

К. В. ГОНЧАРОВА

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ – СУБ'ЄКТІВ ТРУДОВОГО ПРАВА

Проведено класифікацію органів державної влади, що виступають суб'єктами трудового права. Встановлено їх правове становище та з'ясовано вплив на регулювання суспільних відносин у сфері праці.

Ключові слова: *трудове право, суб'єкти трудового права, державні органи, правовий статус.*

Проведена классификация органов государственной власти, выступающих субъектами трудового права. Установлено их правовое положение и выяснено влияние на регулирование общественных отношений в сфере труда.

Ключевые слова: *трудоное право, субъекты трудового права, государственные органы, правовой статус.*

In this paper a classification of public authorities acting subjects of labor law. Established their legal position is clarified and the effect on the regulation of social relations at work.

Key words: *employment law, employment law subjects, government agencies, legal status.*

Органи державної влади є одними з основних суб'єктів трудового права, без діяльності яких важко сьогодні уявити взагалі будь-яке правове регулювання трудової діяльності. Актуальність обраної теми полягає у необхідності вдосконалення діяльності державних органів – суб'єктів трудового права, а також нормативно-правового визначення їх повноважень.

У своїх дослідженнях це питання розглядали такі вчені, як Н.Б. Болотіна, В.С. Венедіктов, В.М. Скобелкін, П.Д. Пилипенко О.І. Процевський, О.М. Ярошенко та ін. Вони в деякій мірі визначили поняття суб'єктів їх повноваження, а також роль у виникненні трудових правовідносин, однак деякі суттєві питання залишилися нерозкритими.

Державні органи виступають не тільки як суб'єкт публічної влади, але і як суб'єкт трудового права, а отже в деяких випадках взаємодіє з іншими суб'єктами на засадах рівності.

У Кодексі законів про працю України, а також проекті Трудового кодексу України¹ (надалі – відповідно КЗпП і ТК) відсутній спеціальний розділ, що містив би характеристику суб'єктів трудового права. Окремі статті, які мають певне відношення до визначення кола суб'єктів трудового права, визначення їх правового статусу, регулювання прав і обов'язків, містяться майже в усіх розділах наведених нормативних актів.

Держава через свої органи управління є гарантом основних громадянських прав, що дуже важливо для вільної реалізації трудових прав працівників і підприємців, для ефективного функціонування будь-якої системи соціально-трудова відносин. Як гарант держава організовує, координує і регулює соціально-трудова відносини².

Державні органи покликані забезпечити правомірність здійснення трудових прав та виконання обов'язків, і які за певних умов вступають у відносини, врегульовані трудовим правом. Такими суб'єктами є державна служба зайнятості, органи державного нагляду за охороною праці, служби у справах неповнолітніх

та ін.

Особливістю правового становища переважної більшості цих органів і організацій є те, що вони виступають, як правило, суб'єктами не лише трудового, але й інших галузей права, а вступ у правовідносини, що тісно пов'язані з трудовими, є лише одним з видів їх діяльності. Однак, ця діяльність є важливою та необхідною і спрямована на забезпечення прав та свобод працівників, які і визнають зміст їх правового статусу.

Суб'єктами трудового права є учасники суспільних відносин, що виникають у царині праці. Теорія трудового права радянського періоду під суб'єктами трудового права розуміла працівників, роботодавців і державу. В основному тому, що в той період в силу нерозвиненості інших інститутів трудового права відмінності між цими поняттями були невеликі і не грали визначальної ролі в структуризації галузі.

У Кодексі законів про працю України немає повного переліку суб'єктів трудового права. Взаємовідносини суб'єктів трудового права, а саме: працездатних громадян (працівників), організацій (роботодавців), профспілкових, регіональних, галузевих і територіальних комісій з укладення угод, органів державної влади та місцевого самоврядування, державних органів контролю і нагляд, є важливими і актуальними на сьогоднішній день, оскільки всі вони наділяються правовим статусом, що дає їм можливість брати участь у конкретних правовідносинах, пов'язаних із суспільно-трудовою діяльністю, що в свою чергу сприяє максимально сприяти зростанню виробництва, його якості, а також захищати робітників найманої праці від надмірної експлуатації та бюрократичного апарату державних органів, здійснюючи нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства.

Органи державної влади є суб'єктом будь-яких врегульованих правом суспільних відносин, оскільки встановлюють юридичні норми і забезпечують їх дієвість і загальнообов'язковість.

Суб'єкти правовідносин, не ідентичні суб'єктам права, що означає, зокрема, і можливість існування суб'єкта права, який не є або не завжди є учасником правовідносин. Слід зазначити, що органи держави не замінюють собою державу в системі суб'єктів трудового права. Компетенція будь-якого державного органу чи посадової особи має похідний характер і не виражається в наявності будь-якого самостійного інтересу. Відповідальність за дії своїх органів і посадових осіб також несе держава, тобто наявні особливі відносини представництва, в яких обов'язково присутні дві сторони. Доречно зазначити, що сфера дії відносин представництва дуже широка і має місце в усіх галузях права, де існують колективні суб'єкти.

У трудовому праві відносини подібного роду дуже поширені, і тому немає мови про якісь особливості взаємного становища держави та її органів: така ж модель діє у відносинах «роботодавець – керівник», «первинна профспілкова організація (профком) – голова профкому» тощо. Взагалі колективний суб'єкт права не має іншої можливості висловити і реалізувати свою волю, окрім як за допомогою своїх органів, і держава як особливий вид колективного суб'єкта права тут не виняток.

Відповідно до проекту Трудового кодексу сфера державного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, колективних договорів і колективних угод здійснюється центральними органами виконавчої влади відповідно до їх повноважень, профспілками та їх об'єднаннями, організаціями роботодавців та їх

об'єднаннями в межах і в порядку, визначених законом.

Державний нагляд за дотриманням трудового законодавства передбачає проведення органами державної влади перевірок, постійного спостереження за дотриманням центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, роботодавцями вимог цього Кодексу, інших актів трудового законодавства, колективних угод, колективних та трудових договорів.

Державний контроль передбачає здійснення центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування перевірок дотримання роботодавцями, які перебувають у сфері їх управління, вимог цього Кодексу, інших актів трудового законодавства, колективних угод, колективних та трудових договорів.

Державний нагляд за дотриманням трудового законодавства здійснюється урядовим органом державного управління, який діє у складі центрального органу виконавчої влади у галузі праці та іншими органами державної влади в межах їх повноважень. У цій діяльності органи державного нагляду є незалежними від будь-якого зовнішнього впливу і втручання.

Державний нагляд за дотриманням спеціального законодавства у сфері безпечних і здорових умов праці здійснюють:

- 1) центральний орган виконавчої влади з нагляду за охороною праці, промисловою безпекою та гірничого нагляду;
- 2) центральний орган виконавчої влади з питань радіаційної безпеки;
- 3) центральний орган виконавчої влади з питань пожежної безпеки;
- 4) центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров'я.

Розподіл повноважень між органами державного нагляду за дотриманням трудового законодавства та законодавства про безпечні та здорові умови праці встановлюється відповідно до законодавства.

До центральних органів виконавчої влади відноситься Міністерство соціальної політики України. Воно виступає суб'єктом трудового права як юридична особа публічного права. При цьому, на Мінсоцполітики як на суб'єкта трудового права покладаються певні обов'язки та права в сфері трудових відносин.

Відповідно до Положення про Міністерство соціальної політики України, затверджене указом Президента України від 6 квітня 2011 р.³ Мінсоцполітики України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту населення, з питань сім'ї та дітей, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну.

Держава в особі державних органів та органів місцевого самоврядування є гарантом основних громадянських прав, що дуже важливо для вільної реалізації трудових прав працівників і підприємців, для ефективного функціонування будь-якої системи соціально-трудова відносин.

Органи державної влади та місцевого самоврядування можуть виступати у якості роботодавців для осіб, які перебувають на державній службі та службу в органах місцевого самоврядування. У цьому випадку їх слід розглядати як одного з учасників трудових відносин, тобто роботодавця.

Як відомо, окремі організації існують в основному за рахунок коштів бюджетів органів державної влади та місцевого самоврядування. До числа цих організацій, наприклад, відносяться заклади охорони здоров'я, культури, освіти. Незважаючи на те, що зазначені організації є роботодавцем по відношенню до прийнятих на роботу, вони не можуть самостійно виконувати обов'язки роботодавця перед працівниками. Зокрема, за відсутності достатнього бюджетного фінансування перераховані організації не мають можливості виконати обов'язок по оплаті праці працівників.

Орган державної влади або місцевого самоврядування має право пред'явити претензії до роботодавця, який нецільовим чином використовував кошти, виділені на виплату заробітної плати працівників. Роботодавець також не позбавлений права вимагати в судовому порядку необхідних для виконання своїх обов'язків перед працівниками засобів від органу державної влади або місцевого самоврядування, що здійснює фінансування.

Місцеві державні адміністрації, виконуючи свої повноваження, для забезпечення реалізації державної політики в галузі охорони праці, встановлення квоти для прийому на роботу молоді, інвалідів та деякі інші, також виступають суб'єктами трудового права.

У межах своєї територіальної компетенції місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію державної політики.

Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці, розробляє та вносить пропозиції до проектів державних програм соціального розвитку України, реалізує державну політику в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян, розробляє та організовує виконання перспективних та поточних територіальних програм зайнятості та заходи щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття; 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, бере участь у веденні колективних переговорів та укладанні територіальних тарифних угод, вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів) тощо⁴.

Державні органи контролю за дотриманням трудового законодавства, зокрема інспекції праці, органи державного нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості, органи державного енергетичного нагляду, органи державного санітарно-епідеміологічного нагляду, органи державного нагляду за ядерною і радіаційною безпекою можуть брати участь у відносинах з нагляду за дотриманням правил поведінки іншими суб'єктами трудового права.

Одним із напрямків виконання гарантії держави про дотримання прав та обов'язків є здійснення державного контролю за дотриманням трудового законодавства. У зв'язку з чим праву працівників та їх представників на звернення до органів державного нагляду за дотриманням законодавства про працю кореспондує обов'язок названих органів своєчасно усунути порушення прав і свобод у сфері праці.

Законами України від 8 вересня 2004 р. Україна ратифікувала Конвенції №81⁵ та №129⁶, що містять міжнародні стандарти діяльності інспекції праці.

Конвенція №81 зобов'язує держави, що її ратифікували, створити систему інспекцій праці на промислових підприємствах⁷. Відповідно до ст. 3 цієї Кон-

венції завданнями інспекції є:

а) забезпечення застосування положень законодавства в галузі умов праці та безпеки працівників у процесі їхньої роботи, як, наприклад, положень щодо тривалості робочого дня, заробітної плати, безпеки праці, охорони здоров'я і добробуту, використання праці дітей і підлітків та з інших таких питань, у тій мірі, в якій інспекторам праці належить забезпечувати застосування зазначених положень;

б) забезпечення роботодавців і працівників технічною інформацією та порадами щодо найефективніших засобів дотримання законодавчих положень;

с) доведення до відома компетентного органу влади фактів бездіяльності або зловживань, котрі не підпадають під дію тих законодавчих положень, які є.

Відповідно до проекту Трудового кодексу сфера державного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, колективних договорів і колективних угод здійснюється центральними органами виконавчої влади відповідно до їх повноважень, профспілками та їх об'єднаннями, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями в межах і в порядку, визначених законом.

Державний нагляд за дотриманням трудового законодавства передбачає проведення органами державної влади перевірок, постійного спостереження за дотриманням центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, роботодавцями вимог цього Кодексу, інших актів трудового законодавства, колективних угод, колективних та трудових договорів.

Державний контроль передбачає здійснення центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування перевірок дотримання роботодавцями, які перебувають у сфері їх управління, вимог цього Кодексу, інших актів трудового законодавства, колективних угод, колективних та трудових договорів.

Державний нагляд за дотриманням трудового законодавства здійснюється урядовим органом державного управління, який діє у складі центрального органу виконавчої влади у галузі праці та іншими органами державної влади в межах їх повноважень. У цій діяльності органи державного нагляду є незалежними від будь-якого зовнішнього впливу і втручання.

У Проекті Трудового кодексу законодавець розмежував органи державного нагляду та державного контролю.

Метою здійснення державного нагляду і контролю за дотриманням роботодавцями та іншими суб'єктами трудових відносин трудового законодавства є забезпечення реалізації конституційних прав громадян України на працю, належні, безпечні та здорові умови праці.

Органи державного нагляду в межах своїх повноважень та у встановленому законодавством порядку проводять перевірки об'єктів нагляду, за результатами яких мають право давати роботодавцям обов'язкові для виконання приписи, припиняти експлуатацію підприємств, цехів, дільниць, машин, механізмів, устаткування, що створюють загрозу життю або здоров'ю працівників та притягати порушників до відповідальності.

Органи державного контролю проводять перевірки об'єктів контролю, за результатами яких мають право висувати роботодавцям вимоги щодо усунення порушень трудового законодавства та у разі їх невиконання – ініціювати притягнення винних осіб до відповідальності.

Правовий статус державних органів визначає те коло прав і обов'язків, яке їм належить, як суб'єктам трудового права. Діяльність державних органів є важливою та необхідною і спрямована на забезпечення прав та свобод усіх інших суб'єктів трудового права.

1. *Проект Трудового кодексу України* (реєстр. №1108, текст законопроекту до 2-го чит. від 10.12.2009 р.) // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

2. *Пилипенко П. Д.* Проблеми теорії трудових правовідносин в умовах переходу України до ринкової економіки: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.05. – Х., 2001. – С. 31.

3. *Про Положення* про Міністерство соціальної політики України: Указ Президента України від 06.04.2011 р., №389/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1227.

4. *Про місцеві державні адміністрації*: Закон України від 09.04.1999 р., № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – №20-21. – Ст. 190.

5. *Про ратифікацію* Конвенції Міжнародної організації праці №81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі: Закон України від 08.09.2004 р., №1985-IV // ВВР України. – 2005. – №1. – Ст. 11.

6. *Про ратифікацію* Конвенції Міжнародної організації праці №129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві: Закон України від 08.09.2004 р., №1986-IV // ВВР України. – 2005. – №1. – Ст. 12.

7. *Конвенції та рекомендації*, ухвалені Міжнародною організацією праці. – Женева: Міжнар. бюро праці, 1999. – С. 679.