



Олена Середя,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового права
національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»

УДК 349.2

***Поняття і сутність нагляду
та контролю за дотриманням
трудового законодавства***

Сучасний розвиток українського суспільства вимагає подальшого зміцнення законності в усіх сферах діяльності людини, зокрема в галузі дотримання трудового законодавства. В умовах реформування суспільних відносин необхідно постійно вдосконалювати механізм правового захисту працівників. При цьому правове регулювання трудових відносин має відповідати характеру структурних перетворень в економіці як за формою, так і за змістом [1, с. 3]. Однак за останній час значно збільшилася кількість порушень трудових та інших соціальних прав громадян. Почастішали випадки незаконних звільнень, набули масового характеру несвоєчасні виплати заробітної плати та направлення працівників у вимушені неоплачувані відпустки. У багатьох комерційних організаціях трудові відносини не оформлюються в установленому законом порядку [2, с. 357]. З огляду на зазначені вище положення, на нашу думку,

реалізація державної політики з дотримання трудового законодавства відповідатиме демократичним стандартам лише в разі забезпечення належного нагляду та контролю уповноваженими на те суб'єктами за цією сферою відносин.

Окремі аспекти досліджуваної проблематики вже було висвітлено в наукових працях представників різних галузей права, серед яких варто відзначити В. С. Андрєєва, С. Ф. Васличева, В. С. Венедиктова, О. М. Бандурку, В. М. Гаращука, В. Я. Гоца, О. Е. Денисову, В. В. Жернакова, Г. О. Замченко, С. О. Іванова, М. В. Косяту, Р. З. Лівшиця, А. С. Мельника, П. Д. Пилипенка, Г. В. Подгорну, Є. М. Поповича, О. І. Процевського, Н. М. Хуторян, О. Н. Ярмиша та ін. Проте, незважаючи на назрілу необхідність, питання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, як складової цілісного правового явища, не були предметом окре-

мого комплексного дослідження. Все зазначене вище і обумовлює мету статті.

Для досягнення поставленої мети у статті ставляться такі основні завдання: по-перше, провести співвідношення категорій «нагляд» і «контроль»; по-друге, надати авторське визначення понять «контроль за дотриманням трудового законодавства» та «нагляд за дотриманням трудового законодавства»; по-третє, визначити ознаки і сутність нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Як зазначає А. С. Мельник, поняття «дотримання трудового законодавства» має досить широкий зміст. Поряд із власне дотриманням трудового законодавства, що представляє активну діяльність із виконання вимог закону, воно охоплює також усі інші форми реалізації трудового права, зокрема й дотримання законів, що зазвичай трактується як дотримання вимог, установлених законом. Якщо закони не проводяться в життя, а залишатимуться лише на папері, то воля законодавця виявиться хіба що добрим побажанням або рекомендацією. Тому, на думку автора, забезпечення трудового законодавства, на що спрямовано діяльність органів виконавчої влади та інших органів нагляду та контролю, є неодмінною умовою дотримання законодавства про працю [3, с. 642]. З наведеного можна зрозуміти, що саме автор дотримання трудового законодавства ставить умовою або навіть елементом дотримання законодавства про працю. Проте ми не повністю погоджуємося з висловленою думкою науковця щодо співвідношення понять «законодавство про працю» і «трудове законодавство». Справді, чинний Кодекс законів про працю України оперує саме поняттям «законодавство про працю», однак у проекті Трудового кодексу України [4] вже застосовується термін «трудове законодавство», який безпосередньо пов'язаний

зі сферою нагляду та контролю. Враховуючи те, що проект Трудового кодексу стосовно до КЗпП України є більш прогресивним актом, що відповідає вимогам сьогодення, то, на нашу думку, доречно застосовувати саме поняття «дотримання трудового законодавства», яке охоплює і поняття «законодавство про працю». Крім того, відповідно до ст. 2 проекту Трудового кодексу, ним поряд з іншими відносинами регулюються саме відносини з нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства.

Що ж до співвідношення понять «нагляд» і «контроль», то в юриспруденції немає єдності думок із цього приводу. Деякі вчені розмежовують ці поняття. Наприклад, на думку В. К. Колпакова, контроль є одним з найбільш поширених і дієвих засобів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку та облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції. Нагляд – це і здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами і організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами [5, с. 622]. На переконання Ю. П. Битяка, контроль є складовою частиною (елементом) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку та полягає у втручанні контрольних органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, даванні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів; нагляд же має на меті виявлення і попередження правопорушень, усунення їхніх наслідків і притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в опера-

тивну та господарську діяльність під-наглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління [6, с. 224].

У чинному законодавстві терміни «нагляд» і «контроль» у більшості випадків вживаються у поєднанні. Цим підкреслюється спільність цілей і завдань, що стоять перед відповідними органами. Відмінності між органами, на які покладено повноваження у сфері здійснення нагляду і контролю, виявляються переважно в компетенції, функціях, що здійснюються ними, в методах виявлення порушень і способах реагування на них. Зокрема, норми щодо нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в безпосередньому поєднанні містяться у главі XVIII КЗпП України, а також в інших спеціальних нормативно-правових актах у сфері праці. В. Ломовський також вважає, що поняття контролю і нагляду в сучасній теорії, законодавстві та практиці не розділено [7, с. 22]. О. В. Смирнов, розглядаючи контроль і нагляд у їх нерозривному взаємозв'язку, розуміє під ними діяльність компетентних органів, спрямовану на захист трудових прав працівників. У процесі означеної діяльності ці органи попереджають і виявляють порушення трудового законодавства з боку органів працевлаштування та уповноважених ним осіб, відновлюють трудові права працівників і притягають до відповідальності винних у порушенні цих прав. При цьому нагляд за дотриманням трудового законодавства означає перевірку законності рішення роботодавця (уповноважених ним осіб), а контроль – перевірку цього рішення в аспекті законності й доцільності. Законність є вищою державною доцільністю [8, с. 357]. Також у чинному законодавстві поняття нагляду і контролю застосовуються як тотожні (закони України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [9], «Про особливості здійснення держав-

ного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності» [10]).

На наше переконання, ці дві правові категорії все ж таки слід розмежовувати, оскільки нагляд має зовнішню спрямованість на об'єкти інших систем, а контроль може здійснюватись і всередині системи. Нагляд за додержанням трудового законодавства означає перевірку законності рішень власника чи уповноваженого ним органу у сфері трудових відносин, а контроль – перевірку такого рішення у площині не лише законності, а й доцільності та ефективності. Тож нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства є основними функціями демократичної та правової держави, способами забезпечення законності й дисципліни в реалізації прав, свобод і законних інтересів працівників.

Враховуючи положення чинного законодавства, а також думки фахівців із різних галузей права, пропонуємо під наглядом і контролем за дотриманням трудового законодавства розуміти діяльність спеціально уповноважених органів держави та об'єднань громадян, спрямовану на охорону і захист трудових прав працівників, однакове та об'єктивне застосування трудового законодавства, а також на запобігання порушенням законодавства у цій сфері.

Відповідно до ст. 259 Кодексу законів про працю України, нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють спеціально уповноважені на те органи та інспекції, які не залежать у своїй діяльності від власника чи уповноваженого ним органу. Центральні органи державної виконавчої влади здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах чи організаціях, що перебувають

у їхньому функціональному підпорядкуванні. Вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів про працю здійснюється Генеральним прокурором України й підпорядкованими йому прокурорами; громадський контроль – професійними спілками та їхніми об'єднаннями [11].

Відповідно до ч. 1 ст. 383 проекту Трудового кодексу України нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюється центральними органами виконавчої влади відповідно до їхніх повноважень, профспілками та їхніми об'єднаннями, організаціями роботодавців та їхніми об'єднаннями в межах і в порядку, визначених законом. Державний нагляд за дотриманням трудового законодавства передбачає проведення уповноваженими органами виконавчої влади перевірок, постійного спостереження за дотриманням центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, роботодавцями вимог цього Кодексу, інших актів трудового законодавства, угод, колективних і трудових договорів (ч. 3). Державний контроль передбачає здійснення центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів АРК, органами місцевого самоврядування перевірок дотримання роботодавцями, які перебувають у сфері їхнього управління, вимог цього Кодексу, інших актів трудового законодавства, колективних угод, колективних і трудових договорів (ч. 4) [4].

На цей момент основні функції державного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства здійснює Державна інспекція України з питань праці, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України. Держпраці України входить до систе-

ми органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики з питань нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятістю населення, законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням і похованням, на випадок безробіття в частині призначення нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [12].

Крім того, окремими повноваженнями у сфері нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства фактично наділено Державну податкову службу України (зокрема, у гл. 8 Податкового кодексу України зазначається, що органами державної податкової служби в межах їхніх повноважень можуть проводитися документальні та фактичні перевірки, предметом яких є дотримання роботодавцем законодавства щодо укладення трудового договору, оформлення трудових відносин із працівниками (найманими особами) [13]). Також повноваженнями у сфері нагляду й контролю за дотриманням законодавства у сфері охорони праці наділено Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України (хоч у ст. 260 КЗпП України замість цього органу зазначено Державний комітет України з нагляду за охороною праці, який, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 р. № 346, було ліквідовано), Державну інспекцію ядерного регулювання України, Державний департамент пожежної безпеки МНС України, органи і заклади санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України, місцеві державні

адміністрації та ради народних депутатів у межах відповідної території, громадські формування (правові підстави здійснення громадського контролю за дотриманням трудового законодавства встановлено ст. 36 Конституції України, ст. 247 КЗпП України, статтями 21, 38, 40 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», ст. 41 Закону України «Про охорону праці»).

Отже, в сучасних умовах значення нагляду і контролю за дотриманням

трудового законодавства досить визначальним, адже їх здійснення – одна з умов досягнення в державі високого рівня дотримання прав громадян у сфері трудових відносин. Саме тому для забезпечення ефективності реалізації права громадян на працю держава передбачає систему органів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. До неї входять органи, що здійснюють як державний нагляд і контроль, так і громадський контроль у цій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Васличев С. Ф.* Правовое регулирование надзора и контроля за охраной труда и соблюдением трудового законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / С. Ф. Васличев. – М., 2000. – 21 с.
2. *Трудовое право* : [учеб.] / под ред. О. В. Смирнова. – М. : Проспект, 1997. – 448 с.
3. *Мельник А. С.* Нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства в Україні / А. С. Мельник // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 640–644 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11maczvu.pdf>
4. *Проект Трудового кодексу України* (реєстраційний № 1108, текст законопроекту до 2-го читання від 02.04.2012 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua> .
5. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України : [підруч.] / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
6. *Адміністративне право України* : [підруч. для юрид. вузів і фак.] / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
7. *Ломовский В.* Какой власти принадлежит прокуратура? / В. Ломовский // Российская юстиция. – 2001. – № 9. – С. 21–22.
8. *Трудовое право* : [учеб.] / под ред. О. В. Смирнова. – М. : Проспект, 1997. – 448 с.
9. *Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності* : Закон України від 05.04.2007 № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
10. *Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності* : Закон України від 23.02.2012 № 4448-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4448-17>
11. *Кодекс законів про працю України*: затв. Законом УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50 (Додаток). – Ст. 375.
12. *Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці* : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 386/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
13. *Податковий кодекс України* від 02.12.2010 № 2755-VI // Голос України. – 2010. – № 229–230. – 4 грудня. – С. 4–59.

Середа О. Г. Поняття і сутність нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства

У статті проведено співвідношення категорій «нагляд» і «контроль»; надано авторське визначення понять «контроль за дотриманням трудового законодавства» та «нагляд за дотриманням трудового законодавства», розкрито їхню сутність, визначено суб'єкти здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Ключові слова: нагляд, контроль, трудове законодавство, суб'єкти нагляду та контролю.

Середа Е. Г. Понятие и сущность надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства

В статье проведено соотношение категорий «надзор» и «контроль»; предоставлено авторское определение понятий «контроль за соблюдением трудового законодательства» и «надзор за соблюдением трудового законодательства», раскрыта их сущность, определены субъекты осуществления надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства.

Ключевые слова: надзор, контроль, трудовое законодательство, субъекты надзора и контроля.

Sereda E. A concept and essence of supervision and control are after the observance of labour legislation

In the article the value categories of «supervision» and «control», given the author's definitions of «control over compliance with labor laws» and «observance of labor legislation», disclosed their essence, the entity overseeing and monitoring compliance with labor laws.

Key words: supervision, control, labor laws, subject to the supervision and control.