



**Віктор Костюк,**

доктор юридичних наук, доцент,  
заступник завідувача відділу Апарату  
Верховної Ради України

УДК 349.2+323.21

## ***Громадський контроль за дотриманням трудового законодавства: науково-правовий аспект***

Просування України по шляху демократичних реформ, розвитку громадянського суспільства засвідчує важливість продовження сучасного реформування трудового законодавства у напрямі посилення механізмів реалізації та гарантування соціальних прав особи. Як відомо, Конституція України [1] визначає Україну як демократичну, соціальну та правову державу, декларує, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Насамперед, це стосується трудових прав людини, які покликані забезпечити і гарантування достатній життєвий рівень. Право на працю, яке визначає Основний Закон України (ст. 43) включає можливість особи заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується [2, с. 7-8 та ін.]. У

такому контексті важлива роль відводиться проблемам щодо посилення громадського контролю за дотриманням трудового законодавства. Головним чином, це пов'язано із наступними чинниками: по-перше, у розвиненому демократичному суспільстві громадський контроль є ключовим організаційно-правовим інструментом впливу на державу та її інститути; по-друге, громадський контроль спрямований на посилення державного нагляду та контролю у сфері праці; по-третє, через громадський контроль суспільство впливає на сферу праці і, зокрема, трудових відносин, забезпечуючи їх сталість та стабільність; по-четверте, громадський контроль покликаний сприяти належній реалізації, гарантуванню, правовій охороні трудових прав, гарантій і пільг працівників; по-п'яте, громадський контроль спря-

мований на забезпечення сталості та стабільності трудового законодавства, актів соціального партнерства, локальних правових актів у сфері праці; по-шосте, громадський контроль сприяє забезпеченню юридичної відповідальності правопорушників у сфері праці. Водночас, буде доречним наголосити на тому, що питання громадського контролю у сфері праці чітко невирішене у законодавстві України. Як відомо, Кодекс законів про працю України [3] (далі - «КЗпП») та інші акти трудового законодавства містять достатньо загальні вимоги з означених питань, хоча у ньому міститься окрема глава XVIII «Нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю» (ст. ст. 259-265). У цій главі міститься норма за якою громадський контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють професійні спілки та їх об'єднання. Що ж стосується положень, які б регламентували питання щодо поняття, ознак та обсягу громадського контролю за дотриманням трудового законодавства України, то вони відсутні. Проект Трудового кодексу (далі - «ТК») [4], який знаходиться на розгляд у Верховній Раді України також чітко не визначає питань громадського контролю.

Метою даної науково-теоретичне дослідження сутності, ознак та видів громадського контролю за дотриманням трудового законодавства України у новітніх умовах сьогодення. Буде доречним підкреслити, що у юридичній літературі зазначені питання частково досліджувалися у працях таких вчених-юристів як: В. С. Венедіктов, С. В. Венедіктов, І. В. Зуб, М. І. Іншин, В. В. Лазор, Л. І. Лазор, А. Р. Мацюк, П. Д. Пилипенко, С. В. Попов, С. М. Припипко, О. І. Процевський, В. І. Щербина, Ю. М. Щотова, Н. М. Хуторян, О. М. Ярошенко та інші. Поділяючи концептуальні підходи цих та інших вчених щодо необхідності розвитку громадського контролю у сфері праці, в умовах сьогодення, коли відбу-

вається складний етап подальшої розбудови в Україні основ громадянського суспільства, подолання наслідків фінансово-економічної кризи, об'єктивної необхідності реформування сфери трудових відносин, нагальності новітньої кодифікації означена проблематика набуває особливої актуальності та важливості.

Загальні конституційні засади громадського контролю впливають із змісту Конституції України (ст. 36) у якій передбачено, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Насамперед, слід підкреслити, що у юридичній літературі поняття контролю за дотриманням законодавства України про працю трактується як діяльність спеціально уповноважених органів по спостереженню за функціонуванням підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів, власників, уповноважених ними органів та посадових осіб з метою: отримання об'єктивної, достовірної інформації про їх функціонування; застосування заходів щодо попередження правопорушень; надання допомоги у поновленні законності й дисципліни; встановлення причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових приписів; прийняття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб [5, с. 16]. Такий підхід вартий уваги, оскільки спрямований та дотримання актів трудового законодавства, прав та інтересів суб'єктів трудових правовідносин. Також вченими розглядається контроль за дотриманням законодавства про працю як самостійна або зовнішньо ініційована дія-

льність спеціально уповноважених державних або недержавних органів по спостереженню за функціонуванням підприємств, установ, організацій, яка спрямована на отримання фактичних даних щодо об'єктів контролю; застосування заходів щодо попередження правопорушень; надання допомоги у поновленні законності й дисципліни; встановлення причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових приписів; прийняття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб. Органи, що здійснюють контроль за дотриманням трудового законодавства поділяються на дві групи: державні і громадські [6, с. 15]. Таким чином, громадський контроль – це одним із видів контролю у суспільстві та державі, виходячи із пріоритетів їхнього розвитку. Т. О. Наливайко, досліджуючи сутність громадського контролю наголошує на тому, що він являє собою механізм підтримання соціальної рівноваги і впливу на процеси саморегуляції суспільства вдосконалюється разом із позитивними соціальними змінами, що відбуваються в суспільстві. Цей інститут покликаний регламентувати й консолідувати діяльність усіх соціальних суб'єктів суспільства, забезпечуючи його стабільне, рівномірне й стабільне функціонування і соціальний розвиток. Через громадський контроль здійснюється цілеспрямований та дієвий вплив соціальних суб'єктів на поведінку агентів соціальної взаємодії [7, с. 12]. З правової точки зору, громадський контроль – це механізм впливу суспільства та усі суспільно-правові явища. У трудовому праві, основоположною метою громадського контролю є: 1) дотримання трудових прав та інтересів працівників; 2) дотримання актів трудового законодавства.

Отже, громадський контроль за дотриманням трудового законодавства – це специфічна діяльність уповноважених інститутів громадянського суспільства щодо відстеження

та попереджувального організаційно-правового впливу на відповідних учасників правовідносин у сфері праці з метою дотримання актів трудового законодавства, у тому числі трудових прав та інтересів працівників. Основними ознаками громадського контролю за дотриманням трудового законодавства є наступні: 1) спрямований на дотримання актів трудового законодавства, у тому числі трудових прав та інтересів працівників; 2) провадиться уповноваженими інститутами громадянського суспільства (професійні спілки, громадські об'єднання, трудові колективи (колективи працівників), працівники тощо); 3) громадський контроль проводиться у формах: відстеження або попереджувального організаційно-правового впливу (подача звернень, заяв, скарг до відповідних органів влади); 4) не тягне обов'язкових негативних наслідків щодо правопорушників у сфері праці; 5) спрямований на посилення державного нагляду (контролю) у сфері праці.

З огляду на наявний міжнародний та національний досвід, провідна роль у забезпеченні громадського контролю за дотриманням трудового законодавства належить професійним спілкам.

Принагідно нагадати, що Основний Закон України (ст. 36) передбачає, що громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Також норми Конституції України визначають, що обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно цією Конституцією і законами України.

У розвиток Конституції України, КЗпП України встановлює, що громадяни України мають право на основі вільного волевиявлення без будь-якого дозволу створювати професійні спілки з метою представництва, здійснення і захисту своїх трудових та соціально-економічних прав та інтересів, вступати до них та виходити з них на умовах і в порядку, визначених їх статутами, брати участь у роботі професійних спілок. Держава визнає професійні спілки повноважними представниками працівників і захисниками їх трудових, соціально-економічних прав та інтересів в органах державної влади та місцевого самоврядування, у відносинах з роботодавцем або уповноваженим ним органом, а також з іншими об'єднаннями громадян (ст. 243).

Теоретико-правовий аналіз положень КЗпП та Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [8], дає підстави констатувати, що професійні спілки здійснюють громадський контроль за дотриманням трудового законодавства, шляхом виконання наступних повноважень у сфері праці: 1) захищати право громадян на працю; 2) укладати та контролювати виконання колективного договору, звітує про його виконання на загальних зборах трудового колективу, звертається з вимогою до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб за невиконання умов колективного договору; 3) разом з роботодавцем або уповноваженим ним органом вирішувати: питання запровадження, перегляду та змін норм праці; питання оплати праці працівників, форм і систем оплати праці, розцінок, тарифних сіток, схем посадових окладів, умов запровадження та розмірів надбавок, доплат, премій, винагород та інших заохочувальних, компенсаційних виплат; питання робочого часу і часу відпочинку, погоджує графіки змінності та надання відпусток, запровадження підсумованого обліку робочого часу, дає дозвіл на проведення надурочних

робіт, робіт у вихідні дні тощо; питання соціального розвитку підприємства, поліпшення умов праці, матеріально-побутового, медичного обслуговування працівників; 4) брати участь у: а) розробленні та здійсненні державної політики у галузі трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту, у тому числі шляхом внесення пропозицій до проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин; б) внесення пропозицій суб'єктам права законодавчої ініціативи і відповідним державним органам про прийняття або внесення змін до законів і інших нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин; в) участі у розгляді органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також роботодавцями, їх об'єднаннями, іншими об'єднаннями громадян своїх пропозицій; г) погодження запровадження роботодавцем форм і систем оплати праці, норм праці, розцінок, тарифних сіток, схем посадових окладів, умов запровадження та розмірів надбавок, доплат, премій, винагород та інших заохочувальних, компенсаційних і гарантійних виплат, якщо колективний договір не було укладено; г) вирішенні соціально-економічних питань, визначенні та затвердженні переліку і порядку надання працівникам соціальних пільг; д) розробленні правил внутрішнього трудового розпорядку підприємства, установи або організації; е) брати участь у розслідуванні нещасних випадків, професійних захворювань і аварій, у роботі комісії з питань охорони праці; 5) представляти інтереси працівників за їх дорученням під час розгляду індивідуальних трудових спорів та у колективному трудовому спорі,

сприяти його вирішенню; 6) приймати рішення про вимогу до роботодавця або уповноваженого ним органу розірвати трудовий договір (контракт) з керівником підприємства, установи, організації, якщо він порушує Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», законодавство про працю, ухиляється від участі в переговорах щодо укладення або зміни колективного договору, не виконує зобов'язань за колективним договором, допускає інші порушення законодавства про колективні договори; 7) надавати згоду або відмовляти в наданні згоди на розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця або уповноваженого ним органу з працівником, який є членом професійної спілки, що діє на підприємстві, в установі та організації, у випадках, передбачених законом; 8) здійснювати громадський контроль за виконанням роботодавцем або уповноваженим ним органом законодавства про працю та про охорону праці, за забезпеченням на підприємстві, в установі, організації безпечних та нешкідливих умов праці, виробничої санітарії, правильним застосуванням установлених умов оплати праці, вимагає усунення виявлених недоліків, у тому числі за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю та 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; 10) проводити незалежну експертизу умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проектуються, будуються чи експлуатуються, на відповідність їх нормативно-правовим актам з питань охорони праці, брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків і профзахворювань на виробництві та давати свої висновки про них; 11) вносити роботодавцям, органам державної влади та місцево-

го самоврядування подання про усунення порушень актів трудового законодавства; 12) інші повноваження.

У контексті сьогодення, коли професійні спілки не набули суттєвого поширення в Україні, очевидно є проблема здійснення громадського контролю за дотриманням трудового законодавства зі сторони інших суб'єктів, зокрема таких як трудові колективи (колективи працівників) та громадські об'єднання. До того ж, законодавство про професійні спілки залишається фрагментарним і декларативним, не стимулюючим до активних дій у напрямку громадського контролю за дотриманням трудового законодавства.

Трудові колективи (колективи працівників) як специфічні добровільні об'єднання працівників певного роботодавця провадять громадський контроль за дотриманням трудового законодавства. Це пов'язано із об'єктивною необхідністю представництва та захисту ними трудових прав та інтересів працівників. КЗпП України та інші акти трудового законодавства достатньо поверхово визначають зміст їх правосуб'єктності у сфері праці, що значно послаблює їх роль та значення для організації громадського контролю. До того ж у юридичній літературі не має одностайності щодо доцільності функціонування таких суб'єктів трудового права [9, с. 22-23], [10, с. 16-17]. Очевидно, що ці питання на перспективу має визначити майбутній ТК, системно та глибинно окреслюючи питання правосуб'єктності трудового колективу, напрями здійснення громадського контролю за дотриманням трудового законодавства.

Окреме місце у системі громадського контролю за дотриманням трудового законодавства посідають громадські об'єднання. За змістом Закону України «Про громадські об'єднання» [11] громадське об'єднання - це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та

захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. При цьому, громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. З правової точки зору, для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право: вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі); звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; проводити мирні зібрання; здійснювати інші права, не заборонені законом. Як приклад можна привести діяльність по здійсненню громадського контролю громадських організацій інвалідів. Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [12] встановлює, що громадські організації інвалідів, їх спілки створюються з метою забезпечення рівних прав і можливостей інвалідів та їх соціального захисту, виявлення, усунення перепон і бар'єрів, що перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню потреб таких осіб, у тому числі стосовно досту-

пу їх нарівні з іншими громадянами до об'єктів фізичного оточення, транспорту, інформації та зв'язку, а також з урахуванням індивідуальних можливостей, здібностей та інтересів - до освіти, праці, культури, фізичної культури і спорту, надання соціальних послуг, залучення інвалідів до суспільної діяльності, здійснення громадського контролю за дотриманням прав інвалідів, представництва їхніх інтересів та усунення будь-яких проявів дискримінації стосовно інвалідів та мають право користуватися пільгами і преференціями, передбаченими законодавством. Представники всеукраїнських громадських організацій інвалідів, їх спілок залучаються (за їх зверненням) до складу колегій і консультативно-дорадчих органів центральних і місцевих виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Крім того, центральні і місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні подавати допомогу і сприяти громадським організаціям інвалідів в їх діяльності. Таким чином, громадські організації, у межах визначених статутом, може здійснювати громадський контроль з питань дотримання законних трудових прав та інтересів своїх членів.

Враховуючи вищезазначене, з метою посилення трудових прав та інтересів працівників, неухильного дотримання актів трудового законодавства України, доцільно було б: 1) внести системні зміни до КЗпП України щодо закріплення поняття, ознак та видів громадського контролю за дотриманням трудового законодавства, його адекватної координації; 2) доопрацювати проект ТК у якому закріпити поняття, ознаки і види громадського контролю за дотриманням трудового законодавства, його адекватної координації.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – С. 141.
2. Попов С. В. Правовий механізм реалізації конституційного права на працю в сучасних умовах: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / С. В. Попов ; Ін-т держави і права ім. В. М.Корецького НАН України. – К., 2010. – 32 с.
3. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50. – Ст. 375.
4. Трудовий кодекс: Законопроект від 27.08.2013 р., реєстр. № 2902// Електронний ресурс]: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
5. Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Є. М. Попович ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 20 с.
6. Замченко А. О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / А. О. Замченко ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 20 с.
7. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Т. В. Наливайко; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2010. – 15 с.
8. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 року №1045-XIV// Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
9. Пилипенко П. Д. Проблеми теорії трудових правовідносин в умовах переходу України до ринкової економіки: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / П. Д. Пилипенко ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2001. – 36 с.
10. Чанишева Г. І. Колективні відносини у сфері праці: теоретичні та практичні проблеми правового регулювання: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Г. І. Чанишева ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2002. – 38 с.
11. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI// Відомості Верховної Ради України. – 2013. – №1. – Ст. 1.
12. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21 березня 1991 року №875-XII// Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 21. – Ст. 252.

**Костюк В. Л. Громадський контроль за дотриманням трудового законодавства: науково-правовий аспект**

У цій статті розкриваються питання щодо сутності, ознак та видів громадського контролю за дотриманням трудового законодавства. Підкреслено основоположну роль інститутів громадянського суспільства у здійсненні громадського контролю. Проведено системний аналіз положень правової доктрини, актів законодавства з питань громадського контролю за дотриманням трудового законодавства. Акцентовано увагу на особливості громадського контролю профспілок, трудових колективів, громадських об'єднань, у тому числі громадських організацій інвалідів. Підготовлено висновки та пропозиції.

**Ключові слова:** інститут громадянського суспільства; громадський контроль; трудове законодавство; трудові права; громадські об'єднання; громадські організації інвалідів.

**Костюк В. Л. Общественный контроль за соблюдением трудового законодательства: научно-правовой аспект**

В этой статье раскрываются вопросы сущности, признаков и видов общественного контроля за соблюдением трудового законодательства. Подчеркнуто основополагающую роль институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля. Проведен системный анализ положений правовой доктрины, актов законодательства по вопросам общественного контроля за соблюдением трудового законодательства. Акцентируется внимание на особенности общественного контроля профсоюзов, трудовых коллективов, общественных объединений, в том числе общественных организаций инвалидов. Подготовлено выводы и предложения.

**Ключевые слова:** институт гражданского общества; общественный контроль; трудовое законодательства; трудовые права; общественные объединения; общественные организации инвалидов

**Kostiuk V. The public control over observance of labor legislation: scientific and legal aspect**

The article deals with issues of meaning, features and kinds if public control over observance of labor legislation. The fundamental role of public society institutes in public control accomplishing is underlined. In this context, the intensification of public control over labor legislation must play important role. A systematic analysis of the legal doctrine, legislation on public control over observance of labor legislation. Attention is focused on the features of public control of trade unions, labor groups, community associations, including NGOs disabled. The conclusion of importance of labor legislation on public control improvement has been made.

**Key words:** civil society; public control; labor legislation; labor rights; associations of disabled people.