

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-02>

УДК 35:349.2

*Древал ь Юрій Дмитрович,**доктор наук з державного управління, професор,  
провідний науковий співробітник відділу планування та координації  
науково-правових досліджень**Національної академії правових наук України,  
вулиця Пушкінська, 70, м. Харків, 61024, Україна**<https://orcid.org/0000-0002-7347-9433>*

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ

**Анотація.** Предметом аналізу визначено основоположні засади участі Верховної Ради України в державному управлінні сферою охорони праці. Базовим у даному разі визнано положення про те, що український парламент отримує від народу представницький мандат для реалізації власних повноважень у сфері законотворчості та для виконання інших функцій (насамперед, контрольної). Якраз на основі законотворчості формується правове поле заходів, спрямованих на забезпечення життя і здоров'я працівників. У розрізі виконання контрольної функції найперше на увагу заслуговують проведення «години запитань», діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та парламентські слухання, які безпосередньо стосуються вдосконалення правозастосування у сферах безпеки і гігієни праці.

**Ключові слова:** парламент, державне управління, безпека і гігієна праці, функції парламенту, парламентські слухання.

**Постановка проблеми.** Згідно з приписами ст. 3 Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. У ст. 43 наведеного нормативно-правового акта найвищої юридичної сили окремо наголошується на тому, що держава «створює умови для повного здійснення громадянами права на працю...», і «кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці...». Власне, і органи державної влади та посадові особи мають діяти відповідно до наведених приписів, забезпечуючи неухильне дотримання правових норм найвищої юридичної сили. У даному разі на першочергову увагу заслуговує питання щодо участі Верховної Ради України у державному регулюванні сферою охорони праці, що має окрім іншого і важливе методологічне значення.

**Як цитувати:** Древал ь Ю. Д. Методологічні засади участі Верховної Ради України в державному управлінні охороною праці. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 19–25 DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-02>

**In cites:** Dreval, Y.D. (2023). Methodological principles of the participation of the Supreme Council of Ukraine in the state administration of the sphere of labor protection. *State Formation*, no. 1 (33), 19–25. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-02> [in Ukrainian].

Дійсно, сучасна методологія – це насамперед система принципів і прийомів побудови наукового знання, що і зумовлює необхідність приділення першочергової уваги базовим засадам розвитку будь-якої сфери суспільних відносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Природно, що проблематика участі Верховної Ради України в державному регулюванні сфери охорони праці перебуває в центрі уваги фахівців з трудового права та права соціального забезпечення (див., напр., розвідки С. Вавженчука, В. Жернакова, І. Жигалкіна, М. Іншина, К. Мельника, В. Щербини, О. Яковлева та деяких інших дослідників). Дійсно, дослідження будь-яких сфер соціально-трудова відносин будується на правових нормах найвищої юридичної сили. При цьому слід враховувати і те, що в базовому Законі України «Про охорону праці» серед «заходів» та «засобів», які спрямовані на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності, якраз правовий механізм поставлено на чільне місце.

**Виділення невирішених проблем.** Водночас слід зауважити, що предмет окресленої проблематики з чітким виокремленням значущості ролі парламенту у врегулюванні будь-яких сфер суспільних та соціально-трудова відносин водночас відзначається і міждисциплінарним аспектом, відносячись окрім іншого і до правового поля науки конституційного права. Це окрім іншого має не лише яскраво виражений позитивний ефект у вигляді комплексного дослідження проблеми, але і становить суттєву науково-методологічну проблему. Дійсно, відповідні дослідження у науці трудового права загалом обмежуються правовими засадами чи нормативно-правовим забезпеченням сфери охорони праці, а конституційного права – загальними повноваженнями та функціями законодавчої гілки влади. За цієї причини, образно кажучи, і «провисає» окреслена у назві рукопису проблематика (адже її окремі аспекти знаходяться не лише «на межі», але частково і «на периферії» окремих наукових галузей).

**Метою дослідження,** з урахуванням зазначеного, визначено уточнення методологічних засад місця українського парламенту в державному регулюванні сферою охорони праці.

**Виклад основного матеріалу.** Зміст правової категорії «право на працю» не обмежується виключно доступом громадян до працевлаштування та наділяється низкою змістовних характеристик. Серед них – і право на охорону праці (чи, відповідно до сучасного тлумачення англійської категорії «*safety and health*» – «право на здоров'я і безпеку працівників» чи «безпеку та здоров'я на роботі»). Фахівці у сфері трудового права останнім часом все частіше наголошують на тому, що «реалізація права на працю пов'язана із створенням належних, здорових і безпечних умов праці...» (див., напр.: [1, с. 14]). У даному разі доцільно звернути увагу і на співвідношення категорій «праця» та «робота» (праця, на що вказується в сучасній літературі, це невід'ємна функція людського існування і буття; робота – зовнішня форма, у якій реалізується праця і яку створює держава [2]).

Конституційні приписи не лише відносять безпечні і здорові умови праці до базових позитивних прав, але і вказують на обов'язок органів державної влади та посадових осіб сприяти повноцінному забезпеченню наведеного права.

Найперше у даному разі на увагу заслуговує діяльність українського парламенту – Верховної Ради України, яка окрім прямого призначення у вигляді законотворчості здійснює декілька інших функцій державної ваги: представницьку, контрольну, установчу та деякі інші. Все це свідчить про те, що парламентові належить ключова роль у врегулюванні будь-якої частки суспільних відносин, у тому числі – і в сфері охорони праці.

До речі, якраз загальнонародне представництво надає парламенту право та можливість здійснювати усі інші функції, забезпечуючи легальність та легітимність прийнятих рішень. У конкретному ж чи функціональному розумінні, представницька функція Верховної Ради являє собою вид діяльності парламенту України, що полягає в представництві Українського народу у здійсненні законодавчої влади шляхом виявлення, узагальнення, узгодження, формування, реалізації та захисту його інтересів.

Кодекс законів про працю, а також Закони України «Про охорону праці» та «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» сукупно створюють основи правового поля державного регулювання сферою охорони праці. У даному разі слід відзначити і значущість усіх стадій законотворчого процесу, які мають забезпечувати якісну підготовку законопроектів та контроль за їхнім виконанням. Першочергово це стосується початкової стадії законотворчості, а саме детального вивчення правовідносин у даному разі сфери охорони праці, виявлення наявних проблем правозастосування та особливостей сучасного розвитку соціально-трудових відносин, які потребують правового регулювання (стрімкого поширення неформальних трудових відносин, віддаленої чи дистанційної роботи, загострення проблеми соціального захисту окремих категорій працівників тощо).

Так, починаючи з 2003 року і до сьогодні до процесу обговорення численних проектів Трудового кодексу долучаються не лише законодавці та фахівці з трудового права, але і представники громадських організацій та інші зацікавлені особи. Предметом додаткової уваги та наукових дискусій стали питання щодо основних принципів правового регулювання трудових відносин, соціальних гарантій, додаткових гарантій окремих категорій працівників, особливостей правового регулювання дисципліни праці, відповідальності учасників тристороннього діалогу, особливостей оформлення та розірвання трудового договору тощо.

Для прикладу врахування особливостей сучасного стану соціально-трудових відносин у законотворчості доцільно навести якраз новели сучасного законодавства у сфері охорони праці, зокрема щодо безпосередньої відповідальності роботодавця при укладенні трудового договору про дистанційну та надомну роботу обов'язку систематичного проведення інструктажу (навчання) працівника з питань охорони праці і протипожежної

безпеки в межах використання таким працівником обладнання та засобів, рекомендованих або наданих роботодавцем, а також відповідальності за безпечність і належний технічний стан обладнання та засобів виробництва, що передаються працівнику для виконання дистанційної роботи. З іншого боку, працівник при виконанні роботи за трудовим договором про дистанційну роботу, про надомну роботу самостійно визначає своє робоче місце та несе відповідальність за забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці на ньому... (витяг з ст. 13 та 14 Закону України «Про охорону праці», зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правового регулювання дистанційної, надомної роботи та роботи із застосуванням гнучкого режиму робочого часу» від 04.02.2021 р. № 1213-IX [3]).

На окрему увагу у даному разі заслуговує і контрольна функція парламенту, яка першочергово спрямовується на дотримання законності з боку виконавчої влади та посадових осіб (основні форми: депутатські запити та звернення народних депутатів, проведення години запитань до Уряду (чи «Днів уряду»), виконання контрольної функції парламентськими комітетами, діяльність Рахункової палати, тимчасових спеціальних та слідчих комісій, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини).

Якраз через Уповноваженого з прав людини Верховною Радою України здійснюється парламентський контроль за забезпеченням прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Кожного року Секретаріат Уповноваженого з прав людини розглядає та обробляє більш ніж 60000 звернень, у тому числі і з питань порушень у сфері трудового законодавства. Наприклад, у 2021 році до Уповноваженого з прав людини надійшло 2141 повідомлення від громадян щодо порушення трудових прав та прав застрахованих осіб, за результатами розгляду яких було направлено 670 запитів до органів державної влади та місцевого самоврядування, здійснено три моніторинги Держпраці та її окремих територіальних органів [4, с. 210].

У розрізі реалізації контрольної функції важлива роль належить і парламентським слуханням, які проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання.

Для прикладу можна назвати зміст парламентських слухань «Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян» (від 10 грудня 2008 р.) та «Про стан промислової безпеки та охорони праці» (від 17 листопада 2010 р.). Зокрема, під час проведення парламентських слухань «Про стан промислової безпеки та охорони праці» було подано та оголошено 28 доповідей, було також подано та опубліковано 8 невіголошених виступів [5]. У проекті рекомендацій цих слухань міститься значна кількість пропозицій, спрямованих на вдосконалення діяльності органів публічної влади у сферах охорони праці та промислової безпеки: власне Верховної Ради України, а також Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Зокрема, Верховній Раді України рекомендувалося забезпечити прийняття Трудового кодексу України, законів про промислову безпеку, про професійний розвиток персоналу на виробництві, про соціальний діалог, про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування та інших законодавчих актів, спрямованих на адаптацію законодавства України до міжнародних норм (у даному разі слід відзначити, що в подальшому деякі з наведених рекомендацій було взято до відома та частково реалізовано, а деякі – відхилено) [6].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Верховній Раді України відводиться чільне місце у державному регулюванні будь-якої частки суспільних відносин, у тому числі – і сфери охорони праці. Природно, що непересічне значення відводиться законодавчим засадам створення та забезпечення безпечних умов праці, а також різнобічних аспектів соціального захисту працівників. Проте, на що слід звернути особливу увагу, у даному разі важливе значення має відводитися також і іншим парламентським функціям, насамперед контрольній та установчій. На виконання зазначених та деяких інших функцій парламент отримав представницький мандат від народу України, обираючись на основі загальнонародних і рівних виборів, що проводяться на основі таємного голосування.

Відтак додатково підтверджується положення щодо наявності системних та структурно-функціональних ознак державного управління охороною праці: системністю охоплюються всі органи публічної влади, які відповідно до власних повноважень тією чи іншою мірою впливають на зазначену сферу соціально-трудова відносин (від Верховної Ради України, Президента України і до органів публічної влади всіх рівнів); структурно-функціональне управління забезпечують ті органи публічної влади та управління, які наводяться у Розділі VI базового Закону України «Про охорону праці» (Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Рада міністрів АРК; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування).

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Костюк В. Л. Конституційне право на працю у новітніх умовах сьогодення: науково-правовий аспект. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Сер. : Право. 2014. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Choasp\\_2014\\_2\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Choasp_2014_2_19)
2. Вавженчук С. Я. Право на працю як основоположне конституційне трудове право. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2010. № 17. С. 79–88.
3. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>
4. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина. 2021 рік. Київ, 2022 р. 426 с. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2021.pdf>

5. Про стан промислової безпеки та охорони праці: Парламентські слухання / 17 листопада 2010 року. URL: [http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par\\_sl/sl1711110.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl1711110.htm)

6. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: Про стан промислової безпеки та охорони праці: Постанова Верховної Ради України [Проект]. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/df5q800a?an=5&ed=2010\\_12\\_03](https://ips.ligazakon.net/document/view/df5q800a?an=5&ed=2010_12_03)

*Стаття надійшла до редакції 11.05.2023 р.*

*Стаття рекомендована до друку 13.06.2023 р.*

**Dreval Y. D.,**

*Doctor in Public Administration, Full Professor,*

*Leading researcher of the Department of Planning and Coordination of Scientific and Legal Research of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*

*70 str. Pushkinska, Kharkiv, 61024, Ukraine*

<http://orcid.org/0000-0002-7347-9433>

## **METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF THE PARTICIPATION OF THE SUPREME COUNCIL OF UKRAINE IN THE STATE ADMINISTRATION OF THE SPHERE OF LABOR PROTECTION**

**Annotation.** The subject of analysis defines the fundamental principles of participation of the Ukrainian Parliament in the state administration of the sphere of labor protection. The basic in this case is that the Parliament receives from the people a representative mandate for the exercise of their powers in the field of lawmaking and the performance of other functions (first of all, control). The problem of the participation of parliament in the state regulation of labor protection is the focus of specialists in labor law and social security law. Indeed, the study of any spheres of social and labor relations is based on the legal norms of the highest legal force.

The purpose of the research is to clarify the methodological foundations of the place of the Ukrainian parliament in the state regulation of labor protection.

Constitutional prescriptions not only refer to safe and healthy working conditions as basic positive rights but also indicate the duty of state authorities and officials to contribute to the full provision of this right. First of all, in this case, the activity of the Ukrainian parliament - the Verkhovna Rada of Ukraine, which, in addition to its direct appointment in the form of law-making, performs several other functions of state importance: representative, control, establishing, and some others. All this shows that the parliament has a key role in regulating any part of social relations, including in the field of labor protection. As a result of the law-making activity of the parliament, the legal basis of regulation in the field of labor protection is created. The control function of the parliament, primarily aimed at compliance with the law by the executive power and officials, also deserves special attention.

The Ukrainian Parliament has a prominent place in the state regulation of any part of social relations, including the sphere of labor protection. Unparalleled importance is given to the legislative principles of creating and ensuring safe working conditions. However, in this case, critical importance should also be given to other parliamentary functions.

**Keywords:** *parliament, public administration, occupational safety and health, functions of parliament, parliamentary hearings.*

## **REFERENCES**

1. Kostyuk, V.L. (2014). Konstytutsiynе pravo na pratsyu u novitnikh umovakh sohodennya: naukovо-pravovyy aspekt [The constitutional right to work in the modern conditions of today: scientific and legal aspect]. *Chasopys Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiya»*. Ser.: Pravo. – Journal of the National University "Ostroh Academy". Ser.: Right. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Choasp\\_2014\\_2\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Choasp_2014_2_19) [in Ukrainian].

2. Vavzhenchuk, S.Ya. (2010). Pravo na pratsyu yak osnovopolozhne konstytutsiynе trudove pravo [The right to work as a fundamental constitutional labor right]. *Aktualni problemy prava: teoriya i praktyka – Actual problems of law: theory and practice*. 1, 79–88 [in Ukrainian].

3. Pro okhoronu pratsi: Zakon Ukrayiny vid 14.10.1992 r. No. 2694-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>

4. Shchorichna dopovid Upovnovazhenoho Verkhovnoyi Rady Ukrayiny z prav lyudyny pro stan doderzhannya ta zakhystu prav i svobod lyudyny i hromadyanyna. 2021 rik. [Annual report of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine on the state of observance and protection of human and citizen rights and freedoms. 2021 year]. Kyiv, 2022 r. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2021.pdf>

5. Pro stan promyslovyi bezpeky ta okhorony pratsi: Parlament·ski slukhannya. 17 lystopada 2010 roku [On the state of industrial safety and occupational health: Parliamentary hearing. November 17, 2010.] URL: [http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par\\_sl/sl1711110.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl1711110.htm)

6. Pro Rekomendatsiyi parlament·skykh slukhan na temu: Pro stan promyslovyi bezpeky ta okhorony pratsi: Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [Proekt]. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/df5q800a?an=5&ed=2010\\_12\\_03](https://ips.ligazakon.net/document/view/df5q800a?an=5&ed=2010_12_03)

*The article was received by the editors 11.05.2023.*

*The article is recommended for printing 13.06.2023.*

