

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА СУТНОСТІ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

**СЕРЕДА Олена Григорівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри
трудового права, Національний університет «Юридична академія України імені
Ярослава Мудрого»**

УДК 349.2

В статті розглянуто поняття нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, визначено відмінності між цими поняттями та проаналізовано роль прокуратури в здійсненні захисту трудових прав громадян.

Ключові слова: *контроль, нагляд, трудове законодавство, прокуратура.*

Проблема дотримання трудового законодавства завжди була і залишається однією з найбільш досліджуваних та дискусійних в юридичній науці. Точне та неухильне дотримання норм трудового права є досить важливим для ефективної організації діяльності всього трудового процесу, нормальної роботи трудового колективу в цілому та окремих його суб'єктів. При цьому прийняття дієвих нормативно-правових актів у сфері трудової діяльності людини завжди було пріоритетним напрямком держави, яка брала курс на створення всіх необхідних умов для трудової діяльності людини, забезпечення її нормальними та безпечними умовами праці, оплати праці, відпочинку тощо. Проте здійснення такої діяльності є неможливим без реального та повного дотримання органами державної влади, роботодавцями та іншими уповноваженими особами норм трудового законодавства.

На жаль, на сьогодні збільшилась тенденція до зростання різного роду правопорушень у сфері трудового права. Причини виникнення такої ситуації різноманітні, але

найбільш вагомою із них можна вважати постійне протиріччя між двома суб'єктами трудового права – роботодавцем та працівником. Протиріччя інтересів двох сторін і породжує беззаконня, порушення встановлених Конституцією України та Кодексом законів про працю України правових норм, породжує свавілля, розбіжності та спори. А тому досить важливим питанням є здійснення контролю та нагляду у сфері дотримання трудового законодавства.

Про проблему дотримання трудового законодавства, здійснення нагляду за дотриманням трудового законодавства в юридичній літературі говорили досить давно. Це питання було предметом багатьох дисертаційних, монографічних праць, наукових пошуків науковців як України, так і зарубіжних вчених. Серед них можна виділити праці М.Г. Александрова, В.С. Венедиктова, О.М. Бандурки, В.М. Гаращука, Л.М. Давиденка, В.В. Жернакова, М.В. Косюти, О.В. Лавриненка, О.С. Пашкова А.Є. Пашерстника, П.Д. Пилипенка, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, В.М. Скобелкіна, О.І. Ставцевої, П.Р. Стависького, Л.О. Сироватської, Н.М. Хуторян, О.І. Шебанової, Б.О. Шеломова, О.Н. Ярмиша та інших. Проте досить поверхнево досліджувалась участь прокуратури у дотриманні трудового законодавства та захисті трудових прав як працівників, так і роботодавців.

Мета статті полягає у визначенні основних форм участі органів прокуратури у

дотриманні норм трудового законодавства та визначенні особливостей контролю органів прокуратури за дотриманням трудового законодавства. Керуючись поставленою метою, у статті вирішуються такі основні завдання: здійснити розмежування поняття «контроль» та «нагляд» у трудовому законодавстві; визначити роль прокуратури у здійсненні нагляду за дотриманням трудового законодавства.

Переходячи безпосередньо до розгляду предмету нашого дослідження, слід визначитися із поняттям нагляду та контролю. Так, О.В. Смирнов, розглядаючи контроль і нагляд у їх нерозривному взаємозв'язку, розуміє під ними діяльність компетентних органів, спрямовану на захист трудових прав працівників. У процесі означеної діяльності ці органи попереджають і виявляють порушення трудового законодавства з боку органів працевлаштування та уповноважених ним осіб, відновлюють трудові права працівників і притягають до відповідальності винних у порушенні цих прав. При цьому нагляд за дотриманням трудового законодавства означає перевірку законності рішення роботодавця (уповноважених ним осіб), а контроль – перевірку цього рішення в аспекті законності й доцільності. Законність є вищою державною доцільністю [1, с. 357]. Тобто у діях контролюючих органів чітко виражається охоронна функція держави, а саме охорона прав та законних інтересів працівника та роботодавців, недопущення зловживання роботодавцем наданими йому правами, захист від невивплати заробітної плати, відшкодування шкоди тощо. Про нерозривність зв'язку нагляду та контролю у трудовому законодавстві говорив і В.І.Семенюк, який вважає, що в практичній роботі немає потреби при розгляді питань охорони праці виділяти органи нагляду й контролю за охороною праці [2, с. 38]. В. Ломовський також вважає, що поняття контролю і нагляду в сучасній теорії, законодавстві та практиці не розділено [3, с. 22].

Проте деякі науковці підтримують позицію щодо розмежування поняття нагляду та контролю. Наприклад, В.К. Колпаков наголошує, що сутність контролю

полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку і облік того, як контролюваний об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції. Нагляд – це й здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами і організацією мита громадянами правил, передбачених нормативними актами [4, с. 622, 675]. Ми підтримуємо позицію щодо розмежування нагляду та контролю у сфері трудового права.

На нашу думку, основне розмежування між цими двома поняттями можна провести, здійснюючи глибокий аналіз змісту самого поняття та органів, що його здійснюють. Так, контролюючими органами є такі органи які уповноважені на втручання у внутрішню діяльність відповідного органу, мають право провадити перевірку їх діяльності, дотримання чинного законодавства, відсторонювати осіб від виконання покладених на них функцій тощо. Нагляд здійснюється без втручання в оперативну діяльність піднаглядного органу, а тому цей наглядовий суб'єкт не має права вносити будь-які процесуальні рішення, наприклад, щодо притягнення особи до дисциплінарної відповідальності. Характерною особливістю нагляду є те, що він носить постійний та тривалий характер.

Розмежовуючи поняття нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, Н.А. Бриліантова зазначає, що нагляд означає перевірку рішення роботодавця, а контроль – перевірку цього рішення з огляду не лише законності, а й доцільності [5, с. 98]. Ми погоджуємося із таким твердженням, але з деякими доповненнями. На нашу суб'єктивну думку, до контролю за дотриманням трудового законодавства потрібно відносити системність та не досить довгу тривалість його здійснення, тобто уповноважений на це суб'єкт може провести окрему перевірку рішення чи діяльності окремої особи й стосовно окремого конкретно визначеного питання. Контроль може бути здійснений в окремій галузі, щодо окремого підрозділу чи охоплюючи окреме коло питань.

Такий контроль не є постійним та систематичним, може здійснюватись або не здійснюватись у певній галузі. Нагляд же здійснюється уповноваженим на те органом постійно, охоплюючи необмежене коло суспільних відносин, які виникають у діяльності відповідного органу, підприємства, установи, організації. Характерною особливістю здійснення нагляду ми вважаємо те, що такий нагляд ніби існує поряд чи навіть паралельно із основною діяльністю підприємства і виявляється лише тоді, коли виникають певні суперечності, правопорушення, які потребують негайного вирішення.

Досить детальне дослідження правової природи контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства надає Є.О. Попович, який окремо виділив основні риси такого контролю та нагляду. Автор зазначає, що, по-перше, такий контроль та нагляд має як загальні так і специфічні особливості. По-друге, нагляд і контроль є різними методами, формами та способами забезпечення законності в регулюванні та реалізації трудових та пов'язаних з ним відносин. По-третє, контрольна діяльність у сфері забезпечення законності при регулюванні та реалізації суспільно-трудова відносин буде ефективною, якщо: а) здійснюватиметься в рамках конкретних нормативних приписів; б) матиме регуляторний характер; в) проводитиметься своєчасно й оперативно; г) охоплюватиме найбільш важливі питання д) поширюватися на всі служби органи та підрозділи підконтрольних органів; е) буде об'єктивною, головною, результативною. По-четверте, поняття «контроль» треба відрізнити від поняття перевірка. По-п'яте, найважливішими особливостями контролю є втручання в оперативну діяльність підконтрольного підприємства, установи, організації, їх структурних підрозділів та право самостійно притягати до відповідальності. По-шосте, чистий нагляд за дотриманням трудового законодавства здійснюють лише органи прокуратури, інші органи виконують контрольні завдання. По-сьоме, поняття нагляду за дотриманням законодавства України про працю слід визначити

як діяльність органів прокуратури щодо додержання законності в регулюванні та реалізації трудових та пов'язаних з ними відносин, що здійснюється без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність власника підприємства, установи та організації або уповноваженого ним органу. По-восьме, поняття контроль за дотриманням трудового законодавства можна визначити як 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; надання допомоги у поновленні законності та дисципліни; встановлення причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових приписів; прийняття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб [6, с. 34, 35].

З огляду на вищенаведене можна зробити висновок, що органами здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства є державні органи, громадські організації та інші уповноважені органи, в той час як органами нагляду є органи прокуратури. Але ми вважаємо, що органами нагляду за дотриманням трудового законодавства можна назвати й інші спеціальні державні організації, такі як органи державного пожежного нагляду тощо.

Таким чином, Є.О. Поповим надана досить широка характеристика контролю та нагляду у сфері трудового законодавства України. Дещо не погоджуємося ми із позицією, за якою автор вважає, що прокуратура здійснює чистий нагляд за дотриманням трудового законодавства та не здійснює жодної функції щодо контролю. Дійсно, основною функцією прокуратури є здійснення нагляду за дотриманням законодавства у різних сферах суспільного життя, у тому числі і у сфері трудового законодавства, але при цьому не можна не відкидати і контрольних функцій прокуратури, які тим чи іншим чином виявляються у діяльності посадової особи прокуратури.

Кодексом законів про працю, а саме ст. 259 передбачено, що 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 [7].

Сутність та значення нагляду за дотриманням законодавства про працю полягає в тому, що по-перше, здійснюється захист трудових прав людини та громадянина; по-друге, виникає можливість виявити причини, які обумовили порушення прав та законних інтересів громадянина та відновити такі порушені права, здійснити всі необхідні дії та заходи щодо недопущення виникнення таких правопорушень у майбутньому. Постійний нагляд та контроль з боку прокуратури надає впевненості працівникам у необхідному захисті, відновленні порушених прав, захищеності від незаконного свавілля роботодавців. Роботодавці, у свою чергу, зобов'язуються сумлінно ставитися до роботи, не допускати порушень при нарахуванні та виплаті заробітної плати, забезпечувати належні умови існування та праці працівників, дотримуватися правим протипожежної безпеки, слідкувати за санітарно-епідеміологічним станом підприємства, установи, організації, здійснювати інші необхідні дії для приведення прописаних у Кодексі законів про працю норм у реальність. Потрібно згадати думку А.І. Алексєєва, який

зазначав, що нагляд за виконанням законів про працю, виконанням соціальних прав громадян сприяє послабленню впливів, а з часом і усунення обставин, які обумовили виникнення життєвих ситуацій, пов'язаних з матеріальною незабезпеченістю або відсутністю засобів до існування, що загрожує вчиненням корисливих злочинів [8, с. 289].

На основі вищевикладеного можемо навести власне визначення контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства, під яким ми розуміємо сукупність державних та уповноважених на те органів, яким чинним законодавством України надано право здійснювати захист прав та інтересів суб'єктів трудового права, здійснювати перевірку дотримання передбачених норм трудового права, їх реалізацію на практиці та здійснювати інші передбачені законодавством, які їх регулюють, такі види правовідносин.

При цьому основними особливостями контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства можемо назвати такі: 1) здійснюється уповноваженими на те законом органами; 2) основною відмінністю контролю і нагляду є те, що органи, які здійснюють контроль, мають право втручатись в оперативну діяльність підприємства, установи, організації, а нагляд позбавлений такої правової можливості; 3) характерною особливістю нагляду є його безперервність, систематичність здійснення. За сферою здійснення нагляд поширюється на всю діяльність та всі суспільні відносини, які виникають у діяльності підприємства, установи організації. Контроль же часто здійснюється частково, у певній, відповідній сфері суспільних відносин, щодо окремого питання чи окремою особою, шляхом здійснення перевірки законності діяльності щодо того чи іншого питання; 4) спільною ознакою контролю та нагляду є те, що вони переслідують спільну мету: дотримання трудового законодавства, забезпечення нормальної діяльності роботодавців, захист проголошених трудових прав, свобод та інтересів працівників; 5) нагляд та контроль спрямований на виявлення та подолання при-

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто поняття нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, визначено відмінності між цими поняттями та проаналізовано роль прокуратури у здійсненні захисту трудових прав громадян.

чин виникнення правопорушень у сфері трудового законодавства; б) контроль та нагляд у своїй сукупності реалізують превентивну функцію держави.

Література

1. Трудовое право: Учебник / под ред. О. В. Смирнова. – М.: Проспект, 1997. – 448 с.
2. Семенов В.И. Правовые проблемы охраны труда в СССР: автореф. дис. на соискание учен. степени докт. юрид. наук. / И.В. Семенов. – Минск. – 1974. – 42 с.
3. Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура? / В. Ломовский // Рос-сийская юстиция. – 2001. – № 9. – С. 21–22.

SUMMARY

The article deals with the concept of supervision and enforcement of labor laws, defined the differences between these concepts and analyzed the role of prosecutors in protection of labor rights.

4. Колпаков В.К. Адміністративне право України (підручник) / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер. – 1999. – 736с.
5. Трудовое право: Учебник / под ред. Н.А. Бриллиантовой, И.Я. Киселёва, О.В. Смирнова. – М. – 1998. – 432 с.
6. Попович Є.М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства. України: дис. канд. юрид. наук / Є.М. Попович – Х. – 2003. – 21 с.
7. Кодекс законів про працю // [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
8. Алексеев А.И. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы: монография: / А.И. Алексеев, С.И. Герасимов, А.Я. Сухарев. – М. – НОРМА. – 2001. – 496 с.