

УДК 349.2

С.Я. ВАВЖЕНЧУК, канд. юрид. наук,
доц., Київський національний університет ім.
Вадима Гетьмана

ДЕРЖАВНИЙ ЗАХИСТ ТА ОХОРОНА КОНСТИТУЦІЙНИХ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ В МЕЖАХ ЗАГАЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Ключові слова: державний захист, охорона конституційних трудових прав працівників, державні органи, загальні повноваження

Метою проведення даного дослідження є визначення тих державних органів, що в процесі своєї поточної діяльності здійснюють захист та охорону конституційних трудових прав працівників. Актуальність обраної теми підтверджується необхідністю в сучасних умовах підвищення рівня захисту та охорони конституційних трудових прав, внаслідок чого потребується сформування чіткого уявлення про те, якими органами та в якому ступені здійснюється кожний з видів захисту (державний, колективний, індивідуальний). Новизна теми зумовлюється новим підходом до вирішення існуючих сьогодні проблемних питань в сфері захисту та охорони трудових прав, а саме – через юрисдикцію всіх уповноважених суб'єктів, що мають повноваження щодо здійснення діяльності по захисту та охороні зазначених прав. Під час дослідження передбачається визначити державні органи, що здійснюються визначені захист та охорону, а також з'ясувати природу їхніх повноважень у вказаній сфері. В роботі використано наукові доробки таких дослідників, як В.М. Гаращук, В.М. Горшенев, А.І. Лебедев, Т.І. Пашук, В.І. Прокопенко.

Внаслідок того, що захист і охорона прав і свобод людини і громадянина є одним із го-

ловних завдань держави, держава в особі своїх органів призвана здійснювати такий захист і охорону. В системі захисту і охорони прав і свобод людини і громадянина слід розрізняти державні органи, які призвані в порядку загального виконання покладених на них завдань здійснювати захист і охорону прав і свобод людини і громадянина, та спеціалізовані державні органи, які створені спеціально для виконання функції захисту і охорони прав і свобод. Для перших завдання захисту і охорони прав і свобод людини і громадянина не є визначальним та основним, але воно є одним із завдань державного органу. Слід вказати, що будь-який державний орган своїм завданням має дотримання і забезпечення прав і свобод людини і громадянина і навіть, якщо захист прав і свобод людини не зазначено в переліку основних завдань державного органу, то він як утворення, що впроваджує та реалізує державну політику, її функції і завдання, обов'язково в своїй поточній діяльності має керуватися вимогою недопущення порушення правопорядку, що включає в себе і недопущення порушення прав і свобод людини і громадянина. Водночас, існують державні органи, на які законом покладено функцію захисту прав і свобод людини і громадянина. Серед таких органів слід також розрізняти ті, що здійснюють захист і охорону прав та свобод всіх без виключення прав та свобод, та ті, які здійснюють захист і охорону лише трудових прав працівників.

Діяльність державних органів із захисту та охорони конституційних трудових прав здійснюється в двох правових режимах: 1) в межах загального функціонування державного органу, серед завдань якого визначено захист всіх прав та свобод, контроль та нагляд за дотриманням законодавства та недопущенням порушення прав і свобод людини і громадянина; 2) діяльність спеціально створеного та призначеного державного органу для здійснення захисту трудових прав, нагляду і контролю за дотриманням саме трудового законодавства.

До першої групи державних органів слід віднести Президента України, Кабінет Міні-

стрів, органи прокуратури, місцеві державні адміністрації, інші органи виконавчої влади. Президент України в статті 102 Конституції України визначений як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [1]. Щоправда, серед повноважень Президента України, встановлених статтею 106 Конституції України, прямої вказівки, що він захищає права і свободи людини і громадянина немає, однак, він наділений правом помилувати, надавати громадянство, надавати притулок, накладати вето на закони, прийняті Верховною Радою Україною, зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності, які за своїм характером мають реалізовувати захист та охорону прав і свобод людини і громадянина.

Кабінет Міністрів України є найвищою структурною ланкою в системі органів виконавчої влади України, який «здійснює контроль за діяльністю міністерств, державних комітетів і відомств, за дотриманням ними законодавства. Він сприяє тому, щоб ці органи в повному обсязі використовували свої повноваження, заслуховує їх звіти, доповіді і інформацію про виконання завдань, що стоять перед ними, про розвиток відповідних галузей» [2, с.25-26]. В результаті конституційної реформи повноваження щодо визначення спрямування роботи органів виконавчої влади перейшли до Кабінету Міністрів України. Тепер до його повноважень входить: забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади; утворення, реорганізація та ліквідація відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади [1]. Кабінет Міністрів України розробляє і забез-

печує реалізацію Національної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, визначає функції загальних та галузевих міністерств щодо охорони праці та встановлює порядок створення і використання фондів охорони праці [3, с.394].

Окрім зазначених державних органів, які в своїй діяльності мають керуватися вимогою про забезпечення та дотримання прав і свобод людини і громадянина, слід вказати і на такий державний орган як Верховна Рада України. Зокрема, Верховна Рада України, як законодавчий орган, приймаючи закони, встановлює права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина (п.1 ст.92 Конституції України), і таким чином здійснює їхній захист та охорону. Також у ст.85 встановлено, що до повноважень Верховної Ради України відноситься «призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні» [1], тобто Верховна Рада України одним із своїх завдань повинна контролювати стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні шляхом заслуховування доповідей спеціально уповноваженого органу щодо захисту і охорони прав людини, а також шляхом відповідної реакції на такі доповіді, що виражається у прийнятті постанов щодо цих доповідей та їх результатів. Щодо виділення Верховної Ради України як державного органу, який здійснює захист та охорону трудових прав, то слід погодитися з І.Т. Пашуком, що така діяльність представляє собою не захист у вузькому його розумінні, а саме охорону прав і свобод під час розробки та прийняття законів, встановлення правил поведінки, оскільки державна захисна діяльність є правозастосовчою за своєю природою, а не правотворчою [4, с.46].

Слід відмітити й місцеві державні адміністрації, які забезпечують додержання прав і свобод громадян, здійснюють контроль за їх дотриманням. В ст.38 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлено, що «місцеві державні адміністрації в межах,

визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за: ...10) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці» [5]. Особливістю даного державного органу щодо захисту трудових прав є те, що державні адміністрації мають право застосувати штрафні санкції по відношенню до роботодавців, які не дотримують вимог трудового законодавства.

Правом наглядати за додержанням законів та застосуванням законодавства наділені також органи прокуратури України. Закон України «Про прокуратуру» дає, на наш погляд, чітку відповідь на питання щодо сутності повноважень цього органу: по-перше, в самому Законі визначено, що прокурори здійснюють прокурорський нагляд за додержанням законодавства, по-друге, в ч.2 ст.19 Закону встановлено, що «прокуратура не підміняє органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству» [6]. Прокуратура виконує покладені на неї наглядові функції завжди щодо не підпорядкованих їй об'єктів, при цьому об'єктом перевірки та наглядового впливу є дотримання законодавства підприємствами, установами, організаціями. Дотримання трудового законодавства також є об'єктом наглядової діяльності прокуратури, при цьому участь прокурора в цивільних справах з вирішення трудових спорів є гарантією дотримання законності.

Водночас, проблематичним на практиці постає питання детального врегулювання участі прокурора в цивільних справах із вирішення саме трудових спорів. Зокрема, не визначено процесуальний статус і можливості прокурора при вирішенні трудових справ у суді, що викликає необхідність регламентації даного питання. Так, ч.2 ст.35 Закону України «Про прокуратуру» встановлено, що «обсяг і межі повноважень прокурора, який бере участь у судовому процесі, визначаються цим Законом та процесуальним законодавством України» [6]. Безпосередньо в Законі визначається участь прокурора в кримі-

нальних справах, а також регламентується його участь в цивільних справах у випадку, коли особа неспроможна через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Водночас, хоча трудове право й має процесуальні норми, все ж безпосередньо окремої процесуально-трудова галузі сучасна наука трудового права ще не має, відтак участь прокурора в цивільних справах із вирішення трудових спорів потребує чіткої регламентації із визначенням статусу прокурора та його повноважень щодо вирішення та розгляду в судах трудових спорів.

Ще одним державним інститутом, спрямованим на захист та охорону прав і свобод, є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсмен). Омбудсмен – це передбачений Конституцією державний інститут, який має певну організаційну структуру, встановлений порядок діяльності, очолюється публічною посадовою особою, яка є представником інтересів інших осіб та яка наділена повноваженнями проводити розслідування зі скарг осіб, що до неї звертаються, звертатися до державних органів з вимогою про усунення виявлених правопорушень, надавати доповіді законодавчій владі. Схоже розуміння омбудсмена відзначають і західні науковці [7, с.129; 8, с.639]. Водночас, в різних країнах омбудсмен має певну специфіку як в назві, так і в повноваженнях, йому наданих. Зокрема, в Швеції, Фінляндії він має назву «парламентський омбудсмен», а в Польщі – «речник громадянських прав», в Румунії – «адвокат народу», тощо. При цьому в Швеції, Фінляндії та Польщі омбудсмен має право застосовувати адміністративні санкції до посадових осіб, які порушили права громадян.

В Україні омбудсмен до 2002 року міг звертатися до Вищої Ради юстиції з питанням про звільнення судді з посади або ж про порушення дисциплінарного провадження щодо суддів спеціалізованих судів та, навіть, щодо суддів ВС України. Однак, сьогодні омбудсмен позбавлений такого права, що, на

наш погляд, зменшує його роль та значення в системі захисту прав людини і громадянина, оскільки надання йому можливості виконувати функції контролю за здійсненням правосуддя та дотриманням судами законності без надання можливості відповідним чином реагувати, а лише вносити подання, що мають рекомендаційний характер та виконуються лише на підставі авторитету Уповноваженого з прав людини, роблять його дещо формальною фігурою в системі захисту прав і свобод. На такій ролі Уповноваженого наголошується і в ст.4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», де визначається правовий статус Уповноваженого: «Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відмінняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод» [9]. Отже, Уповноважений з прав людини може виявляти порушення права, але правовими методами не може їх усувати, а може тільки рекомендувати здійснити відповідні дії щодо усунення виявлених порушень прав. В цьому аспекті слід погодитися із деякими авторами, які вважають, що Уповноважений є певним чином безправною фігурою у захисті прав [10, с.9], однак, ми не можемо погодитися, що він є малокорисною фігурою в цій сфері.

Діяльність Уповноваженого з прав людини більшою мірою ґрунтується на його соціальній ролі в суспільному житті. Окрім безперешкодної можливості звернення до Уповноваженого, слід вказати на безкоштовність послуг для громадян та на відсутність занадто бюрократичних процедур розгляду звернень, що суттєво впливає як на бажання звернутися за допомогою саме до цього органу, так і на відношення взагалі до цього інституту. Суттєве значення у формуванні саме такого положення інституту Уповноваженого відіграє його фінансова незалежність від інших державних органів, оскільки його фінансування здійснюється з державного бюджету, що одночасно є гарантією об'єктивності та неупередженості при роз-

гляді справ та проведенні розслідувань.

Підсумовуючи все вище викладене, захист та охорона конституційних трудових прав працівників державними органами здійснюється в порядку нагляду та контролю. Повноваження державних органів в сфері нагляду та контролю за дотриманням саме конституційних трудових прав працівників можна розділити на три групи: 1) нагляд і контроль щодо дотримання конституційних трудових прав, здійснюваний в межах загальних повноважень (Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Президент України); 2) нагляд і контроль щодо дотримання конституційних трудових прав в межах загальних повноважень, але із віднесенням до повноважень цих органів спеціальних повноважень щодо контролю за дотриманням саме трудових прав (місцеві державні адміністрації, прокуратура); 3) нагляд і контроль щодо дотримання конституційних трудових прав, здійснюваний в межах спеціальних повноважень в сфері захисту та охорони трудових прав спеціально для цього створеними органами (Держнагляддохоронпраці, Держгірпромнагляд, тощо).

Державний захист та охорона можуть бути прямі та опосередковані. Прямий державний захист та охорона здійснюється органами, серед повноважень яких є прямо закріплені повноваження щодо можливості видавати приписи про усунення порушень, здійснювати перевірки, відновлювати права (прокуратура, суд, місцеві державні адміністрації, Держнагляддохоронпраці та інші). Опосередкований державний захист та охорона відбувається в межах загальної діяльності інститутів державної влади, покликаних своєю діяльністю забезпечувати дотримання прав і свобод людини і громадянина (Кабмін, ВР, Президент).

Захист конституційних трудових прав може мати форму безпосереднього захисту (суд) та сприяння захисту. В другому випадку орган, здійснюючий захист, не наділений правовими можливостями щодо припинення правопорушення чи відновлення права, але в силу соціального його статусу, таке припинення порушення права чи його відновлення

може відбуватися. Органами, що сприяють захисту прав, є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141
2. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч.-практ. посіб. / В. М. Гаращук. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1998. – 48 с.
3. Прокопенко В. І. Трудове право України : підручник / В. І. Прокопенко. – Видання друге, стереотипне. – Х. : Консум, 2000.
4. Пашук Т. І. Право людини на ефективний державний захист її прав та свобод: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01 / Пашук Тарас Ігорович ; Львівськ. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2006. – 210 с.
5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // ВВР України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
6. Закон України «Про прокуратуру» // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
7. Лебедев А. И. В аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации / А. И. Лебедев // Московск. журнал международного права. – 2000. – № 1. – С. 128–138.
8. Российская юридическая энциклопедия / под ред. А. Я. Сухарева. – М., 1999. – 1100 с.
9. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» // ВВР України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
10. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М., 1972. – 256 с.

Вавженчук С. Я. Державний захист та охорона конституційних трудових прав працівників державними органами в межах загальних повноважень / С. Я. Вавженчук // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 70–74 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10vcjzmp.pdf>

Визначено державні органи, які здійснюють в процесі свого поточного функціонування захист та охорону конституційних трудових прав в межах загальної юрисдикції. Розглядається правова природа повноважень таких органів в сфері захисту та охорони конституційних трудових прав працівників.

Вавженчук С.Я. Государственная защита и охрана конституционных трудовых прав работников государственными органами в пределах общих полномочий

Определены государственные органы, которые осуществляют в процессе своего текущего функционирования защиту и охрану конституционных трудовых прав в пределах общей юрисдикции. Рассматривается правовая природа полномочий таких органов в сфере защиты и охраны конституционных трудовых прав работников.

Vavgenchuk S.JA. State Protection and Protection of the Constitutional Labor Rights of Workers by State Structures within the General Powers

State structures which carry out in the course of the current functioning protection and protection of the constitutional labor rights within the general jurisdiction are defined. The legal nature of powers of such bodies in sphere of protection and protection of the constitutional labor rights of workers is considered.