

## ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ТРУДОВЕ ПРАВО

---

УДК 349. 2

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.41.225578>

*О. В. Байло*, канд. юрид. наук, доцент  
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова  
Кафедра цивільно-правових дисциплін  
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна  
e-mail: [bailo.olena@onu.edu.ua](mailto:bailo.olena@onu.edu.ua)

### ОКРЕМІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

У статті розглянуті проблемні питання організації державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю. Детерміновано актуальність теми дослідження залежністю стану забезпеченості прав людини від ефективності нагляду та контролю з боку держави. В результаті дослідження матеріалів судової практики зроблено висновок про суттєві процедурні порушення проведення заходів державного нагляду (контролю). Проаналізовано положення проекту Трудового кодексу України щодо організації державного нагляду за дотриманням трудового законодавства. На основі проаналізованих нормативно-правових актів, вироблено і запропоновано зміни до законодавства, що покликані усунути недоліки в організації діяльності суб'єктів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, що в цілому сприятиме реалізації державної політики у сфері ефективної зайнятості населення.

**Ключові слова:** Державна служба України з питань праці, інспекційні відвідування, підстави призначення позапланових перевірок; повноваження суб'єктів нагляду (контролю), заходи державного нагляду (контролю).

**Постановка проблеми.** Україна позиціонує себе, як правова та соціальна держава, яка відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1; ст. 3]. Реалізація прав та свобод особи у сфері праці знаходиться у прямій залежності від ефективності нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства з боку держави та активності у протидії тіньовій економіці та незадекларованій праці. Не дивлячись на розгалужену систему контролюючих державних органів, непоодинокими залишаються випадки порушення норм трудового законодавства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості регулювання відносин щодо нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства вивчались багатьма фахівцями, такими як: В. Б. Авер'янов, О. М. Алтуніна, Н. Б. Болотіна, А. О. Галай, Д. І. Голосніченко, В. В. Жернаков, М. І. Іншин, І. Я. Кисельов, В. В. Лазор, Л. І. Лазор, Р. З. Лівшиць, А. Р. Мацюк, А. В. Мельник, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипкома, В. І. Прокопенко, О. І. Процевський, А. А. Пухтецька, В. Г. Рогань, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишева, О. М. Ярошенко та інших. Зокрема В. І. Прокопенко наголошував, що «держава для досягнення ефективності законодавства як такого, і особливо законодавства про охорону праці уповноважує відповідні органи та інспекції по дотриманню і виконанню законодавства всіма суб'єктами правових відносин здійснювати свої повноваження в формі нагляду і контролю» [2, с. 393]. Актуальність дослідження правовідносин у сфері державного нагляду (контролю) детермінована і тим, що державний контроль (нагляд) за дотриманням трудового законодавства та інших нормативних правових актів, що містять норми трудового права розглядається у науці трудового права як юрисдикційний спосіб захисту трудових прав та свобод.

Метою статті є системне вивчення окремих питань організації діяльності та компетенцій основних органів, які здійснюють заходи державного нагляду (контролю) у сфері праці.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до статті 259 КЗпП «державний нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю юридичними особами незалежно від форми власності, виду діяльності, господарювання, фізичними особами – підприємцями, які використовують найману працю, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України» [3].

До основних повноважень Державної служби України з питань праці (надалі – Держпраці) належить саме здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про працю, які визначені Положенням про Державну службу України з питань праці, яке затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 96 від 11 лютого 2015 р.

Держпраці – центральний орган виконавчої влади України, утворений відповідно до вимог постановою Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», внаслідок реформування системи органів державної влади шляхом реорганізації Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки та Державної інспекції з питань праці, а також передачі Державною санітарно-епідеміологічною службою частини функцій у сфері реалізації державної політики з гігієни праці та дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників.

Правові та організаційні засади ефективного здійснення заходів державного нагляду (контролю) Держпраці визначені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (надалі – Закон України № 877-V) та Порядком здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 823 від 21 серпня 2019 р. (надалі – Постанова № 823).

Законодавством визначено види та форми заходів державного нагляду (контролю). Так, заходи можуть бути плановими та позаплановими, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом.

Дослідження матеріалів судової практики засвідчує неефективність проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері праці у зв'язку із порушенням процедури проведення таких заходів. Переважна більшість судових розглядів справ за адміністративними позовами суб'єктів господарювання до Територіальних управлінь Держпраці про визнання протиправною та скасування постанови вирішуються на користь суб'єктів господарювання. Так, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, розглянувши у відкритому судовому засіданні в режимі відеоконференції у касаційному порядку адміністративну справу № 804/3566/17 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Новомосковська швейна фабрика «Пан-та-Пані» до Головного управління Держпраці у Дніпропетровській області про скасування припису та постанов встановив: «Суд касаційної інстанції погоджується із твердженнями Держпраці про те, що на центральний орган виконавчої влади відповідно до Конвенції МОП № 81 (1947 р.) покладено повноваження зі здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про працю. Аналіз положень цього міжнародного договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, дозволяє зробити висновок, що Держпраці, встановивши в ході позапланової перевірки, яка призначена у суворій відповідності до закону, порушення законодавства про працю з питань, які не були предметом перевірки, однак є типовими для всіх працівників, та безпосередньо стосуються правопорушення, яке зумовило призначення позапланової перевірки, має право винести припис та застосувати фінансову відповідальність до винної особи.

Водночас, Держпраці під час проведення перевірки суб'єкта господарювання у будь-якому випадку повинна дотримуватися порядку призначення та проведення такої перевірки, визначеному законодавством України, а зазначена Конвенція не передбачає винятків щодо притягнення суб'єктів господарювання до відповідальності за результатами перевірки, призначеної та проведеної з грубим порушенням порядку, визначеного національним

законодавством та результати якої не породжують для суб'єктів господарювання правових наслідків» [4]. Схожа позиція висловлена у постанові Верховного Суду у складі колегії суддів об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду від 19 жовтня 2018 року у справі № 805/3137/17-а та від 9 липня 2020 року у справі № 823/647/17, а також від 09.02.2021 року.

Одним із нарізних каменів процедури здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері праці залишаються підстави для здійснення таких позапланових заходів (інспекційних відвідувань).

В цілому положення Постанови № 823 у багатьох питаннях не узгоджені із положеннями Закону України № 877-V, який видається можливим визначити як основний нормативно-правовий акт, що визначає основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Варто відзначити, що саме через безпідставне розширення повноважень Держпраці із здійснення заходів державного нагляду (контролю) Шостим апеляційним адміністративним судом було визнано незаконною та нечинною постанову Кабінету Міністрів України від 29.04.2017 року № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка за змістом майже повністю співпадає із змістом Постанови № 823.

Відповідно до статті 6 Закону України № 877-V підставами позапланових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) є:

- подання суб'єктом господарювання письмової заяви до відповідного органу державного нагляду (контролю) про здійснення заходу державного нагляду (контролю) за його бажанням;
- виявлення та підтвердження недостовірності даних, заявлених суб'єктом господарювання у документі обов'язкової звітності, крім випадків, коли суб'єкт господарювання протягом місяця з дня первинного подання повторно подав такий документ з уточненими достовірними даними або якщо недостовірність даних є результатом очевидної опіски чи арифметичної помилки, яка не впливає на зміст поданої звітності;
- перевірка виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення попереднього заходу органом державного нагляду (контролю);
- звернення фізичної особи (фізичних осіб) про порушення, що спричинило шкоду її (їхнім) правам, законним інтересам, життю чи здоров'ю, навколишньому природному середовищу чи безпеці держави, з додаванням документів чи їх копій, що підтверджують такі порушення (за наявності);
- неподання суб'єктом господарювання документів обов'язкової звітності за два звітні періоди підряд без поважних причин або без надання письмових пояснень про причини, що перешкоджали поданню таких документів;
- доручення Прем'єр-міністра України про перевірку суб'єктів господарювання у відповідній сфері у зв'язку з виявленими системними порушеннями та/або настанням події, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави;
- настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання [5].

Цей перелік можна вважати вичерпним, оскільки Законом України № 877-V встановлено, що проведення позапланових заходів з інших підстав, крім передбачених статтею 6, забороняється, крім позапланових заходів, передбачених частиною четвертою статті 2 цього Закону. Зміст частини четвертої статті 2 зазначеного закону не стосується перевірок у сфері праці.

Натомість пунктом 5 Постанови № 823 визначено підстави для інспекційних відвідувань, який налічує більше 10 пунктів. Серед доволі суперечливих можна, зокрема, назвати такі підстави як рішення суду; повідомлення посадових осіб органів державного нагляду (контролю), правоохоронних органів про виявлені в ході виконання ними повноважень ознак порушення законодавства про працю щодо неоформлення та/або порушення порядку оформлення трудових відносин; інформація ДПС та її територіальних органів та Пенсійного фонду України та його територіальних органів [6; п. 5].

Безумовно, посилена увага до заходів державного контролю саме з питань виявлення неоформлених трудових відносин є позитивним явищем і створює сприятливі умови для розбудови правової держави та розвитку ринкової економіки. Проте неузгодженість норм різних нормативно-правових актів абсолютно нівелює основні засади та завдання державної політики у сфері забезпечення ефективної зайнятості.

Проект Трудового кодексу України (реєстр. номер 2410 від 08.11.2019) серед інших підстав для видачі доручення на проведення інспекційного відвідування визначає: повідомлення посадових осіб органів державного нагляду (контролю) про можливі порушення трудового законодавства, виявлені ними під час виконання контрольних повноважень; інформація інших органів державної влади про порушення трудового законодавства; інформація професійних спілок, їх організацій, об'єднань професійних спілок, організацій роботодавців та їх об'єднань. Автори проекту передбачили необхідність прийняття рішення про доцільність проведення інспекційних відвідувань з вище наведених підстав, відповідним головним державним інспектором праці [7]. Проте такий механізм правового забезпечення також потребує вдосконалення шляхом деталізації окремих положень.

**Висновки і пропозиції.** З метою забезпечення прав і свобод людини пріоритетним стає питання забезпечення єдності державної політики на всіх стадіях правового регулювання. Одним з основних напрямів державної політики у сфері зайнятості населення до 2022 року є забезпечення створення гідних умов праці та детінізація відносин у сфері зайнятості населення, а реалізація цього напрямку буде здійснюватися в тому числі шляхом удосконалення законодавства про працю з урахуванням міжнародних стандартів та посилення контролю за його дотриманням. Звідси актуальним завданням є подальше вдосконалення механізмів координації правотворчої діяльності, встановлення контролю за процесами застосування правових норм.

Чинне законодавство, наділяючи певним обсягом повноважень Держпраці, не визначає чіткого механізму їх реалізації. Отже, першочерговим кроком на шляху підвищення ефективності заходів державного нагляду (контролю) має стати гармонізація національного законодавства. Так, вважаємо доцільним внести зміни до положень статті 2, 6 Закону України № 877-V та надати можливість Держпраці здійснювати інспекційні відвідування з питань виявлення неоформлених трудових відносин неухильно дотримуючись положень Закону України № 877-V з урахуванням особливостей, визначених нормативно-правовими актами у відповідній сфері та міжнародними договорами.

Ефективність заходів державного нагляду (контролю) у сфері праці, в першу чергу, залежить від професіоналізму посадових осіб Держпраці, а не від тривалості та кількості за певний проміжок часу інспекційних відвідувань та покликани на попередження порушень трудових прав.

### Список використаної літератури

1. Конституція України: офіц. текст. Київ: КМ, 2013. 96 с.
2. Прокопенко В. І. Трудове право України: підручник. Харків: Консум, 1998. 480 с.
3. Кодекс законів про працю України: затверджено Законом УРСР від 10.12.1971, № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. № 50 (Додаток). С. 375
4. Постанова Верховного Суду від 27.10.2020 р. у справі № 804/3566/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92566310> (дата звернення: 15.02.2021)
5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р., № 877-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389

6. Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 823 Дата оновлення: 08.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019> (дата звернення: 15.02.2021).
7. Проект Трудового кодексу України (реєстр.номер 2410 від 08.11.2019) URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67331](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331) (дата звернення: 15.02.2021).

## References

1. Constitution of Ukraine No. 254k/96-BP 28.06.1996.: official text Kyiv: KM. 2013. 96 p. [in Ukrainian]
2. Prokopenko V. I. (1998). Labor law of Ukraine: textbook. Kharkiv: Konsum, 480 p. [in Ukrainian]
3. Code of Labor Laws of Ukraine: approved by the Law of the USSR of December 10, 1971, № 322-VIII // Information of the Verkhovna Rada of the USSR. 1971. № 50 (Appendix). p.375 [in Ukrainian]
4. Resolution of the Supreme Court of 27.10.2020 in case № 804/3566/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92566310> [in Ukrainian]
5. On the basic principles of state supervision (control) in the sphere of economic activity: Law of Ukraine of April 5, 2007, № 877-V. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2007. № 29. Art. 389 [in Ukrainian]
6. Procedure for state control over compliance with labor legislation: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 21, 2019 № 823 Date of update: 08.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019> [in Ukrainian]
7. Draft Labor Code of Ukraine (registration number 2410 dated November 8, 2019) URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67331](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331) [in Ukrainian]

Стаття надійшла 15.02.2021 р.

*Е. В. Байло*, канд. юрид. наук, доцент  
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова  
Кафедра гражданско-правовых дисциплин  
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина  
e-mail: [bailo.olena@onu.edu.ua](mailto:bailo.olena@onu.edu.ua)

## ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА (КОНТРОЛЯ) ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТРУДЕ

### Резюме

В статье рассмотрены актуальные вопросы организации государственного надзора (контроля) за соблюдением законодательства о труде. Детерминирована актуальность темы исследования зависимостью состояния обеспеченности прав человека от эффективности надзора и контроля со стороны государства. В результате исследования материалов судебной практики сделан вывод о существенных процедурных нарушениях проведения мероприятий государственного надзора (контроля). Проанализированы положения проекта Трудового кодекса Украины относительно организации государственного надзора за соблюдением трудового законодательства. На основе проанализированных нормативно-правовых актов, выработаны и предложены изменения в законодательство, которые будут способствовать устранению недостатков в организации деятельности субъектов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, что в целом будет способствовать реализации государственной политики в сфере эффективной занятости населения.

**Ключевые слова:** Государственная служба Украины по вопросам труда, инспекционные посещения, основания проведения внеплановых проверок; полномочия субъектов надзора (контроля), мероприятия государственного надзора (контроля).



*O. V. Bailo*, Candidate of Juridical Sciences, Associated Professor  
Odessa I.I. Mechnikov National University  
the Department of Civil Law Disciplines  
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine  
e-mail: [bailo.olena@onu.edu.ua](mailto:bailo.olena@onu.edu.ua)

## INDIVIDUAL ISSUES OF THE ORGANIZATION OF STATE SUPERVISION (CONTROL) OF COMPLIANCE WITH LABOR LEGISLATION

### Summary

The article considers the problematic issues of the organization of state supervision (control) over the observance of labor legislation. The urgency of the research topic is determined by the dependence of the state of human rights on the effectiveness of supervision and control by the state. The relevance of the study of legal relations in the field of state supervision (control) is determined by the fact that state control (supervision) over compliance with labor legislation and other regulations containing labor law is considered in the science of labor law as a jurisdictional way to protect labor rights and freedoms.

The study of case law shows the ineffectiveness of state supervision (control) in the field of labor in connection with the violation of the procedure for such measures. The vast majority of court proceedings on administrative claims of business entities to the Territorial Departments of the State Labor Service on the recognition of illegal and revocation of the decision are decided in favor of business entities.

The article pays special attention to the problematic issues of the procedure of implementation of measures of state supervision (control) in the field of labor, namely the grounds for the implementation of such unscheduled measures (inspection visits). During the inspection of an business entity, the State Labor Service must in any case follow the procedure for appointing and conducting such inspection, established by the legislation of Ukraine. Convention no. 81 (1947) does not provide for exceptions to bring business entities to justice based on the results of inspections violation of the procedure established by national law and the results of which do not give rise to legal consequences for business entities.

The provisions of the draft Labor Code of Ukraine on the organization of state supervision over compliance with labor legislation are analyzed.

On the basis of the analyzed normative-legal acts, amendments to the legislation are developed and offered, which will eliminate shortcomings in the organization and activity of subjects of supervision and control over observance of the labor legislation that as a whole will promote realization of the state policy in the field of effective employment.

**Keywords:** State Service of Ukraine for Labor, inspection visits, grounds for unscheduled inspections; powers of subjects of supervision (control), measures of state supervision (control).