

УДК349.2

*Д.К. Нестеренко,
аспірант Східноукраїнського національного
університету ім. В.Даля,
Інституту юриспруденції та міжнародного права*

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ТЛУМАЧЕННЯ «НАГЛЯДУ» ТА «КОНТРОЛЮ» ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

Стаття присвячена визначенню правового навантаження та тлумачення понять «нагляд» і «контроль», які викладені в чинному законодавстві України. Запропоновано законодавче закріплення визначення понять «контроль» та «нагляд» за додержанням трудового законодавства. Розглянуто проблему відсутності відповідних функцій і повноважень у «контрольно - наглядових» органів для захисту працівників від протиправних дій роботодавця та запропоновані певні заходи подолання проблеми.

Ключові слова: нагляд, контроль, тлумачення, реформування трудового законодавства, правове навантаження.

Важливість та актуальність питання контролю та нагляду за додержанням трудового законодавства не викликає сумнівів, адже воно є основною ланкою у сфері захисту конституційних прав громадян. Саме трудові гарантії, які закріплені Основним законом, найчастіше є об'єктом порушення конституційних прав, серед них: право на своєчасне одержання винагороди, право на відпочинок, право на соціальний захист та ін. Крім того, у зв'язку з підготовкою до прийняття проекту нового трудового кодексу України, виникає безліч питань та колізій щодо захисту трудових прав робітників, серед яких основним питанням є визначення способів захисту цих прав, формування органів, які будуть здійснювати цей захист та у якій формі, визначення «наглядово – контрольних» функцій уповноважених на це органів, розмежування вказаних функцій та розкриття їх правового змісту тощо.

За статистикою найчастіше порушуються законодавчі норми щодо оплати праці (81,6 тис.), робочого часу і часу відпочинку (25,7 тис.), укладання і виконання трудових договорів (14,8 тис.) та порядку ведення трудових книжок (8,4 тис. порушень) [1].

Проблематикою цього питання займалися такі відомі вчені, як С.М. Прилипко, В.В. Лазор, О.М. Ярошенко, В.С. Венедиктов, О.М. Бандурка, А.М. Слюсар, В.М. Гращук, Є.М. Попович, І.Д. Шумляєва, Д. Лещух, Г.М. Біла, К.В. Гончарова, Н.А. Плахотіна, Ю.В. Мех, В.П. Беляєв, М.С. Астаф'єв та інші.

Метою даної статті є дослідження особливостей правового регулювання нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю в умовах

реформування трудового права України, визначення змісту понять «контроль» і «нагляд» додержанням законодавства про працю та їх тлумачення.

Методами, які використовувались в даному дослідженні, є текстуальне опрацювання нормативно правових актів, їх проектів та формально-логічне тлумачення.

Для правильного розуміння понять «контроль» та «нагляд» необхідно для початку розібратися з визначенням цих дефініцій. Слід зазначити, що думки вчених-правників розділилися з цього питання. В багатьох наукових працях зазначено, що ці поняття тотожні, а деякі вчені вважають, що їх треба відрізнити за змістом. В цьому контексті слід погодитися з Гаращук В.М., який наголошує, що контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, хоча в них є ряд спільних рис. У звичайному розумінні значення слів “нагляд” та “контроль” є однаковим. Але контроль як форма державної діяльності відрізняється від нагляду тим, що він повсякденний та безперервний (в основному це стосується відомчого контролю), здійснюється як органами законодавчої та виконавчої влади, судами, так і багаточисельними спеціально створеними для цього контролюючими органами. Прокуратура ж виконує свої наглядові функції по відношенню до не підпорядкованих їй органів державного управління, інших об’єктів. Різною є і нормативна база контролю та нагляду. Але головне, на його думку, що відрізняє контроль від нагляду – це те, що контролюючий орган, на відміну від прокуратури, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного, а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності [2].

Як правильно зазначає Попович Є.М., контроль за дотриманням законодавства України про працю - це діяльність спеціально уповноважених органів по спостереженню за функціонуванням підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів, власників, уповноважених ними органів та посадових осіб з метою: отримання об’єктивної, достовірної інформації про їх функціонування; 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. Нагляд це діяльність органів прокуратури щодо додержання законності і дисципліни в регулюванні й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин, що здійснюється без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу [3].

Г.В. Підгорна слушно звертає увагу на потребу системного підходу до визначення сутності та принципів здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства та вказує, що система органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства може бути визначена як єдина сукупність компетентних державних органів та органів громадського контролю, наділених низкою однорідних повноважень, діяльність яких спрямована на

досягнення єдиної мети - дотримання усіма суб'єктами трудового права законодавства про працю на всіх етапах їх діяльності [4].

Щодо законодавчого регулювання цього питання, необхідно підкреслити, що в чинному законодавстві України терміни «нагляд» і «контроль» вживаються як синонімічні, нерозривні поняття, що в свою чергу вказує на єдину мету, на досягнення якої направлений правовий зміст вказаних понять.

Згідно із положеннями статті 259 Кодексу законів про працю України нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють уповноважені органи, які не залежать у своїй діяльності від власника або уповноваженого ним органу. Центральні органи виконавчої влади здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у їх функціональному підпорядкуванні, крім органів державної податкової служби, які мають право з метою перевірки дотримання податкового законодавства здійснювати такий контроль на всіх підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності та підпорядкування. Вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів про працю здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами. Громадський контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють професійні спілки та їх об'єднання [5].

В проекті нового Трудового кодексу України N 1108 від 04.12.2007 р. в допрацьованій редакції та підготовленого до другого читання 02.04.2012р., нагляду та контролю присвячена сьома книга кодексу – «Нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства», але, нажаль, навіть проект не дає чіткого визначення понять нагляду та контролю. Крім того, автор проекту розмежовує державний контроль та нагляд по органах, які здійснюють перевірку, та по об'єктах нагляду. Наприклад, державний контроль передбачає здійснення центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, 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. Нагляд, в свою чергу, 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 [6].

Отже, у чинному законодавстві про працю України немає чітких визначень понять «контроль» та «нагляд» за додержанням трудового законодавства, що є недоліком правової системи України, який негативно впливає на реалізацію повноважень державних органів у цій сфері та неправильне тлумачення правових норм, що стосуються даного питання.

Для тлумачення вказаних термінів доцільно використовувати правила, вказані у Новітньому вченні про тлумачення нормативно правових актів, звернувшись до параграфу «Тлумачення термінів і слів», яким пропонується використання та розуміння термінів і слів, яке випливає з інших нормативно - правових актів. З аналізу діючих нормативних актів, вбачається, що терміни «нагляд» і «контроль» або підміняють один одного або вживаються разом у невід'ємному зв'язку [7]. Цікавим є розмежування вказаних термінів у Порядку здійснення державного нагляду за користуванням радіочастотним ресурсом України в смугах радіочастот загального користування, яке має чітке вираження. Так, у пункті 2.2. зазначеного порядку вказано, що державний нагляд включає «контроль за наявністю передбачених законом ліцензій, інших дозвільних документів», «перевірку виконання розпоряджень чи приписів про усунення виявлених порушень», «перевірку викладених у письмовому зверненні фактів про порушення законодавства, стандартів та інших нормативних документів...» [8].

З наведеного вбачається, що автором цієї норми термін «нагляд» вживається у більш широкому значенні та включає в себе як систематичні заходи державних органів щодо безперервного контролю, так і превентивні заходи реагування спрямовані на перевірку та усунення виявлених порушень закону.

Вказаний правовий висновок про те, що поняття «нагляду» є ширше ніж поняття «контроль» є протилежним на думку багатьох науковців. Наприклад А.О. Собакарь зазначає «контроль» більш об'ємніше поняття ніж нагляд [9].

Зовсім інше правове навантаження, «нагляду» використовується в Законі України (далі - ЗУ) «Про прокуратуру», в статті 19 якого зазначено, що предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів є: відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам; додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян...». Окремо вказано, що перевірка виконання законів проводиться за завами та іншими повідомленнями про порушення законності [10].

Із ЗУ «Про прокуратуру» видно, що прокуратура України в ланцюгу органів, що здійснюють нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю, займає ключове значення та виступає «другою інстанцією» в цій системі, оскільки має повноваження здійснювати нагляд за відповідністю актів, що видаються, у тому числі органами, які здійснюють контрольні повноваження за дотриманням законодавства про працю, вимогам Конституції України та чинним законам. А безпосередньо термін «нагляд» сприймається як *super omnia* (с лат. над всіма).

Вважаємо за доцільне законодавчо закріпити наступні визначення понять «контроль» та «нагляд» за додержанням трудового законодавства. Нагляд – це комплекс дій уповноважених державних органів, направлених на попередження порушення або захист вже порушених або не визнаних законних прав людини.

Контроль – це систематична діяльність уповноважених державних і недержавних органів, направлена на захист трудових прав і законних інтересів людини. Розмежування понять «контроль» та «нагляд» на законодавчому рівні надасть можливість працювати над подальшою систематизацією повноважень всіх державних органів, що здійснюють захист трудових прав громадян в Україні.

Таким чином, враховуючи правовий зміст терміну «нагляд» в ЗУ «Про прокуратуру» та набір повноважень, якими володіє прокуратура України, задля більш чіткого та ефективного розподілення функцій вказаних «контрольно – наглядових» органів, слід залишити за прокуратурою України функції нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів про працю, не оперуючи терміном «нагляд» в актах, регулюючих повноваження інших органів, які покладено здійснюють контрольні функції.

Крім того, у проектах нового трудового кодексу України № 1108 від 04.12.2007 р. [6] та № 2902 від 22.04.2013р. зазначено, що державний нагляд за дотриманням трудового законодавства здійснюється урядовим органом державного управління, який діє у складі центрального органу виконавчої влади у галузі праці, систему якого утворюють центральний і територіальні органи та перелічені основні функції, завдання державної інспекції праці. Однак, при цьому в проекті Трудового кодексу України не враховано правильну назву зазначеного органу, функції, задачі викладені, згідно із указом президента України про затвердження положення «Про Державну інспекцію України з питань праці», що є неприпустимим. Тому вважаємо за необхідне перш ніж приймати новий Трудовий кодекс, узгодити його з положенням «Про Державну інспекцію України з питань праці» та іншими нормативними актами, щоб надалі не виникало правових колізій з цього приводу [11].

Деякі науковці зокрема Лазор Л.І. стверджують про необхідність участі держави в сфері застосування найманої праці. Вважаємо що, участь держави в особі контрольно - наглядових органів повинна полягати у невтручанні у відносини між працівником та роботодавцем. Таке втручання має бути лише в правовій сфері відносин, коли йдеться про порушення прав робітника, але в силу залежності від власника підприємства робітник не завжди може встати на захист своїх прав. Вочевидь, що працівники бояться захищати в суді свої права перед роботодавцем під страхом звільнення, морального тиску, нестерпних умов праці та озираються на «контрольно - наглядові органи», які в свою чергу не мають відповідних функцій і повноважень для захисту працівників без відповідної заяви про порушення трудових прав.

Вказану проблему можна вирішити шляхом надання, наприклад, Інспекторам праці повноважень представляти інтереси робітників при виявленні такого порушення, у тому числі й в суді. Результатом такого представництва повинно бути визнання неправомірним дій роботодавця, відновлення порушених трудових прав громадян, стягнення шкоди тощо. При цьому, вказана норма щодо представництва повинна бути імперативною, тобто коли інспектором було

виявлено порушення прав, а робітник не скористався судовим способом його захисту, на шкоду своїм інтересам, інспектор з питань праці буде повинен здійснювати роботу по захисту прав робітника в судовому порядку. Не слід порівнювати вказане представництво інтересів громадян інспекторами праці з представництвом органами прокуратури, оскільки для представництва прокуратурою України робітнику буде необхідно звертатись з відповідною заявою до цього органу, що спровокує тиск роботодавця на робітника з вимогою відзиву вказаної заяви.

Таким чином, контроль та нагляд за додержанням трудового законодавства відіграє важливу роль в забезпеченні законності в трудових відносинах та забезпечує державну політику щодо охорони праці. Закріплення норм щодо «контролю» та «нагляду» за додержанням трудового законодавства, безумовно, є позитивним моментом в українському законодавстві, однак існуюче неповне правове регулювання цього інституту ще далеке від досконалості. Тому вважаємо, що запропоновані вище заходи з удосконалення законодавства у цій сфері допоможуть більш ефективно регулювати відносини з контролю та нагляду за додержанням трудового законодавства та ліквідувати правові прогалини у національному законодавстві.

Подальші дослідження у цьому напрямку є необхідними у зв'язку з реформуванням трудового законодавства України, вдосконалення потребує, зокрема, напрям розмежування повноважень «контрольно-наглядових органів» та, як наслідок, оптимізація ключових дефініцій наглядової діяльності.

Література:

1. Додержання законодавства про працю - обов'язок кожного// Газета "Праця і зарплата". - № 6. - 08.02.2012 [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://www.dcz.gov.ua/zap/control/uk/publish/printable_marticle;jsessionid=3F4753B758E64AE6012F9218CF2E7DF2?art_id=22448.
2. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дисертація д-ра юрид. наук: 12.00.07/ Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. - Х. - 2003
3. Попович Є.М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України: дисертація канд. юрид. наук: 12.00.05/ Національний ун-т внутрішніх справ. - Х. - 2003
4. Подгорна Г. В. Щодо системної організації діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства / Г.В. Подгорна // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 731–735 [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2010-4/10pgvdtz.pdf>
5. Кодекс законів про працю України// Відомості Верховної Ради УРСР від 17.12.1971. – 1971. - Додаток до № 50. – ст. 375
6. Проект трудового кодексу України № 1108 від 04.12.2007 р. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.profiwins.com.ua/ru/legislation/project/746.html>

7. Новітнє вчення про тлумачення правових актів: навч. посіб. з курсу тлумачення правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку / В. Г. Ротань, І. Л. Самсін, А. Г. Ярема та ін.; відп. ред., кер. авт. кол. В. Г. Ротань. - Х.: Право. - 2013. - 752 с.

8. Порядок здійснення державного нагляду за користуванням радіочастотним ресурсом України в смугах радіочастот загального користування, затв. Рішенням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації від 27.12.2012 № 684// Офіційний вісник України, офіційне видання від 28.02.2013. - 2013. - № 14.

9. Собакарь А.О. Співвідношення контролю та нагляду як функцій публічного управління// А.О. Собакарь// Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – №2. - 2010

10. Закон України «Про прокуратуру»// Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 53. - ст. 793

11. Проект Трудового кодексу України № 2902 від 22.04.2013 [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46746.

12. Лазор Л. І. Державні органи як суб'єкти трудового права в сучасних умовах: правовий аналіз [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/handle/123456789/110>.

Нестеренко Д.К. Проблемы правового регулирования та толкования «надзора» и «контроля» за соблюдением законодательства о труде. – Статья.

Статья посвящена определению правовой нагрузки и толкованию понятий «надзор» и «контроль», которые определены в действующем законодательстве Украины. Предложено законодательное закрепление определения понятий «контроль» и «надзор» за соблюдением трудового законодательства. Рассмотрена проблема отсутствия соответствующих функций и полномочий у «контрольно-надзорных» органов для защиты работников от противоправных действий работодателя и предложены конкретные меры преодоления проблемы.

Ключевые слова: надзор, контроль, толкование, реформирование трудового законодательства.

Nesterenko D.K. The problems of legal regulation and interpretation of «supervision» and «control» of compliance with labor legislation.

The purpose of this paper is to research features of legal regulation of the supervision and the control of compliance with labor legislation in conditions of labor law reforming in Ukraine, to determine the content of definitions "the control" and "the supervision" and to interpret them.

The methods used in this investigation are the textual processing of legal acts, their drafts and the method of formal-logical interpretation.

The features of legal regulation of the state "supervision" and "control" of compliance with labor legislation in Ukraine are considered in the paper. The scientific thought of differentiation of definitions «the supervision» and «the control» of compliance with labor legislation is analyzed.

The interpretation of definitions "the supervision" and "the control" contained in the current legislation using rules "The interpretation of terms and words" proposed in the Latest doctrine of the interpretation of legal acts is exercised. The differentiation of these definitions per sample the legal act which regulates other area of relations than labor relations is considered. The importance of the legal capacity of the term "the supervision" which is used in the law of Ukraine "About the Prosecutor's office" is emphasized.

The legislative confirmation of the following definitions of "control" and "supervision" of compliance with labor legislation is proposed. Supervision is a set of actions of authorized state bodies aimed to prevent violations or to protect violated or not recognized legal human rights. Control is a systematic activity of authorized state and private agencies directed to protect labor rights and legal interests of the person.

The standards reflecting «the supervision and control of compliance with labor legislation» in the new draft of Labour Code of Ukraine is investigated. The maladjustment of the rules of the new Labour Code of Ukraine with the existing legal framework is found according to this analysis.

The problem of the lack of relevant functions and powers of "control-supervision" authorities to protect workers from the owner of the company without appropriate application of labor rights violations is also considered in the paper. The granting authority to represent the interests of workers, including in the court, in identifying such a violation, without waiting for the appropriate application of the employee, to bodies, which have functions of the control of compliance with labor legislation, is suggested by the results of the solving this problem.

Proposed in the investigation measures to improve the law in this area will help to regulate more effectively the relations of the supervision and the control of compliance with labor legislation and eliminate legal gaps in national legislation.

Key-words: the supervision, the control, the interpretation, the reforming of labor law.