

УДК: 35.072.2:349.2:342.9

**32 Адміністративне право та процес  
ЩОДО ОСНОВНИХ ЗАВДАНЬ ТА ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ  
ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА  
ПРО ПРАЦЮ**

**Дворник С.І**

Аспірант юридичного факультету  
Сумського державного університету  
[SergeyDvornik@mail.ru](mailto:SergeyDvornik@mail.ru)

**Анотація:** В статті розглянуто аналіз механізму нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, а також розбіжності та суміжності між цими поняттями.

**Ключові слова:** *Державний нагляд, контроль.*

**Анотация:** В статье рассмотрен анализ механизма надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, а также разногласия или совместимости этих понятий.

**Ключевые слова:** Государственный надзор, контроль.

**Annotation:** In the article the analysis of the mechanism of supervision and control over observance of labour legislation, as well as differences and relationship between these concepts.

**.Key words:** State supervision and control.

На сьогоднішній день державний нагляд і контроль займає особливе місце серед способів захисту трудових прав працівників, оскільки при його здійсненні використовуються сила державного (правового) впливу на роботодавців, їх представників, що змушує їх до обов'язкового виконання розпоряджень повноважних органів з усунення виявлених порушень, і, крім того, заходи державного примусу - притягнення винних в порушенні трудового законодавства до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності у відповідних випадках [1, с. 440].

Статтею 260 Кодексу законів про працю України, передбачається, що Державний нагляд за додержанням законодавчих та інших нормативних актів

про охорону праці здійснюють: Державний комітет України по нагляду за охороною праці; Державний комітет України по нагляду за охороною праці; Державний комітет України з ядерної та радіаційної безпеки; органи державного пожежного нагляду Міністерства надзвичайних ситуацій України; органи та заклади санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України [2].

Слід відзначити, що в науці трудового права відносини нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю досліджуються також в поєднанні. Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю визначають як діяльність компетентних державних та громадських органів чи їх представників, спрямована на захист трудових прав працівників. У процесі цієї діяльності вони попереджують і виявляють порушення законодавства про працю з боку роботодавця, уповноважених ним осіб і працівників, поновлюють трудові права працівників та притягують до відповідальності винних у порушенні цих прав [3, с.475-476]. Державний нагляд і контроль - діяльність повноважних державних органів, направлена на перевірку відповідності трудовому законодавству дій роботодавців по управлінню працею (встановленню умов праці і застосуванню норм трудового законодавства, інших нормативних правових актів, колективних договорів, угод), запобігання і виявлення порушень, притягнення до відповідальності винних в порушеннях працедавців та їх представників [1, с. 441].

На думку П. Д. Пилипенко, терміни «нагляд» і «контроль» вживаються у законодавстві переважно як рівнозначні, адже і нагляд, і контроль охоплюють вищеназвані види діяльності. Однак зазначена діяльність має відмінності за своїм характером, метою та результатом [3, с. 476].

На думку автора, оскільки правова природа державного нагляду лежить в площині адміністративного права, то з метою дослідження поняття та сутності державного нагляду за додержанням законодавства про працю, доцільно розглянути правові позиції вчених адміністративного права. Загальна наука під державним наглядом розуміє систему державних органів

та інспекцій які здійснюють нагляд та контроль за дотриманням законодавства, інших норм і правил в окремих галузях народного господарства [4, с. 332]. Розрізняють судовий, конституційний, прокурорський нагляд та окремі види адміністративного нагляду (санітарний, пожежний, екологічний, гірничотехнічний та інші). Органи державного нагляду, які наділені надвідомчими повноваженнями, у межах своєї компетенції можуть застосовувати заходи впливу щодо об'єктів нагляду. До повноважень державних органів, що здійснюють нагляд, належать запобігання правопорушенням, їх припинення та притягнення винних осіб до відповідальності [5, с. 140].

В.М. Гаращук розглядає контроль як складову частину (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку як таку діяльність, що полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів. В свою чергу, метою нагляду є виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності, без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміні чи скасування актів управління [6, с. 223-224].

В.Г. Афанасьєв підкреслює, що «контрольно-наглядова діяльність як функція управління – це робота із спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам; виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання. Виявляючи відхилення та їх причини, визначаються шляхи корегування організації об'єкта управління, засобів впливу на об'єкт із метою подолання

відхилень, усунення перешкод на шляху оптимального функціонування системи» [7, с. 125].

На думку Д.М. Бахраха, наглядова діяльність – складова частина державного управління. Її головне завдання – забезпечити якість продукції, послуг і безпеку громадян суспільства, держави. Відомо, що контроль містить у собі нагляд за законністю і доцільністю діяльності, її оцінку з позицій соціально-політичних, організаційно-технічних, наукових, правових. Але в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, виконання обов'язків підприємствами та організаціями, контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються – їм надається можливість здійснювати лише нагляд. У тих же випадках, коли між перевіряючими і тими, хто перевіряється немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду потрібне для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів влади, які не відповідають за її наслідки [8, с. 40].

Як бачимо, при характеристиці адміністративного нагляду серед вчених спостерігається розбіжність: чи нагляд є різновидом контролю, чи виступає рівнозначним з ним явищем. Так, при аналізі змісту поняття «адміністративний нагляд» Ф.С. Разаренов у якості методологічної основи використовує ознаку відсутності організаційної підпорядкованості у суб'єктів нагляду і піднаглядних об'єктів [9, с. 71]. У зв'язку з цим він відзначає схожість нагляду і зовнішнього позавідомчого контролю, що виявляється також і в тому, що нагляд і зовнішній контроль здійснюються не за всіма сторонами діяльності піднаглядного і підконтрольного об'єкта, а лише за певними і з певних питань (наприклад, за дотриманням встановлених правил). Зближує їх і те, що при виявленні порушень і органи нагляду, і органи зовнішнього контролю вживають заходів щодо їх усунення і притягнення порушників до відповідальності. Розбіжність між ними полягає насамперед в обсязі їх компетенції. Органи зовнішнього контролю мають ширшу компетенцію: вона містить у собі перевірку не лише з точки зору правильності, але й доцільності контрольованої діяльності, у той час як

органи адміністративного нагляду перевіряють лише законність дій конкретного об'єкта нагляду [9, с. 75]. Вчений зазначає, що повноваження органів адміністративного нагляду обмежуються лише спостереженням за тим, як піднаглядні органи або особи виконують покладені на них обов'язки у відповідній галузі управління, при цьому органи нагляду не втручаються в інші сторони їх діяльності. Розбіжність між зовнішнім державним контролем і адміністративним наглядом Ф.С. Разаренов також вбачає і в характері повноважень суб'єктів [9, с. 75]. Органи зовнішнього державного контролю мають права надавати дозволи, давати вказівки щодо усунення виявлених недоліків, призупиняти роботу всього підприємства, окремих агрегатів, машин, притягати винних до дисциплінарної та кримінальної відповідальності. В свою чергу органи адміністративного нагляду мають менший обсяг повноважень: ставити обов'язкові вимоги з виконання певних правил, відвідувати піднаглядні об'єкти, застосовувати відповідні санкції [9, с. 77-78]. На підставі названих особливостей, Ф.С. Разаренов робить висновок, що адміністративний нагляд «є самостійним, організаційно-правовим засобом забезпечення законності в державному управлінні і являє собою систематичний нагляд за точним і неухильним дотриманням законів і актів, заснованих на законі, здійснюваний органами управління стосовно підвідомчих їм питань і спрямований на попередження, виявлення і припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності» [9, с. 74].

Як специфічну форму надвідомчого контролю, і як метод діяльності органів зовнішнього державного контролю розглядає адміністративний нагляд Н.Г. Саліщева [10, с. 180; 186]. Зміст адміністративного нагляду, на її думку, полягає в перевірці виконання встановлених державою правил і норм, що забезпечують нормальне функціонування цієї галузі управління. Для адміністративного нагляду характерне також те, що здійснюючий його орган (та або інша державна інспекція), не перевіряє всю роботу підконтрольного об'єкту, а зосереджує свою увагу лише на виконанні порівняно незначної

кількості норм і правил. Органи адміністративного нагляду мають право давати обов'язкові до виконання розпорядження, робити перевірки й обстеження, видавати дозволи, розробляти спеціальні норми і правила. Адміністративний нагляд за непідпорядкованими органами управління припускає також спеціальні повноваження в галузі застосування заходів адміністративного впливу. Як і зовнішній контроль, адміністративний нагляд «часто виключає можливість безпосереднього оперативного втручання в сам управлінський процес» [10, с. 180].

При розгляді змісту адміністративного нагляду М.С. Студенікіна також співвідносить його із зовнішнім або надвідомчим контролем, оскільки і контроль, і нагляд поширюються на об'єкти незалежно від їх відомчої підпорядкованості [11, с. 18]. Разом з тим автор виділяє і специфічні риси адміністративного нагляду, властиві лише йому: вузькість сфери здійснюваного нагляду, обумовлена групою однорідних норм, правил, вимог; обмеження меж його компетенції перевіркою лише законності дій конкретного об'єкта; застосування заходів адміністративного впливу. З огляду на ці обставини, М.С. Студенікіна визначає адміністративний нагляд як різновид надвідомчого контролю, як форму активного нагляду, що супроводжується застосуванням у потрібних випадках заходів адміністративно-владного характеру [11, с. 19-20]. Такий висновок вчена робить виходячи із загальної цільової спрямованості контрольної і наглядової діяльності, відсутності організаційної підпорядкованості у відношеннях між суб'єктом і об'єктом нагляду, наявності певних повноважень по втручання в оперативну діяльність піднаглядного об'єкту.

Таким чином, розбіжність між контролем і адміністративним наглядом чітко виявляються при розгляді сутності контролю й адміністративного нагляду. На думку автора, зміст нагляду має за мету підтримання заданого правового режиму, громадського порядку в належному стані. При цьому, характерною ознакою нагляду є саме відсутність організаційної підпорядкованості об'єкта нагляду суб'єкту наглядової діяльності та

неможливість втручання в оперативну діяльність піднаглядного суб'єкта. Крім того, органи державного нагляду наділені повноваженнями самостійного застосування заходів державного примусу у випадках виявлення правопорушень або виникнення погроз безпеки різноманітним об'єктам.

Отже, підсумовуючи викладене і виділяючи найістотніші, найхарактерніші ознаки державного нагляду за додержанням законодавства про працю, його визначення можна сформулювати так: державний нагляд за додержанням законодавства про працю – це особливий вид державної управлінської діяльності, здійснюваної спеціальними органами виконавчої влади стосовно організаційно не підпорядкованих підприємств, установ, організацій, посадових осіб і працівників у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил, вимог, з використанням комплексу засобів впливу для попередження, виявлення і припинення правопорушень, а також притягнення винних до відповідальності. Нагляд за додержанням законодавства про працю є особливою правозастосувальною діяльністю спеціально уповноважених органів, яка спрямована на захист трудових прав суб'єктів трудових правовідносин.

### **Література:**

1. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. №393/96-ВР // Голос України, 1996, №199.
2. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 02.06.2010 р.
3. Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 р. №2464-VI // Офіційний вісник України, 2010, №61, ст. 2108.
4. Указ Президента України від 06.04.2011 р. №386/2011 «Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці» // Урядовий кур'єр, 2011, №71.
5. Указ Президента України від 06.04.2011 р. №408/2011 «Про Положення

про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України» // Урядовий кур'єр, 2011, №76.

6. Указ Президента України від 30.03.2012 р. №237/2012 «Деякі питання діяльності Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва» // Урядовий кур'єр, 2012, № 65.

7. Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. №70 «Про реалізацію статей 19 і 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» // Урядовий кур'єр, 2007, №33.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.06.2004 р. №766 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» // Урядовий кур'єр, 2004, №119.

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.2012 р. №306 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» // Урядовий кур'єр, 2012, №76.

10. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.2010 р., №1059 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності суб'єктами господарювання у частині додержання вимог законодавства про працю та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» // Урядовий кур'єр, 2010, №220.

11. Указ Президента України від 06.04.2011 р. №392/2011 «Питання Державної інспекції техногенної безпеки України» // Офіційний вісник України, 2011, N 29 (26.04.2011), ст. 1229.



Дворник С.І. Щодо основних завдань та функцій органів державного нагляду за додержанням законодавства про працю / С.І. Дворник // The genesis of genius: науково-періодичне професійне видання. - Женева (Швейцарія): Міжнародний науково-практичний конгрес економістів та правників, 2014. - С. 82-87