушення та/або створення загрози безпеці інспектора праці залучати працівників правоохоронних органів (Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю: Постанова КМУ, 2019); по-друге, Постанову КМУ «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»» від 26 квітня 2017 р. № 295, у тексті якої містяться положення про те, що інспекційні відвідування проводяться за рішенням суду, та за повідомленням правоохоронних органів про порушення законодавства про працю. Крім того інспектори праці за наявності службового посвідчення безперешкодно, без попереднього повідомлення мають право за наявності ознак кримінального правопорушення та/або створення загрози безпеці інспектора праці залучати працівників правоохоронних органів (Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: Постанова КМУ, 2017).

Зазначені законодавчі положення дозволяють діти висновку про те, що нагляд і контроль у сфері праці не є основним напрямком діяльності для правоохоронних органів, вони не організують та не здійснюють заходи із спостереження та перевірки стану дотримання законодавства про працю. Однак, у той же час, закон зобов'язує правоохоронні органи реагувати на випадки порушення трудового законодавства, якщо такі будуть виявлені в ході здійснення цими органами свого основного функціонального призначення, тобто

виконання правоохоронної діяльності. Означене реагування виявляється у наступному:

- по-перше, порушити питання про необхідність здійснення заходів перевірки перед компетентним контролюючим органом (посадовою особою), у випадку виявлення правоохоронцями ознак порушення трудового законодавства;

- по-друге, надати відповідну допомогу посадовій особі контролюючого органу у здійсненні контрольних заходів, якщо існують підстави вважати, що порушення трудового законодавства мають ознаки кримінального правопорушення, протидія яким віднесена до компетенції правоохоронних органів, а також, якщо є загроза для особистої безпеки особи, яка здійснює заходи контролю, у зв'язку із виконанням нею своїх посадових повноважень.

З огляду на зазначене, можна говорити про те, що контроль у сфері трудового законодавства здійснюється правоохоронними органами лише на внутрішньоорганізаційному або внутрівідомчому рівні, натомість наглядові функції та повноваження у досліджуваній галузі найбільш повно проявляються саме у зовнішньоорієнтованій діяльності правоохоронних органів. На підтримку цієї позиції нагадаємо, що контроль і нагляд, хоча і тісно пов'язані між собою явища, втім не тотожні. А.В. Денисова з цього приводу зазначає, що державний нагляд має превентивний та профілактичний характер, він спрямований на забезпечення законності і правопорядку в певній сфері життєдіяльності суспільства. Поряд із цим дослідницею визнається змістовний зв'язок контролю та нагляду як засобів забезпечення законності, що проявляється в чинному законодавстві використанням цих термінів як синонімів. Крім того, законодавець виділяє певні особливості здійснення контролю і нагляду в окремих сферах суспільної діяльності. У чинному законодавстві визначення нагляду передбачає поєднання ознак позитивної і негативної діяльності, зважаючи на що його доцільно охарактеризувати комплексним явищем, ширшим за змістом, ніж контроль (Денисова, 2016). С.С. Вітвіцький у своїх працях відмічає, що у визначеннях контролю часто фігурує слово «нагляд», ми не можемо називати терміни «контроль» і «нагляд» абсолютними синонімами. У довідковій літературі сьогодні досить поширеною є думка про те, що значення слова «контроль» співпадає із значенням слова «перевірка». Виходячи з цього, у найзагальніших рисах на думку науковця, слід розуміти термін «нагляд» як «спостереження», а термін «контроль» як «спостереження з метою перевірки», оскільки вважаємо за доцільне розрізнити терміни «контроль» і «нагляд», зважаючи на властиві їм різні відтінки значення та особливості їх функціонування у сучасній юриспруденції (Вітвіцький, 2014). І.І. Шемелинець та О.П. Позняк, аналізуючи співвідношення понять нагляду і контролю у трудовому законодавстві, дійшли висновку, що нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства є самостійними правовими категоріями, відмінність яких необхідно закріпити на законодавчому рівні. На жаль, справедливо підкреслюють дослідники, в проекті Трудового кодексу не до кінця усунуто проблему розмежування функцій нагляду та контролю. Законодавець проводить це розмежування тільки за санкціями, які можуть бути застосовані до винних осіб. Крім того, необхідно відмітити, що при розробці проекту Трудового кодексу України законодавець, на жаль, не взяв до уваги концептуальне бачення розмежування функцій наглядових та контрольних органів. Правознавці цілком слушно заважають, що саме при здійсненні наглядових функцій не має бути ніякого втручання в діяльність об'єкту нагляду. Тому законодавство потребує чітких визначень та відмежування за змістом функцій нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства, що позитивно вплине на підвищення ефективності діяльності контрольно-наглядових органів в Україні (Шемелинець, 2016). Фахівці Державної служби України з питань праці (Держпраці) у своїх роз'ясненнях з приводу контролю та нагляду у галузі праці звертають увагу на те, що трудове законодавство не розмежує нагляд і контроль, оскільки вони здійснюються нерозривно. Проте між ними можна виділити деякі відмінності. Так, контроль вважається однією з функцій управління, яка полягає в систематичній перевірці суб'єктом контролю виконання контрольованим об'єктом установлених вимог для отримання інформації та вжиття необхідних заходів для досягнення визначеного результату. Нагляд слід розглядати як здійснення спеціальними державними органами спостереження за дотриманням об'єктами управління (юридичними і фізичними особами) правил, передбачених нормативними актами. Нагляд виконується суб'єктом, не пов'язаним із об'єктом нагляду відносинами підпорядкування. Контроль може відбуватися і щодо підпорядкованих суб'єктів. Повноваження наглядових органів мають владний характер і зумовлюють, як правило, прийняття індивідуального акта реагування, спрямованого на припинення порушення, подолання його наслідків. Контрольна діяльність має організаційно-управлінський характер, тому акти реагування органів контролю можуть видаватися і за відсутності правопорушень. Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю – це діяльність компетентних державних і громадських органів, спрямована на перевірку відповідності трудовому законодавству дій роботодавців у процесі управління наймаючою працею, попередження і виявлення правопорушень, притягнення винних у порушенні трудових прав працівників до юридичної відповідальності (Управління Держпраці у Рівненській області, 2018).

Як суб'єкт наглядової діяльності у сфері праці, правоохоронні органи не можуть безпосередньо втручатися у діяльність суб'єктів, щодо яких здійснюється нагляд, а також не мають права приймати рішень про застосування до них заходів відповідальності. Натомість правоохоронці можуть ініціювати проведення заходів контролю відповідними компетентними суб'єктами, а також повинні забезпечувати притягнення до юридичної відповідальності осіб, винних у вчиненні правопорушень у досліджуваній сфері. У цьому контексті слід відзначити, що саме правоохоронні органи здійснюють досудове розслідування справ про кримінальні правопорушення у сфері праці, а саме: за грубе порушення законодавства про працю (ст. 172 КК України),

за грубе порушення угоди про працю (ст. 173 КК України), за порушення вимог законодавства про охорону праці (ст. 271 КК України), за порушення правил безпеки під час виконання робіт з підвищеною небезпекою (ст. 272 КК України), за порушення правил безпеки на вибухонебезпечних підприємствах або у вибухонебезпечних цехах (ст. 273 КК України), за порушення правил ядерної або радіаційної безпеки (ст. 274 КК України) (Кримінальний кодекс України, 2001), також можна відзначити статтю 367 КК України, якою передбачена кримінальна відповідальність за службову недбалість (Кримінальний кодекс України, 2001).

Отже, завдяки контрольним повноваженням, правоохоронні органи забезпечують підтримку режиму законності у сфері праці в середині своєї системи. Контроль дозволяє повноважним особам правоохоронних органів системно та систематично спостерігати за станом трудових відносин у відповідному правоохоронному органі, вчасно виявляти ті чи інші відхилення, прогалини, порушення та належним чином реагувати на них з метою усунення наявних недоліків і застосування заходів відповідальності до винних осіб. У свою чергу нагляд правоохоронних органів за законністю у сфері праці виступає важливим важелем впливу на роботодавців та їх посадових осіб, адже наявні у правоохоронних органів повноваження, дозволяють їм не лише ініціювати перевірки щодо дотримання законодавства про працю, але й відкривати кримінальні провадження за порушення у цій галузі. Все вищезазначене обумовлює необхідність бізнесу створювати безпечні умови праці, бути у стані постійного навчання працівників правилам охорони праці, дотримуватись законодавства про працю та вміло захищати свої права та інтереси від необґрунтованих та безпідставних обвинувачень у порушенні трудового законодавства (Романюк, 2021).

Висновок. В цілому означений вище підхід до врегулювання контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері праці є цілком справедливим, однак, разом із тим, вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що наразі наглядова діяльність правоохоронних органів спрямована переважно на реагування на вже вчинені правопорушення у сфері праці, а не на їх недопущення. Йдеться про те, що сьогодні правоохоронним органам необхідно посилювати саме превентивну роботу у досліджуваній галузі, а для цього слід налагодити ефективний і дієвий механізм взаємодії між правоохоронними органами та спеціальними суб'єктами контролю у галузі праці, їх співпраця з питань протидії правопорушенням у досліджуваній сфері повинна мати не ситуативний, а системний та систематичний характер, особливо в умовах воєнного часу, коли ризик порушення трудових прав і законних інтересів людини і громадянина особливо високий. Вважаємо, що саме правоохоронні органи повинні здійснювати ключовий внесок у організацію та здійснення роботи із запобігання примусовій праці та трудовій експлуатації.

Список використаних джерел:

1. Кодекс законів про працю України: від 10 грудня 1971 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>
2. Романюк А. Кримінальна відповідальність за порушення трудового законодавства: хто за що відповідає? Ліга:Закон. 2021. URL: https://biz.ligazakon.net/analytics/206535_kriminalna-vidpovdalnst-za-porushennya-trudovogo-zakonodavstva-khto-za-shcho-vidpovda
3. Про охорону праці: Закон України від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>
4. Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю: Постанова КМУ від 21 серпня 2019 р. № 823. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019-%D0%BF#Text>
5. Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: Постанова КМУ від 26 квітня 2017 р. № 295. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/295-2017-%D0%BF#n131>
6. Денисова А.В. Про співвідношення контролю та нагляду в чинному законодавстві: проблемні питання визначення. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. Вип. 41(2). С. 22-25.
7. Вітвіцький С.С. Співвідношення термінів контроль та нагляд: проблеми теорії, аналіз законодавства. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. № 12(1). С. 93-96.
8. Шемелинець І.І. Співвідношення понять нагляду і контролю в трудовому законодавстві. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. № 36. Т. 1. С.183–186.
9. Чим відрізняється нагляд від контролю за додержанням трудового законодавства. Управління Держпраці у Рівненській області. 2018. URL: <http://kchp.com.ua/pamjatka/chim-v-dr-znja-tsja-nagljad-v-d-kontrolju-zadodergannjam-trudovogo-zakonodavstva.html>
10. Кримінальний кодекс України: від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

References:

1. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy: vid 10 hrudnia 1971 r. [Code of Labor Laws of Ukraine: dated December 10, 1971]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> [in Ukrainian].
2. Romaniuk, A. (2021). Kryminalna vidpovidalnist za porushennia trudovoho zakonodavstva: khto za shcho vidpovidaie? [Criminal liability for violations of labor legislation: who is responsible for what?]. Liha:Zakon. URL: https://biz.ligazakon.net/analytics/206535_kriminalna-vidpovdalnst-za-porushennya-trudovogo-zakonodavstva-khto-za-shcho-vidpovda [in Ukrainian].
3. Pro okhoronu pratsi: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 1992 r. № 2694-XII [On labor protection: Law of Ukraine dated October 14, 1992 No. 2694-XII]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text> [in Ukrainian].
4. Deiaci pytannia zdiisnennia derzhavnogo nahliadu ta kontroliu za dodержanniam zakonodavstva pro pratsiu: Postanova KМУ vid 21 serpnia 2019 r. № 823 [Some issues of state supervision and control over compliance with labor legislation: Постанова КМУ від 21 серпня 2019 р. № 823]

- Resolution of the CMU of August 21, 2019 No. 823]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
5. Deiaki pytannia realizatsii statti 259 Kodeksu zakoniv pro pratsiu Ukrainy ta statti 34 Zakonu Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini»: Postanova KМУ vid 26 kvitnia 2017 r. № 295 [Some issues of implementation of Article 259 of the Labor Code of Ukraine and Article 34 of the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine": Resolution of the CMU dated April 26, 2017 No. 295]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/295-2017-%D0%BF#n131> [in Ukrainian].
 6. Denysova, A.V. (2016). Pro spivvidnoshennia kontroliu ta nahliadu v chynnomu zakonodavstvi: problemni pytannia vyznachennia [On the ratio of control and supervision in the current legislation: problematic issues of definition]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. Vyp. 41(2). pp. 22-25. [in Ukrainian].
 7. Vitvitskyi, S.S. (2014). Spivvidnoshennia terminiv kontrol ta nahliad: problemy teorii, analiz zakonodavstva [Correlation of the terms control and supervision: problems of theory, analysis of legislation]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*. № 12(1). pp. 93-96. [in Ukrainian].
 8. Shemelynets, I.I. (2016). Spivvidnoshennia poniat nahliadu i kontroliu v trudovomu zakonodavstvi [Correlation of the concepts of supervision and control in labor legislation]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. № 36. T. 1. pp.183–186. [in Ukrainian].
 9. Chym vidrizniaietsia nahliad vid kontroliu za doderzhanniam trudovoho zakonodavstva [What is the difference between supervision and monitoring of compliance with labor legislation]. Upravlinnia Derzhpratsi u Rivnenskkii oblasti. 2018. URL: <http://kchp.com.ua/pamjatka/chim-v-dr-znja-tsja-nagljad-v-d-kontrolju-za-dodergannjam-trudovogo-zakonodavstva.html> [in Ukrainian].
 10. Kryminalnyi kodeks Ukrainy: vid 5 kvitnia 2001 r. № 2341-III [Criminal Code of Ukraine: dated April 5, 2001 No. 2341-III]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> [in Ukrainian].