

*Середа О.Г.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права,
Національний університет «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»*

ПРОБЛЕМА РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У чинному законодавстві терміни «нагляд» і «контроль» у більшості випадків вживаються у поєднанні. Наприклад, норми щодо нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в поєднанні містяться у главі XVIII Кодексу законів про працю України, а також в інших спеціальних нормативно-правових актах у сфері праці. При цьому нерідко в чинному трудовому законодавстві поняття нагляд та контроль закріплено як тотожні (наприклад, у п. 1 Положення про Державну інспекцію техногенної безпеки України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 № 392/ 2011, закріплено, що відповідний орган забезпечує реалі-

зацію державної політики у сферах пожежної і техногенної безпеки, здійснення державного нагляду (контролю) у цих сферах [1]). Водночас, у деяких актах поняття нагляд і контроль розмежовуються, хоч і закріплюються у поєднанні. Наприклад, у чинному Кодексі Законів про працю України глава XVIII має назву «Нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю». У п. 1 Положення про Державну інспекцію України з питань праці [2] закріплено, що Держпраці України «забезпечує реалізацію державної політики з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування...». В Законі України «Про охорону праці» [3] розділ VII має назву «Державний нагляд і громадський контроль за охороною праці», що вказує на розмежування нагляду і контролю.

Науковцями проблема розмежування нагляду і контролю, в тому числі і за дотриманням трудового законодавства, вивчена досить детально. І напрацьовано великий об'єм матеріалу з даної тематики. Ряд представників науки трудового права також наголошують на розбіжності нагляду і контролю. Наприклад, П.Д. Пилипенко з цього приводу визначає, що «нагляд здійснюється наглядовим органом за діяльністю посадових осіб і органів, що не перебувають у його підпорядкуванні повноваження органу нагляду мають владний характер і чітко визначені в нормативно-правових актах; ці повноваження передбачають прийняття правоохоронного акта індивідуального значення, який містить вимогу усунути правопорушення або передбачає міру покарання (санкцію). Контроль є частиною організаційно-виконавчої діяльності і спрямований на прийняття організаційно-виконавчих актів. Він має за мету надати допомогу підконтрольним органам у здійсненні управлінської діяльності. Контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюється як державними органами, так і громадськими організаціями та уповноваженими трудових колективів. На відміну від нагляду, контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих у адміністративному порядку підприємств, установ, організацій та посадових осіб, так і щодо тих, які не знаходяться у безпосередній адміністративній підпорядкованості у органів, що його здійснюють. Крім того, акти органів контролю можуть видаватися і за відсутності правопорушень, що свідчить про їх попереджувальний та рекомендаційний характер» [4, с. 476]

О.В. Смирнов вбачає відмінність нагляду від контролю у завданнях відповідної діяльності. Нагляд за дотриманням трудового законодавства означає перевірку законності рішення роботодавця (уповноважених ним осіб), а контроль – перевірку цього рішення з точки зору законності і доцільності. Законність є вищою державною доцільністю [5, с. 357]. Л.П. Грузінова та В.Г. Короткін розуміють під «наглядом правову форму здійснення захисної функції щодо дотримання законності у трудових правовідносинах, відповідності дій роботодавця приписам трудового законодавства». Контроль, на думку науковців, – це організаційно-управлінська діяльність, здійснювана центральними органами державної виконавчої влади в установах і організаціях, які перебувають у їх функціональному підпорядку-

ванні, а також профспілками та трудовими колективами» [6, с. 91]. Нагляд і контроль як різні поняття аналізує В.І. Прокопенко. Науковець відмічає, що «хоча нагляд і контроль – різні поняття, завдання та мета їх здійснення є єдиними. Вони спрямовані на забезпечення законності, попередження правопорушення та їх усунення. Відмінність між ними в основному полягає в компетенції органів, що здійснюють ці функції, методах і формах їх роботи». Під наглядом В.І. Прокопенко розуміє правову форму здійснення захисної функції з додержання законності в трудових правовідносинах, відповідності дій власника підприємства або уповноваженого ним органу приписам трудового законодавства. Нагляд є особливою правозастосовною діяльністю. Орган, що здійснює нагляд, може вказати на допущені порушення, заявити подання «щодо їх усунення, але не покарати, оскільки орган з нагляду не має відомчих повноважень щодо організації, яка перевіряється. Контролем, на думку науковця, визначається організаційно-управлінська діяльність, що здійснюється вищими відомчими органами, профспілками, трудовими колективами. Контроль як перевірка дій власника або уповноваженого ним органу проводиться з точки зору не тільки відповідності цих дій трудовому законодавству, а їх доцільності і ефективності, врахування передового досвіду організації роботи у галузі, в даній місцевості [7, с. 394].

Розмежування нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, на наш погляд, доцільно проводити за наступними критеріями. Нагляд носить зовнішню спрямованість щодо піднаглядних об'єктів: суб'єкти та об'єкти нагляду є елементами розбіжних системи органів. Контроль може здійснюватись і «всередині» системи (відомчий або внутрішньовідомчий контроль).

Нагляд і контроль відрізняються завданнями. Нагляд за додержанням трудового законодавства включає перевірку законності рішень роботодавця, а контроль – перевірку таких рішень з точки зору не лише законності, але й доцільності та ефективності.

Компетенція органів контролю включає можливість втручання в діяльність підконтрольного об'єкту, притягнення винних осіб до відповідальності. Нагляд обмежується констатацією певних фактів порушень трудового законодавства і включає лише можливість звернення наглядових органів до уповноважених органів з питанням про зміни в діяльності піднаглядного об'єкта, ініціацію питання про притягнення винних до відповідальності.

Таким чином, нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства є самостійними правовими категоріями, які слід відокремити один від одного закріпленням відповідних окремих наукових понять на законодавчому рівні задля усунення непорозумінь з приводу співвідношення наглядової і контрольної діяльності. При цьому слід враховувати, що спільність мети нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства вказує на їх взаємозв'язок та доцільність спільного правового регулювання, якщо під таким розуміти єдині нормативно-правові акти з загальних питань здійснення наглядової і контрольної діяльності. Специфіка ж статусу, органі-

зації та функціонування наглядових і контрольних органів є доцільною для відображення в окремих актах, присвячених конкретним контролюючим чи наглядовим органам та їх системам.

Література:

1. Питання Державної інспекції техногенної безпеки України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 392/2011: [Електронний ресурс]. – Режим доступу –<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/392/2011/card2#Card>.
2. Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці: Положення від 06.04.2011 № 386/2011: [Електронний ресурс]. – Режим доступу –<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386/2011/card2#Card>.
3. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 № 2694-ХІІ: [Електронний ресурс]. – Режим доступу –<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2694-12/card2d>.
4. Трудове право України: Академічний курс: Підручн. для студентів вищ. навч. закл./ П.Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, З.Я. Козак та ін.; За ред. П.Д. Пилипенка – 3-тє видання, персроб. І доп.– К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2007 . – 536с.
5. Трудовое право: Учебник / Под общ. ред. О.В. Смирнова – М.: «Проспект», 1997. – 448с.
6. Грузінова Л.П. Трудове право України: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л.П. Грузінова , В.Г.Короткін – К.: МАУП, 2003. Ч. 4. – 2003. – 152 с.
7. Прокопенко В.І. Трудове право України: Підручник/ В.І. Прокопенко Х.: Фірма «Консум», 1998. – 480 с.