

**УДК 349.2**

**DOI: 10.35432/tisb292023289708**

**ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗКРИТТЯ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ  
«СИСТЕМА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В СФЕРІ КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ  
ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА»**

**Павловський Руслан Володимирович,**  
аспірант кафедри публічного управління та  
регіоналістики  
Національний університет «Одеська політехніка»  
<https://orcid.org/0000-0003-1385-5676>

Здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства є однією з функцій органів державної виконавчої влади, що реалізується встановленими, згідно законодавства, відповідними органами влади. Таким чином у системі державного управління, відповідно до її визначення, має існувати підсистема що забезпечує реалізацію вказаних функцій.

Виходячи з різних підходів до розкриття сутності системи державного управління [1; 2], доцільно все ж використати два аспекти розгляду побудови системи публічної адміністрації у сфері контролю і нагляду за дотриманням трудового законодавства. Перший аспект це побудова і зв'язки між елементами системи всередині з метою оптимального перерозподілу завдань, направлених на реалізацію мети системи, тобто це підхід, пов'язаний з внутрішнім середовищем системи. Другий аспект направлений на встановлення взаємовідносин з органами, що мають певні владні повноваження та підконтрольними об'єктами, тобто він відображає зв'язки у зовнішньому середовищі системи. Усе ж такий розподіл є певною мірою абсолютно теоретичним, тому що органи влади, громадські організації тощо, які не відносяться до структури органів публічної адміністрації у сфері контролю і нагляду за дотриманням трудового законодавства можуть мати певні владні повноваження щодо виконання тих чи інших управлінських функцій. У цьому і проявляється сутність публічної адміністрації. Як зазначає Таран Є.І., «виконання управлінських функцій у публічній сфері (сфері суспільних інтересів) може здійснюватися не лише органами державної влади, а й органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями і навіть фізичними і юридичними особами, якщо їх діяльність пов'язана з суспільними справами» [3].

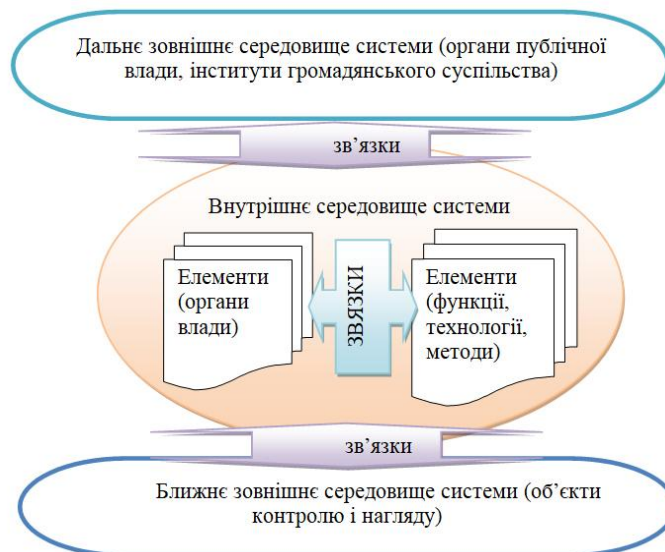
Таким чином до структури органів, що входять в систему публічної адміністрації у сфері контролю і нагляду за дотриманням трудового законодавства можуть, у вузькому сенсі, бути віднесені усі органи державного управління (у тому числі державні та регіональні чи місцеві установи або будь-яка інша форма децентралізованої адміністрації), а також будь-яка організаційна структура, створена для координації діяльності таких органів і для проведення консультацій з роботодавцями й працівниками та їхніми самоорганізованими формами. Останнє стосується такої організаційної структури органів влади, які не мають статусу органів державної виконавчої влади. Прикладом функціонування таких організаційних структур у нашій державі є Центр зайнятості України. Фактично ж на сьогодні елементами структури що «реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю є Державна служба України з питань праці, та його територіальні органи – Головні управління Держпраці в областях» [3]. На сьогодні Державна служба України з питань праці має статус центрального органу виконавчої влади. Проте з трансформацією системи публічного управління, такий статус

може бути зміненим.

Первинним (ближнім) зовнішнім середовищем, з яким взаємодіє система публічної адміністрації у сфері контролю і нагляду за дотриманням трудового законодавства, є юридичні особи незалежно від форми власності, виду діяльності, господарювання, фізичні особи – підприємці, які використовують найману працю. Саме вони виступають об'єктами контролю та нагляду для даної системи владних органів. Вплив суб'єкта управління на ці об'єкти може здійснюватися як безпосередньо так і опосередковано. Безпосередній вплив є проявом здійснення контролю з правом втручання в діяльність об'єкта (аж до її призупинення). Опосередкованим впливом є здійснення нагляду, який передбачає надання рекомендацій об'єкту щодо забезпечення положень трудового законодавства в частині охорони праці. Законодавство щодо охорони праці [5] не повною мірою відрізняє контролюючі та наглядові функції. Нагляд все ж доцільно розглядати як такий, що не передбачає оперативного втручання системи в діяльність об'єкту. Проте він передбачає вироблення рекомендацій щодо недопущення чи усунення порушень законодавства, про виконання яких отримує відповідну інформацію. Це є однією з форм зав'язків системи з зовнішнім середовищем.

Дальнім зовнішнім середовищем системи публічної адміністрації у сфері контролю і нагляду за дотриманням трудового законодавства виступають інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, інститути громадянського суспільства, що мають інтереси чи повноваження у сфері охорони праці, з якими система має менш стійкі зв'язки (рис. 1). Зокрема, парламент, як законодавчий орган формує правове поле в межах якого функціонує система. При чому воно є таким, що регламентує чіткі процедури та обсяг повноважень діяльності для органів влади та можливостей невіддільних інституцій, оскільки останні діють у спосіб, що не заборонений законодавством.

Тому при взаємодії системи публічної адміністрації з такими інституціями (як владними так і не владними) зв'язки мало регламентовані і вимагають від системи та її елементів встановлення нормативних актів щодо регулювання відносин, міри відповідальності за недотримання вимог. Слід зважувати, що встановлення такої регламентації до невіддільних інституцій має більші можливості, оскільки, крім іншого, може передбачати навіть певні угоди, делегування повноважень (якщо це передбачено законодавством) тощо. Так, на сьогодні система органів, що здійснюють контроль і нагляд за дотриманням трудового законодавства, має унормовані відносини з професійними спілками та їх об'єднаннями, які здійснюють громадський контроль за додержанням законодавства про працю.



**Рис.1. Схема розподілу середовищ системи публічної адміністрації у сфері контролю і нагляду за дотриманням трудового законодавства**

З владними інституціями такі зв'язки можуть бути встановлені лише законодавчими актами, положення яких повинні бути узгодженими, оскільки діяльність підсистем системи органів державної влади регулюється різними законами. Як приклад можна наводити внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» за якими було передбачено, що органи місцевого самоврядування «при здійсненні повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення можуть проводити перевірки, які не належать до заходів державного нагляду (контролю), на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади» [6]. Така узгодженість у діяльності має бути регламентована і для інших органів публічної влади і перш за все для контролюючих, з метою дотримання принципу контролю щодо взаємодії, координації діяльності.

Підходи до розкриття сутності системи публічної адміністрації нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю не обмежуються лише встановленням меж системи та зв'язків між зовнішнім та внутрішнім її середовищем, вони повинні передбачати побудову і зміну структури системи у чіткій відповідності до мети, функцій і завдань, її адаптацію до змін зовнішнього середовища, внутрішню гнучкість. При цьому використання терміну «адміністрація» вказує на специфіку діяльності системи, де первинними є функції адміністрування, на відміну від управління, оскільки органів влади, які б виступали об'єктами управління для системи нижче регіонального рівня не існує. Крім того будь-яка система управління і адміністрування передбачає спектр технологій, методів, форм та способів реалізації різних груп функцій, перш за все конкретних (специфічних) згідно яких устанавлюються елементи системи. Реалізація визначених, розподілених функцій персоналом, який також є складовою системи, при встановленні різного роду зв'язків як внутрішніх так і зовнішніх, з використанням технологій та методів управління, передбачає побудову механізмів управління. Таким чином для розкриття більш широко змісту поняття «система публічної адміністрації у сфері контролю і нагляду за дотриманням трудового законодавства» необхідно виокремити і розмежувати функції, які має реалізувати система, що дасть можливість більш точно відокремити елементи системи і побудувати її структуру.

### Список літератури

1. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління. Юридична наука і практика. 2011. № 2. С 10-14.
2. Теорія та історія державного управління : [ навч. посіб]. Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін. ; за заг. ред. д.е.н., проф. О. Ю. Амосова, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. Вид. 2-ге, перероб. і доп. X. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. 252 с.
3. Таран Є.І. Трансформація системи публічного управління в Україні. Теорія та історія публічного управління. 2020. URL: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.3/08>
4. Державна служба з питань праці: офіційний веб сайт. URL: <https://dsp.gov.ua/>
5. Кодекс законів про працю України: Кодекс України затверджений Законом від 10 грудня 1971 року № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 1.05.2023).
6. Про місцеве самоврядування в Україні закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n2> (дата звернення: 1.05.2023).