

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.2.28>

ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД (КОНТРОЛЬ) ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: МЕЖІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ВТРУЧАННЯ

Олійник У.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри правових та інформаційних технологій
Хмельницького інституту соціальних технологій
Університету «Україна»
ORCID: 0000-0002-7846-6842
e-mail: uljanka2009@ukr.net*

Кожушко О.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правових та інформаційних технологій
Хмельницького інституту соціальних технологій
Університету «Україна»
ORCID: 0000-0001-6939-1466
e-mail: svobodu55@gmail.com*

Олійник У.М., Кожушко О.О. Державний нагляд (контроль) за додержанням трудового законодавства в умовах воєнного стану: межі адміністративного втручання.

В статті проведено аналіз особливостей здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням трудового законодавства в умовах воєнного стану. Звертається увага на те, що від рівня реалізації контрольними механізмами своїх функцій залежить реальне забезпечення трудових прав працівників, дотримання мінімальних державних гарантій, протидія незадекларованій праці та мінімізуються порушення трудових прав працівників з боку роботодавців.

Зроблено детальну характеристику обставин та факторів, які багато в чому можуть ускладнювати процедуру здійснення державного нагляду (контролю), таких як обмежені можливості пересування контролюючих органів на окремих територіях в силу тривалості активних бойових дій, неможливість проведення перевірок через наявні ризики для життя в окремих регіонах, зміна або трансформація існуючих правовідносин, що призводить до суперечливого врегулювання різних категорій найманих працівників: мобілізованих, заброньованих, внутрішньо переміщених, дистанційних або надомних працівників та інших. Окрема характеристика дається Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022, який за своїм змістом розширив повноваження роботодавця щодо проведення контролю в регулюванні трудових відносин.

Проаналізовано зміст Постанови КМУ N 303 від 13.03.2022 року «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану», згідно якої під час воєнного стану в Україні запроваджено мораторій на планові та позапланові заходи державного нагляду (контролю), якою визначено випадки проведення позапланових перевірок. В цьому контексті здійснено аналіз умов, які необхідно враховувати при визначенні меж адміністративного втручання таких як наявність реальної або потенційної шкоди життю та здоров'ю працівника, централізований механізм визначення допустимості адміністративного втручання, досягненню балансу у заходах державного нагляду (контролю) між інтересами працівника та роботодавця, забезпечення правової визначеності у адміністративному втручанні.

Зроблено висновок про необхідність подальшого вдосконалення меж адміністративного втручання в умовах воєнного стану, що дасть можливість державі активним гарантом реалізації трудових прав працівників.

Ключові слова: державний нагляд (контроль), межі адміністративного втручання, трудове законодавство, роботодавець, найманий працівник, воєнний стан, мораторій, планові та позапланові перевірки, Державна служба України з питань праці, централізований механізм.

Oliinyk U.M., Kozhushko O.O. State supervision (control) over compliance with labor legislation in martial arts conditions: limits of administrative intervention.

The article analyzes the features of state control (supervision) over compliance with labor legislation under martial law. Attention is drawn to the fact that the level of implementation of their functions by control mechanisms determines the real provision of labor rights of employees, compliance with minimum state guarantees, combating undeclared work, and minimizing violations of labor rights of employees by employers.

A detailed description of the circumstances and factors that can complicate the procedure for state control in many respects, such as limited movement of control bodies in certain territories due to the duration of active hostilities, the impossibility of conducting inspections due to existing risks to life in certain regions, changes or transformations of existing legal relations, which leads to contradictory regulation of various categories of employees: mobilized, reserved, internally displaced, remote or home workers, and others. A separate characteristic is given to the Law of Ukraine "On the Organization of Labor Relations under Martial Law" dated March 15, 2022, which in its content expanded the employer's powers to exercise control in the regulation of labor relations.

The content of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 303 dated March 13, 2022 "On the Termination of State Supervision (Control) Measures under Martial Law" was analyzed, according to which a moratorium was introduced on scheduled and unscheduled state supervision (control) measures during martial law in Ukraine, which determined the cases of conducting unscheduled inspections. In this context, an analysis was carried out of the conditions that must be taken into account when determining the limits of administrative intervention, such as the presence of real or potential harm to the life and health of an employee, a centralized mechanism for determining the admissibility of administrative intervention, achieving a balance in state supervision (control) measures between the interests of the employee and the employer, ensuring legal certainty in administrative intervention.

The conclusion is made about the need for further improvement of the limits of administrative intervention under martial law, which will enable the state to be an active guarantor of the implementation of labor rights of employees.

Key words: state control (supervision), limits of administrative intervention, labor legislation, employer, employee, martial law, moratorium, scheduled and unscheduled inspections, State Labor Service of Ukraine, centralized mechanism.

Постановка проблеми. В умовах триваючого воєнного стану, державний нагляд (контроль) за додержанням трудового законодавства набуває все більш стратегічного значення, з огляду на процеси трансформації ринку праці, постійні соціально-економічні ризики, динамічний розвиток цифрових інструментів. Від рівня реалізації контрольними механізмами своїх функцій залежить реальне забезпечення трудових прав працівників, дотримання мінімальних державних гарантій, протидія незадекларованій праці та мінімізуються порушення трудових прав працівників з боку роботодавців.

Врегулювання питання належної організації державного нагляду (контролю) за додержанням трудового законодавства в умовах воєнного стану дає можливість забезпечити баланс між державою, обома сторонами трудових правовідносин та бізнесом. Однак, слід зазначити, що надмірне або неправомірне адміністративне втручання контролюючих органів може негативно впливати на стабільність трудових відносин, перешкоджанню здійснення підприємницької діяльності, стимулювати правопорушення з боку роботодавця. Тому пошук механізму співвідношення між потребою держави забезпечувати публічний інтерес у сфері праці через визначення меж адміністративного втручання та необхідністю зберігати належну свободу господарської діяльності є основоположним завданням на сьогодні, оскільки це дозволить забезпечити баланс між захистом трудових прав і розвитком підприємницької діяльності.

Метою дослідження є комплексний аналіз меж здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням трудового законодавства в умовах воєнного стану, визначення чинників, які ускладнюють його проведення на сьогоднішній день та факторів, що потрібно враховувати при безпосередньому проведенні.

Стан опрацювання проблематики. Окремі аспекти зазначеної вище проблематики вивчали Бурлаченко Д.В. [1], Жернаков В.В.[2], Мельник А.В. [3], Гришина Ю.М., Чанишева Г.І. [4], Рудницька О.П., Магась-Демидас Ю.І. [5], Поліщук М.М. [6] та інші. Однак, зважаючи саму природу трудових відносин в умовах воєнного стану, їх динамічний характер, багато питань залишаються нерозкритими та не вивченими.

Виклад основного матеріалу. Повномасштабне вторгнення з боку російської федерації та територію вільної та незалежної України спричинило за собою зміни в організації діяльності всіх сфер життя суспільства, сприяло змінам в різних галузях права, в тому числі й вплинуло на умови організації та проведенню нагляду (контролю) в сфері реалізації трудових відносин.

Мельник А.В. виділяє чотири види нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства про працю: державний нагляд і контроль; судовий контроль; прокурорський нагляд, що займає проміжне місце між державним і судовим; громадський контроль [3]. Із даною класифікацією варто погодитися, однак, вважаємо за доцільне зупинитися саме на першому виді, оскільки він є найпершим ключовим інструментарієм публічної адміністрації, від якого залежать не лише суспільні відносини, а й функціонування всього державного механізму та ефективність здійснення усіх інших видів.

Зважаючи на інтенсивні військові дії, які тривають в окремих адміністративно-територіальних одиницях нашої держави та зміни, які були внесені в чинне законодавство після впровадження воєнного стану, слід звернути увагу на те, що сама процедура проведення державного (нагляду) контролю ускладнена, на нашу думку, наступними обставинами:

обмеженими можливостями фізичного пересування, оскільки в багатьох регіонах державні інспектори не можуть вільно переміщуватися через активні бойові дії;

неможливість проведення перевірок через наявні ризики для життя у прифронтових чи окупованих районах;

розширення повноважень роботодавця щодо проведення контролю в регулюванні трудових відносин, згідно Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022. Згідно з доповненнями до зазначеного вище закону період: у період дії воєнного стану позапланові заходи контролю (перевірки) можуть здійснюватися за новими підставами: зокрема – за зверненням військових адміністрацій або у зв'язку з невиконанням приписів, виданих після 1 травня 2022 року [7]. При цьому, якщо порушення усунуте в строк після припису – штрафи, передбачені статтею 265 Кодексу законів про працю України, не застосовуються [8]. Цим нормативно-правовим актом створено спрощений правовий режим, і контроль як такий, втратив свою класичну форму, оскільки механізм дії санкцій став значно м'якшим, перевірки рідшим явищем, а сам роботодавець отримав більше простору для уникнення відповідальності за недотримання вимог щодо неналежної організації трудових відносин.

збільшення кількості порушень правил охорони праці через раптові процеси евакуації населення, незадекларована праця, неповна виплата заробітних плат;

зміна або трансформація існуючих правовідносин, що призводить до суперечливого врегулювання різних категорій найманих працівників: мобілізованих, заброньованих, внутрішньо переміщених, дистанційних або надомних. Зважаючи на особливості правового статусу кожного з них, інспектор Держпраці має давати їм оцінку за різними нормами чинного законодавства, які діють відносно недавно, що призводить до створення прогалин, колізій та суперечностей в самому тлумаченні. До прикладу, значні труднощі виникають при оцінюванні праці дистанційних або надомних працівників, які можуть перебувати у будь-якому місці, через що й інспектор не має інформації та можливості перевірити їх графік роботи, обсяг виконаних завдань, дотримання охорони праці тощо. По перевірці статусу мобілізованих та заброньованих основні труднощі виникають виходячи з того, що не завжди вчасно роботодавці повідомляють про них та доволі таки часто затягують з їх виплатами.

Переорієнтація більшості державних ресурсів на військові потреби призводить до виникнення дефіциту кадрів, зменшення фінансування та збільшення навантаження на самих державних інспекторів, які залишилися на службі виконувати свої трудові обов'язки.

Однією з назрілих проблем, яка має місце сьогодні є знищення частини кадрових документів внаслідок військових дій, відсутність доступу до архівів, що унеможливорює для перевіряючого інспектора визначити законність дій з боку роботодавця.

Виходячи з того, що під час війни держава зобов'язана не лише забезпечувати публічні інтереси, а й контролювати дотримання мінімальних гарантій, недостатній контроль з боку інспекторів може спричинити порушення трудових прав, а надмірний – паралізувати підприємницьку діяльність, розвиток бізнесу. В таких умовах, зважаючи на неможливість проводити повною мірою традиційні перевірки, доцільно розвивати подальшу модернізацію цифрових та дистанційних форм контролю (вільний доступ та аналіз всіх реєстрів, онлайн-перевірок, тощо). Окрім того, було б доцільно запровадити єдиний реєстр дистанційних та надомних працівників, у якому б зазначалося місце їх знаходження, характер та обсяг запланованої та виконаної роботи, умови праці, заробітна плата. Величезним кроком уперед стало б введення інтегрованих механізмів обміну даними між Державною службою України з питань праці, Міністерством економіки України, Територіальними центрами комплектування та соціальної підтримки, Державною прикордонною службою, що значно розширить взаємодію між органами влади та дасть змогу здійснювати фактичний аналіз існуючих трудових відносин.

В контексті подальшого розгляду даного питання доцільно звернути увагу на дію Постанови КМУ № 303 від 13.03.2022 року «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану», згідно якої під час воєнного стану в Україні запроваджено мораторій на планові та позапланові заходи державного нагляду (контролю). Згідно її приписів, були визначені випадки, коли позапланові заходи щодо перевірок стали дозволеними, а саме, за наявності загрози, що має негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини. Також, протягом періоду тривалості воєнного стану здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) у сфері праці можливе лише на підставі рішення Державної служби України з питань праці [9].

З одного боку дія вказаного вище нормативно-правового акту є цілком виправданою умовами воєнного часу, а з іншого – нею значно ускладнюється робота Держпраці та звужуються механізми захисту трудових прав найманих працівників. Окрім того, може збільшуватися зі сторони роботодавця кількість таких прихованих правопорушень як нелегальна праця, недотримання мінімальних соціальних гарантій, невиплата заробітної плати тощо.

В даному аспекті доцільно погодитися із думкою Рудницької О.П. та Магась-Демидас Ю.О. стосовно того, що доволі часто роботодавці використовують складну економічну ситуацію як підставу для ігнорування вимог трудового законодавства, оскільки вони отримують своєрідний «імунітет» від проведення перевірок та цим самим суттєво звужує належний захист трудових прав працівників [5, с. 53].

Визначаючи в подальшому межі адміністративного втручання держави у сферу трудового законодавства, слід зазначити, що існуючий на сьогоднішній день режим воєнного стану створив жорсткі виклики для самої організації системи нагляду (контролю) за дотриманням трудового законодавства, оскільки від роботодавця та від контролюючих органів вимагається не лише забезпечення належної реалізації трудових прав, а й створення таких умов, які би сприяли належній безпеці кожної зі сторін та економічній стабільності в різних галузях та сферах.

Звідси, межі адміністративного втручання у законодавство щодо забезпечення реалізації трудових прав громадян необхідно вибудувати таким чином, щоб вони мали достатній характер реагування на вчинене правопорушення, але разом з тим не виходили за межі потреб воєнного часу та не перевантажували функціонування системи державних органів.

Тому, виходячи з вище сказаного, можна стверджувати, що при визначенні меж адміністративного втручання в трудові відносини слід враховувати ряд умов:

Зміни у нормативно-правовій базі, а саме прийняття Постанови Кабінету Міністрів України № 303 від 13 березня 2022 року «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану», якою було запроваджено мораторій на проведення планових і позапланових заходів державного нагляду. Згідно цього, сама межа адміністративного впливу суттєво обмежилася до рівня, який є доцільним для впливу та регулювання на можливі правопорушення в умовах воєнного стану [9].

Випадки для допустимого та необхідного адміністративного втручання, визначення яких потребує звернення до п. 2 зазначеної вище постанови, згідно якого, у випадку наявності загрози,

що має негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захисту навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави, а також для виконання міжнародних зобов'язань України протягом періоду воєнного стану дозволяється здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю). Тобто, перевіряючий орган може втручатися лише за наявності реальної або потенційної шкоди.

Централізований механізм визначення допустимості адміністративного втручання, який визначається тим, що позапланові заходи у сфері праці можуть здійснюватися виключно на підставі рішення Державної служби України з питань праці, що суттєво обмежує повноваження інших територіальних органів щодо ініціювання подібних перевірок.

Досягнення балансу у заходах державного нагляду (контролю) між інтересами працівника та роботодавця, який має на меті те, що при ньому необхідно забезпечити не лише захист порушених прав, а й сприяти розвитку підприємств різної форми власності, зокрема, бізнесу та вжити всі належні заходи щодо мобілізації ресурсів, необхідних для забезпечення обороноздатності держави.

Досягнення правової визначеності у адміністративному втручанні, яке полягає в тому, що контролюючий орган, застосовуючи будь-які заходи та дії щодо іншої сторони, має забезпечити їх зрозумілість, обґрунтованість, пропорційність та відповідність чинним національним та міжнародним стандартам.

Доцільно згадати, що навіть в умовах воєнного стану винних осіб може бути притягнуто до адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог посадових осіб органів державного нагляду (контролю) – ст. 188-6 КУпАП та за невиконання законних вимог органів, що здійснюють державний контроль у сфері охорони праці – ст. 188-4 КУпАП [10].

Висновки. Навіть в умовах воєнного стану трудове право продовжує залишатися гарантом реалізації трудових прав працівників, не змінюючи при цьому свою сутність та призначення [4, с. 380]. Саме тому від визначення необхідності, обґрунтованості, повноти меж адміністративного втручання у трудові відносини буде залежати рівень закріплення та реалізації належних прав та ефективність державної політики в умовах воєнного стану.

Запровадження мораторію на планові та позапланові перевірки стало вимушеним кроком щодо адаптації системи державного управління до умов збройної агресії, який мав би забезпечити належне функціонування суб'єктів господарювання. Тому, встановивши чіткі підстави для проведення позапланових контрольних заходів, централізації процесу винесення рішень щодо них, є можливість забезпечити не лише захист та реалізацію належних прав, але і підтримати розвиток усіх сфер суспільного життя в умовах здійснення військових дій на нашій території.

Процес подальшого вдосконалення меж адміністративного втручання щодо здійснення нагляду (контролю) за дотриманням трудового законодавства має відповідати вимогам підтримання балансу між публічним та приватним інтересом, пріоритету захисту життя та здоров'я працівника, пропорційності, правової визначеності, що дасть можливість державі в подальшому залишатися активним гарантом реалізації трудових прав працівників.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бурлаченко Д.В. Нагляд і контроль у системі захисту трудових прав і свобод. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національний університет «Одеська юридична академія», Міністерство освіти і науки України, Одеса, 2021. <https://dspace.onua.edu.ua/items/c64b965b-fce8-48d8-87fe-b5298bfb9c9c>.
2. Жернаков В.В. Правове регулювання праці: співвідношення трудового і цивільного права. *Право України*. 2000. № 7. С. 23–34.
3. Мельник А.В. Адміністративно-правові засади здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Тернопіл. нац. екон. ун-т. Тернопіль, 2019. 202 с. URL: <https://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/35412>.
4. Гришина Ю.М., Чанишева Г.І. Основні тенденції розвитку трудового права в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*, 2022. С. 376–381. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.71.64>.
5. Рудницька О.П., Магась-Демидас Ю.І. Проблемні аспекти здійснення громадського контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні в умовах воєнного стану. *Науковий*

- вісник Ужгородського Національного Університету*, 2025. Серія ПРАВО. Випуск 91: частина 2. С. 149–154. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.2.1>.
6. Поліщук М.М. Захист трудових прав працівників у період воєнного стану: проблеми та перспективи. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. Випуск № 04, 2025, частина 3. С. 505–509. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.3.77>.
 7. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України № 2136-IX. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>.
 8. Кодекс законів про працю: Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
 9. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану: Постанова КМУ № 303 від 13.03.2022р. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text>.
 10. Кодекс законів про адміністративні правопорушення: офіційний веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.