



Володимир Ярославович БУРАК,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри соціального права
Львівського національного університету імені Івана Франка,
burakvj@yahoo.com

УДК 349.2

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ЗАХИСТ ТРУДОВИХ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ПРАЦІВНИКІВ

Досліджується проблема адміністративного захисту трудових прав та законних інтересів працівників. Розкрито поняття адміністративного захисту. Досліджено співвідношення понять «адміністративний захист» та «державний нагляд» і «контроль за дотриманням трудового законодавства». Обґрунтовується важлива роль адміністративної форми захисту серед інших юрисдикційних форм. Визначено коло суб'єктів, які здійснюють адміністративний захист. Серед суб'єктів захисту виділено органи загальної і спеціальної компетенції. Проведено аналіз повноважень державних органів у частині захисту трудових прав працівників. Досліджено, що працівники звертаються за захистом у порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян». Зазначається, що центральним органом виконавчої влади, на який законом покладено завдання адміністративного захисту трудових прав працівників, є Державна служба України з питань праці. Окремо виділено Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як особливого суб'єкта захисту трудових прав працівників.

Ключові слова: правовий захист, трудові права працівників, правові форми захисту, адміністративний захист трудових прав, звернення громадян.

Проблема правового захисту трудових прав та законних інтересів працівників є актуальною в умовах економічної кризи, коли посилюється тиск роботодавців на права працівників.

© Бурак В. Я., 2016



Аналізу механізму захисту прав присвячено багато досліджень у сфері теорії права, конституційного права, цивільного права, трудового права та інших галузей правової науки. Однак у більшості випадків ці дослідження стосуються судового захисту.

У той же час поза увагою дослідників залишається така важлива правова форма захисту прав, як адміністративний захист.

Метою статті є визначити основні види адміністративного захисту трудових прав, окреслити суб'єктів такого захисту, а також матеріально-правові способи захисту порушених прав працівників.

Необхідність правового захисту порушених трудових прав та законних інтересів впливає із соціальної функції держави. Як підкреслюється в науковій літературі, «соціальна держава здійснює політику, яка направлена на створення умов, що забезпечують достойне життя і вільний розвиток особи» [1, с. 164] Зрозуміло, що достойне життя і вільний розвиток особи включає в себе і правовий захист особи.

Серед усіх юрисдикційних форм захисту важливе місце займає адміністративна форма. Під адміністративною формою захисту необхідно розуміти врегульовану законом діяльність визначеного кола державних органів зі здійснення захисту законних прав та інтересів громадян на основі у передбаченій законом процедурній формі шляхом відповідного реагування з метою попередження можливих і припинення здійснюваних правопорушень, усунення перешкод у здійсненні суб'єктивних прав і законних інтересів. Необхідність цієї форми захисту трудових прав та законних інтересів працівників визначається, по-перше, громадським значенням цього інституту трудового права, по-друге, фактичним прагненням роботодавців мінімізувати витрати на проведення заходів щодо охорони праці [2, с. 90]. Р. І. Кондратьєв зазначає, що належна ефективність функціонування господарського комплексу може бути досягнута тільки за належної активності органів, на які поширюється управління, і наявності в законодавстві певних гарантій від застосування щодо їх діяльності волюнтаристських методів впливу [3, с. 15]. Ці завдання повинні покладатися також на систему державних органів, які повинні усувати порушення законодавства, здійснюючи захист прав особи.

У науковій літературі з трудового права в більшості випадків акцентується увага на державному нагляді і контролі за дотриманням законодавства про працю. Під наглядом і контролем за дотриманням законодавства про працю розуміють діяльність компетентних державних і громадських органів, спрямована на перевірку відповідності трудовому законодавству дій роботодавців у процесі управління найманою працею, попередження і виявлення правопорушень, притягнення винних у порушенні трудових прав працівників до юридичної відповідальності [4, с. 470].

Нагляд і контроль за додержанням трудового законодавства проводиться у двох основних сферах: сфері встановлення умов праці та сфері застосування вже встановлених умов праці. Одним із завдань нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства є



виявлення допущених порушень цього законодавства і поновлення прав працівників [5, с. 478].

Натомість С. Я. Вавженчук спробував у здійсненні нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства виділити і захист. Він зазначає, що особливістю процедур нагляду і контролю є: щодо виявлення порушення вимог трудового законодавства під час такої діяльності здійснюється превентивна охорона трудових прав, а з моменту виявлення порушення має місце їх захист. При цьому він зазначає, що органи нагляду і контролю уповноважені видавати приписи про усунення порушення законодавства, а в разі невиконання — застосовувати до винного роботодавця штрафні санкції [6, с. 355].

У той же час захист трудових прав передбачає, по-перше, діяльність, спрямовану на відновлення порушених прав, по-друге, ця діяльність здійснюється з моменту виявлення порушення як самим органом, так і за зверненням відповідного суб'єкта.

Адміністративний захист трудових прав та законних інтересів працівників у межах своєї компетенції здійснюють органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, органи державної виконавчої влади. Проблемою з'ясування видів органів, на які законом покладається адміністративний захист, є постійне реформування державного апарату, і невизначеність компетенції тих чи інших державних органів чи виконавчих органів місцевого самоврядування із захисту порушених трудових прав та законних інтересів працівників.

Відповідно всі органи, на які законодавством покладаються функції захисту трудових прав, можна поділити на дві великі групи: органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. До органів загальної компетенції віднесемо Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації.

До спеціально уповноважених органів, які відповідно до законодавства наділені повноваженнями адміністративного захисту трудових прав віднесемо:

- органи Державної служби з питань праці;
- санітарно-епідеміологічні органи;
- органи державної інспекції ядерного регулювання України;
- органи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної, техногенної безпеки та цивільного захисту;
- Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

При зверненні до органів, які здійснюють адміністративний захист трудових прав і законних інтересів працівників способи захисту мають державно-примусовий характер. Ці способи полягають у тому, що зобов'язують роботодавця усунути саме правопорушення, а також його наслідки і відновити порушені права. Адміністративні органи зобов'язують роботодавця до належного виконання своїх обов'язків із забезпечення трудових прав працівників; припинити правопорушення, а також можуть застосувати до нього заходи примусового характеру у вигляді притягнення до юридичної відповідальності.



У законодавстві відсутня уніфікована правова база регулювання діяльності органів, які уповноважені здійснювати адміністративний захист трудових прав працівників.

Санітарно-епідеміологічні органи, спеціально уповноважений державний орган з питань радіації та безпеки, органи та інспекції з питань праці здійснюють захист трудових прав працівників у порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян» [7]. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини при здійсненні захисту трудових прав працівників керується Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [8].

Відповідно до Закону «Про звернення громадян» громадяни можуть звертатися до державних органів із пропозиціями, заявами і скаргами. У випадку порушення трудових прав працівників засобом звернення є заяви і скарги.

Закон визначає підстави для звернення. Ними можуть бути порушення прав і законних інтересів громадян, створення перешкод для здійснення права і законних інтересів, а також незаконне покладення на особу яких-небудь обов'язків чи незаконне притягнення до відповідальності. Законом «Про звернення громадян» передбачені вимоги до звернень. У коментарі до Закону України «Про звернення громадян» зазначається, що не можуть розглядатися як звернення загальні зауваження, узагальнені незадоволення, скарги на абстрактні порушення прав і свобод та інтересів громадян. Такі звернення повертаються заявникові (заявникам) з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через 10 днів від дня його надходження [9, с. 15].

Органи спеціальної компетенції здійснюють державний контроль за дотриманням законодавства у сфері управлінської діяльності, віднесеної до їх компетенції.

З метою виявлення порушень трудових прав працівників, органи спеціальної компетенції можуть проводити перевірки за власною ініціативою, а також за зверненнями чи скаргами працівників. Для цього вони наділені правом здійснювати перевірки у виробничих, службових та адміністративних приміщеннях роботодавців, а також перевірки робочих місць працівників, розташованих поза цими приміщеннями, ознайомлюватися під час проведення перевірок з інформацією, документами і матеріалами та одержувати від роботодавців необхідні для виконання своїх повноважень копії або витяги з документів, ведення яких передбачено чинним законодавством.

За зверненнями працівників посадові особи адміністративних органів можуть здійснювати позапланові перевірки. При цьому посадовим особам цих органів забороняється виступати посередниками, арбітрами чи експертами під час розгляду трудових спорів.

З метою усунення порушень трудових прав працівників, адміністративні органи мають право:

- 1) залучати спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, вчених, представників організацій роботодавців, профспілок та інших інститутів



громадянського суспільства, а також підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до їх компетенції;

2) отримувати безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених на неї завдань інформацію, документи і матеріали, зокрема від органів статистики — статистичні дані;

3) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку, іншими технічними засобами;

4) безперешкодно проводити відповідно до вимог закону перевірки виробничих, службових, адміністративних приміщень та об'єктів виробництва фізичних та юридичних осіб, які використовують найману працю та працю фізичних осіб, експлуатують машини, механізми, устаткування підвищеної небезпеки, та у разі виявлення фіксувати факти порушення законодавства, здійснення нагляду та контролю за додержанням якого віднесено до їх повноважень;

5) одержувати від роботодавців і посадових осіб письмові чи усні пояснення, висновки про результати проведення експертних обстежень, аудитів, матеріали та інформацію з відповідних питань, звіти про рівень і стан виконання профілактичної роботи, причини порушень законодавства та про вжиття заходів для їх усунення;

6) надавати роботодавцю обов'язкові для розгляду рекомендації щодо внесення у відповідний строк до споруд, технологічних чи організаційних процесів змін, що необхідні для приведення таких процесів відповідно до положень законодавства з питань охорони праці та гігієни праці і підвищення рівня захищеності працівників.

За результатами перевірки адміністративні органи мають право складати у випадках, передбачених законом, протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення за порушення чинного законодавства.

За результатом проведеної перевірки посадові особи адміністративних органів складатимуть акт, де повинні зафіксувати всі виявлені порушення, а також витребувати необхідні документи, що підтверджують ці порушення, і пояснення від роботодавця (чи відповідальної за певні дії посадової особи). У тих випадках, коли суб'єкт господарювання не згоден з фактами, викладеними в акті перевірки, до них додаються заперечення, які повинні бути підтверджені документально.

За результатами перевірки складається припис щодо усунення виявлених порушень, який підлягає обов'язковому виконанню суб'єктом господарювання з письмовим повідомленням про вжиті ним в установленій термін заходи. У приписі вказуються порушення відповідно до висновків акта, а в його резолютивній частині окремо встановлюється термін усунення кожного із порушень із зазначенням



строку письмового повідомлення щодо їх усунення (у випадку, коли термін усунення порушень перевищує один календарний місяць, встановлюються вимоги подання щомісячного письмового повідомлення на визначену дату до повного усунення зазначеного порушення). У цьому випадку посадова особа адміністративного органу застосовує засоби захисту порушених прав працівників, зокрема зобов'язання роботодавця усунути порушення законодавства, поновити права працівника тощо.

Припис не передбачає застосування санкцій щодо суб'єкта господарювання, але за невиконання викладених у ньому законних вимог державного інспектора праці щодо усунення виявлених порушень законодавства про працю. Така відповідальність передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Посадові особи адміністративних органів здійснюють контроль за виконанням припису і після закінчення терміну, встановленого у приписі для усунення виявлених порушень; у них виникає право на проведення на підприємстві повторної контрольної перевірки виконання припису. У разі ж виявлення порушень, які не були усунуті, в обов'язковому порядку виноситься повторний припис.

І лише після перевірки виконання припису посадова особа адміністративного органу аналізує виявлені правопорушення з обов'язковим наступним реагуванням — направляє матеріали до правоохоронних органів, складає протоколи про адміністративні правопорушення, виносить постанови про накладення штрафу тощо.

Крім того, за результатами перевірок органи можуть вносити пропозиції про накладення дисциплінарних стягнень на посадових осіб, винних у порушенні законодавства.

Центральним органом виконавчої влади, на який законом покладено завдання адміністративного захисту трудових прав працівників, є Державна служба України з питань праці [10]. На Державну службу покладено завдання реалізації державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, законодавства про зайнятість, а також законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Особливим органом, на який законодавством покладено обов'язок здійснювати парламентський контроль за дотриманням прав і свобод громадян, є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Він займає особливе місце в механізмі захисту порушених прав і свобод громадян. Однією з найважливіших рис інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є його незалежність. Він не належить до жодної гілки влади і разом з тим наділений високим конституційним статусом [2, с. 93].

Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють у їхніх інтересах, відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Підставами для призначення та проведення перевірок є отримання відомостей про порушення трудових прав і законних інтересів



працівників за зверненнями громадян, народних депутатів та за власною ініціативою Уповноваженого.

Як впливає із щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2011 році основними напрямками його діяльності у сфері захисту трудових прав були моніторинг рівня безробіття, порушення прав працівників на отримання заробітної плати, порушення прав працівників при звільненні з роботи, порушення законодавства про охорону праці, неукладення колективних договорів і невиконання їх положень [11].

Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України щодо прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій та їх посадових і службових осіб.

Конституційне подання Уповноваженого подається до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Подання Уповноваженого вноситься до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

У науковій літературі висловлена позиція про поділ актів реагування Уповноваженого на нормативні і ненормативні. Нормативні подання є рекомендаціями Уповноваженого про внесення поправок, доповнень до законів чи про його відміну, а також про зміну правозастосувальної практики. Ненормативні подання стосуються конкретних порушень прав людини і спрямовані на забезпечення прав і свобод, які належать конкретному суб'єкту, і на усунення обставин, які перешкоджають реалізації цього права [12, с. 30].

Уповноважений також має право звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом. При цьому, на відміну від прокурора, Уповноважений може брати участь у судовому процесі у всіх випадках, коли він вважає це за потрібне. Переконані, що це найбільш дієвий механізм діяльності Уповноваженого, оскільки, як зазначалося у літературі, акти реагування Уповноваженого безпосередньо не поновлюють порушені трудові права, вони не мають імперативного характеру. Закон лише покладає на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян,



підприємства, установи, організації, незалежно від форми власності, посадових та службових осіб, до яких звернувся Уповноважений, обов'язок співпраці з ним і надання йому необхідної допомоги. Український омбудсмен не має повноважень вживати безпосередньо адміністративних заходів щодо посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, які порушують права людини [2, с. 100]. Закон наділяє Уповноваженого лише правом направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів. І лише на вимогу Уповноваженого ці органи в межах своїх повноважень вживатимуть безпосередньо заходи щодо усунення порушень прав громадян.

Звідси випливає, що найбільш дієвим механізмом захисту прав громадян і зокрема прав працівників є звернення Уповноваженого до суду, оскільки суд зможе ефективно захистити трудові права працівників. При цьому Уповноважений або особисто, або через свого представника може брати участь у судовому розгляді справи, що сприятиме підвищенню ефективності судового захисту.

Законодавством передбачено широке коло державних органів, уповноважених здійснювати адміністративний захист трудових прав працівників. Вони наділені широкими повноваженнями стосовно їх захисту. У той же час система органів потребує удосконалення оскільки вони часто дублюють функції, а також у багатьох випадках їхні акти реагування є малодієвими. Тому необхідно удосконалювати законодавство в частині адміністративного захисту трудових прав з метою підвищення їх ефективності.

Список використаних джерел

1. *Кондратьєв, Р. І.* Курс лекцій з філософії права [Текст] / Р. І. Кондратьєв // Вибрані наукові праці [з нагоди 85-річчя від дня народження, 50-річчя наукової, педагогічної та громадської діяльності відомого правознавця, доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України Радомира Івановича Кондратьєва]. — Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2011. — С. 107–178.
2. *Лагутіна, І. В.* Форми захисту трудових прав працівників [Текст] : монограф. / І. В. Лагутіна ; Одеська національна юридична академія. — Одеса : Фенікс, 2008. — 160 с.
3. *Кондратьєв, Р. І.* Соціальне управління: поняття, реалізація в галузях права (теоретичний аспект) [Текст] / Р. І. Кондратьєв // Вибрані наукові праці [з нагоди 85-річчя від дня народження, 50-річчя наукової, педагогічної та громадської діяльності відомого правознавця, доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України Радомира Івановича Кондратьєва]. — Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2011. — С. 13–19.
4. Трудове право [Текст] : підруч. / за ред. В. В. Жернакова. — Х. : Право, 2012. — 496 с.
5. Трудове право України: Академічний курс [Текст] : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін. ;



- за ред. П. Д. Пилипенка. — [5-те вид., перероб. і доп.]. — К. : Ін Юре, 2014. — 552 с.
6. Вавженчук, С. Я. Система захисту і охорони конституційних трудових прав працівників [Текст] : монограф. / С. Я. Вавженчук. — Х. : Діса плюс, 2013. — 510 с.
7. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Текст] // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
8. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР [Текст] // Офіційний вісник України. — 1998. — № 1. — Ст. 5.
9. Право на звернення. Коментар Закону України «Про звернення громадян». Законодавство. Судова практика [Текст] / за заг. ред. М. В. Оніщука. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — 416 с.
10. Положення про Державну службу України з питань праці : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 96 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF>.
11. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні 2001 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/07022011/Dopovid_8_1.pdf.
12. Марцеляк, О. В. Акти реагування Уповноваженого з прав людини [Текст] / О. В. Марцеляк // Право і безпека. — 2002. — № 4. — С. 30–34.

Надійшла до редакції 02.08.2016

Бурак В. Я. Административная защита трудовых прав и законных интересов работников

Исследуется проблема административной защиты трудовых прав и законных интересов работников. Раскрыто понятие административной защиты. Исследовано соотношение понятий «административная защита» и «государственный надзор» и «контроль за соблюдением трудового законодательства». Обосновывается важная роль административной формы защиты среди других юрисдикционных форм. Определен круг субъектов, осуществляющих административную защиту. Среди субъектов защиты выделены органы общей и специальной компетенции. Проведен анализ полномочий государственных органов в части защиты трудовых прав работников. Доказано, что работники обращаются за защитой в порядке, предусмотренном Законом Украины «Об обращениях граждан». Отмечается, что центральным органом исполнительной власти, на который законом возложена задача административной защиты трудовых прав работников, является Государственная служба Украины по вопросам труда. Отдельно выделено Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека как особого субъекта защиты трудовых прав работников.

Ключевые слова: правовая защита, трудовые права работников, правовые формы защиты, административная защита трудовых прав, обращения граждан.



Burak, V. Ya. Administrative Protection of Employees' Labour Rights and Interests

The article deals with the problem of administrative protection of employees labour rights and interests. The concept of administrative protection was analyzed. The author explores the ratio of administrative protection concepts and state supervision and control over compliance with labour laws. The important role of administrative forms of protection to other jurisdictional forms is justified. The number of subjects carrying out administrative protection is defined. Among subjects of protection authorities of general and special jurisdiction are outlined. The analysis of the powers of state bodies concerning the protection of labour rights is done. It is proved that employees apply to protection in the order established by the law of Ukraine «On resorts of citizens».

It is stated that the State Service of Ukraine on labour issues is the central body of executive power responsible for administrative protection of labour rights of employees. Authorized representative of the Verkhovna Rada on human rights is treated as a specific subject of protection of labour rights.

Keywords: *legal protection, labour rights of employees, legal forms of protection, administrative protection of labour rights, resorts of citizens.*

