

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

ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

В статті визначено мовне тлумачення понять нагляд і контроль; встановлено недоцільність перенесення мовних значень термінів нагляду і контролю у сферу права; виокремлено ті ознаки, що слід взяти за основу відмежування нагляду за дотриманням трудового законодавства від контролю у цій же сфері.

Ключові слова: нагляд, контроль, дотримання 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 реалізацію 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.

Отже, на законодавчому рівні питання співвідношення понять «нагляд» та «контроль» за дотриманням трудового законодавства не вирішено, що зумовлює актуальність обраної теми дослідження. Тим більше це дискусійне питання потребує вирішення в умовах реформування трудового законодавства,

яке повинно включати чітке визначення співвідношення термінів «нагляд» і «контроль» [4, с. 209].

Метою даної статті є встановлення співвідношення понять нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства як правових категорій. Задля досягнення поставленої мети вбачається необхідним встановлення мовного тлумачення понять нагляд і контроль, визначення доцільності перенесення мовних значень термінів нагляд і контролю у сферу права; виокремлення тих ознак, що відмежовують нагляд за дотриманням трудового законодавства від контролю у цій же сфері.

Серед науковців єдності щодо вирішення проблеми відмежування нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, не зважаючи на чисельні публікації, також констатувати неможливо. Водночас, на окрему увагу заслуговують праці таких науковців як Д.М. Бахрах, Л. П. Грузінов, А.А. Кармоліцький, Л.Г. Коняхін, В. Г.Короткін, В.І. Прокопенко, Є. Старостяк та інших.

Деякі вчені розмежовують ці поняття. З приводу співвідношення понять нагляду і контролю Л.Г. Коняхін зазначає, що нагляд і контроль - це різні форми перевірконої діяльності уповноважених на те певних державних або громадських органів [5, с. 11]. В.І. Прокопенко вказує, що «нагляд і контроль – різні поняття, але завдання і мета їх здійснення є єдиними. Вони спрямовані на забезпечення законності, попередження правопорушень та їх усунення. Відмінність між ними в основному полягає в компетенції органів, що здійснюють ці функції, методах і формах їх роботи» [6, с. 395].

Водночас, ряд науковців вважає досліджувані поняття синонімами. Приміром, Є.Старостяк визнає адміністративний нагляд різновидом надвідомчого контролю і визначає його як службову функцію по відношенню до нагляду взагалі [7, с.19]. Д.М.Бахрах визначає, що «важливу роль у досягненні цілей, поставлених перед суб'єктами виконавчої влади, відіграє контроль за дотриманням правових норм, тобто нагляд». [8, с. 244]. «Нагляд – це звужений контроль», констатують Д.М. Бахрах, С.Д. Хазанов та А.В. Дьомін [9, с. 432]. На наш погляд, наведена точка зору має право на існування, коли мова не іде про юриспруденцію. Адже, поняття нагляд і контроль, як правило, визначаються синонімами, якщо взяти їх лексичне чи семантичне узагальнене значення.

В словнику синонімів української мови контроль (контролювання) асоціюється з ревізією (ревізуванням), інспекцією (інспектуванням). При цьому інспектування розкривається як перевірка правильності чийх-небудь дій шляхом нагляду. Нагляд визначається як спостереження за ким-, чим-небудь для контролю, охорони тощо [10, , с. 697, 878]. У великому тлумачному словнику сучасної української мови під редакцією В.Т. Бусела «контроль» трактується як перевірка, облік діяльності кого -, чого-небудь; нагляд за кимсь, чимось. «Нагляд» визначається як дія зі значенням «наглядати», тобто пильнувати, слідкувати за кимсь, чимось для контролю, забезпечення порядку і т. ін. [11, с. 451,555].

Щодо юриспруденції, то спеціальне значення термінів «нагляд» і «контроль» може і не співпадати з загальним мовним. На наше переконання, нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства являють собою дві самостійні правові категорії, які слід розмежовувати. І виникає питання: за якими критеріями? Якщо аналізувати чинне законодавство, то такі навряд можливо виділити однозначно. Наведені нами вище приклади актів чинного трудового законодавства, де терміни нагляд і контроль не закріплено в якості тотожних понять, включають різні критерії розмежування. Так, у чинному Кодексі Законів про працю України, де глава XVIII має назву «Нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю», терміни хоч і не закріплено в якості синонімів, чіткої різниці між наглядовою і контрольною діяльністю не проведено. Однозначно лише визначено, що прокуратура є органом нагляду за дотриманням трудового законодавства. Профспілки мають право здійснення лише контрольної діяльності за додержанням законодавства про працю. Окремо зауважено, що контроль за дотриманням може бути відомчим (центральні органи виконавчої влади здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у їх функціональному підпорядкуванні – ч. 25 ст. 259 Кодексу законів про працю України [12]) на надвідомчим (органи державної податкової служби мають право з метою перевірки дотримання податкового законодавства здійснювати контроль на всіх підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності та підпорядкування – ч. 25 ст. 259 Кодексу законів про працю України [12]).

У Положенні про Державну інспекцію України з питань праці [2] поняття нагляду та контролю взагалі не розкривають і завжди вживають поряд.

У розділі VII Закону України «Про охорону праці» [3] виділено державний нагляд і громадський контроль за охороною праці. Водночас, навіть, не зважаючи, що виділені органи нагляду вже давно змінено на інші, порівняння повноважень наглядових (державних) та контролюючих (громадських) органів дає підстави для висновку про збіг деяких можливостей. Конкретно ж ані поняття нагляду, ані поняття контролю, в чому їх суть та відмінності не розкривається. Збіг же деяких можливостей тим більше ускладнює розуміння співвідношення наглядової і контрольної діяльності. Наприклад, відповідно ч. 2 ст. 48 професійні спілки мають право безперешкодно перевіряти стан умов і безпеки праці на виробництві, виконання відповідних програм і зобов'язань колективних договорів (угод), вносити власникам, державним органам управління подання з питань охорони праці та одержувати від них аргументовану відповідь. В свою чергу, державні наглядові органи безперешкодно в будь-який час мають право відвідувати підконтрольні підприємства для перевірки дотримання законодавства про охорону праці, одержувати від власника необхідні пояснення, матеріали та інформацію з даних питань. А тому зрозуміти, у чому різниця нагляду і контролю, окрім того, що нагляд визначається державним а контроль громадським, аналізуючи Закон України «Про охорону праці» [3] досить складно. Тим більше, що вже перша

особливість – нагляд визначається державним а контроль громадським, не може бути визначена загальною для контролю і нагляду за дотриманням трудового законодавства закону, про що свідчить аналіз інших актів чинного законодавства, де контролюючі органи є також державними. Прикладом може слугувати та ж Державна інспекція України з питань праці, контроль дотримання трудового законодавства для якої визначається одним з основних завдань.

В проєкті Трудового кодексу України окрему книгу присвячено контролю і нагляду за дотриманням трудового законодавства. В рамках даного підрозділу акцентуємо увагу на тому, що в рамках цієї сьомої книги здійснено спробу розкриття понять державного нагляду і державного контролю за дотриманням трудового законодавства, а також розмежування функцій державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. Зокрема, у ст. 385 Проекту трудового кодексу України (має назву «Розмежування функцій державного нагляду і контролю») встановлено, що «органи державного нагляду проводять перевірки об'єктів нагляду, за результатами яких мають право давати роботодавцям обов'язкові для виконання приписи, припиняти експлуатацію підприємств, цехів, дільниць, машин, механізмів, устаткування, що створюють загрозу життю або здоров'ю працівників та притягати порушників до відповідальності у встановленому законом порядку» (ч. 2); «органи державного контролю проводять перевірки об'єктів контролю, за результатами яких мають право висувати перед роботодавцями вимоги щодо усунення порушень трудового законодавства та у разі їх невиконання – ініціювати притягнення винних осіб до відповідальності» (ч. 3) [13]. При цьому відповідно до ч. 1 ст. 383 проєкту Трудового кодексу України [13] нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюється центральними органами виконавчої влади відповідно до їх повноважень, профспілками та їх об'єднаннями, організаціями роботодавців та їх 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 та 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 їх управління, вимог цього Кодексу, інших актів трудового законодавства, колективних угод, колективних та трудових договорів (ч. 4) [13].

Аналізуючи наведені положення можливо підсумувати, що нагляд від контролю у Проєкті Трудового кодексу України пропонується відмежовувати за наступними критеріями: наглядові органи мають право втручання в оперативну діяльність піднаглядних об'єктів, самостійно притягати винних до відповідальності; органи контролю не мають прав втручання в діяльність

підконтрольних об'єктів, а лише можуть висувати відповідну вимогу до роботодавця; не мають права самостійного притягнення винних до відповідальності.

Підсумувати можливо, та не свідчить про досконалість позиції. Аналіз вищенаведених положень Трудового кодексу України вказує на те, що окремі з них не співвідносяться навіть одне з одним. Наприклад, «за результатами яких мають право давати роботодавцям...» «за результатами яких мають право висувати перед роботодавцями...» (ст. 391) при тому, що об'єктами державного нагляду визначаються центральні і місцеві органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, роботодавці (ст. 383).

Функція нагляду охоплює надання обов'язкових для виконання приписів, припиняти експлуатації об'єктів чи їх частин у разі створення загрози життю або здоров'ю працівників та притягнення порушників до відповідальності у встановленому законом порядку. Функція контролю охоплює можливість висунення вимоги щодо усунення порушень трудового законодавства та у разі їх невиконання – ініціацію притягнення винних осіб до відповідальності. Однак, якщо контроль здійснюється на об'єктах, охоплених сферою управління контролюючого суб'єкту, то навіщо висувати наведену вимогу або ініціювати притягнення винних до відповідальності, коли відносно підпорядкованих об'єктів можливе самостійне виправлення та притягнення.

Отже, пропозиція у Проекті Трудового кодексу України – це один з прикладів розмежування контрольної і наглядової діяльності за дотриманням трудового законодавства, який, на наш погляд, не можна визначити однозначно доцільним для впровадження.

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» [14, 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 [15, 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 підпорядкуванні, а також профспілками та трудовими колективами» [16, 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 [6, с.394].

Узагальнюючи вищенаведені поняття можна констатувати, що нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства мають спільні і відмінні риси.

До числа спільних рис, на наш погляд, доцільно відносити те, що нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства можуть мати форми державного чи громадського. Державний нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства є основними функціями демократичної та правової держави. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюються з метою забезпечення законності при реалізації прав, свобод та законних інтересів суб'єктів трудового права. В сучасних умовах значення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства досить

визначальне, адже їх здійснення є однією із умов досягнення в державі високого рівня дотримання прав громадян у галузі праці, їх охорони і захисту.

Деякі права суб'єктів здійснення нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю збігаються. Наприклад, контрольні і наглядові органи мають можливість відвідувати підконтрольні чи піднаглядні об'єкти, проводити перевірки, відбирати пояснення, одержувати в установленому законодавством порядку безоплатно необхідні для виконання покладених завдань інформацію, документи і матеріали.

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, організації 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-XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу –<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2694-12/card2d>.
4. Кармолицкий А.А. К вопросу о характере полномочий государственных инспекций / А.А. Кармолицкий // Управление и право. – М., 1975. – Вып. 2. – С. 201–210.
5. Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде / Л.Г. Коняхин. – М., 1982. – 198с.
6. Прокопенко В. І. Трудове право України: Підручник/ В. І. Прокопенко – Х.: Фірма «Консум», 1998. – 480 с.
7. Старостяк Е. Элементы науки управления/ Е. Старостяк. – М.: 1965.–423 с.
8. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н.Бахрах – М.:. Изд-во БЕК, 1999. – 368с.
9. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник / Д.Н. Бахрах, С.Д.Хазанов, А.В.Демин – М.: Норма – Инфра-М, 2002. – 623 с.
10. Словник синонімів української мови: в 2-х томах / [А.А. Бурячок, Г.М. Гнатюк, С.І. Головащук, Г.Н. Горюшина, Н.Є. Лозова та інші.]; О.І. Нечитайло – К.: Наукова думка. – 1999-2000. – Т. 1. – 1040 с.
11. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. редактор В.Т. Бусел – К. ; Ірпень: ВТФ “Перун”, 2001. – 1440 с.
12. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08> .
13. Проект Трудового кодексу України: Текст законопроекту до другого читання 10.12.2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30947.
14. 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, перероб. і доп.– К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2007 . – 536с.
15. Трудовое право: Учебник / Под общ. ред. О.В. Смирнова – М.: «Проспект», 1997. – 448с.
16. 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.

Среда Е.Г. Относительно соотношения понятий надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства. – Статья.

В статье определены языковые толкования понятий надзор и контроль; установлена нецелесообразность переноса языковых значений терминов надзор и контроль в сфере права; выделены те признаки, которые следует взять за основу разграничения надзора за соблюдением трудового законодательства от контроля в этой же сфере.

Ключевые слова: надзор, контроль, соблюдение трудового законодательства.

Sereda E.G. In relation to correlation of concepts a supervision and control are after the observance of labour legislation. – Article.

In the article the linguistic interpretation of concepts supervision and control; established unreasonableness transfer linguistic meanings of terms supervision and control of human, singled out the signs which should be taken as a basis for distinguishing supervision of compliance with labor laws of control in the same area.

Key words: supervision, control, compliance with labor laws.