

**Бурлаченко Д.В.**

*аспірант кафедри трудового права та  
права соціального забезпечення*

*Національний університет «Одеська юридична академія»*

## НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ ЯК ФОРМА ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ

**Постановка проблеми.** Правові аспекти нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю досліджують сучасні вітчизняні науковці: В.М. Андріїв і Т.В. Вахонєва [1], І.В. Дашутін [2], Д.М. Кравцов і С.О. Сільченко [3], І.В. Лагутіна [4], О.Г. Серeda [5] та ін. Вчені звертають увагу на необхідність розмежування понять і функцій нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, досліджують систему суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, вносять пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства тощо.

Втім, у науковій і навчальній літературі недостатньо уваги приділяється дослідженню місця нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю у системі захисту трудових прав працівників, специфіки нагляду і контролю як юрисдикційної форми захисту зазначених прав.

**Метою статті** є дослідження особливостей нагляду і контролю як елементів системи захисту трудових прав, внесення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства, проекту Трудового кодексу України в цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Нормативну основу нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю складають міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною, та акти національного законодавства. Серед міжнародно-правових актів слід назвати Конвенцію МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі 1947 року [6] (ратиф. Законом України від 08.09.2004 № 1985-IV), Конвенцію МОП № 129 про інспекцію праці

в сільському господарстві 1969 року [7] (ратиф. Законом України від 08.09.2004 № 1986-IV) та ін. До актів національного законодавства відносяться Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП України) (глава XVIII) [8], Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року [9], Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю, затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» від 21 серпня 2019 року № 823 [10], Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 року № 1132) [11], інші нормативно-правові акти.

Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» від 21 серпня 2019 року № 823 [12], якою затверджені Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю і Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, було видано з метою запобігання незадекларованій праці в Україні та забезпечення ефективного здійснення посадовими особами Державної служби України з питань праці, її територіальних органів державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

У чинному КЗпП України нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю регламентується нормами глави XVIII з відповідною назвою. Не можна погодитися з тим, що фактично нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю присвячено тільки одну статтю 259, назва якої до того ж співпадає з назвою глави XVIII Кодексу. У цій статті закріплені тільки суб'єкти здійснення державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Інші ж важливі питання залишаються поза увагою законодавця, що викликає заперечення.

Відсутнє розмежування державного нагляду і контролю й у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». В абзаці першому ст. 1 Закону визначається поняття державного нагляду (контролю) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища;

Водночас державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю виокремлюються на рівні підзаконних нормативно-правових актів, у спеціальній літературі.

Так, постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю» від 21 серпня 2019 року № 823 затверджені два окремих нормативно-правових акти: Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю і Порядок здійснення

державного нагляду за додержанням законодавства про працю.

Отже, зазначеною постановою Кабінету Міністрів України здійснено розмежування державного нагляду і державного контролю за додержанням законодавства про працю та передбачено суб'єктів, форми та процедури їх здійснення.

Порядком здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю визначено основні завдання та процедуру здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю юридичними особами (зокрема їх структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами) та фізичними особами, які використовують найману працю, з урахуванням особливостей, визначених Конвенцією МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі 1947 року, Конвенцією Міжнародної організації праці № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві 1969 року та Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

До основних завдань державного нагляду за додержанням законодавства про працю Порядком віднесено формування пропозицій про підвищення ефективності здійснення контрольних повноважень, внесення вимоги щодо забезпечення здійснення контрольних повноважень, вжиття заходів до ініціювання притягнення до відповідальності посадових осіб виконавчих органів міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та центральних органів виконавчої влади за порушення законодавства під час здійснення контрольних повноважень.

Формами здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю, виходячи зі змісту п. 5 Порядку, є витребовування, збирання та аналіз інформації, необхідної для підготовки висновків про стан додержання об'єктом нагляду законодавства про працю, або шляхом проведення перевірки об'єкта нагляду

з виїздом за його місцезнаходженням (виїзна перевірка). Як видається, у даному пункті Порядку слід було чітко зазначити, що йдеться про форми здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю.

Якщо порівняти суб'єктів і форми здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю та державного контролю за додержанням законодавства про працю, то можна встановити співпадіння суб'єктів, але наявність відмінностей у формах здійснення. За чинним законодавством України суб'єктами здійснення державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю є інспектори праці Держпраці та її територіальних органів.

Незважаючи на співпадіння суб'єктів, законодавством передбачені відмінності у формах здійснення державного нагляду і державного контролю за додержанням законодавства про працю. Формами здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю є витребування, збирання та аналіз інформації, необхідної для підготовки висновків про стан додержання об'єктом нагляду законодавства про працю, або шляхом проведення перевірки об'єкта нагляду з виїздом за його місцезнаходженням (виїзна перевірка).

Державний контроль за додержанням законодавства про працю здійснюється тільки у формі інспекційного відвідування.

Потрібно відзначити переваги проекту Трудового кодексу України [13] у регулюванні нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю порівняно з чинним КЗпП України. До проекту Трудового кодексу України включено окрему Книгу сьому «Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства». На відміну від КЗпП України у законопроекті чітко розмежовані функції державного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства (ст. 338). До Книги сьомої вперше включено окрему главу 2 «Державний нагляд за дотриманням трудового законодавства». Зауваження слід висловити щодо термінології, що застосовується у про-

екті Трудового кодексу України стосовно назви Книги сьомої та її змісту. Річ у тім, що термін «трудове законодавство» є більш вузьким порівняно з терміном «законодавство про працю», на що зверталася увага в науці трудового права. Тому доцільно уточнити термінологію, що застосовується у Книзі сьомій та іменувати цю Книгу «Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю».

У трудових кодексах деяких зарубіжних країн норми про нагляд і контроль (або тільки контроль) за додержанням трудового законодавства, так як і у КЗпП України, закріплені в окремих главах (розділах). Так, у Трудовому кодексі Республіки Молдова [14] норми про нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства виокремлені в окремому Розділі XIII «Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства». Відповідно до ст. 371 нагляд і контроль за дотриманням законодавчих та інших нормативних актів, які містять норми трудового права, колективних угод і колективних трудових договорів на всіх підприємствах здійснюються:

- а) Державною інспекцією праці;
- б) компетентними органами в галузі безпеки праці відповідно до Закону про державний контроль підприємницької діяльності № 131/2012;
- с) професійними спілками.

Нормами Глави II «Державний нагляд і контроль» визначені органи, що здійснюють такий нагляд і контроль, а у Главі III закріплені права профспілкових органів при здійсненні контролю за дотриманням трудового законодавства та гарантії їх діяльності.

На нашу думку, законодавчий досвід Республіки Молдова щодо врегулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства заслуговує на увагу, оскільки у Трудовому кодексі функції нагляду і контролю розмежовані із зазначенням компетентних органів, їх функцій і повноважень.

Для національного законодавця також представляє інтерес досвід регулювання контролю за додержанням законодавства про

працю Литовської Республіки. У Трудовому кодексі Литовської Республіки [15] норми про контроль за виконанням норм цього Кодексу та інших норм трудового права містяться у Розділі IV «Захист трудових прав». Статтею 18 Кодексу врегульований захист прав в адміністративному порядку, а саме здійснення контролю за виконанням зазначених вище норм Державною інспекцією праці при Міністерстві соціального захисту і праці Литовської Республіки та іншими органами.

У чинному КЗпП України, проекті Трудового кодексу України відсутні окремі глави (розділи) про захист трудових прав. На нашу думку, доцільно було б доповнити Кодекс і законопроекту окремою главою (книгою) з відповідною назвою. Норми про нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю як одну варто було закріпити саме в цій главі (книзі).

У науці трудового права нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю розглядається як одна з юрисдикційних форм захисту трудових прав [1, с. 157]. При цьому не визначаються специфіка цієї форми захисту, її співвідношення з іншими формами захисту трудових прав.

Державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю є державною формою захисту трудових прав та інтересів працівників. Громадський контроль за додержанням законодавства про працю слід розглядати як громадську форму захисту трудових прав, яка здійснюється професійними спілками та їх об'єднаннями.

Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю відрізняється від іншої юрисдикційної форми захисту трудових прав та інтересів – судового захисту. Відмінності

полягають не тільки у суб'єктах і об'єктах захисту, а й у процедурі здійснення захисту, способах і заходах захисту, формах реагування на порушення трудових прав та інтересів, правових наслідках.

**Висновки.** Державний нагляд за додержанням законодавства про працю доцільно визначити як діяльність уповноважених посадових осіб, що здійснюється у передбачених законодавством формах, з виявлення порушень та недоліків під час здійснення виконавчими органами міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та центральними органами виконавчої влади контрольних повноважень.

Державний контроль за додержанням законодавства про працю є діяльністю уповноважених посадових осіб, що здійснюється у визначеній законодавством формі, з перевірки додержання юридичними та фізичними особами, які використовують найману працю, вимог нормативно-правових актів трудового законодавства, колективних угод, колективних і трудових договорів.

Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю є окремими елементами у системі захисту трудових прав та інтересів працівників, які відрізняються один від одного функціональною спрямованістю, завданнями, формами здійснення, компетенцією.

Як юрисдикційна форма захисту трудових прав та інтересів нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю відрізняється від інших форм захисту за суб'єктами та об'єктами захисту, процедурою здійснення захисту, способами і заходами захисту, формами реагування на порушення трудових прав та інтересів, правовими наслідками.

### **Анотація**

У статті досліджуються питання здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю як форми захисту трудових прав та інтересів.

Аналізується нормативна основа нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Здійснюється порівняльно-правовий аналіз норм про нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю, закріплених у КЗпП України і проекті Трудового кодексу України.

Формулюються поняття державного нагляду і державного контролю за додержанням законодавства про працю. Доводиться, що нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю мають не тільки спільні риси, а й низку відмінностей, які не дозволяють вважати їх тотожними правовими категоріями. Такий підхід має бути чітко відображений на законодавчому рівні, а саме у КЗпП України, Законі України «Про засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», проекті Трудового кодексу України.

Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю розглядаються як окремі елементи системи захисту трудових прав та інтересів працівників, які відрізняються один від одного функціональною спрямованістю, завданнями, формами здійснення, компетенцією.

З'ясовується співвідношення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю з іншими формами захисту трудових прав та інтересів працівників. Як юрисдикційна форма захисту трудових прав та інтересів нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю відрізняється від інших форм захисту за суб'єктами та об'єктами захисту, процедурою здійснення захисту, способами і заходами захисту, формами реагування на порушення трудових прав та інтересів, правовими наслідками.

Вносяться пропозиції про вдосконалення правової регламентації державного нагляду і контролю у чинному КЗпП України, проекті Трудового кодексу України з урахуванням законодавчого досвіду зарубіжних країн.

**Ключові слова:** законодавство про працю, нагляд за додержанням законодавства про працю, контроль за додержанням законодавства про працю, захист трудових прав та інтересів, форми захисту трудових прав та інтересів.

### **Burlachenko D.V. Supervision and control as a form of protection of labor rights and interests Summary**

The article examines the issues of supervision and control over compliance with labor legislation as a form of protection of labor rights and interests.

The normative basis of supervision and control over the compliance with labor legislation was analyzed. Comparative legal analysis of the norms on supervision and control over compliance with labor legislation, enshrined in the Code of Laws on Labor of Ukraine and the draft Labor Code of Ukraine, was carried out.

The definitions of state supervision and state control over compliance with labor legislation were formulated. It is substantiated that supervision and control over compliance with labor legislation not only have common features, but also a number of differences that do not allow to consider them as identical legal categories. This approach should be clearly reflected on the legislative level, namely in the Code of Laws on Labor of Ukraine, the Law of Ukraine "On Principles of State Supervision (Control) in the Sphere of Economic Activity", the draft Labor Code of Ukraine.

Supervision and control over the compliance with the labor legislation are considered as separate elements of the system of protection of labor rights and interests of employees, which differ from each other by functional orientation, tasks, forms of implementation, competence.

The relationship between supervision and control over compliance with labor legislation with other forms of protection of labor rights and interests of employees is clarified. As a jurisdictional form of protection of labor rights and interests, supervision and control over compliance with labor legislation differs from other forms of protection by subjects and objects of protection, protection procedure, methods and measures of protection, forms of response to violations of labor rights and interests, legal consequences.

Proposals are introduced regarding improvement of legal regulation of state supervision and control in the current Code of Laws on Labor of Ukraine, the draft Labor Code of Ukraine, taking into account the legislative experience of foreign countries.

**Key words:** labor legislation, supervision over compliance with labor legislation, control over observance of labor legislation, protection of labor rights and interests, forms of protection of labor rights and interests.

**Список використаних джерел:**

1. Андріїв В.М., Вахонєва Т.М. Державний і громадський нагляд і контроль за додержанням законодавства про охорону праці в Україні. *Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету управління і права*. 2016. № 3 (59). С. 28-38.
2. Дашутін І.В. Проблеми правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах: автореф. дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2018. 39 с.
3. Трудове право: підручник / О.М. Ярошенко, С.М. Прилипка, А.М. Слюсар та ін.; за заг. ред. О.М. Ярошенка. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2017. 560 с.
4. Лагутіна І.В. Форми захисту трудових прав працівників: Монографія. О.: Фенікс, 2008. 160 с.
5. Середа О.Г. Державно-правовий механізм захисту прав працівників в умовах інтеграції України до Європейського Союзу: автореф. дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2019. 41 с.
6. Конвенція МОП № 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 24. Стор. 1058.
7. Конвенція МОП № 129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_114/print](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_114/print)
8. Кодекс законів про працю України: Затверджений Законом УРСР № 322-VIII від 10.12.71. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
10. Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823. *Офіційний вісник України*. 2019. № 70. Ст. 2468.
11. Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 року № 1132). *Офіційний вісник України*. 2020. № 3. Ст. 135.
12. Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю: постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823. *Офіційний вісник України*. 2019. № 70. Ст. 2468.
13. Проект Трудового кодексу України № 2410 від 08.11.2019. [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67331](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331).
14. Трудовой кодекс Республики Молдова от 28 марта 2003 года № 154-XV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.07.2020 г.) [http://continent-online.com/Document/?doc\\_id=30398053#pos=68;-47](http://continent-online.com/Document/?doc_id=30398053#pos=68;-47).
15. Трудовой кодекс Литовской Республики: Утвержден Законом от 14 сентября 2016 года № XII-2603 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/77e984b2340a11e8a149e8cfbedd2503?jfwid=dg8d2zew7>.