

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ В ТРУДОВОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

CORRELATION OF SUPERVISION AND CONTROL CONCEPTS IN LABOUR LEGISLATION

Шемелинець І.І.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Університету державної фіскальної служби України*

Позняк О.П.,

*студентка
Навчально-наукового інституту права
Університету державної фіскальної служби України*

У статті розглянуто поняття нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, визначено відмінності між цими поняттями. Автором виокремлено основні критерії розмежування нагляду за дотриманням трудового законодавства від контролю в цій сфері. Проаналізовано положення проекту Трудового кодексу та зроблено відповідні висновки щодо вдосконалення нагляду та контролю в сфері трудового законодавства.

Ключові слова: інтеграція, розмежування, нагляд, контроль, трудове законодавство, проект Трудового кодексу.

В статье рассмотрены понятия надзора и контроля над соблюдением трудового законодательства, определены различия между этими понятиями. Автором выделены основные критерии разграничения надзора за соблюдением трудового законодательства от контроля в этой сфере. Проанализированы положения проекта Трудового кодекса и сделаны соответствующие выводы по совершенствованию надзора и контроля в сфере трудового законодательства.

Ключевые слова: интеграция, разграничения, надзор, контроль, трудовое законодательство, проект Трудового кодекса.

The article faces terms meaning of supervision and control concerning the following the labor legislation. It is determined differentiating between them. The author has already underlined the main criteria of supervision and control separation in this sphere. The Labor Code project has been analyzed and relevant conclusions concerning labor laws in supervision and control sphere have been done.

Key words: integration, differentiation, control, supervision, labor legislation, project of the Labor Code.

Постановка проблеми. Особливий науковий інтерес до проблем нагляду та контролю в трудовому праві викликаний інтеграцією України до Європейського Союзу та у зв'язку з цим необхідністю посилення захисту прав, свобод і законних інтересів найманих працівників. Контроль і нагляд за додержанням законодавства про працю забезпечують дисципліну та законність в процесі регулювання і реалізації трудових відносин задля попередження різних пов'язаних з ними правопорушень. Наявність великої кількості різних органів, які регулюють дотримання трудового законодавства України, а також постійне збільшення показників порушення трудових прав працівників викликають необхідність ґрунтовного дослідження даного питання.

Зокрема, за офіційними даними Державної служби з питань праці (далі – Держпраця) за останнє півріччя 2014 року з питань додержання мінімальних гарантій в оплаті праці перевірено 13 766 підприємств усіх форм власності. З них на 343 підприємствах виявлені порушення розміру мінімальної заробітної плати.

В той же час впродовж січня–травня 2015 року за постановами державних інспекторів Держпраці взято участь у 318 перевітках на 307 підприємствах.

В ході перевірок виявлено 976 порушень законодавства про працю, зайнятість та загальнообов'язкове державне соціальне страхування [15].

Проблема вдосконалення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства в сучасних умовах визначена серед основних напрямків Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.

Стан дослідження. Теоретичні здобутки, присвячені нагляду і контролю, знайшли своє відображення на дисертаційному рівні таких науковців, як В.М. Гарашук [7], В.В. Жернаков, А.О. Замченко [9], А.С. Мельник, Є.М. Попович, О.Г. Серета, А.О. Собакарь, І.І. Шемелинець та інших.

Однак на цей час, в умовах політики нашої держави щодо європейської інтеграції та розробки нового Трудового кодексу України, наукове надбання щодо наглядово-контрольної діяльності потребує вдосконалення в частині вироблення більш сучасних підходів у сфері праці та адаптації його до стандартів Європи.

Таким чином, проблематика нагляду та контролю в сфері трудових правовідносин залишається доволі актуальною сьогодні, що зумовлює необхідність проведення якісного дослідження вказаної теми.

Метою статті є вироблення на основі аналізу нормативно-правової бази та наукових поглядів вчених деяких підходів до співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у сфері трудових правовідносин.

Виклад основного матеріалу. При встановленні умов праці важливого значення набуває необхідність перевірки їх відповідності вимогам ст. 9 і 16 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України), які забороняють у договірному порядку погіршувати становище працівників порівняно з чинним трудовим законодавством та угодами із соціально-економічних питань [1].

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 КЗпП України, а також в інших спеціальних нормативно-правових актах у сфері праці. При цьому нерідко в чинному трудовому законодавстві поняття нагляд та контроль закріплені як тотожні (зокрема, у п. 3 Положення про Державну службу України з питань надзвичайних ситуацій, що затверджено Указом Президента України від 16 січня 2013 року № 20/2013, закріплено, що відповідний орган забезпечує реалізацію державної політики у сферах пожежної і техногенної безпеки, здійснення державного нагляду (контролю) у цих сферах [4]). Водночас у деяких актах поняття нагляд і контроль розмежовуються, хоч і закріплюються у поєднанні. У п. 1 Положення про Державну службу України з питань праці [3] закріплено, що Держпраця 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» [2] розділ VII має назву «Державний нагляд і громадський контроль за охороною праці», що вказує на розмежування нагляду і контролю.

Розмежування понять «нагляд» і «контроль» та їх функцій все ще залишається одним з найбільш дискусійних питань [10]. Це обумовлено наявністю різних підходів до визначення їх сутності та недостатнім нормативним регулюванням питання співвідношення відповідної компетенції щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності. Законодавець при розробці нових або зміні існуючих нормативно-правових актів з питань нагляду і контролю практично не бере до уваги наукові розробки з цих питань. Тому інколи у нормативно-правовому акті при визначенні тих чи інших повноважень конкретного органу ідентичні функції позначаються або як наглядові, або як контрольні.

Проте у науковій літературі досить багато є праць, в яких йдеться саме про нетотожність понять «нагляд» і «контроль» [14].

В.В. Жернаков зазначає, що різниця між контролем та наглядом полягає в тому, що контроль як одна із функцій управління, суб'єкт управління контролює діяльність об'єкта з дотримання норм і правил трудового законодавства, а нагляд полягає у пере-

вірці спеціальним державним органом дотримання вимог чинного законодавства у сфері охорони праці [8, с. 237].

В.М. Гаращук також визнає існування певних відмінностей між контролем і наглядом, хоча одночасно зазначає, що чинне законодавство знає випадки, коли контролюючий орган не має деяких з основних контрольних повноважень, що наближує його до нагляду (таке можна визнати за «зрізаний», або «неповний» контроль), а в діяльності прокуратури виявляється один з елементів контролю [7, с. 82]. На його думку, контроль як форма державної діяльності відрізняється від нагляду тим, що він здійснюється повсякденно і безперервно, а нагляд – періодично, з чим не можна не погодитись.

Головне, на думку В.М. Гаращука, що відрізняє контроль від нагляду, це те, що контролюючий орган на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи (але аж ніяк не наглядові) мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягати винних осіб до правової відповідальності і становлять основні відмінності контролю від нагляду [7, с. 83].

В.К. Колпаков, вказує, що нагляд – це здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за додержанням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами й організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами. Контроль є найбільш поширеним і дійовим засобом забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції [10, с. 675].

Принципово іншою є думка А.О. Замченко. Науковець стверджує, що нагляд і контроль за дотриманням законодавства України про працю мають як загальні, так і специфічні особливості. І контроль, і нагляд можуть здійснюватись в однакових формах (перевірки, вимоги звітів, пояснень, надання вказівок та застосування санкцій тощо). Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства є різними методами, формами та способами забезпечення законності в регулюванні й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин. Таким чином, контроль слід відрізняти від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, хоча у них є ряд однакових рис, ознак, якостей та властивостей. Єдина у них і мета – забезпечення законності, попередження правопорушень та їх усунення [9, с. 3].

Водночас ряд науковців вважає досліджувані поняття синонімами. Є. Старостяк визнає адміністративний нагляд різновидом надвідомчого контролю і визначає його як службову функцію відносно до нагляду взагалі [12, с. 19]. Д.М. Бахрах визначає, що «важливу роль у досягненні цілей, поставлених перед суб'єктами виконавчої влади, відіграє контр-

оль за дотриманням правових норм, тобто нагляд» [5, с. 244]. «Нагляд – це звужений контроль», – констатують Д.М. Бахрах, С.Д. Хазанов та А.В. Дьомін [6, с. 432].

Невизначеність термінів «нагляд» і «контроль» є частим явищем у сфері трудових правовідносин. Зокрема, ст. 260 КЗпП України містить назви органів, які вже давно не існують. Зокрема, повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної безпеки та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної безпеки здійснюються єдиним органом – Державною службою надзвичайних ситуацій.

В проекті Трудового кодексу України (далі – Проект ТКУ) окрему книгу присвячено контролю і нагляду за дотриманням трудового законодавства, в якій 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. 346 Проекту ТКУ (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) [11].

При цьому відповідно до ч. 1 ст. 344 Проекту ТКУ «нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства, колективних договорів і угод 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) [11].

О.Г. Середя, досліджуючи проект, робить висновок про те, що нагляд та контроль у Проекті ТКУ пропонуються відмежовувати за такими критеріями: наглядові органи мають право втручання в оперативну діяльність піднаглядних об'єктів, самостійно притягати винних до відповідальності; органи контролю не мають право втручання в діяльність підконтрольних об'єктів, а лише можуть висувати відповідну вимогу до роботодавця; не мають права самостійного притягнення винних до відповідальності [13, с. 500].

В цьому контексті ми підтримуємо і можливі критерії розмежування нагляду і контролю в сфері трудових правовідносин, розроблених та систематизованих О.Г. Середою. Зокрема, науковець стверджує, що до числа спільних рис доцільно віднести те, що нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства є основними функціями демократичної та правової держави і здійснюються з метою забезпечення законності при реалізації прав, свобод та законних інтересів суб'єктів трудового права. Якщо говорити про відмінні риси, то слід загадати, що 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). 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 [13, с. 502].

Висновки. Отже, нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства є самостійними правовими категоріями, відмінність яких необхідно закріпити на законодавчому рівні.

На жаль, в проекті Трудового кодексу не до кінця усунуто проблему розмежування функцій нагляду та контролю. Законодавець проводить це розмежування тільки за санкціями, які можуть бути застосовані до винних осіб.

Крім того, необхідно відмітити, що при розробці проекту Трудового кодексу України законодавець, на жаль, не взяв до уваги концептуальне бачення розмежування функцій наглядових та контрольних органів, розроблених професором В.М. Гарашуком. Видається, що саме при здійсненні наглядових функцій не має бути ніякого втручання в діяльність об'єкту нагляду. Тому книга 7 зазначеного проекту потребує чітких визначень та відмежування за змістом функцій нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства, що позитивно вплине на підвищення ефективності діяльності контрольно-наглядних органів в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII (зі змін. і доп.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
2. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 року № 2694-XII (зі змін. і доп.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2694-12/print1447186613852630>.
3. Положення про Державну службу України з питань праці, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 року № 96 (зі змін. і доп.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF>.
4. Положення про Державну службу України з питань надзвичайних ситуацій, затверджене Указом Президента України від 16 січня 2013 року № 20/2013 (зі змін. і доп.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/20/2013>.
5. Бахрах Д.Н. Административное право : [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1999. – 368 с.
6. Административное право России : [учебник] / [Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов, А.В. Демин]. – М. : Норма – Инфра-М, 2002. – 623 с.
7. Гарашук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.М. Гарашук ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 215 с.
8. Жернаков В.В. Правове регулювання праці: співвідношення трудового і цивільного права. / В.В. Жернаков // Право України. – 2000. – № 7. – С. 23–34.
9. Замченко А.О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / А.О. Замченко ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 20 с.
10. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 675 с.
11. Проект Трудового кодексу України №1658 від 27 грудня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.
12. Старостяк Е. Элементы науки управления / Е. Старостяк. – М., 1965. – 423 с.
13. Середа О.Г. Щодо співвідношення понять нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства / О.Г. Середа // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 26. – С. 496–504.
14. Шемелинець І.І. Нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю: проблемні аспекти / І.І. Шемелинець, Д.Я. Семир'янов // Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). – 2012. – № 3–4 (50–51). – С. 135–139.
15. Державна служба з питань праці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua>.

УДК 349.2

**ВИЗНАННЯ НЕЗАКОННИМ ТА СКАСУВАННЯ АКТИВ РОБОТОДАВЦЯ
ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ**

**RECOGNITION AS ILLEGAL AND CANCELLATION OF LEGAL ACTS
OF EMPLOYER AS REMEDY OF LABOR RIGHTS**

Сорочишин М.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права
та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»*

У статті досліджують проблемні аспекти застосування такого способу захисту трудових прав, як визнання незаконним та скасування актів роботодавця. Наголошується на тому, що такий спосіб захисту порушених трудових прав повинен використовуватись окремо від таких способів, як поновлення на роботі працівника, зміна формулювання причин звільнення, поновлення попередніх умов праці. Сформульовано висновок, що розгляд спорів про визнання недейсними та скасування нормативних актів роботодавця повинен в більшості випадків здійснюватись у порядку, визначеному законодавством про колективні трудові спори (конфлікти).

Автором розглянуто недоліки чинного трудового законодавства та проекту Трудового кодексу України у цій сфері, висунуто пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: визнання незаконним акту роботодавця, скасування акту роботодавця, локальні акти роботодавця, способи захисту трудових прав, трудові спори.

В статье исследуются проблемные аспекты применения такого способа защиты трудовых прав, как признание незаконным и отмена актов работодателя. Отмечается, что такой способ защиты нарушенных трудовых прав должен использоваться отдельно от таких способов, как восстановление на работе работника, изменение формулировки причины увольнения, восстановление предыдущих условий труда. Сформулирован вывод, что рассмотрение споров о признании недействительными и отмене нормативных актов работодателя должно в большинстве случаев осуществляться в порядке, определенном законодательством о коллективных трудовых спорах (конфликтах).

Автором рассмотрены недостатки действующего трудового законодательства и проекта Трудового кодекса Украины в этой сфере, выдвинуты предложения по их устранению.

Ключевые слова: признание незаконным акта работодателя, отмена акта работодателя, локальные акты работодателя, способы защиты трудовых прав, трудовые споры.