

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.3.9>

КУЧЕР О.В.

**ДО ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ НОРМ ТРУДОВОГО  
Й АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ПРИ РЕГУЛЮВАННІ ПОВНОВАЖЕНЬ  
СУБ'ЄКТІВ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ  
ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ**

**REGARDING THE CORRELATION OF LABOR AND ADMINISTRATIVE LAW  
NORMS IN REGULATING THE POWERS OF SUPERVISORY AND CONTROL  
SUBJECTS IN ENSURING COMPLIANCE WITH LABOR LEGISLATION**

Актуальність статті полягає в тому, що контроль і нагляд за додержанням законодавства про працю є досить складною, багатоаспектною та об'ємною роботою, яка виконується як спеціально створеними для цього суб'єктами публічної влади, так й іншими органами держави в межах їх основних завдань і напрямків діяльності, а також самими ж роботодавцями, тобто заходи контролю та нагляду у досліджуваній галузі здійснюються суб'єктами як публічного, так і приватного права, а тому дуже важливо визначити як саме співвідносяться норми трудового й адміністративного права при регулюванні повноважень зазначених суб'єктів. Мета статті полягає у необхідності розкрити проблематику співвідношення норм трудового й адміністративного права при регулюванні повноважень суб'єктів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, розкрито проблему розмежування норм трудового й адміністративного права при регулюванні повноважень суб'єктів нагляду і контролю у сфері праці. Констатовано, що чинне українське законодавство з питань використання найманої праці не містить прямої вказівки щодо розмежування трудового та адміністративного права при регулюванні повноважень суб'єктів нагляду і контролю у досліджуваній сфері. Зроблено висновок, що чинне українське законодавство з питань використання найманої праці не містить прямої вказівки щодо розмежування трудового та адміністративного нормативно-правового регулювання під час здійснення контролю та нагляду у досліджуваній сфері. Аналіз чинного законодавства із застосуванням вище згаданих критеріїв дозволяє доволі чітко розмежувати сферу регулятивного впливу норм трудового та адміністративного права щодо визначення повноважень нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю: так сферою дії норм трудового права є повноваження суб'єктів, які стосуються зазначеного контролю на внутрішньоорганізаційному рівні, а також контролю, який хоча й має зовнішній характер, втім його суб'єкти не мають публічно-правового становища; у свою чергу, які регламентують норми адміністративного права є повноваження суб'єктів публічної влади, які здійснюють зовнішній контроль та нагляд за дотриманням трудового законодавства.

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

The relevance of the article lies in the fact that control and supervision of compliance with labor legislation is a rather complex, multifaceted and voluminous work, which is performed both by specially created for this purpose public authorities and other state bodies within the scope of their main tasks and areas of activity, as well as by the employers themselves, that is, control and supervision measures in the researched field are carried out by subjects of both public and private law, and therefore it is very

important to determine how exactly the norms of labor and administrative law correlate when regulating the powers of these subjects. The purpose of the article is the need to reveal the problem of the relationship between labor and administrative law norms in regulating the powers of subjects of supervision and control over compliance with labor legislation. The article, based on the analysis of scientific views of scientists, reveals the problem of distinguishing the norms of labor and administrative law when regulating the powers of subjects of supervision and control in the field of labor. It was established that the current Ukrainian legislation on the use of hired labor does not contain direct instructions on the separation of labor and administrative legal regulation during the implementation of control and supervision in the researched area. It was concluded that the current Ukrainian legislation on the use of hired labor does not contain direct instructions on the separation of labor and administrative legal regulation during the implementation of control and supervision in the researched area. Analysis of the current legislation using the above-mentioned criteria makes it possible to quite clearly distinguish the sphere of regulatory influence of labor and administrative law norms regarding the determination of the powers of supervision and control over compliance with labor legislation: thus, the scope of labor law norms is the powers of subjects that relate to the specified control at the intra-organizational level, as well as control, which, although external in nature, its subjects do not have a public-legal position; in turn, the issues that are regulated by the norms of administrative law are the powers of the subjects of public authority, which carry out external control and supervision of compliance with labor legislation.

**Key words:** *correlation, labor law, administrative law, supervision, control, labor legislation.*

**Постановка проблеми.** Контроль і нагляд за додержанням законодавства про працю є досить складною, багатоаспектною та об'ємною роботою, яка виконується як спеціально створеними для цього суб'єктами публічної влади, так й іншими органами держави в межах їх основних завдань і напрямків діяльності, а також самими ж роботодавцями, тобто заходи контролю та нагляду у досліджуваній галузі здійснюється суб'єктами як публічного, так і приватного права, а тому дуже важливо визначити як саме співвідносяться норми трудового й адміністративного права при регулюванні повноважень зазначених суб'єктів.

**Стан дослідження.** Слід відмітити, що проблематика співвідношення публічно-правового і приватно-правового регулювання в цілому, та норм трудового й адміністративного права, зокрема, у межах окремих інститутів вже досить дано перебуває у полі зору дослідників. Зокрема, їй приділяли увагу: О.М. Бандурка, Ю.Д. Батан, О.В. Дикий, К.В. Коваленко, Л.Г. Козятник, К.Ю. Мельник, А.Ю. Подорожній, І.А. Римар, Н.М. Хуторян та багато інших. Втім, справедливим буде відзначити, що дана проблема переважно постає і висвітлюється у розрізі регулювання службово-трудової діяльності, натомість у контексті здійснення контролю та нагляду у сфері праці дане питання майже не розглядалося.

Саме тому **метою статті** є: розкрити проблематику співвідношення норм трудового й адміністративного права при регулюванні повноважень суб'єктів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

**Виклад основного матеріалу.** Встановити співвідношення між чимось означає визначити в якому взаємозв'язку перебувають ті чи інші явища, предмети, елементи, встановити їх взаємну залежність, обумовленість, тощо. Розмірковуючи над поставленим питанням, необхідно в першу чергу з'ясувати природу норм адміністративного та трудового права. Норми права є первинними елементами права і нормативно-правових актів. Вони являють собою різновид соціальних норм – зразків, моделей, правил поведінки, якими керуються люди, що потрапляють в ті чи інші ситуації та які юридично закріплені (виражені) у відповідних нормативно-правових актах.

З приводу призначення, предмету та методу адміністративного і трудового права, можемо говорити про те, що ці галузі права суттєво різняться, адже якщо перша, тобто адміністративна галузь, орієнтовна на відносини публічного характеру, тобто ті відносини, в яких присутній суб'єкт публічної влади, та які опосередковують здійснення державної та (або) муніципальної влади, то друга, тобто галузь трудового права, орієнтовна переважно на відносини приватного характеру. Також, слід відмітити, що у адміністративному праві превалюють імперативні методи регулювання, тобто такі, що мають наказовий характер, у той час як для трудового права переважними є методи диспозитивного характеру, в основі яких лежать не влада і підпорядкування,

а вільний вибір, домовленість і добровільна згода. Разом із тим, не можна не відмітити того, що у кожній із зазначених галузей права є інститути, в яких присутні відносини і методи, які за своїм характером подібні до тих, що мають місце в іншій правовій галузі. Так, наприклад, інститут державної служби, який є частиною системи адміністративного права, ґрунтується на відносинах добровільного найму, а трудове право, у свою чергу, передбачає контроль та нагляд, а також внутрішньоорганізаційне управління, що ґрунтуються на відносинах влади та підпорядкування і пов'язані із виданням адміністративних (управлінських) актів.

У контексті врегулювання здійснення контролю та нагляду у сфері праці, питання розмежування і визначення співвідношення між нормами адміністративного та трудового права є особливо складним, враховуючи той факт, що і у трудовому, і у адміністративному законодавстві містяться положення, що регламентують означений контроль і нагляд. І, якщо, скажімо, у законодавстві про державну службу прямо зазначається, що відносини вступу на державну службу, її проходження та припинення, які не врегульовані цим законодавством, регламентуються нормами трудового права і законодавства (стаття 5 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII), то з приводу контролю та нагляду у галузі праці таких вказівок немає, ані у трудовому, ані у адміністративному законодавстві.

На нашу думку, розмірковуючи про співвідношення норм трудового й адміністративного права при регулюванні повноважень суб'єктів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю необхідно виходити із таких критеріїв:

1. Відношення суб'єкта контролю та нагляду до трудових відносин. Так, у ситуаціях коли йдеться про контроль, який здійснюється сторонами трудового договору (як індивідуального, так і колективного), ключову роль відіграють саме норми трудового права, які визначають права, обов'язки, форми та порядок здійснення спостереження та перевірки стану дотримання сторонами умов трудових договорів. Тут, слід відмітити, що у даному випадку не важливою є природа суб'єкта, тобто має вона публічно-правовий чи приватно-правовий характер. Навіть, якщо йдеться про службово-трудова відносини між публічним службовцем та органом державної чи муніципальної влади, основи зазначеного контролю і нагляду мають визначатися саме нормами трудового права і законодавства, оскільки ці контроль і нагляд ґрунтуються на взаємовідносинах найманого працівника і роботодавця, або трудового колективу і роботодавця, якщо йдеться про колективний трудовий договір. Так, для прикладу, у статті 19 КЗпП України, прямо закріплено, що контроль за виконанням колективного трудового договору проводиться безпосередньо сторонами, які його уклали, у порядку, визначеному цим колективним договором. Якщо роботодавець порушив умови колективного договору, профспілки, що його уклали, мають право надсилати роботодавцю подання про усунення цих порушень, яке розглядається у тижневий строк. У разі відмови усунути порушення або недосягнення згоди у зазначений строк профспілки мають право оскаржити неправомірні дії або бездіяльність посадових осіб до суду [1]. Для ефективного здійснення вказаного контролю сторони зобов'язані надавати необхідну для цього наявну інформацію. Крім того, сторони, що підписали колективний договір, угоду, щорічно в строки, передбачені колективним договором, угодою, звітують про їх виконання. В органи державної статистики направляються статистичні дані про колективні договори, угоди. Для здійснення контролю за виконанням колективного договору, угоди можуть створюватись комісії, які за наслідками перевірки складають акт. Такий акт є основним документом, який свідчить про результати роботи по виконанню колективного договору, угоди. Одночасно він є підставою для вжиття заходів по усуненню виявлених недоліків. Акт перевірки повинен відображати стан роботи по виконанню колективного договору, угоди. В ньому вказується, скільки заходів було включено в колективний договір, угоду і скільки з них виконано. По кожному з невиконаних зобов'язань повинні бути чітко вказані причини невиконання. В акті коротко висвітлюється робота по виконанню кожного з розділів колективного договору, угоди [2]. Важливо відмітити, що в акті можуть бути конкретні пропозиції комісії щодо притягнення до відповідальності винних у невиконанні заходів колективного договору чи щодо усунення недоліків, які стали причиною невиконання. Акт перевірки обговорюється на спільному засіданні сторін. Наслідком такого обговорення є прийняття рішення, в якому визначаються заходи по усуненню виявлених недоліків, прорахунків, дається оцінка діяльності працівників, які допустили невиконання двосторонніх зобов'язань, вказуються строки їх виконання і особи, яким доручено здійснювати контроль за реалізацією наміченого. Може бути також прийняте рішення про направлення акту перевірки для обговорення в колективах структурних підрозділів, цехів, дільниць, лабораторій, бригад тощо [3; 2].

2. Природа суб'єкта та вектор контрольно-наглядової діяльності (зовнішнє чи внутрішнє спрямування). У розрізі даних критеріїв, важливими аспектами, на які слід звернути увагу, визначаючи місце норм трудового та адміністративного права у врегулюванні досліджуваного питання, виступають наступні:

- по-перше, характеру статусу суб'єкта контролю та нагляду, а саме є він публічно-правовим чи приватно-правовим;

- по-друге, перебувають суб'єкти контролю та нагляду із об'єктом контрольно-наглядової діяльності в одній системі, чи різних.

Тож, якщо суб'єктом контролю та нагляду у сфері праці є органи держави чи муніципальної влади, або їх посадові особи, і свої завдання та функції щодо означеної діяльності (тобто контролю і нагляду) вони здійснюють не в межах їх трудових відносин, а по відношенню до об'єктів, які перебувають поза їх системою, і, відповідно, їх контрольно-наглядова діяльність має зовнішньо орієнтований характер, то у такому випадку ключову роль відіграють норми адміністративного права, які визначають правовий статус зазначених суб'єктів, а також процедури здійснення ними контрольних та наглядових заходів. Важливо відмітити, що означені аспекти – спрямування контролю та нагляду і правовий статус суб'єкта – цінні саме у поєднанні, адже, як ми вже зазначали вище, контроль у сфері праці може здійснюватися і в середині системи того чи іншого органу влади, і в такому випадку, на наше переконання, він ґрунтується на відносинах використання найманої праці та тісно-пов'язаних із ними відносинах (зокрема відносини внутрішньо-організаційного управління), а не на адміністративних відносинах. Крім того, слід звернути увагу на те, що зовнішній контроль і нагляд у тій чи іншій мірі може здійснюватися суб'єктами, які мають приватно-правовий характер. Такого роду спостереження за дотриманням вимог трудового законодавства можуть здійснювати, наприклад, певні громадські організації, а бо, скажімо, батьки неповнолітнього, який працює за трудовим договором. Так, згідно із чинним КЗпП України, батьки неповнолітнього можуть вимагати розірвання трудового договору, укладеного з останнім, якщо його виконання загрожує здоров'ю неповнолітнього та (або) порушує його права і законні інтереси (стаття 199 КЗпП України). У такій ситуації ключову роль відіграють норми трудового права і положення трудового законодавства.

3. Характер юридичної відповідальності, яка встановлюється за порушення трудового законодавства. У чинному українському законодавстві передбачено декілька різновидів юридичної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері праці, а саме: дисциплінарна, адміністративна, кримінальна та фінансова. Очевидно, що дисциплінарна відповідальність, яка являє собою обов'язок працівника зазнати для себе певних несприятливих наслідків у вигляді того чи іншого, передбаченого законодавством, дисциплінарного стягнення, що застосовується до нього роботодавцем за порушення трудової дисципліни, регламентується нормами трудового законодавства, так само адміністративна відповідальність встановлюється і регламентується нормами адміністративного права і законодавства, а кримінальна – кримінального. При цьому під адміністративною відповідальністю розуміється один із видів юридичної відповідальності, яка за рахунок адміністративних норм регулює специфічні адміністративно-деліктні правовідносини в різних сферах публічно-приватного, суспільного життя, що складаються з приводу вчинення деліктоздатною особою передбаченого нормами законодавства адміністративного делікту (проступку), із застосуванням до правопорушника особливої санкції правової норми. Ця санкція виражається у формі адміністративного стягнення з метою виховання правопорушника чи/або попередження вчинення нових адміністративних деліктів (проступків), а також надання реальної можливості державі в особі уповноважених органів реалізовувати завдання Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо охорони прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ та організацій, устанавленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного й неухильного дотримання положень Конституції і норм законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків та відповідальності перед суспільством [4, с. 61]. У свою чергу кримінальна відповідальність являє собою сукупність кримінально-правових заходів примусового та заохочувального впливу, які застосовуються на підставі закону державою з метою забезпечення виконання особою, яка вчинила кримінальне правопорушення, обов'язку перетерпіти передбачені законом обмеження прав і свобод [5, с. 35–36].

Найбільш складним, у розрізі досліджуваного питання, є саме фінансова відповідальність, адже якщо повноваження роботодавця щодо застосування дисциплінарної відповідальності

регулюються нормами трудового права, а застосування компетентними суб'єктами адміністративних стягнень відповідно – адміністративно-правовими нормами, то регламентація фінансової відповідальності та її застосування має місце і в межах трудового, і адміністративного законодавства. Однак, трудове законодавство у даному випадку визначає лише закріплює суб'єктний склад відповідальності, склади правопорушень та фінансові стягнення за них. У той час як порядок здійснення контролю та нагляду, зокрема з метою виявлення закріплених у КЗпП України правопорушень, за які застосовуються фінансові стягнення, порядок застосування зазначених стягнень, а також права та обов'язки суб'єктів контролю та нагляду під час реалізації заходів зазначеної відповідальності, регламентують нормами адміністративного права і законодавства.

**Висновок.** Проведене наукове дослідження дає змогу констатувати, що чинне українське законодавство з питань використання найманої праці не містить прямої вказівки щодо розмежування трудового та адміністративного нормативно-правового регулювання під час здійснення контролю та нагляду у досліджуваній сфері. Однак, у той же час справедливим буде відзначити, що аналіз чинного законодавства із застосуванням вище згаданих критеріїв дозволяє доволі чітко розмежувати сферу регулятивного впливу норм трудового та адміністративного права щодо визначення повноважень нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю: так сферою дії норм трудового права є повноваження суб'єктів, які стосуються зазначеного контролю на внутрішньоорганізаційному рівні, а також контролю, який хоча й має зовнішній характер, втім його суб'єкти не мають публічно-правового становища; у свою чергу питаннями, які регламентують норми адміністративного права є повноваження суб'єктів публічної влади, які здійснюють зовнішній контроль та нагляд за дотриманням трудового законодавства. Також не можна не відзначити того, що норми трудового права визначають загальні засади повноважень суб'єктів публічної влади, які здійснюють зазначений контроль і нагляд, однак без вказівки на їх конкретні права та обов'язки у цій сфері, а лише через закріплення основних напрямків або векторів застосування їх відповідної контрольної-наглядової діяльності. Натомість конкретний набір прав та обов'язків, заходів і методів реалізації повноважними суб'єктами публічної влади контролю та (або) нагляду у сфері праці регламентується адміністративно-правовими нормами.

#### Список використаних джерел:

1. Кодекс законів про працю України: затверджений Законом № 322-VIII від 10.12.71. *ВВР*, 1971 / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>
2. Контроль за виконанням колективного договору і види відповідальності за невиконання його зобов'язань / Управління Держпраці в Івано-Франківській області. URL: <https://zakon.help/article/kontrol-za-vikonanniam-kolektivnogo-dogovoru-vidi>
3. Про колективні договори і угоди : Закон України від 01.07. 1993 р. № 3356-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3356-12#Text>
4. Левенець Ю. О. Поняття адміністративної відповідальності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2012. Вип. 3. С. 54–62. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvc\\_2012\\_3\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvc_2012_3_10)
5. Козаченко О. В. Дефініція кримінальної відповідальності. *Новітні кримінально-правові дослідження*. 2016 : зб. наук. пр. / відп. ред. О. В. Козаченко. Миколаїв : Іліон, 2016. С. 33–36.