

МЕЛЬНИК А. В.,
аспірант
(Львівський національний університет
імені Івана Франка)

УДК 349.2

ДОЦІЛЬНІСТЬ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Стаття присвячена співвідношенню обсягу й змісту понять «нагляд» і «контроль», чіткому визначенню і розмежуванню понять нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства у правовому розумінні, що впливає на правильність тлумачення та застосування діючого законодавства про працю.

Ключові слова: *нагляд за дотриманням трудового законодавства, контроль за дотриманням трудового законодавства, законодавство про працю.*

Статья посвящена соотношению объема и содержания понятий «надзор» и «контроль», четкому определению и разграничению понятий надзора и контроля соблюдения трудового законодательства в правовом смысле, что влияет на правильность толкования и применения действующего законодательства о труде.

Ключевые слова: *надзор за соблюдением трудового законодательства, контроль соблюдения трудового законодательства, законодательство о труде.*

The article deals with the correlation of scope and content of the concepts «supervision» and «control» in general and distinct definition and distinction between the notion of supervision and control over compliance with labour legislation in legal content, what influenced correctness of the interpretation and application of existing labour legislation.

Key words: *supervision over compliance with labour legislation, control over compliance with labour legislation, labour legislation.*

Вступ. Україна є соціальною правовою державою, найвищою цінністю якої є людина. Головним обов'язком такої держави є затвердження та забезпечення прав та свобод людини, зокрема, передбаченого Конституцією права на працю. Забезпечення прав людини – це діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян у створенні сприятливих умов (гарантій) для правомірної і неухильної їх реалізації і захисту.

Саме у забезпеченні конституційних трудових прав працівників суттєву роль відіграє нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю. Ефективна реалізація нормативних приписів, нормативно-правових актів, покликаних забезпечувати виникнення, розвиток і припинення трудових та тісно пов'язаних з ними відносин як необхідне передбачає здійснення системного нагляду і контролю за їх виконанням. «Будь-яке законодавство, особливо законодавство про охорону праці, ефективно тоді, коли воно неухильно виконується усіма зацікавленими учасниками відносин. Для здійснення цієї мети держава уповноважила відповідні органи та інспекції, які здійснюють свої повноваження в двох правових формах: шляхом нагляду і шляхом контролю» [1, с. 393-394].

Таким чином, нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю є особливими і необхідними функціями правової демократичної соціальної держави, вони є одними з найважливіших гарантій захисту прав найманих працівників. Загальна мета контролю і нагляду полягає в тому, щоб виявляти фактичний стан справ у будь-якому процесі, порівнювати відповідність цього стану наміченим цілям і, в разі необхідності, застосовувати заходи коригування щодо приведення підконтрольного об'єкта до належного стану.

Чітке визначення і розмежування понять нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства є основою для правильного розуміння і застосування законодавства, що регулює досліджуване питання.

Питанням нагляду й контролю приділялась увага представників різних наук, але основне місце серед них займають роботи спеціалістів у сфері адміністративного права. І це цілком природно, адже правовідносини нагляду і контролю тісно пов'язані з поняттям державного управління і мають держав-



но-владний характер, оскільки органи нагляду та контролю наділені державою владними повноваженнями щодо роботодавців. Зокрема, з цього приводу висловлювались такі вчені: І.М. Якушев, В.М. Гаращук, С.І. Ожегов, Л.Г. Коняхін, В.К. Колпаков, А.П. Коренев та ін.

Певна увага питанням нагляду й контролю за дотриманням законодавства в сфері трудових та тісно пов'язаних з ними відносин приділялась із боку таких представників науки трудового права, як В.М. Скобелкін, А.А. Абрамова, О.І. Процевський, Б.А. Шеломов, В.І. Прокопенко. Вони висвітлювали ці питання в прикладному аспекті, не вдаючись до глибокого аналізу означених понять.

Постановка завдання. Ціллю цієї статті є аналіз існуючих у літературі визначень термінів «нагляд» і «контроль», аналіз спільних та відмінних рис між наглядом та контролем та запропоноване автором чітке визначення і розмежування понять нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства.

Результати дослідження. Терміни «контроль» та «нагляд» є одночасно загальнолітературними та юридичними поняттями, вони не завжди співпадають.

Словник іноземних слів визначає контроль (від французького «controle») як перевірку або спостереження з метою перевірки. Французьке «controle», у свою чергу, утворилось від латинського «contra» – приставки, ще означає «протидію», «протилежність» тому, що виражено у другій частині, наприклад, «контрреволюція», «контрманевр». У другій частині слова «контроль» міститься слово «роль» (від лат. «role») – міра впливу, значення, ступінь участі у чомусь [2, с. 255-256].

Що стосується розкриття термінів «нагляд» та «контроль» загальномовними тлумачними словниками, необхідно підкреслити, що зміст терміна «контроль» розкривається за допомогою терміна «нагляд» і навпаки [3, с. 49]. Деякі словники тлумачать ці терміни практично як синоніми, інші – визначають контроль як спостереження з ознаками відповідальності за здійснювану діяльність, а нагляд – як «спостереження» з метою перевірки [4, с. 346, 1250]. Останній пов'язується з поняттям «охорона», що виступає як мета діяльності. Терміни «контроль» і «нагляд» є одними з найближчих один до одного за своїм значенням. Зіставлення інтерпретаційних характеристик термінів «контроль» та «нагляд» переконливо показує їх сутнісну рівнозначність, семантичну ідентичність. Таким чином, в загальнолітературному словживанні: 1) зміст терміна «контроль» розкривається за допомогою терміна «нагляд», і навпаки; 2) між термінами «контроль» і «нагляд» не існує суворого семантичного кордону, вони можуть використовуватись і використовуються як синоніми.

Проте окремі вчені застерігають від застосування термінів-синонімів у праві для визначення певного поняття, називаючи це одним з найпоширеніших порушень принципу єдності юридичної термінології «ззовні це здається незначним відхиленням, яке не зачіпає основного змісту, і в той же час збагачує стиль законодавства. Але це враження є помилковим, оскільки в мові немає абсолютних синонімів. Окрім того, сам факт застосування синонімічних термінів може скласти помилкове враження, ніби вони мають однаковий юридичний зміст» [5, с. 114]. Не виникає сумнівів, що терміни нагляд та контроль в юридичній науці мають дещо різне смислове навантаження і відрізняються саме за змістом. У літературі ще відбувається пошук та визначення змісту й обсягу термінів «контроль» та «нагляд».

Існує аргументована думка, що нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю й охорону праці являє собою діяльність спеціально уповноважених органів, спрямовану на захист трудових прав працівників та припинення порушень цього законодавства. Нагляд і контроль – це різні форми перевіркової діяльності уповноважених на те органів. Наприклад, дотримання трудового законодавства означає перевірку законності рішення роботодавця, а контроль – перевірку цього рішення з точки зору не тільки законності, але й доцільності та ефективності.

Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства є одним з найдієвіших механізмів підтримання правопорядку в сфері праці. Вони являють собою діяльність компетентних органів, спрямовану на захист трудових прав працівників, в процесі якого означені органи попереджають, виявляють порушення трудового законодавства, відновлюють трудові права працівників та притягають до відповідальності винних в порушенні цих прав посадових осіб. З цього приводу Б.А. Шеломов зазначає: «Нагляд за дотриманням трудового законодавства означає перевірку законності рішення органів управління, а контроль – перевірку цього рішення з точки зору не тільки законності, але й доцільності. Звичайно, мова йде не про протиставлення законності й доцільності. Однак по мірі посилення економічних методів керівництва народним господарством та демократизації суспільства з'являється реальна можливість приймати в рамках чинного законодавства найбільш ефективні рішення. У зв'язку з цим підвищується відповідальність органів управління не лише за законність, але й за доцільність прийнятих ними рішень» [6, с. 355-356].

На думку В.І. Прокопенка, під наглядом слід розуміти 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 називається організаційно-управлінська діяльність, що здійс-



нуються вищими відомчими органами, профспілками, трудовими колективами, Радами народних депутатів. 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 попереднього досвіду організації роботи у галузі, в даній місцевості. 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 полягає в компетенції органів, що здійснюють ці функції, а також у методах і формах їх роботи [1, с. 394].

Як бачимо, представники науки трудового права, вказуючи на важливість і обов'язковість здійснення контрольно-наглядової діяльності, майже не проводять різниці між однорядними, але далеко не тотожними поняттями: нагляд і контроль. І нагляду, і контролю властиві перевірка виконання, надання вказівок та застосування санкцій.

Відмінності виявляються в обсязі охоплюваної дослідженням сфери діяльності, а також в специфіці методів і правових форм впливу. Зокрема, відмінність між контролем і наглядом за обсягом окресленої дослідженням діяльності, деяким авторам вбачається у тому, що для контролю характерна та особливість, що він не обмежується колом питань, пов'язаних з дотриманням обов'язкових приписів законів та інших нормативно-правових актів [7, с. 18]. Отже, органи контролю цікавляться не лише тим, чи не порушив суб'єкт управління діюче законодавство, але й тим, наскільки правильно, доцільно й ефективно він використовував усі надані йому повноваження. Специфіка нагляду виявляється в обмеженні його компетенції перевіркою лише законності дій конкретного об'єкта. У зв'язку з цим робиться висновок, що нагляд – свого роду звужений контроль, але звужений лише стосовно сфери свого застосування. Також відмічається, що органів «чистого» нагляду не існує, бо в практичній діяльності завжди спостерігається поєднання елементів зовнішнього контролю та адміністративного нагляду. Висловлювалась також думка, що наглядові органи, на відміну від органів контролю, не мають права втручатись в адміністративну діяльність досліджуваних об'єктів [8, с. 74-75]. Звичайно, не можливо, наприклад, не помітити втручання в організаційно-господарчу діяльність роботодавця з боку структурних підрозділів державного нагляду за охороною праці в процесі реалізації ними таких повноважень, як організація й керівництво роботою комісій по спеціальному розслідуванню смертельних та групових нещасних випадків; прийняття заходів з попередження на усіх підприємствах, в установах, організаціях випадків травматизму і аварій; відпрацювання заходів щодо поліпшення на підприємстві роботи з питань охорони праці та попередження нещасних випадків, профзахворювань і аварійності тощо. Адміністративно-владний характер цих заходів очевидний і обумовлений тісним зв'язком органів, що здійснюють контролюючі функції.

Деякі вчені вважають, що в практичній роботі немає потреби під час розгляду питань охорони праці та захисту найманих працівників розрізняти органи нагляду й контролю за дотриманням законодавства про працю [9, с. 38].

Аналогічно в проекті Трудового кодексу № 2902 від 22.04.2013 року надані поняття державного нагляду і державного контролю: «державний нагляд за дотриманням трудового законодавства передбачає проведення органами виконавчої влади перевірок, постійного цільового спостереження за дотриманням центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, роботодавцями вимог цього Кодексу, трудового законодавства, угод, колективних та трудових договорів (пункт 3 стаття 383)». Відповідно до пункту 4 статті 383 проекту Трудового кодексу державний контроль передбачає здійснення центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування перевірок за дотриманням роботодавцями, які перебувають у сфері їх управління, вимог цього Кодексу, трудового законодавства, колективних угод, колективних та трудових договорів [10].

Як бачимо, виділити відмінності та розмежувати поняття нагляду та контролю за цими визначеннями практично неможливо. На думку законодавця, державний контроль відрізняється від державного нагляду тільки тим, що державний контроль проводиться тільки щодо роботодавців, що перебувають в сфері управління відповідних державних органів. На нашу думку, така позиція законодавця є неправильною, адже не дає чіткого розмежування понять нагляду і контролю.

Розмежування функцій державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю в проекті Трудового кодексу виявляється в тому, що за результатами перевірок при проведенні державного нагляду наглядові органи мають право давати роботодавцям обов'язкові 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. А за результатами перевірок контролюючі органи можуть висувати вимоги до роботодавців щодо усунення порушень трудового законодавства, а у разі невиконання – ініціювати притягнення винних осіб до відповідальності (стаття 385). Наголошуємо на тому, що такий розподіл наглядових та контрольних функцій є в корні неправильний.



З такою позицією, на нашу думку, не можна погодитись, бо вона вносить плутанину в різні поняття і не дає перспективи для їх подальшого дослідження.

Отже, питання співвідношення обсягу й змісту понять «нагляд» і «контроль» потребує спеціального дослідження. Про це вже неодноразово вказувалось у літературі.

Головне, що відрізняє контроль від нагляду, на нашу думку, – це те, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних осіб до правової відповідальності і є, на нашу думку, основними відмінностями контролю від нагляду. Наприклад, суд, вирішуючи питання про поновлення на роботі незаконно звільненої особи, фактично приймає управлінське рішення про продовження трудових правовідносин, хоча питання комплектування штату віднесене до компетенції адміністрації підприємства, організації, установи.

Приймаючи до уваги думки та твердження досвідчених фахівців з теорії управління та представників трудового права, проаналізуємо відмінності між наглядом та контролем та спробуємо визначити поняття «нагляд» та «контроль» за дотриманням трудового законодавства.

1. 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 відрізнити 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 реалізації конституційних прав громадян на працю, попередження правопорушень в сфері трудових правовідносин та їх усунення.

2. Предметом нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю є трудові та тісно пов'язані з ними відносини, які конкретизуються у відповідній поведінці, що виникає між об'єктами нагляду та контролю – учасниками цих правовідносин. Суб'єктами нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства є різні за характером та правовою природою державні та недержавні органи, які мають на це відповідні повноваження.

3. Контроль за дотриманням законодавства про працю відрізняється від нагляду тим, що він постійний та безперервний, здійснюється як органами державної законодавчої та виконавчої влади, судами, так і чисельними спеціально створеними для цього контролюючими державними та громадськими органами.

4. Нагляд за дотриманням трудового законодавства здійснюють лише органи прокуратури, інші органи виконують контрольні завдання. Тому й назви усіх останніх мають відображати сутнісний характер саме діяльності їх як контролюючих, а не наглядових органів. Контролюючими органами повинні називатися всі державні інспекції та служби, інші органи (органи законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування), які мають відповідні повноваження.

5. Контроль відрізняється від нагляду тим, що контролюючий орган, на відміну від прокуратури, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також контролюючі органи (але не прокуратура) мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності.

6. Такий підхід до з'ясування суті, змісту, характеру й природи нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства дозволяє надати такі визначення поняттям нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю: нагляд за дотриманням законодавства про працю – це діяльність органів прокуратури щодо додержання законності і дисципліни в регулюванні й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин, яка здійснюється без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність підприємства, установи, організації.

Контроль за дотриманням законодавства про працю – це самостійна або зовнішньо ініційована діяльність спеціально уповноважених державних або недержавних органів з перевірки функціонування підприємств, установ, організацій, яка спрямована на отримання фактичних даних щодо об'єктів контролю; застосування заходів щодо попередження правопорушень; надання допомоги у поновленні законності й дисципліни; встановлення причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових приписів; прийняття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб.

Висновки. Відсутність єдиного визначення понять нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства негативно впливає на правильність розуміння і застосування діючого законодавства про працю. Мішанина з термінами ускладнює розуміння законодавства, роботу з удосконалення контрольної та наглядової діяльності. Аналіз питання про співвідношення понять «контроль» і «нагляд»



свідчить, що ані в науковій літературі, ані в законодавстві не визначені чіткі критерії їх розмежування. Звідси – плутанина у вживанні відповідних слів, понять та категорій. Звичайно, це не сприяє ефективності нормативно-правового регулювання тих чи інших суспільних відносин. На нашу думку, необхідне законодавче вирішення цього питання.

Список використаних джерел:

1. Прокопенко В.І. Трудове право : підручник. – Х. : Консум, 1998. – 480 с.
2. Словарь иностранных слов. – М. : Русский язык, – 1989. – 852 с.
3. Словник української мови. Том п'ятий. – К. : «Наукова думка». – 1974. – 840 с.
4. Толковый словарь русского языка / Сост. Д.Н. Ушаков, – М. : 1935. – 1424 с.
5. Язык закона / Под ред. А.С. Пиголкина. – М. : Юрид. лит., 1990. – 192 с.
6. Советское трудовое право / Под общ. ред. О.В. Смирнова. – М. : Профиздат, 1991. – 363 с.
7. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы неведомственного контроля). – М. : Юрид. лит., 1974. – 157 с.
8. Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении. В кн. : Вопросы административного права на современном этапе. – М. : Юрид. лит., 1963. – С. 65–82.
9. Семенов В.И. Правовые проблемы охраны труда в СССР : автореф дис. докт. наук. – Минск, 1974. – 42 с.
10. Проект Трудового кодексу України № 2902 від 22.04.2013 року [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46746

НАДОБКО С. В.,
здобувач кафедри державно-правових
дисциплін юридичного факультету
(Харківський національний університет
імені В. Н. Каразіна)

УДК 342.9

**ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ:
СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ТА ПІДХОДИ**

Стаття присвячена науковому пізнанню та обґрунтуванню останніх досліджень в науці адміністративного права з метою визначення поняття та виокремлення специфічних ознак адміністративної відповідальності як особливого виду юридичної відповідальності.

Ключові слова: юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, ознаки адміністративної відповідальності, структура адміністративної відповідальності.

Статья посвящена научному познанию и обоснованию последних исследований в науке административного права с целью определения понятия и выделения специфических признаков административной ответственности как особого вида юридической ответственности.

Ключевые слова: юридическая ответственность, административная ответственность, признаки административной ответственности, структура административной ответственности.

The article is devoted to scientific knowledge and justification of the last researches of science of administrative law for the purpose of definition of concept and allocation of specific signs of administrative responsibility as special type of legal responsibility.

Key words: legal responsibility, administrative responsibility, signs of administrative responsibility, structure of administrative responsibility.

