

Дворник С.І.,  
кандидат юридичних наук,  
заступник директора  
Комунального підприємства  
Сумської обласної ради «Паливокомуненерго»

УДК 349.2:331.212.2:[331.56+331.556.4]

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ НОРМАМИ ТРУДОВОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ

**Постановка проблеми.** Державний апарат знаходиться у постійному розвитку, підлягає систематичним змінам, спричиненими реформами, що постійно супроводжують правову систему. Розвиток суспільних відносин знаходиться у постійному динамічному русі, чим викликають потребу правового регулювання, його вдосконалення, це стосується і трудових правовідносин і правовідносин у сфері державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю. Відповідно до Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» № 5/2015 від 12 січня 2015 року, нашою державою обрано відповідний вектор розвитку, який полягає у «забезпеченні проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищенні стандартів життя» [10]. Реформування апарату держави з метою підвищення якості стандартів життя, не оминуло і сферу трудових відносин, це стосується і сфери державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, особливо в питаннях її тінізації, протидії неоформленому працевлаштуванню тощо.

До проблеми правового регулювання державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю зверталися як учені-адміністративісти, так і науковці з трудового права, серед яких такі: Д.Н. Бахрах, Н.Б. Болотіна, В.Я. Буряк, В.С. Венедіктов, Р.І. Денисов, А.С. Мельник, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко та ін..

**Мета і завдання.** Метою статті є порівняльний аналіз правового регулювання у сфері державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю нормами адміністративного та трудового права, з'ясування їх сутності.

Для досягнення поставленої мети автором досліджено предмет трудових та адміністративних правовідносин, щоб чітко встановити межі правового регулювання державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю нормами трудового та адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** Проблеми правового регулювання державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю викликають дискусії у науці як адміністративного, так і трудового права. У теорії трудового права такі дискусії виникають із проблеми визначення предмета трудових правовідносин. Зокрема у науці трудового права прийнято включати в систему суспільних відносин, що становлять предмет трудового права,

крім власне трудових правовідносин, також велику групу відносин, тісно пов'язаних із трудовими, які передують, супроводять або витікають з останніх. До них належать такі: «організаційно-управлінські відносини у сфері праці; відносини щодо забезпечення зайнятості, профорієнтації і працевлаштування; професійного відбору, професійної підготовки й підвищення кваліфікації кадрів безпосередньо на виробництві; соціально-партнерські відносини; нагляду і контролю за охороною праці й додержанням трудового законодавства; розгляду трудових спорів» [1]. Наприклад, відносини щодо контролю і нагляду за додержанням трудового законодавства професор Р.З. Лівшиць зараховує до відносин, що функціонують одночасно з трудовими [11, с. 21]. На думку О.В. Смирнова, «в систему суспільних відносин, що складають предмет трудового права, окрім власне трудових, входять також відносини, які тісно пов'язані з ними (передують, супроводжують або витікають із них). Серед них автор виділяє відносини з нагляду та контролю (зокрема профспілкового) за додержанням трудового законодавства (зокрема законодавство про охорону праці)» [12, с. 10–11]. Так, у процесі діяльності компетентних державних органів з нагляду за станом охорони праці та додержанням трудового законодавства в організаціях ці органи вступають у правові відносини з організаціями, підприємцями, посадовими особами серед адміністрації. Природно, що складаються ці відносини не самі по собі, а у зв'язку з необхідністю охорони праці й захисту прав працівників. Указані охоронні відносини належать до категорії супутніх трудовим відносинам. Супутні правовідносини виникають і розвиваються паралельно з трудовими для нормального існування останніх [12, с. 15, 124]. Як зазначає О.В. Смирнов, відносини з нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства нерідко виникають ще до того, як підприємство почне працювати (наприклад, попереджувальний нагляд за охороною праці на стадії розроблення та затвердження проекту, нагляд на стадії спорудження або реконструкції об'єктів організації). У цих випадках природно, що наглядові відносини складаються до виникнення трудових відносин і носять характер передуючих їм [12, с. 15]. К.Н. Гусов і В.Н. Толкунова теж зазначають, що до предмета трудового права також входять відношення з організації праці й управління працею, які завжди супроводжують трудові відносини. До

таких організаційно-управлінських за своїм характером відносин, що завжди супутні трудовим відносинам, у предметі трудового права належать відносини з нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства і охорони праці. Вони виникають між державними трудовими інспекціями, спеціалізованими інспекціями, профспілковими органами та їх інспекціями, з одного боку, і посадовими особами роботодавця – з іншого. Ці відносини є охоронними. Вони покликані забезпечити додержання трудового законодавства і правил охорони праці, зниження ризиків для життя і здоров'я працівника під час трудової діяльності. Ці відносини виникають разом із виникненням трудових відносин працівника, забезпечуючи їх нормальне функціонування. Від охоронних заходів у цій сфері багато в чому залежать якість і результативність праці, збереження працездатності, інтелектуального потенціалу людини, його творче працездатне довголіття [2, с. 16–17]. Учені вказують, що всі види правовідносин у трудовому праві мають юридичний зв'язок між їх суб'єктами, який визначає їх основні права та обов'язки, що передбачені нормами трудового права, трудовим і колективним договорами, соціально-партнерськими угодами. Ці правовідносини виникають з волі суб'єктів трудового права, вони є вольовими і відображають дію норм трудового законодавства. При цьому об'єктом охоронних правовідносин є охорона матеріального інтересу та відповідних соціально-економічних трудових прав. Досить схожу думку висловлює Д.О. Карпенко, який зазначає, що «впливають із трудових організаційно-управлінські правовідносини в галузі праці, з нагляду й контролю за дотриманням норм трудового законодавства і правоохоронні правовідносини щодо матеріальної відповідальності та розгляду трудових спорів» [3, с. 52].

Досить ґрунтовною, на думку автора, видається позиція науковця, Г.В. Кикоть, який висловлює думку, що «правові, як і будь-які інші суспільні відносини, містять у собі наявність контролю за поведінкою сторін. Кожна зі сторін таких відносин контролює поведінку іншої і, спираючись на це, корегує свою поведінку. У цьому їй допомагає норматив, що містить основний алгоритм поведінки в межах правових відносин, що веде до досягнення бажаної мети» [4, с. 25]. Із цього можна зробити висновок, що відносини нагляду і контролю є частиною тих правовідносин, у системі яких цей нагляд і контроль здійснюється.

Якщо звернутися до теорії адміністративного права, то звернемо увагу на визначення надане М.Ю. Яковчук, щод поняття «адміністративно-правове регулювання», яке, на думку автора, є особливою формою управлінської діяльності, здійснюваною уповноваженими органами державної влади, органами місцевого самоврядування й саморегулюючими інституціями, владні повноваження яких спрямовані на реалізацію певних суспільних відносин, заснованих на обов'язковій або добровільній основі [14, с. 10–11]. Правовідносини у сфері державного нагляду і контролю за дотриманням зако-

нодавства про працю належать до обов'язкових, імперативних, оскільки не залежать від волі суб'єкта, стосовно якого цей нагляд і контроль здійснюється.

Щодо предмета адміністративного права звернемо увагу на думку Р. Мельника та В. Бевзенко, які розглядають його як:

- суспільні відносини, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, зокрема, публічною адміністрацією, прав і свобод людини і громадянина;

- суспільні відносини, які мають місце у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності;

- суспільні відносини, які мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади;

- суспільні відносини у сфері взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства [8, с. 58]. Тобто, виходячи з такого розуміння предмета адміністративного права у контексті цього дослідження, можна сказати, що предметом адміністративного права є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю Державної служби України з питань праці у сфері забезпечення охорони праці, гігієни праці, поведіння з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також із питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, у разі безробіття в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [9]. Маючи дуже широке коло повноважень у сфері державного нагляду і контролю, Державна служба України з питань праці у своїй діяльності керується актами адміністративного законодавства, але при цьому правове регулювання здійснюється і нормами трудового права, саме в частині трудових прав та гарантій працюючих осіб, на охороні яких стоїть Державна служба з питань праці.

Досить суттєво виділяє І.Д. Шумляєва таку характеристику правовідносин із нагляду та контролю, які, на думку науковця, завжди мають державно-владний характер, оскільки один із його суб'єктів (державний орган із нагляду та контролю) наділяється державою владними повноваженнями щодо іншого (у цьому випадку – роботодавця). Такий стан суб'єктів є характерним для державно-управлінських відносин. У зв'язку з цим можна зазначити, що відносини з нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю виступають зовнішніми, пов'язаними з організацією процесу праці на підприємстві, в установі, організації та застосуванням праці найманих працівників [13, с. 5]. Деякі науковці розмежовують поняття «нагляд» і «контроль», називаючи контроль одним із найбільш поширених

і дієвих засобів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку та облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції. Нагляд – це і здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами й організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами [7, с. 622].

Не дивлячись на адміністративно-правову природу державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, у чинному Кодексі законів про працю України (у главі 18 «Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю») [5], установлено перелік уповноважених органів на здійснення цієї функції, але такі норми є прерогативою адміністративного законодавства (і вони просто дублюються у нормах трудового). Щодо адміністративно-правового регулювання, то варто зазначити, що Глава 5 Кодексу України про адміністративні правопорушення з назвою «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення» встановлює адміністративну відповідальність за низку окремих правопорушень, що стосуються саме сфери охорони праці. До того ж ст. 188<sup>4</sup> КУпАП передбачає відповідальність за невиконання законних вимог центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці [6]. Саме в цьому і полягає адміністративно-правова природа правовідносин у сфері державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю. Тобто правове регулювання державного нагляду і контролю належить до відання норм адміністративного права, їх згадка у трудовому законодавстві не дає підстав вважати відносини у цій сфері предметом трудового права.

Виходячи із вищенаведеного аналізу правових норм, що здійснюють регулювання відносин у сфері державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, можна дійти висновку, що існує нерозривний зв'язок між нормами трудового права та нормами адміністративного права у зазначеній сфері регулювання. Оскільки об'єктом посягання адміністративних правопорушень у сфері охорони праці є трудові права та гарантії, встановлені трудовим законодавством. Такий зв'язок цілком обґрунтований, оскільки адміністративне право є комплексною галуззю права. На підставі проведеного аналізу, на думку автора, правовідносини з державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю є предметом адміністративно-правового регулювання.

**Висновки.** Таким чином, маючи дуальну природу правового регулювання, державний нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю є предметом правового регулювання адміністративного права в частині регулювання діяльності Державної служби України з питань праці – публічного

державного органу. А в частині відносин, що витікають із трудових, питання контролю і нагляду за дотриманням законодавства про працю належить до правового регулювання нормами трудового права. З одного боку, такий подвійний характер правового регулювання доводить міждисциплінарний зв'язок норм адміністративного та трудового права, а з іншого – може створювати проблеми у правовому регулюванні, оскільки дублювання норм або колізії між ними іпрогалини можуть негативно впливати на розвиток існуючих правовідносин у сфері нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю. Вирішення проблеми правового регулювання державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю має велике практичне значення для забезпечення ефективної діяльності Державної служби України з питань праці.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бологіна Н.Б. Трудове право України: підручник. Київ, Вікар, 2003. 725 с.
2. Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: учебник. Москва: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. 496 с.
3. Карпенко Д.О. Основи трудового права: Навч. посіб. Київ: Вид. А.С.К., 2003. 656 с.
4. Кикоть Г.В. Юридичні факти в системі правовідносин: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01; ІДП НАН України. Київ, 2006. 198 с.
5. Кодекс законів України про працю від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X / Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, Ст. 1122.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
8. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посібник. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
9. Положення про Державну Службу України з питань праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 96. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF>.
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / Президент України. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 2. С. 14. Ст. 154.
11. Лившиц Р.З., Ю.П. Орловский Трудовое право России: учебник для вузов. Москва: Изд. группа «ИНФРА-М – НОРМА», 1998. с. 21.
12. Бриллиантова Н.А., Киселев И.Я. Трудовое право: учебник. Москва: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. 528 с.
13. Шумяляева І.Д. Проблеми нормативно-правового розмежування державного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. Актуальні проблеми державного управління. № 2. 2011. С. 1–8.
14. Яковчук М.Ю. Адміністративно-правове регулювання страхової діяльності в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2009. 20 с.

**Дворник С.І. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ НОРМАМИ ТРУДОВОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ**

У статті проведено порівняльний аналіз та розмежування правового регулювання державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю нормами трудового та адміністративного права, наведено їх суттєві відмінності.

**Ключові слова:** трудові правовідносини, предмет трудових правовідносин, предмет адміністративного права, правове регулювання, державний нагляд і контроль, Державна служба України з питань праці.

**Дворник С.И. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТРУДЕ НОРМАМИ ТРУДОВОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

В статье проведен сравнительный анализ и разграничение правового регулирования государственного надзора и контроля над соблюдением законодательства о труде нормами трудового и административного права, приведены их существенные различия.

**Ключевые слова:** трудовые правоотношения, предмет трудовых правоотношений, предмет административного права, правовое регулирование, государственный надзор и контроль, Государственная служба Украины по вопросам труда.

**Dvornik S.I. LEGAL REGULATION OF STATE SUPERVISION AND CONTROL FOR THE EXERCISE OF LEGISLATION ON LABOR LAWS OF LABOR AND ADMINISTRATIVE LAW: COMPARATIVE ASPECTS**

Discussions regarding the legal nature of the legal regulation of state supervision and control over the observance of labor legislation call for the consideration of the issue of labor relations and administrative issues. This is necessary in order to clearly establish the boundaries of legal regulation of labor and administrative legislation in the field of state supervision and control over the observance of labor legislation, as researchers in the field of labor law include supervision and control of legal relationships emanating from labor, and administrative scholars insist on belonging to them state supervision and control over the jurisdiction of administrative law.

The mentioned problematic issues in the field of legal regulation of state supervision and control of norms of labor and administrative legislation need to be solved in order to avoid such problems arising from such problems as duplication of norms and powers, legal conflicts, as well as gaps in legal regulation. That is, the main task of this study is to establish a clear link between the norms of labor and administrative legislation, which regulates supervisory relationships and control over the observance of labor legislation, in order to increase the effectiveness of legal regulation of this area.

So the study concluded that the activity of the State Service of Ukraine on Labor is regulated by the norms of administrative law, although certain provisions on the activities and powers of this body are also mentioned in the norms of the current labor legislation. However, the activities of a public body of state power are not subject to legal regulation of labor law. Instead, the rules of administrative law govern the issue of liability for violations of labor laws on compliance with established labor rights and guarantees.

The author concludes that in connection with the fact that administrative law is a complex branch of labor, its inter-branch connection with labor law is inseparable, as the norms of administrative law are carried out by the legal regulation of administrative responsibility for violation of labor rights of citizens, violations of safety and security labor, as well as responsibility for non-fulfillment of legal requirements of the central executive authority, which implements state policy in the field of labor protection. That is, the norms of labor law are the object of legal protection of the norms of administrative law. The administrative and legal regulation of legal relations in the sphere of state supervision and control over the observance of labor legislation is influenced by the rules of administrative law on relations arising in connection with the activity of the State Service of Ukraine on labor issues in the field of supervision and control over observance of legislation on labor, employment of the population, in the field of ensuring occupational safety, occupational health, etc.

**Key words:** labor relations, subject of labor relations, subject of administrative law, legal regulation, state supervision and control, State Service of Ukraine for Labor.