

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.45>

О. В. Кучер

кандидат юридичних наук,
Голова Державної регуляторної служби України
ORCID : <https://orcid.org/0000-0003-3742-2154>

ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

Актуальність статті полягає в тому, що забезпечення ефективного функціонування трудових та тісно пов'язаних із ними правовідносин, обумовлює необхідність здійснення контрольної-наглядової діяльності у відповідній сфері. Нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю мають державно-владне забарвлення, адже обидва типи діяльності реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами та передбачають реалізацію ними спеціальних заходів шляхом використання спеціального набору інструментів та засобів. Це в свою чергу свідчить про адміністративну природу правового статусу таких суб'єктів, що визначає специфіку його сутності та структури. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, розкрито сутність понять «статус», «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус». Запропоновано авторське визначення поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Виділено складові компоненти системи адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю та надано їм характеристику. Наголошено, що повноваження – це частина компетенції суб'єкта нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, а саме: заснована на функціях і завданнях цих суб'єктів сукупність передбачених законодавством прав та обов'язків вчинювати відповідні юридично-значимі дії. Тобто, у повноваженнях виражено той перелік доступних суб'єкту правових можливостей та інструментів, за допомогою яких він може реалізовувати покладені на нього напрями роботи і за рамки яких не може виходити. З'ясовано, що гарантії діяльності – це особливі, забезпечені державою умови функціонування суб'єктів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, які сприяють найефективнішому виконанню останніми покладених на них повноважень, а також надають захист від дій та ситуацій, що можуть обмежити законні можливості цих суб'єктів. Гарантії не полегшують роботу реалізаторів контрольної-наглядової діяльності, а підтримують її об'єктивність та незалежність, за рахунок обмеження будь-якого незаконного впливу, визначаючи особливі умови взаємодії цих суб'єктів із державою та суспільством.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, структура, нагляд і контроль, трудове законодавство.

Постановка проблеми. Забезпечення ефективного функціонування трудових та тісно пов'язаних із ними правовідносин, обумовлює необхідність здійснення контрольної-наглядової діяльності у відповідній сфері. Нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю мають державно-владне забарвлення, адже обидва типи діяльності реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами та передбачають реалізацію ними спеціаль-

них заходів шляхом використання спеціального набору інструментів та засобів. Це в свою чергу свідчить про адміністративну природу правового статусу таких суб'єктів, що визначає специфіку його сутності та структури.

Стан дослідження проблеми. Окремі проблемні питання, пов'язані із діяльністю суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю у своїх наукових працях досліджував цілий ряд науковців. Зокрема, слід вказати здобутки:

Л.Р. Білої-Тіунової, М.А. Бояринцевої, Ю.А. Дмитрієва, М.М. Добкіна, В.В. Лазарева, Б.І. Ольховського, П.П. Павличенко, І.Н. Пахомова, О.Ф. Скакун, С.Г. Стеценка, А.Ю. Якімова та багатьох інших. Втім, незважаючи на широке теоретичне підґрунтя проблема адміністративно-правового статусу у відношенні безпосередньо до суб'єктів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю не знайшла повного опрацювання у сучасній юридичній науці.

Саме тому метою статті є: визначити поняття та розкрити структуру адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

Виклад основного матеріалу.

Загальна важливість категорії «адміністративно-правовий статус» складається одразу із декількох моментів, які в сукупності є будівними цеглинами її дефініції. В першу чергу, етимологічним базисом поняття є слово «статус», яке вживається в літературі в різноманітних значеннях і в різних контекстах. Так, в словниках статус (від латинського «status» - стан справ, положення) – це стан, положення чогось взагалі. При цьому, в залежності від сфери наукових знань визначення поняття «статус» може варіюватись. Наприклад, у філософії статус розглядається, як співвідносний стан (позиція) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається низкою ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних, етнічних та інших) [1, с. 342]. Тож, в узагальненому розумінні статус – це показник місця суб'єкта у певній системі координат, наприклад, людини в соціумі, підприємства в економічній площині, спільноти чи організації на політичній арені і таке інше.

Статус у правовому середовищі набуває окремої специфіки, яку активно досліджують представники юридичної сфери. В загальному розумінні правовий статус – це регламентоване нормами права існуюче становище об'єкта в певній системі. Деякі вчені дають дефініцію правового статусу, виходячи з його структури: «Правовий статус - це юридичний вислів соціальної свободи особистості у вигляді системи прав та обов'язків; правовий ста-

тус – сукупність прав, свобод, обов'язків та відповідальності особистості» [2, с. 59].

Адміністративно-правовий статус є більш специфічною категорією, що зумовлено її зв'язком із конкретною галуззю права. Найчастіше вчені не надають «чисту» дефініцію адміністративно-правового статусу, а тлумачать категорію у відношенні до окремо взятого суб'єкту. Наприклад, І.Н. Пахомов характеризує адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування, відмічає наявність власних і делегованих повноважень, а також проявлення адміністративної правосуб'єктності у тому, що відповідна рада приймає нормативні та інші акти управління у формі рішень [3, с. 95-105; 4, с. 31].

На думку Ю.А. Дмитрієва, адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади – це найбільш характерний для адміністративного права правовий інститут. Специфіка адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади полягає в його винятковості. Автор відмічає, що органи виконавчої влади – що спеціально створювані для цілей реалізації завдань і функцій державного управління колективні утворення (організації, юридичні особи), наділені владними повноваженнями у певній сфері [5, с. 299].

Підсумовуючи аналіз компонентів дефініції поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства України наголосимо: це положення уповноважених на реалізацію контролю та нагляду за дотриманням законодавства про працю суб'єктів у межах адміністративно-правових відносин, яке визначає набір їх юридичних можливостей, особливості діяльності, а також специфіку взаємодії з іншими суб'єктами таких відносин.

Окрім того, адміністративно-правовий статус є структурованим, але на відміну від статусу суб'єкта в праві в цілому, до складових елементів відносяться не тільки права та обов'язки. На цей важливий факт неодноразово звертали увагу представники правової науки. Наприклад, Л.Р. Біла-Тіунова, аналізуючи адміністративно-правовий статус громадянина України дійшла висновку, що він є багаторівне-

вою і складно-елементною категорією, яку складає: галузевий статус у межах адміністративного права (з урахуванням особливостей галузі права, що складається з визначених елементів); спеціальний статус у межах адміністративного права (який аналогічно складається з конкретно визначених елементів), що у своїй сукупності утворюють єдиний та неподільний адміністративно-правовий статус громадянина України. Важливість і широке коло суспільних відносин, у межах яких громадян України наділено адміністративною правосуб'єктністю, та розвиток елементів механізму забезпечення прав цих суб'єктів опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики [6, с. 67-68].

Правовий статус передбачає відповіді на питання: а) органом якого рівня є даний орган: центральний, місцевий або міжтериторіальний; б) до якого виду органів належить за змістом своєї діяльності: орган влади, орган управління, правосуддя, яке офіційне найменування даного органу; в) хто його утворює, формує особовий склад; г) кому він підпорядкований, підзвітний, підконтрольний і перед ким, хто може відмінити, призупинити, змінювати і опротестувувати його акти; д) яка компетенція органу; є) хто йому підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, чиї акти він може відмінити, призупинити, змінювати і опротестувувати та інше; ж) яка юридична сила актів даного органу; з) які джерела фінансування; і) чи володіє правами юридичної особи [10].

На думку Т.О. Коломоець, адміністративно-правовий статус – це сукупність суб'єктивних прав і обов'язків закріплених нормами адміністративного права за певним органом. Водночас обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними [7, с. 64; 8].

На наш погляд, до елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю з огляду на запропоноване визначення та спільні аспекти наукових

концепцій щодо структури останнього, необхідно віднести:

1. Компетенцію суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. Слово «компетенція» загально характеризує коло питань, в яких особа має досвід, пізнання і може вирішувати їх найбільш кваліфіковано або ж здатність реалізувати свої повноваження в обсязі отриманих знань [9, с. 269]. В царині адміністративних правовідносин, наголосила О.Ю. Салманова, що будь-який орган влади наділяється певною компетенцією; визначення компетенції органу влади означає визначення меж його відання, в яких повинна розгортатися його діяльність, за яку він відповідає [10, с. 23]. Тобто, компетенція є комплексною категорією, яка визначає сукупність питань щодо вирішення яких спрямовано діяльність суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. Тобто, це своєрідний сектор суспільно-правових відносин, відання якого входить в поле зору останніх. Складається компетенції із закріплених законодавством завдань та функцій зазначених суб'єктів.

2. Повноваження суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. На наш погляд, категорія повноваження пов'язана із компетенцією, адже є об'єктивно-обумовленою останньою. І.П. Голосніченко та Д.І. Голосніченко вважають, що повноваження як соціальне явище – це володіння правами і обов'язками членів (члена) суспільства, переданих суб'єкту відносин в порядку та у спосіб, визначений соціальними правилами і нормами з метою реалізації в особистих або спільних інтересах особи делегувальника і можуть включати в себе право розпорядження її цінностями, право на загальнообов'язковій основі залучати до виконання суспільних доручень, та застосовувати у випадках, передбачених правилами суспільного життя, заходи примусу [11, с. 148; 12, с. 148]. За І.О. Васильєвою повноваження – це закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (в тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані «юрисдикційні» обов'язки). Центральне місце і переважну частину серед

повноважень органу виконавчої влади складають державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані [13, с. 17]. Отже, повноваження – це частина компетенції суб'єкта нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, а саме: заснована на функціях і завданнях цих суб'єктів сукупність передбачених законодавством прав та обов'язків вчинювати відповідні юридично-значимі дії. Тобто, у повноваженнях виражено той перелік доступних суб'єкту правових можливостей та інструментів, за допомогою яких він може реалізовувати покладені на нього напрями роботи і за рамки яких не може виходити.

3. Гарантії діяльності суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. Зазначимо, що слово «гарантія» походить від французької «garantie» - запорука, забезпечення. В узагальненому значенні гарантія – це явище, що забезпечує досягнення визначеного результату. Саме забезпечення будь-яких відносин, процесу є основною телеологічною ознакою поняття гарантій, сутнісний зміст якої спрямований на формування відповідної парадигмальної поведінки, своєрідного алгоритму дій, з метою досягнення відповідного результату [14, с. 85-86]. Таким чином, гарантії діяльності – це особливі, забезпечені державою умови функціонування суб'єктів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, які сприяють найефективнішому виконанню останніми покладених на них повноважень, а також надають захист від дій та ситуацій, що можуть обмежити законні можливості цих суб'єктів. Варто пояснити, що гарантії не полегшують роботу реалізаторів контрольно-наглядової діяльності, а підтримують її об'єктивність та незалежність, за рахунок обмеження будь-якого незаконного впливу, визначаючи особливі умови взаємодії цих суб'єктів із державою та суспільством.

4. Юридична відповідальність суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. Даний елемент адміністративно-правового ста-

туса має важливе значення, адже передбачає, свого роду, стримування діяльності суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в законних рамках. М.Н. Марченко підкреслює, що юридичною відповідальністю називається застосування до особи, що вчинила правопорушення, заходів державного примусу, передбачених санкцією порушеної норми, в установленому для цього процесуальному порядку [15, с. 315]. Враховуючи викладене, юридична відповідальність суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю – це особливий набір юридичних обов'язків, які передбачають застосування до суб'єктів контрольно-наглядової діяльності негативних та найбільш суворих заходів державного примусу у разі порушення останніми прав та законних інтересів інших суб'єктів права внаслідок дій, що мали суспільно-шкідливі, або небезпечні наслідки.

Висновки. Таким чином, саме у представленій чотирьох-елементній структурі виражено особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. Кожна структурна складова даного статусу надає точне теоретичне та практичне уявлення про зміст та особливості їх діяльності. Компетенція та повноваження характеризують сектор суспільно-правових відносин, напрями і межі роботи вказаних суб'єктів, в той час як гарантії діяльності та юридична відповідальність – це підтримувані державою умови ефективності роботи та обов'язки щодо її стримування в рамках вимог законодавства України. Окреслення та обґрунтування структури адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю дозволяє значно точніше та правильніше встановити їх кількісний склад та визначити роль в контексті відносин пов'язаних із здійсненням контрольно-наглядовою діяльністю.

Список використаних джерел:

1. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. К. : Головна редколегія УРЕ, 1973. 560 с.
2. Добкін М.М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад:

- дисертація. Київ: Київський міжнародний університет. 2009. 213 с.
3. Петюх В.М. Інноваційна модель розвитку служби зайнятості: характеристика та особливості. Державне управління та державна служба зайнятості (питання теорії та виклики практики). / Петюх В.М., Щетініна Л.В.; за заг. ред. В.О. Храмова; упоряд. А.В. Казановський, Е.М. Кучменко, В.О. Храмов. К.: ІПК ДСЗУ, 2008. 364 с.
 4. Зезека Н.О. Адміністративно-правовий статус Державної служби зайнятості України: дисертація. Київ: Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». 2009. 278 с.
 5. Сокурєнко В.В. Поняття адміністративно-правового статусу органів публічного управління в сфері оборони. *European political and law discourse*. 2015. Volume 2, Issue 4. С.297 – 301.
 6. Біла-Тіунова Л.П. Адміністративно-правовий статус громадянина України. *Juris Europensis Scientia*. 2020. Випуск 3. С.64–68.
 7. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.]. К: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
 8. Безпалова О.І. Горбач Д.О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. *Форум права*. 2017. № 5. С. 31–38.
 9. Дробот І.О. Теоретико-методологічні засади гарантування місцевого самоврядування в Україні: дисертація. Київ: Національна академія державного управління при Президентові України. 2010. 400 с.
 10. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2016. 455 с.
 11. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право* : збірник наукових праць. 2011. № 1 (9). С. 147–155.
 12. Фелик В.І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України: дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2017. 479 с.
 13. Васильєва І.О. Контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ: дисертація. Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 2010. 253 с.
 14. Прієшкіна О.В. Конституційний лад України та його роль у становленні та розвитку місцевого самоврядування: дисертація. Одеса: Одеський національний університет імені І.І. Мечникова. 2009. 499 с.
 15. Бандурка О.О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти: дисертація. Київ: Київський міжнародний університет. 2007. 499 с.

Kucher O. The concept and structure of the administrative-legal status of supervisory and control subjects in the field of labor legislation

The relevance of the article lies in the fact that ensuring the effective functioning of labor and closely related legal relations necessitates the implementation of control and supervisory activities in the relevant field. Supervision and control over compliance with labor legislation has a state-authority color, because both types of activities are implemented by specially authorized entities and involve the implementation of special measures by them using a special set of tools and means. This, in turn, testifies to the administrative nature of the legal status of such subjects, which determines the specificity of its essence and structure. The article explores the essence of the concepts of "status," "legal status," and "administrative-legal status" based on the analysis of scientific views. The author provides an original definition of the concept of the administrative-legal status of supervisory and control subjects responsible for enforcing labor legislation. The article identifies the constituent components of the system of administrative-legal status of supervisory and control subjects in ensuring compliance with labor legislation and provides a characterization of these components. It is emphasized that the authority is part of the competence of the subject of supervision and control over compliance with labor legislation, namely: based on the functions and tasks of these subjects, the set of rights and obligations provided by law to perform relevant legally significant actions. That is, the authority expresses the list of legal possibilities and tools available to the subject, with the help of which he can implement the areas of work entrusted to him and beyond which he cannot go. It was found that guarantees of activity are special,

state-supplied conditions for the functioning of subjects of supervision and control over compliance with labor legislation, which contribute to the most effective performance by the latter of the powers entrusted to them, and also provide protection against actions and situations that can limit legal capabilities of these subjects. Guarantees do not facilitate the work of the implementers of control and supervision activities, but support their objectivity and independence, due to the limitation of any illegal influence, determining the special conditions of interaction of these subjects with the state and society.

Key words: *administrative-legal status, structure of supervision and control, labor legislation.*