

УДК 349.2–047.64

**СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ
ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ**

**THE PRINCIPLES SYSTEM OF SUPERVISION AND CONTROL
OVER OBSERVANCE OF LEGISLATION ON LABOUR**

Терела Г.В.,

*кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства*

ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі»

Стаття присвячена розгляду принципових положень, які складають основи сучасної системи нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні. На основі проведеного аналізу існуючих у науковій літературі поглядів досліджуються поняття, критерії класифікації, ієрархія та значення принципів. Автор акцентує увагу на розкритті змісту структурних елементів системи принципів нагляду і контролю.

Ключові слова: загальноправові принципи, міжгалузеві принципи, галузеві принципи трудового права, принципи інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, принципи нагляду, принципи контролю.

Стаття посвящена рассмотрению принципиальных положений, которые составляют основы современной системы надзора и контроля над соблюдением законодательства о труде в Украине. На основе проведенного анализа существующих в научной литературе взглядов исследуются понятие, критерии классификации, иерархия и значение принципов. Автор акцентирует внимание на раскрытии содержания структурных элементов системы принципов надзора и контроля.

Ключевые слова: общеправовые принципы, межотраслевые принципы, отраслевые принципы трудового права, принципы института надзора и контроля над соблюдением законодательства о труде, принципы надзора, принципы контроля.

The article is devoted to the principal provisions analysis that form the basis of the modern system of supervision and control over the observance of legislation on labour in Ukraine. The concepts, the criteria for classification, hierarchy and the meaning of principles are researched, based on the analysis of existing in scientific literature views. The author focuses on revealing the content of the system of structural elements of the principles of supervision and control.

Key words: general and legal principles, intersectoral principles, sectoral principles of labour law, principles of supervision and control over the observance of legislation on labour institution, principles of supervision, principles of control.

Постановка проблеми. На фоні зміщення напрямку теоретичних досліджень з позитивістської теорії права до природничо-правової та необхідності перегляду принципів трудового права з метою їх оптимального закріплення у новому Трудовому кодексі України набуває актуальності дослідження системи принципів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Добре відомою є недосконалість сучасного трудового законодавства, яке не має на даний час, з-поміж іншого, адекватного механізму захисту трудових прав найманих працівників. Це, в свою чергу, зумовлює необхідність розроблення концептуальних підходів до оптимальної системи принципів контрольно-наглядової діяльності у сфері праці з урахуванням міжнародних стандартів, які слугуватимуть основними вимогами до удосконалення чинного законодавства.

Стан дослідження. Дослідженню принципів трудового права приділяли увагу такі вітчизняні та зарубіжні вчені-трудовики як М.І. Бару, М.Г. Александров, В.С. Андреев, О.І. Процевський, І.С. Войтинський, Р.З. Лівшиць, І.Я. Кисельов, В.А. Шавін, В.І. Прокопенко, Л. О. Сироватська, М.В. Лушнікова, О.В. Смирнов, І.К. Дмитрієва, Н.Б. Болотіна, В.В. Жернаков, Н.М. Хуторян, О.Я. Лаврів, О.В. Старчук, Д.А. Паньков та ін.

Водночас у теорії права не склалося єдиного підходу до визначення системи принципів трудового права загалом та принципів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю зокрема. Аналіз наукової та навчальної літератури свідчить, що у більшості випадків фахівцями не наводиться будь-якої класифікації принципів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, а розглядаються окремі організаційно-правові засади контрольно-наглядової діяльності. Вперше класифікація принципів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю здійснена у дисертаційному дослідженні А.О.Замченко.

Разом з тим слід відзначити, що відсутність у чинному КЗпП України приписів статей, що безпосередньо формулюють основні засади трудового законодавства, ускладнює не тільки виділення основних принципів, а й не дозволяє зорієнтуватися із їх загальною кількістю. У науковій літературі зустрічаються різні підходи до розуміння принципів контролю, чисельність яких, за підрахунками Ю. Кобринського, доходять до шестидесяти найменувань [1]. Відтак певні теоретичні та практичні питання, які пов'язані з вказаною проблемою, залишаються дискусійними та потребують додаткового вивчення й аргументування, оскільки відсутність науково обґрунтованих критеріїв поділу принципів спричинює як законодавчу невизначеність, так і призводить до неточностей у правозастосовній практиці [1].

Саме тому **мета статті** полягає у висвітленні доктринальних поглядів на сутність поняття «принципи нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю» та групуванні таких принципів за різними критеріями.

Виклад основного матеріалу. Принципи права представляють собою систему вимог, що відображають визнані у суспільстві цінності і утворюють певну ієрархічну єдність, забезпечуючи системність правового регулювання. Однією із характерних ознак принципів права є їх внутрішня єдність, що відображається у системно-структурній внутрішній збалансованості, несуперечливості, інтегрованості і водночас диференційованості на певні види.

Встановлення ієрархічних взаємозв'язків між принципами права за сферою їх дії, на підставі чого виділяються такі елементи цієї системи, як загальнолюдські принципи, загальні принципи права, галузеві, міжгалузеві і принципи інститутів права, є визначальною в юридичній літературі [2, с. 62].

Так, А.О. Замченко класифікує принципи нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства на такі групи: 1) фундаментальні (основні) принципи права; 2) принципи правової держави; 3) міжгалузеві принципи; 4) принципи трудового права; 5) специфічні принципи інституту нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, які, в свою чергу, поділяються на принципи здійснення правосуддя, принципи прокурорського нагляду, принципи парламентського контролю, принципи відомчого контролю, громадського контролю [3, с. 12].

При цьому до фундаментальних (основних) принципів А.О. Замченко відносить принцип справедливості, принцип рівності однойменних суб'єктів, принцип демократизму, принцип поваги та захисту прав і свобод людини [3, с. 12]. Погоджуючись загалом із переліком запропонованих принципів, зазначимо, що відкритим залишається запитання про відсутність серед них принципу верховенства права та принципу законності. Очевидно, автор включає їх до принципів правової держави, хоча вони, безперечно, відносяться і до фундаментальних.

Тому ми вважаємо, що за сферою дії принципи більш доцільно поділити на чотири групи: загальноправові, міжгалузеві, принципи трудового права (галузеві) та принципи інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

Загальні принципи права формуються на основі функціонування правових систем як їх закономірності, результат, надають правопорядку його необхідний аксіологічний вимір та формують підвалини не лише тлумачення і застосування норм права, а й самого процесу правотворчості [4, с. 21].

Міжгалузеві принципи характерні для кількох галузей права, які можуть утворювати певну правову спільність. Зокрема, серед вчених європейських країн досить поширеною є думка про те, що трудове право входить до такої правової спільності, як соціальне право. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III серед принципів формування державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантії називає принцип гласності та громадського контролю при їх визначенні та застосуванні. А Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007р. № 877-V закріплює такі міжгалузеві принципи, як пріоритетність безпеки у питаннях життя і здоров'я людини; підконтрольність і підзвітність органів державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; об'єктивність та неупередженість; наявність визначених законом підстав для здійснення нагляду (контролю); відкритість, прозорість, плановість і системність; неприпустимість дублювання повноважень; невтручання у статутну діяльність суб'єктів господарювання; аполітичність; дотримання умов міжнародних договорів; наявність одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади.

Принципи трудового права України – це основоположні керівні ідеї, що уособлюють сутність норм трудового права та основні напрями політики держави в галузі правового регулювання суспільних відносин, що пов'язані із застосуванням та організацією праці людей [5, с. 13].

М.В. Молодцов, О.М. Крапивін та В.І. Власов залежно від сфери дії і цільового спрямування принципи трудового права поділяють на шість груп, одну з яких утворюють принципи, що забезпечують захист прав та інтересів суб'єктів трудових і безпосередньо пов'язаних з ними відносин, а саме: право працівників і роботодавців на об'єднання для захисту своїх інтересів, включаючи право працівників на створення профспілок і вступ до них та аналогічне право роботодавців; встановлення державних гарантії для забезпечення визнання, дотримання і захисту прав працівників і роботодавців, здійснення державного нагляду і контролю за їх дотриманням; забезпечення права кожного на захист державою його прав і свобод, у т. ч. в судовому порядку [6, с. 32-36].

Галузеві принципи більш конкретно виражаються у принципах правових інститутів, які виступають в якості керівних ідей, основних засад формування та реалізації норм окремих інститутів, у нашому випадку – в інституті нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

У той же час вироблені юридичною наукою підходи до побудови системи принципів права не обмежуються наведеними [2, с. 64]. Так, у науковій літературі також можна зустріти побудову принципів права за суб'єктом легітимації на міжнародно-правові, комунітарні та внутрішньо-державні [7, с. 49].

Визначальні критерії поділу принципів права, на нашу думку, видається можливим виводити із їх

сутнісних характеристик, зокрема таких ознак, як історичність, ідеологічність та об'єктивна обумовленість. Історичність як одна з суттєвих ознак принципів права означає, що історичні умови розвитку суспільства і держави висувають відповідні принципи: вони є такими, якою є епоха, люди та їх потреби. Одночасно варто враховувати і такі ознаки принципів права, як об'єктивна зумовленість та ідеологічність. Під об'єктивною обумовленістю розуміють відповідність принципів характеру суспільних відносин політичним та соціально-економічним процесам [8, с. 343-344]. При цьому принцип відображає не всі закономірності і явища, а лише ті, які представляють інтерес для держави. Фактичне перетворення на нормативне можливе лише в тих випадках, коли принцип, з огляду на ті чи інші причини, виявляється необхідним, в інших випадках цього ніколи не буває. В основі подібного інтересу повинні бути, перш за все, моральні, політичні та економічні цінності [9, с. 34-49]. Іншими словами, принципи права є таким правовим феноменом, який поєднує норми права з їх соціальними передумовами. Ідеологічність означає, що принципи права, як і саме право загалом, є формою суспільної свідомості, яка здійснює ідейний вплив загального характеру [8, с. 343-344]. Принципи не є раз і назавжди даними, вони формуються поступово, відбиваючи історичну ходу і результати контролю, його наукове осмислення, співвідношення із закономірностями і тенденціями суспільного розвитку. Водночас потрібно враховувати, що у порівнянні з правовими нормами принципи права відрізняються більшою стійкістю, залишаються незмінними протягом тривалого часу [10, с. 37].

Так і принципи контрольно-наглядової діяльності за додержанням трудового законодавства змінювалися відповідно до змін суспільних відносин. Зокрема, основними засадами діяльності системи органів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в дореволюційний період були: а) законність; б) поєднання виборності і призначуваності; в) поєднання колегіальності і єдиноначальності в структурі та діяльності цих органів; г) публічність. У радянський період принципи функціонування цих органів змінилися у зв'язку з трансформацією самої системи. До них стали відноситися такі принципи: а) класовий (пролетарський) інтернаціоналізм і демократичний централізм; б) поєднання виборності і призначуваності; в) партійності; г) поєднання колегіальності і єдиноначальності в структурі та діяльності цих органів; д) революційної законності [11].

Оскільки однією із істотних ознак принципів права є їх матеріалізованість у праві [8, с. 344] та відповідно загальноприйнятим у науковій літературі є виокремлення двох способів вираження принципів права, а саме: безпосереднє формулювання їх в нормах права (текстуальне закріплення) і виведення принципів права зі змісту нормативно-правових актів (змістове закріплення), одним із критеріїв поділу принципів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю є спосіб матеріалізації. Відповідно, принципи можна поділити, по-перше, на такі,

що мають текстуальне закріплення (наприклад, в Законі України «Про охорону праці», Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та ін.) та, по-друге, на такі, що мають змістове закріплення, тобто виведені із норм. Так, одним із основних принципів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю є соціальне партнерство. Невипадково Модельний закон СНД «Про соціальне партнерство» від 16.11.2006 р. № 27-14 до форм останнього, з-поміж інших, відносить участь представників сторін соціального партнерства в підготовці й проведенні заходів по забезпеченню охорони праці та здійснення контролю за дотриманням національного законодавства про працю [12, с. 337].

За характером джерела, що закріплює принципи, їх можна поділити на конституційні принципи; принципи, що визначають зміст норм міжнародно-правових актів; принципи, закріплені у законах та принципи, закріплені у відомчих нормативних актах. Так, принципи правового регулювання трудових відносин були розроблені у Декларації МОП «Про основоположні принципи і права у світі праці» від 18.06.1998 р.

Принципи контрольно-наглядової діяльності за додержанням законодавства про працю можна класифікувати також за суб'єктами, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність, а саме: принципи контролю органів державної виконавчої влади, принципи органів громадського контролю, принципи контролю органів місцевого самоврядування, принципи парламентського контролю, принципи судового контролю, принципи прокурорського нагляду. Зокрема, із положень Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»

можна виділити такі принципи контрольно-діяльності профспілок, як законність, гласність, незалежність, самостійність [13, с. 154].

Принципи нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю можна поділити і в залежності від галузі, в якій вони здійснюються, а саме: у сфері охорони праці; у сфері ядерної та радіаційної безпеки; у сфері пожежної безпеки; у сфері техногенної безпеки; у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Доволі часто у юридичній літературі пропонується розподіл принципів контролю на загальні (основні) та спеціальні (спеціалізовані). Загальні – такі, що притаманні будь-якому виду контролю, а спеціальні відбивають особливості та специфіку контролю конкретного різновиду суспільних відносин.

Висновки. Принципи мають утворювати певну систему, бути узгодженими між собою, а також із принципами міжнародно-правового регулювання праці та принципами державної політики. Система принципів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю – це науково обґрунтована класифікація керівних положень – принципів права, що передбачає розподіл їх за визначеними критеріями на загальноправові, міжгалузеві, галузеві та інституційні, які в сукупності є взаємообумовленими, узгодженими між собою і визначають зміст та спрямовують розвиток правових норм в межах правового інституту. З метою змістовного аналізу принципи нагляду і контролю можна класифікувати за сферою дії; за суб'єктами контроль-наглядової діяльності; за галуззю здійснення контрольно-наглядової діяльності; за характером джерела, що закріплює принципи; за способом матеріалізації; за ознакою історичності та об'єктивної обумовленості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кобринський Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.Ю.Кобринський. – К., 2008. – 209 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dissertation.com.ua/node/678654>.
2. Уварова О.О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика: монографія / О.О. Уварова. – Харків : «Друкарня МАДРИД», 2012. – 196 с.
3. Замченко А.О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / А.О. Замченко ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2008. – 20 с.
4. Погребняк С. Загальні принципи права як джерело права / С. Погребняк // Вісник Академії правових наук України. – 2011. – № 1 (64). – С. 14-25.
5. Щербина І. Основоположні принципи трудового права України / І. Щербина // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 1. – С. 13-17.
6. Трудовое право России: учебник / М.В. Молодцов, О.М. Крапивин, В.И. Власов [и др.]; под ред. М.В. Молодцова. – М.: НОРМА, 2001. – 564 с.
7. Андрійчук О. Роль комунітарних принципів у процесі застосування права ЄС / О. Андрійчук // Юридичний журнал. – 2007. – № 3. – С. 49.
8. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02. – К., 1998. – 382 с.
9. Смирнов Д. А. Методологические аспекты принципов права / Д.А. Смирнов // Юридическая наука и образование. – Харьков : НЮАУ им. Ярослава Мудрого, 2009. – Вып. 2. – С. 34-49.
10. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістова характеристика): монографія / С.П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – 240 с.
11. Шавин В.А. Организационно-правовые формы надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде во второй половине XIX – в. конце 80-х гг. XX в.: историко-правовое исследование [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Нижний Новгород, 2009. – 237 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/organizatsionno-pravovye-formy-nadzora-i-kontrolya-za-soblyudeniem-zakonodatelstva-o-trude#ixzz2swXPBEh5>.
12. Лосиця І.А. Соціальне партнерство в системі принципів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства / І.А. Лосиця // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 26. – С. 335-340.
13. Воропаєва Н.Г. Принципи та форми контрольно-наглядової діяльності за додержанням законодавства про охорону праці / Н.Г. Воропаєва // Митна справа. – 2013. – № 4 (2.2). – С. 152-157.