

**ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ  
ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ**

**CONCEPT AND ESSENCE OF SUPERVISION  
AND CONTROL OVER COMPLIANCE WITH LABOR LEGISLATION**

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, розкрито сутність та особливості категорій «контроль» та «нагляд» із загальнонаукової та правової точок зору. Наведено ключові відмінності між контролем та наглядом, як правових явищ. Узагальнено теоретико-правові підходи щодо характеристики контролю та нагляду за дотриманням законодавства про працю. Наголошено, що нагляд за дотриманням трудового законодавства про працю передбачає діяльність пов'язану із систематичним спостереженням за піднаглядними об'єктами з метою встановлення фактів порушення вимог та положень законодавства України про працю, іншими словами, порушень законності в їх роботі. Ця діяльність має нормативно встановлений набір суб'єктів реалізації, правову основу, мету, цілі, а також функції та методологію. Зважаючи на викладене, нагляд за дотриманням законодавства про працю – це юридична регламентована та покладена на визначене коло суб'єктів законодавством України діяльність (система функцій, засобів, заходів та способів), пов'язана із забезпеченням чіткого та неухильного дотримання піднаглядними об'єктами положень та вимог законодавства України про працю без можливості втручання в поточну (оперативну) діяльність піднаглядного. Зроблено висновок, що контроль за дотриманням законодавства про працю у порівнянні із наглядом має ширший зміст. Його дію направлено не тільки на забезпечення законності, але й ефективності роботи підконтрольного об'єкту. Це є діяльність яка реалізується поточно, оперативніше та дає можливість прямо впливати на процес функціонування підконтрольного об'єкту. В межах контролю може перевірятись техніко-функціональний аспект роботи з метою виявлення відхилень від вимог законодавства за конкретними напрямками, наприклад, за напрямом належного оформлення трудових відносин із працівниками та забезпечення їх трудових прав, дотримання гігієни та стандартів безпеки праці працюючих осіб тощо, а також відбуватись притягнення до юридичної відповідальності осіб, які порушили вимога законності, або зазначені техніко-функціональні аспекти. Контроль за дотриманням законодавства про працю – це регламентована нормами чинного законодавства та покладена на чітко визначене коло суб'єктів законодавством України діяльність (система функцій, засобів, заходів та способів), пов'язана із перевіркою відповідності роботи підконтрольного об'єкту вимогам трудового законодавства в цілому та техніко-функціональним параметрам галузі практичного функціонування останнього, із можливістю примусового втручання в його поточну роботу, припинення порушень та притягнення винних в їх вчиненні до юридичної відповідності.

**Ключові слова:** *контроль, нагляд, законодавство про працю, трудове право, спостереження.*

The article explores the essence and peculiarities of the categories of "control" and "supervision" from a scientific and legal perspective, based on an analysis of the views of scholars. The key differences between control and supervision as legal phenomena are outlined. The theoretical and legal approaches to characterizing the control and

supervision of compliance with labor legislation are summarized. It is emphasized that the supervision of compliance with the labor legislation on labor involves activities related to the systematic observation of supervised objects in order to establish the facts of violations of the requirements and provisions of the labor legislation of Ukraine, in other words, violations of legality in their work. This activity has a normatively established set of implementation subjects, legal basis, purpose, goals, as well as functions and methodology. In view of the above, supervision of compliance with labor legislation is a legally regulated activity assigned to a defined circle of subjects by the legislation of Ukraine (a system of functions, means, measures and methods), related to ensuring clear and consistent compliance by supervised objects with provisions and the requirements of the legislation of Ukraine on work without the possibility of interference in the current (operational) activities of the subordinate. It was concluded that control over compliance with labor legislation has a broader meaning in comparison with supervision. Its action is aimed not only at ensuring the legality, but also the efficiency of the controlled object. This is an activity that is implemented more quickly and more efficiently and gives the opportunity to directly influence the process of functioning of the object under control. Within the scope of control, the technical and functional aspect of work can be checked in order to identify deviations from the requirements of the legislation in specific directions, for example, in the direction of proper registration of labor relations with employees and ensuring their labor rights, compliance with hygiene and occupational safety standards of working persons, etc., and also take place prosecution of persons who have violated the requirement of legality, or the specified technical and functional aspects. Control of compliance with labor legislation is an activity regulated by the norms of current legislation and entrusted to a clearly defined circle of subjects by the legislation of Ukraine (a system of functions, means, measures and methods), related to checking the compliance of the work of the controlled object with the requirements of labor legislation in overall and technical and functional parameters of the field of practical functioning of the latter, with the possibility of forced intervention in its current work, termination of violations and bringing those guilty of their commission to legal compliance.

**Key words:** *control, supervision, labor legislation, labor law, observation.*

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день важливим завданням законодавця є створити всі необхідні умови для того, щоб людина могла реалізувати гарантоване їй право на працю. Досягти вказаного можливо, в тому числі, шляхом здійснення нагляду і контролю за додержанням всіма суб'єктами права законодавства про працю. Міжгалузевість категорій нагляду і контролю обумовила наявність великої кількості підходів до розуміння їх сутності як в праві в цілому, так і у межах інших галузевих дисциплін. Проте, в більшості випадків кожній категорії надається характеристика на прикладі загальних ознак, без врахування сфери застосування. Саме тому, важливим завданням є розроблення концептуального підходу щодо визначення поняття нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

**Стан дослідження проблеми.** Категорії «нагляд» і «контроль» активно досліджуються в рамках багатьох наукових праць різної галузевої належності. Проблеми їх розуміння приділялась увага в роботах Д.М. Бахраха, Н.В. Богданова, С.С. Вітвіцького, І.Ю. Кайло, В.К. Колпакова, Б.М. Лазарева, С.С. Студенікіна, В.Г. Татаряна, В.І. Щербини та багатьох інших вчених. Втім, незважаючи на суттєві теоретичні здобутки, в юридичній літературі відсутні комплексні теоретичні дослідження, присвячені визначенню сутності нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

**Мета статті полягає у тому, щоб** сформулювати авторське визначення поняття нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

**Виклад основного матеріалу.** Вчені, будуючи свої теоретико-правові підходи до розуміння нагляду і контролю в юридичній науці, часто отожднюють ці категорії. Їх зміст, дійсно, є близьким, якщо поглянути на семантичну основу кожної. Наприклад, «Етимологічний словник української мови» визначає «контроль, контролер, контролювати» як запозичене в XVIII столітті з французької мови «controle», що є результатом зрощення «contre» – «проти» та «role» – «список», тобто «зворотній, протилежний, подвійний рахунок» [1, с. 338]. У словниковій літературі термін «контроль» визначається як: а) перевірка, а також постійне спостереження з метою перевірки та нагляду; б) особи, що займаються цією справою, контролери. Контролювати означає «здійснювати контроль або нагляд». Своєї черги, поняття «нагляд» розкривається в даному

науковому джерелі як: а) наглядати – спостерігати з метою догляду, перевірки; б) орган, група осіб для спостереження за ким, чим-небудь, за дотриманням певних правил Тлумачення зазначених термінів також міститься у «Великому тлумачному словнику сучасної української мови», де «контроль»: перевірка, облік діяльності кого- або чого-небудь, нагляд за кимось (чимось) або установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його. «Нагляд» – це: а) дія зі значенням наглядати; б) група осіб чи орган влади, що наглядають за ким-, чим-небудь [2, с. 555; 3, с. 337–338].

Отже, відповідно до загальної етимології слів «нагляд» та «контроль», в обох випадках терміни описують діяльність у значенні перевірки певного об'єкта, а також суб'єктів реалізації перевіркової функції. Саме така неоднозначність розуміння зумовлює неправильне подальше трактування та відсутність належних критеріїв розмежування зазначених понять та явищ, котрі вони описують в юридичній літературі, де часто можна побачити позиції в яких «нагляд – це контроль; контроль – це нагляд».

Наприклад, згідно до позиції О.Ю. Салманової, нагляд – це контроль за дотриманням правових норм, атрибут адміністративної влади, одна з найважливіших його функцій, що включає в себе спостереження за законністю і доцільністю діяльності, оцінку її з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних позицій [4, с. 338]. В тлумаченні В.К. Колпакова нагляд – це здійснення спеціально уповноваженими органами цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності. Автор доводить, що він (нагляд) є одним з найбільш поширених і дієвих засобів забезпечення законності, сутність якого полягає в здійсненні перевірки і обліку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції [5, с. 533]. О.В. Сушик зазначає, що нагляд – постійне, систематичне спостереження, яке поєднується з правом опротестувати незаконні акти й дії і притягти осіб, винних у порушенні закону до відповідальності [6, с. 170–171].

Не менш опрацьованим в юридичній літературі є поняття «контролю». Так, вчений–правознавець Л.М. Здоровко зазначає, що контроль – це функція, призначення якої полягає в тому, щоб встановити відповідність чи невідповідність фактичного стану та діяльності об'єктів, що управляються, заданому їх стану. Він дозволяє знаходити та ліквідувати відхилення об'єкта від заданого стану чи коректувати рішення, які були прийняті раніше [7]. С.С. Вітвіцький наголошує на тому, що досить поширеним є визначення поняття «контроль», як системи спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкту, яким управляють, прийнятим управлінським рішенням; виявлення результатів управлінських впливів на об'єкт, яким управляють та як складову частину управління об'єктами і процесами з метою перевірки відповідності стану об'єкта, за яким спостерігають, бажаному і необхідному положенню, передбаченому законами, інструкціями, іншими нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами [8, с. 95].

З огляду на вище зазначене, цілком справедливим буде говорити про те, що нагляд і контроль схожі між собою, оскільки спрямовані на перевірку стану дотримання законності відповідних підконтрольних/піднаглядних об'єктів, але при цьому є різними категоріями за своєю внутрішньою сутністю та змістом, що обумовлено наступними чинниками:

– по-перше, нагляд та контроль зумовлюють виникнення правовідносин між різною групою суб'єктів, кожен з яких має відповідний правовий статус, ступінь підпорядкованості одне одному, кількість взаємних прав та обов'язків, власну роль у правовідносинах, тощо;

– по-друге, нагляд не надає можливості втручатись у поточну роботу піднаглядного об'єкту та забезпечує лише право її оперативного корегування, координації, спрямування, опротестування та виявлення суб'єктів-порушників, а також ініціювати притягнення їх до відповідальності. Своєї черги контроль – це більш функціональна діяльність, яка передбачає можливість втручання в оперативну, тобто, поточну роботу підконтрольного об'єкту, виявляти відхилення та порушення в ній, а також безпосередньо притягувати винних в цих відхиленнях та порушеннях суб'єктів до юридичної відповідальності;

– по-третє, нагляд не забезпечує одночасне, негайне припинення порушень у роботі піднаглядного об'єкту, а лише їх виявлення та об'єктивну оцінку, в той час як контроль передбачає пряму реакцію на порушення та використання заходів юридичного впливу з метою їх припинення в момент виявлення;

– по-четверте, нагляд і контроль мають різну методологію, адже реалізуються за допомогою власного, специфічного набору інструментів та засобів.

Виділені вище ознаки притаманні контролю та нагляду за додержанням законодавства про працю, але поряд із цим обидві категорії є унікальними, у першу чергу, внаслідок конкретизації вектору та сфери їх застосування. Разом з цим, важко одразу вказати на специфіку останніх.

Відповідно до наукового підходу І.Ю. Кайло, нагляд за дотриманням трудового законодавства описується наступним чином: 1) нагляд є засобом забезпечення трудових прав та інтересів працівників; 2) нагляд є інструментом аналізу та передбачення неправомірної поведінки юридичних осіб публічного та приватного права, фізичних осіб-підприємців, які використовують найману працю. Щодо розуміння нагляду, як засобу забезпечення трудових прав та інтересів, то він може використовуватись у трьох напрямках: щодо дотримання заборон, щодо виконання обов'язків та щодо можливості реалізації прав, передбачених трудовим законодавством. Трудове законодавство охоплює й значну частину нормативів, як то про тривалість робочого дня або допустимої кількості хімічних речовин у повітрі. Виявлення правопорушення у таких напрямках є доволі складним, адже у період одноразової контрольної перевірки безпосередньо порушення може і не відбуватись. Нагляд у напрямі дотримання заборон здійснюється, зазвичай, профспілками, адже саме права працівників можуть бути порушені. Окрім того, на думку науковця, нагляд, як інструмент аналізу та передбачення неправомірної поведінки за дотриманням трудового законодавства, пов'язаний із аналітикою діяльності суб'єкта перевірки з метою виявлення проблемних та критичних моментів [9, с. 103].

На думку В.І. Щербини, під наглядом необхідно розуміти правову форму здійснення захисної функції щодо дотримання законності в трудових правовідносинах, відповідності дій власника підприємства або уповноваженого ним органу приписам трудового законодавства. Зміст нагляду полягає, насамперед, у перевірці діяльності підконтрольних об'єктів із точки зору дотримання ними законодавства про працю й охорону праці [10, с. 134].

Багато наукових концепції сформульовано з приводу змісту та особливостей контролю за дотриманням законодавства про працю. Зокрема, варто навести позицію Г.В. Терела, який доводить, що сутність категорії полягає у систематичній перевірці відповідності фактичного змісту трудових правовідносин установленим вимогам нормативно-правових актів, інших актів управління у сфері праці [11, с. 191; 9]. На думку П.О. Ізюти, контроль – це діяльність державних органів і суспільних організацій, спрямована на перевірку дотримання й виконання, а також на виявлення випадків порушення законодавства про працю та охорону праці [12, с. 47].

Досліджуючи питання контролю, А.В. Мельник тлумачить контроль за дотриманням законодавства про працю, як самостійну або зовнішню ініційовану діяльність спеціально уповноважених державних або недержавних органів із перевірки за функціонуванням підприємств, установ, організацій, яка спрямована на отримання фактичних даних щодо об'єктів контролю; застосування заходів щодо запобігання правопорушенням; надання допомоги в поновленні законності й дисципліни; встановлення причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових приписів; прийняття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб [13, с. 3; 14, с. 30].

У тлумаченні Ю.П. Дмитренко контроль – це діяльність спеціальних органів і посадових осіб, які згідно з чинним законодавством перевіряють дотримання законодавства про працю як на підприємствах, в установах, організаціях, що безпосередньо їм підпорядковуються, так і на тих, які не перебувають у їх безпосередньому віданні, з правом втручання у внутрішньогосподарську діяльність. Окрім того, на думку автора це також система заходів спостереження та перевірки виконання сторонами колективного договору норм чинного законодавства та умов договору [15, с. 463].

**Висновки.** Підводячи підсумки проведеного дослідження наголосимо: нагляд за дотриманням трудового законодавства про працю передбачає діяльність пов'язану із систематичним спостереженням за піднаглядними об'єктами з метою встановлення фактів порушення вимог та положень законодавства України про працю, іншими словами, порушень законності в їх роботі. Ця діяльність має нормативно встановлений набір суб'єктів реалізації, правову основу, мету, цілі, а також функції та методологію. Зважаючи на викладене, нагляд за дотриманням законодавства про працю – це юридична регламентована та покладена на визначене коло суб'єктів законодавством України діяльність (система функцій, засобів, заходів та способів), пов'язана із забезпеченням чіткого та неухильного дотримання піднаглядними об'єктами положень та вимог законодавства України про працю без можливості втручання в поточну (оперативну) діяльність піднаглядного.

При цьому контроль за дотриманням законодавства про працю у порівнянні із наглядом має ширший зміст. Його дію направлено не тільки на забезпечення законності, але й ефективності

роботи підконтрольного об'єкту. Це є діяльність яка реалізується поточно, оперативніше та дає можливість прямо впливати на процес функціонування підконтрольного об'єкту. В межах контролю може перевірятись техніко-функціональний аспект роботи з метою виявлення відхилень від вимог законодавства за конкретними напрямками, наприклад, за напрямом належного оформлення трудових відносин із працівниками та забезпечення їх трудових прав, дотримання гігієни та стандартів безпеки праці працюючих осіб тощо, а також відбуватись притягнення до юридичної відповідальності осіб, які порушили вимога законності, або зазначені техніко-функціональні аспекти.

Грунтуючись на викладеному, контроль за дотриманням законодавства про працю – це регламентована нормами чинного законодавства та покладена на чітко визначене коло суб'єктів законодавством України діяльність (система функцій, засобів, заходів та способів), пов'язана із перевіркою відповідності роботи підконтрольного об'єкту вимогам трудового законодавства в цілому та техніко-функціональним параметрам галузі практичного функціонування останнього, із можливістю примусового втручання в його поточну роботу, припинення порушень та притягнення винних в їх вчиненні до юридичної відповідності.

#### **Список використаних джерел:**

1. Етимологічний словник української мови : у 7 т. / [головний редактор О.С. Мельничук]. К. : Наукова думка. Т. 2 (Д-Копці). 1985. 570 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [ред. В. Т. Бусел]. К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
3. Портнов А.В. Становлення і розвиток конституційного судочинства в Україні: теоретичні та практичні проблеми: дисертація. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2009. 474 с.
4. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2016. 455 с.
5. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України. К.: Юрін-ком Інтер, 2003. 544 с.
6. Сушик О.В. Правові засади забезпечення радіаційної безпеки за законодавством України: дисертація. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2009. 223 с.
7. Здоровко Л.М. Правові питання регіонального екологічного контролю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Х., 2003. 185 с.
8. Вітвіцький С.С. Співвідношення термінів «контроль» та «нагляд» проблеми теорії, аналіз законодавства. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. № 12. Том 1. С. 93–96.
9. Кайло І.Ю. Сутність та ознаки нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2019. № 2(38). С. 101–111.
10. Щербина В.І. Курс лекцій з трудового права України: навчальний посібник для слухачів заочної форми навчання. Дніпропетровськ: ДфУАДУ. 2001. 134 с.
11. Терела Г.В. Сутнісні характеристики державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Право і суспільство. 2014. № 6.2(3). С. 97–103.
12. Ізуїта П.О. Форми й методи контролю та нагляду за дотриманням законодавства про охорону праці. Науковий вісник публічного та приватного права. 2015. Вип. 1. С. 46–51.
13. Мельник А.В. Адміністративно-правові засади здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2019.
14. Кайло І.Ю. Поняття нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. Держава та регіони. 2020. №1(67) Том 2. С. 25–32.
15. Дмитренко Ю.П. Трудове право України : підручник. К.: ЮрінкомІнтер, 2009. 624 с.