

УДК 331.108.641:349.2

А.О. ЗАМЧЕНКО, Харківський національний університет внутрішніх справ

РЕАЛІЗАЦІЯ ОСНОВНИХ ПРИНЦИПІВ ПРАВА В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

***Ключові слова:** право, органи нагляду та контролю, законодавство про працю*

Вихідним положенням, що визначає зміст і спрямованість соціальної орієнтації держави, є ст.3 Конституції України, де проголошено, що найвищою соціальною цінністю в державі є людина, а затвердження та забезпечення її прав та свобод є головним обов'язком держави. Так, В.С. Венедіктов підкреслює, що через весь зміст Конституції проводиться надзвичайно цінна і гуманна ідея, а саме, держава створюється і функціонує для людини, відповідає перед нею за свою діяльність [1]. У соціальному аспекті сутність політики держави визначається тією роллю, яку вона має відігравати в реалізації соціальних прав людини і, перш за все, її права на працю.

Оцінити рівень забезпечення трудових прав і законних інтересів працівників в Україні дуже складно. В "Основних напрямках соціальної політики в Україні до 2004 року" було намічено впровадження державної статистичної звітності щодо порушень законодавства про працю, проте такої статистики в Україні немає. В 2003 р. з перевірок в Україні Державною інспекцією праці і правовою інспекцією профспілок підприємств – а їх кількість складала 31 тис. - порушення трудових прав було виявлено на 95-99 % підприємствах. В цілому в 2003 році виявлено 13,6 тис. порушень законодавства про працю. Зростання порушень у порівнянні з 2002 роком складає 8 %; кількість скарг і

заяв збільшилася на 13 % [2].

Питання діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю досліджували такі вчені, як В.С. Венедіктов, К.П. Уржицький, Р.З. Лівшиць, В.І. Никитинський, А.Є. Пашерстнік, Е.А. Пушмін, К.М. Гусов та інші.

Разом із тим, правове регулювання відносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, безумовно, є надто складним процесом, котрий охоплює широке коло правовідносин, пов'язаних між собою єдиним ланцюгом, який гарантується державою. Розмаїття органів, служб та підрозділів, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України, постійне збільшення показників порушення трудових прав працівників обумовлюють необхідність дослідження правових засад, на основі яких здійснюється регулювання правовідносин у цій сфері. Тому мета статті - розкрити сутність та особливості принципів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в сучасних умовах, сформулювати нові підходи і внести пропозиції щодо удосконалення правового регулювання діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю.

Беззаперечно, принципи права є системоутворюючими факторами права, вони забезпечують цілісність та стійкість системи права, визначаючи місце і значимість в ній окремих норм і інститутів, їх сутність, ефективність регулюючого впливу на поведінку і відносини суб'єктів. Саме на базі принципів права здійснюється координація дій усіх інших норм права, їх гармонізація. Оскільки принципи права є найзагальнішими положеннями певної нормативно-правової системи, вони виявляють визначальний вплив не тільки на конкретні нормативні приписи, але й на соціальну ефективність цієї системи в цілому [3, с.16].

Розуміння принципів права як основних нормативних засад, що визначають його загальну направленість, основні особливості і найбільш суттєві риси правового регулювання, знайшло відображення у роботах вчених-

трудовиків. Так, А.Є. Пашерстнік зазначав, що принципи права – “це завжди ідеї, вже реалізовані в праві. Вони самі являють собою вид правових норм загального характеру” [4]. Із таким твердженням не погоджуються В.Н. Толкунова та К.М. Гусов. Згідно з їхньою точкою зору, не можна принципи права вважати ідеями, так як “правові ідеї – це категорія правосвідомості, яка може значно випереджати діюче право, і виникнути правові ідеї можуть задовго до їх реального втілення в нормах права. Правові ж принципи – це принципи власне діючого права” [5, с.59].

“Принципи права є тільки ті ідеї, котрі втілились в правових нормах”, – наголошують Р.З. Лівшиць і В.І. Никитинський [6]. З ними погоджується Е.А. Пушмін, зауважуючи, що правова ідея, що не знайшла відображення в нормах чинного права, не може бути його принципом [7]. Звертаючи увагу на об’єктивно зумовлений нормативно-регулятивний характер основних принципів права, О.В. Смирнов цілковито правильно відзначає: “Принципи права відрізняються від інших подібних суспільних категорій, зокрема від принципів юридичної науки, правосвідомості, правотворчості перш за все тим, що, будучи необхідним атрибутом права, характеризують його якісні особливості саме як регулятора поведінки людей. Тому принципи права є не що інше, як принципи нормативно-юридичного регулювання суспільних відносин” [8].

Сама по собі ідея, яка би вона видатна не була, поза правом не може мати імперативного зобов’язального характеру з відповідними санкціями. Тому ідеї юридичного значення і повинні мати правову форму. Але не кожна правова норма є принципом, а лише та, яка є найбільш узагальнююча, у сенсі регулювання складних суспільних відносин.

За словами К.П. Уржицького, можливі два основні способи вираження принципів права: формулювання їх в юридичних нормах (текстуальне закріплення) та виведення принципів права зі змісту законодавства (смысловое закріплення). “Текстуальне закріплення принципів права більш зрозуміле та прийня-

тне для населення, виключає різне їх тлумачення, допомагає встановити риси та тенденції розвитку галузей та інститутів, виявити їх службову роль, сприяє виробленню нових норм права, систематизації законодавства. Принципи, які не зафіксовані в юридичних нормах, не мають якості правового принципу і є елементами правосвідомості або принципами моралі [9 с.125].

Таким чином, підкреслюється саме нормативний характер принципів, тобто вони, щоб стати правовими, мають бути закріплені в нормах права, мати свою буквальну конкретну назву, наприклад, принципи єдності і централізації, або через викладення деякого їх змісту, - наприклад, органи прокуратури становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим (ст.6 Закону України “Про прокуратуру”) [10].

У літературі правильно зазначається, що принципи - це не розпізнавальні риси, а основи організації тієї чи іншої форми державної діяльності, основоположні начала. Отже, принципи – це фундаментальні положення усієї системи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України, навколо яких згуртовуються відповідні правові норми, інститути, основні напрямки діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю.

Окремі вчені наголошують: для того, щоб правові ідеї і тенденції, закріплені в конкретних правових нормах, вважались принципами саме трудового права, вони повинні відповідати певним вимогам [11]. Так, вважаємо, що правові ідеї нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства мають бути спрямовані на регулювання трудових та тісно пов’язаних із ними відносин, а також відображати зміст направленості політики держави щодо зміцнення гарантій захисту трудових прав найманих працівників.

Зауважимо, що на конкретне визначення поняття принципів прокурорського нагляду звертається увага в науковій літературі. Так, Т.М. Добровольська слушно зазначає, що стосовно будь-якої діяльності, зокрема, про-

куратури, принципи це – найбільш загальні, вихідні положення, що розкривають сутність і направленість цієї діяльності, із яких, в свою чергу, випливає положення більш окремого характеру [12]. Автори коментарю до Закону України “Про прокуратуру” пояснюють, що принципи – це закріплені в Конституції і Законі основоположні начала (положення), що розкривають сутність прокурорського нагляду, визначають характер повноважень прокурорів та правових заходів їх здійснення [13].

Що стосується визначення принципів контролю, Лімська Декларація керівних принципів контролю (прийнята на IX Конгресі Міжнародної організації контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 р.) визначає контроль як невід’ємну частину системи регулювання, метою якої є виявлення на найбільш ранній стадії відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності й економії використання матеріальних ресурсів для того, щоб мати можливість вжити корегуючих заходів, а в окремих випадках притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну державі шкоду або вжити заходів для запобігання чи скорочення таких порушень у майбутньому [14].

У юридичній науці під принципами контролю розуміють розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та правові основи організації і здійснення контролю, що забезпечують його результативність. На нашу думку, принципи нагляду значною мірою співпадають із принципами контролю за дотриманням законодавства про працю. Це обумовлено тотожністю основного завдання, яке стоїть перед контролюючими структурами та прокуратурою (забезпечення законності й дисципліни в сфері трудових та тісно пов’язаних із ними відносин), близькістю форм і методів діяльності.

Виходячи з вищевикладеного, вважаємо, що *принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю* – це закріплені у законодавстві України основні начала, положення, які визначають загальну

направленість, суть, зміст та основні особливості здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. А *принципи діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства* можна визначити як закріплені в правових нормах найбільш загальні, вихідні положення, основні засади, керівні настанови, що визначають найважливіші правила, за якими організується і здійснюється діяльність, спрямована на захист трудових прав працівників.

Ці принципи відображають погляди суспільства на те, яким має бути нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю, як повинна бути організована система органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, якими методами і засобами повинен здійснюватися нагляд та контроль, які завдання виконувати.

Необхідно зазначити і те, що принципи права відіграють значну роль у тих випадках, коли певні суспільні відносини правом не врегульовані (прогалини в праві). Так, скажімо, в країнах англосаксонського права поняття принципів права історично не склалися. Зауважимо, що справедливність, як правова категорія, має в англійському праві подвійне значення: як засіб коригування рішень судів загального права при їх оскарженні у суді канцлера (*equity*), та як основа для вирішенні справи у випадку прогалин (*principles of natural justice*) [15].

Зовсім інша роль відводиться принципам права в країнах романо-германської правової сім’ї, до яких відноситься й Україна. Звернення до загальних принципів права є окремим випадком втілення в життя нормотворчої діяльності судової практики. Вони застосовувалися у Німеччині – шляхом посилання на положення Основного закону ФРН про те, що судді зв’язані “законом і правом” (ст.20 § 3) [16]. Так, наприклад, звертатися до загальних принципів права у випадку прогалин у законодавстві приписується судді в цивільних кодексах Австрії, Греції, Іспанії, Італії, Єгипту. Зокрема, в Іспанії використання подібних принципів має законодавчу підставу – ст.6 іспанського Цивільного кодексу пере-

раховує серед можливих джерел права загальні принципи, які впливають з іспанських кодексів і законодавства.

Зазначимо, що звернення до принципів права як надпозитивної справедливості та основи для вирішення справи має місце не лише у випадку прогалин, але й коли буквально тлумачення норм закону призводить до неприйняттого рішення, наприклад йде врозрід з намірами законодавця.

Винятково важливою є роль Конституційного Суду України як суб'єкту контролю за додержанням трудового законодавства для усунення прогалин в праві та тлумачення Конституції та законів України, що дає іншим суб'єктам правильний напрям в трактуванні Конституції і породжує припущення, що в майбутньому з подібних питань Суд займе таку ж позицію. Указане сприйняття рішень передбачає, що суб'єкти права коригують (чи коректують) прийняті ними акти, реалізують їх відповідно до тієї інтерпретації, котра знайшла відображення у висновках Конституційного Суду стосовно до аналогічної ситуації.

Особливістю рішень Конституційного Суду України є наступне: вони є остаточними, набирають чинності негайно після проголошення, обов'язкові для всіх суб'єктів права, а не лише тих, хто звернувся з запитом, діють безпосередньо і не потребують підтвердження іншими органами, що не виключає необхідності внесення змін в чинне законодавство для реалізації рішення Суду. Як приклад можна привести внесення змін до статті 10 Закону України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", після відповідного рішення Конституційного Суду України (Рішення від 18.10.2000 р. за № 11-рп у справі про свободу утворення профспілок) [17].

В умовах становлення правової, демократичної державності нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю повинен здійснюватись на принципах верховенства права, справедливості, законності, демократизму, гуманізму, гласності, об'єктивності, професіоналізму, системності, плановості та ін. Ми зупинимось на окремих

із перелічених принципів, які, на наш погляд, пронизують всю систему органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України.

Принцип гуманізму розкриває одну з найважливіших ціннісних характеристик права, домінування у формуванні та функціонуванні правової системи природних невідчужуваних прав людини [18, с.225]. Він є досить важливою засадою діяльності усіх державних органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. Закріплені в Конституції України найвищі соціальні цінності стають своєрідним орієнтиром в діяльності суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. Зокрема, це проявляється в створенні спеціалізованої інституції із захисту прав людини – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Гуманістична спрямованість виражається і в інших формах нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Принцип законності спрямований на захист прав учасників трудових правовідносин шляхом суворого дотримання норм чинного законодавства наглядом або контролюючим органом (посадовою особою) у процесі проведення контрольно-наглядових дій. Він виражений в чіткому та неухильному дотриманні та виконанні норм права суб'єктами, які здійснюють нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства, з метою реалізації своїх прав і виконання обов'язків, покладених на них легітимним законодавством.

Безумовно, це означає, що нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства повинен здійснюватися: а) у межах повноважень органу, який провадить нагляд або контроль; б) компетентними посадовими особами; в) з дотриманням необхідної процедури; г) з дотриманням визначених законодавством строків; ґ) з належним юридичним закріпленням етапів та результатів нагляду і контролю та ін.

Гадаємо, слід звернути увагу на неоднозначність принципу законності. Цей принцип має зовнішню та внутрішню спрямованість.

Зовнішня спрямованість принципу законності полягає в тому, що на органи нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства покладається завдання щодо укріплення законності і правопорядку. Внутрішня спрямованість міститься в тому, що самі органи нагляду та контролю повинні суворо дотримуватись вимог закону, не допускати ніяких відхилень від його вимог.

Необхідно підкреслити, що у діяльності прокуратури принцип законності має ще одне важливе значення. Законність є критерієм оцінки прокурорами дій, поведінки, актів органів чи посадових осіб при здійсненні наглядової функції. Але це не означає, що принцип законності потрібно порівнювати з доцільністю. І закон, і законність представляють певну соціальну цінність, які повинні захищатися прокуратурою та іншими державними і громадськими органами, посадовими особами та громадянами.

Вимога здійснювати свою діяльність на основі принципу законності окремими суб'єктами нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю прямо закріплена в нормах законів, зокрема, в ст.1 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", в ст.6 Закону України "Про прокуратуру", в п.2 Положення "Про Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю", в п.3 Положення "Про Державний комітет України з нагляду за охороною праці", в ч.2 ст.2 Закону України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" та ін.

Враховуючи те, що Конституція України багато в чому обумовлює суть і реалізацію законності, деякі дослідники виділяють, наприклад, "конституційну законність", під якою розуміють режим відповідності поведінки (діяльності) суб'єктів конституційно-правових відносин нормам Конституції та конституційним законам України, а також їх неухильне додержання, точне і однакове виконання та правильне застосування законів всіма державними і недержавними інституціями, громадянами [19]. Згідно з Конституцією України (ст.6) органи законодавчої, ви-

конавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Тобто можна сказати, що законність є організаційно-політичним і правовим принципом діяльності усього державного апарату, усіх гілок влади.

У зв'язку з цим вважаємо, що положення ч.2 ст.6 Конституції України потребують уточнення тому, що не названі всі органи держави, які повинні здійснювати свої повноваження в межах Конституції і у відповідності до законів України. Особливо це стосується діяльності тих органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, які не віднесені ні до однієї гілки влади – прокуратура, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

З принципом законності пов'язані всі інші принципи нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю. Можна сказати, що вони логічно випливають з нього.

Таким чином, принципи права, як невід'ємна частина системи права, впливають на суспільні відносини. Принципи права, зокрема принципи нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, завдяки своєму сутнісному характеру впливають як на зміст чинного трудового законодавства, так і на зміст наступних норм права, вони визначають перспективи розвитку як законодавства про працю, так і інституту нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, сприяють усуненню прогалин в трудовому праві.

ЛІТЕРАТУРА

1. Венедіктов В.С. Трудове право України в умовах ринкової економіки: проблеми та перспективи // Вісник Ун-ту внутр. справ. – 1997. -№ 2. –С.186-189.
2. Новікова О. Захист трудових прав у контексті збереження трудового потенціалу // Профспілки України. -2004. -№ 4. -С.10-12.
3. Гаврилов О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. –М.: Ин-т гос. и права РАН, 1993. –128 с.
4. Пашерстник А.Е. О сфере действия и принципах советского трудового права //

Сов. гос. и право. –1957. –№ 10. –С.99.

5. Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: Учебник. –М., 2001.

6. Лившиц Р.З., Никитинский В.И. Принципы советского трудового права // Сов. гос. и право. –1974. –№ 8. –С.31-39.

7. Пушмин Э.А. О понятии основных принципов современного общего международного права // СЕМП. –М., 1980. –С.75-76.

8. Смирнов О.В. О соотношении норм и принципов в советском праве // Сов. гос. и право. –1977. –№ 2. –С.11.

9. Уржицкий К.П. К вопросу о принципах правового регулирования общественных отношений // Правоведение. –1968. –№ 3.

10. Закон України “Про прокуратуру” // ВВР України. -1991. -№ 53. -Ст.793.

11. Трудовое право: Підручник /За заг. ред. Н.М. Хуторян. –К.: А.С.К., 2004. –608 с.

12. Добровольская Т.Н. Принципы деятельности советской прокуратуры // Проблемы организации и деятельности прокурорской системы в свете Закона о прокуратуре СССР. –М., 1980.

13. Закон Украины “О прокуратуре”: Научно-практический комментарий. –Харьков, 1993. –С.24.

14. Лимская Декларация руководящих

принципов контроля // Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах: Аналитический обзор и сборник нормативных документов /Сост. Шохин С.О., Шлейников В.И. –М., 1998. –С.42-51.

15. Теория права и государства /Под ред. Г.Н. Манова. Учебник. –М.: Изд-во БЕК, 1996.

16. Brown L.N General principles of law and the English legal system New perspectives for a common law of Europe. –Leyden 1978. –P.173.

17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 8, 11, 16 Закону України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” (справа про свободу утворення профспілок) від 18.10.2000 р., № 11-рп/2000 // Офіційний вісник України, 2000. –№ 43. –Ст.1857.

18. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. –Х.: Консум, 2001. –656 с.

19. Ткаченко Ю.В. Проблеми конституційної законності в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук. –Харків, 2001.

Замченко А.О. Реалізація основних принципів права в діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю // Форум права. -2007. -№ 1. – С.64-69 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-1/07zaozpp.pdf>

Висвітлені ключеві питання щодо основних принципів, які знайшли своє відображення у законодавстві про працю, а також їх реалізації у процесі здійснення нагляду та контролю за охороною праці спеціально уповноваженими органами держави.

Замченко А.А. Реализация основных принципов права в деятельности органов надзора и контроля соблюдения законодательства о труде

Освещены ключевые вопросы относительно основных принципов, нашедших свое отображение в законодательстве о труде, а также их реализации в процессе осуществления надзора и контроля охраны труда специально уполномоченными органами государства.

Zamchenko A.A. Realization of main law principles in activity for bodies of supervision and the control in observance of the legislation on work

Key questions concerning the main principles found the display in the legislation on work, and also their realization are covered during realization of supervision and the control of labor safety specially authorized bodies of the state.