

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

Д. В. Бурлаченко
аспірант кафедри трудового права
та права соціального забезпечення

Національного університету «Одеська юридична академія»

**НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ
ЯК ІНСТИТУТ ТРУДОВОГО ПРАВА**

Актуальним питанням науки трудового права є дослідження галузевої природи норм, що регламентують здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, а також правовідносин, які виникають при їх здійсненні. У науці трудового права нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю розглядається як юрисдикційна форма захисту трудових прав працівників. Визнаючи міжгалузевий характер правовідносин із нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, науковці тим не менш одноставно визнають наявність у системі трудового права України відповідного правового інституту, що підтверджується і в навчальній літературі.

Правовідносини з нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю входять до системи правовідносин у сфері праці поряд з індивідуальними трудовими, колективними трудовими та трудовими процесуальними правовідносинами. Втім, слід визнати, що наглядово-контрольні правовідносини є допоміжними щодо індивідуальних трудових правовідносин та мають обслуговуючий характер. Їх головне призначення полягає в охороні та захисті прав та інтересів передусім працівника і роботодавця як сторін індивідуальних трудових правовідносин.

Раніше у більшості наукових праць, включаючи дисертаційні роботи, присвячених дослідженню питань нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, особливо в період 70-х – початок 80-х рр. минулого сторіччя, тією чи іншою мірою приділялося досить уваги розмежуванню понять нагляду і контролю.

У той час, крім іншого, всі науковці змушені були чекати теоретичні обґрунтування існуючим на практиці в системі органів державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, що перебувають у веденні громадської організації, – правової та технічної інспекції праці професійних спілок, спеціальних громадських органів, наділених державними владними повноваженнями.

Філологічний аналіз понять «нагляд» і «контроль» не дає однозначної відповіді на питання про їх співвідношення і розмежування. Наприклад, в Академічному тлумачному словнику української мови під контролем розуміється, по-перше, перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось, а по-друге, установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його [1, с. 271].

У словнику С.І. Ожегова наведено вже обидва поняття: «нагляд» як «орган, група осіб для нагляду за ким-, чим-небудь, за дотриманням яких-небудь правил»; «контроль» як «перевірка, а також постійне спостереження в цілях перевірки і нагляду», а дієслово «контролювати» в авторському тлумаченні подається як «здійснювати контроль або нагляд» [2, с. 377].

На підставі викладеного можна було б дійти висновку, що досліджувані поняття є синонімами, тобто тотожними або дуже близькими за своїм змістом і значенням. Однак словник синонімів такий висновок не підтверджує.

Таким чином, проведений філологічний аналіз понять «нагляд» і «контроль» свідчить про те, що хоча ці поняття і є близькими за змістом і значенням, але не є синонімами.

У сучасній науковій літературі звертається увага на необхідність чіткого розмежування нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Таку позицію займають представники вітчизняної науки трудового права (В.М. Андріїв, Т.М. Вахонєва, Д.М. Кравцов, О.Г. Серєда, С.О. Сільченко, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко та ін.). Учені пишуть про те, що поняття «нагляд» і «контроль» є дуже тісно взаємопов'язаними, але не тотожними. Вони являють собою дві самостійні правові категорії, незважаючи на низку спільних ознак [3, с.105].

Сучасні дослідники звертають увагу на відмінності понять «нагляд» і «контроль». Як відзначають В.М. Андріїв і Т.М. Вахонєва, поняття «нагляд» і «контроль» не є тотожними, але дуже тісно взаємопов'язаними. Хоча доцільно виходити

з того, що в Україні наглядові функції мають владний державний характер і їх виконують державні органи, які мають право не тільки здійснювати перевірки в межах своєї компетенції, але й надавати роботодавцю обов'язкові вказівки щодо усунення виявлених порушень або утримуватися від прийняття тих чи інших рішень. Контроль, на думку вчених, більшою мірою пов'язаний із суспільними функціями, які переважно реалізуються профспілковими організаціями на різних рівнях, хоча законодавство активно використовує термін «контроль» щодо державних органів [4, с. 30].

У навчальній літературі також зазначаються відмінності між поняттями нагляду і контролю. На думку Д.М. Кравцова і С.О. Сільченка, контроль вважається однією із функцій управління, яка полягає в систематичній перевірці суб'єктом контролю виконання контрольованим суб'єктом установлених вимог для отримання інформації та вжиття необхідних заходів для досягнення визначеного результату. Нагляд передбачає здійснення спеціальними державними органами спостереження за дотриманням об'єктами управління (юридичними і фізичними особами) правил, передбачених нормативними актами. Нагляд виконується суб'єктом, не пов'язаним із об'єктом нагляду відносинами підпорядкування. Контроль може відбуватися і щодо підпорядкованих суб'єктів [5, с. 533].

Зазначені твердження заслуговують на підтримку. Дійсно, зміст зазначених понять відрізняється, а відповідно і суб'єкти здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства, їх функції та повноваження мають бути чітко визначені законодавством.

Як відомо, однією з особливостей методу трудового права є наявність специфічних засобів захисту трудових прав та інтересів і забезпечення виконання трудових обов'язків. Одним із таких засобів є наявність системи органів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. У зв'язку з цим чітко розмежування цих двох функцій, належне законодавче закріплення механізму їх здійснення має важливе теоретичне та прикладне значення.

У чинному КЗпП України (глава XVIII) [6] державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю не розмежовуються. Про державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю йдеться у частинах першій і другій ст. 259 КЗпП України. Відсутнє розмежування державного нагляду і контролю й у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [7]. Водночас державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю виокремлюються на рівні підзаконних нормативно-правових актів, у спеціальній літературі.

Так, постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного нагляду і

контролю за додержанням законодавства про працю» від 21 серпня 2019 року № 823 затверджені два окремих нормативно-правових акти: Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю і Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю [8].

Отже, зазначеною постановою Кабінету Міністрів України здійснено розмежування державного нагляду і державного контролю за додержанням законодавства про працю та передбачено суб'єктів, форми та процедури їх здійснення.

Порядком здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю визначено основні завдання та процедуру здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю юридичними особами (зокрема їх структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами) та фізичними особами, які використовують найману працю, з урахуванням особливостей, визначених Конвенцією МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі 1947 року, Конвенцією Міжнародної організації праці № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві 1969 року та Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Порядком здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю визначені основні завдання та процедура здійснення уповноваженими посадовими особами (посадовими особами Держпраці та її територіальних органів) державного нагляду за додержанням законодавства про працю.

Проте у цих актах не визначено поняття державного контролю і державного нагляду за додержанням законодавства про працю.

Видається можливим визначити поняття державного контролю за додержанням законодавства про працю як діяльність компетентного державного органу, що здійснюється у визначених законодавством формах, з перевірки додержання юридичними особами (включаючи їх структурні та відокремлені підрозділи, які не є юридичними особами) та фізичними особами, які використовують найману працю, вимог актів трудового законодавства, колективних угод, колективних і трудових договорів.

Державний нагляд за додержанням законодавства про працю доцільно визначити як діяльність уповноважених посадових осіб, що здійснюється у передбачених законодавством формах, з виявлення порушень та недоліків під час здійснення виконавчими органами міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та центральними органами виконавчої влади контрольних повноважень.

На нашу думку, ці поняття слід закріпити у ст. 259 КЗпП України, Книзі сьомій проекту Трудового кодексу України, двох нових порядках здійснення державного контролю і державного нагляду за додержанням законодавства про працю, затверджених постановою Кабінету Міністрів України.

Потрібно відзначити переваги проекту Трудового кодексу України у врегулюванні нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю порівняно з чинним КЗпП України. До проекту Трудового кодексу України включено окрему Книгу сьому «Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства» [9]. Перевагою законопроекту є чітке розмежування функцій державного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства (ст. 338).

До Книги сьомої вперше включено окрему главу 2 «Державний нагляд за дотриманням трудового законодавства», нормами якої визначено органи, що здійснюють відповідну діяльність та їх повноваження. Зауваження слід висловити щодо термінології, що застосовується у проекті Трудового кодексу України стосовно назви Книги сьомої та її змісту. Річ у тім, що термін «трудова законодавство» є більш вузьким порівняно з терміном «законодавство про працю», на що зверталася увага в науці трудового права. Тому доцільно уточнити термінологію, що застосовується у Книзі сьомій та іменувати цю Книгу «Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю».

Правове регулювання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю у зарубіжних країнах має свої особливості. Так, у трудових кодексах окремих країн відсутні відповідні розділи (глави). Наприклад, у Трудовому кодексі Литовської Республіки [10] не закріплені норми про нагляд за додержанням законодавства про працю, а норми про контроль за виконанням норм цього Кодексу та інших норм трудового права містяться у Розділі IV «Захист трудових прав». Статтею 18 Кодексу врегульований захист прав в адміністративному порядку, а саме здійснення контролю за виконанням зазначених вище норм Державною інспекцією праці при Міністерстві соціального захисту і праці Литовської Республіки та іншими органами.

У Трудовому кодексі Республіки Казахстан [11] є Розділ 5 «Контроль за дотриманням трудового законодавства Республіки Казахстан», до якого включені Глава 21 «Державний контроль за дотриманням трудового законодавства Республіки Казахстан» і Глава 22 «Внутрішній контроль». Отже, у Трудовому кодексі Республіки Казахстан, як і у Трудовому кодексі Литовської Республіки, йдеться тільки про контроль і відсутні норми про

нагляд за дотриманням трудового законодавства. Передбачається, що державний контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюють державні інспектори праці, а внутрішній контроль із безпеки і охорони праці здійснюється роботодавцем у цілях дотримання встановлених вимог із безпеки і охорони праці на робочих місцях та вжиття негайних заходів із усунення виявлених порушень. При цьому нормами зазначених двох глав Розділу 5 досить докладно врегульовані механізми здійснення державного і внутрішнього контролю за дотриманням трудового законодавства Республіки Казахстан.

Натомість у Трудовому кодексі Республіки Молдова [12] норми про нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства виокремлені в окремому Розділі XIII «Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства». Відповідно до ст. 371 нагляд і контроль за дотриманням законодавчих та інших нормативних актів, які містять норми трудового права, колективних угод і колективних трудових договорів на всіх підприємствах здійснюються:

- а) Державною інспекцією праці;
- б) компетентними органами в галузі безпеки праці відповідно до Закону про державний контроль підприємницької діяльності № 131/2012;
- с) професійними спілками.

Нормами Глави II «Державний нагляд і контроль» визначені органи, що здійснюють такий нагляд і контроль, а у Главі III закріплені права профспілкових органів при здійсненні контролю за дотриманням трудового законодавства та гарантії їх діяльності.

На нашу думку, законодавчий досвід Республіки Молдова щодо врегулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства заслуговує на увагу, оскільки у Трудовому кодексі ці дві функції розмежовані із зазначенням компетентних органів, їх функцій і повноважень.

Таким чином, нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю як окремий правовий інститут у системі трудового права України видається можливим визначити як сукупність правових норм, що закріплюють поняття, функції, основні завдання, суб'єкти, об'єкти, форми нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, систему та повноваження органів, які їх здійснюють.

Норми цього правового інституту закріплені в окремій главі XVIII чинного КЗпП України, інших законах, підзаконних, локальних нормативно-правових актах.

Якщо враховувати, що структурними частинами системи трудового права України є Загальні положення, Індивідуальне трудове право і Колективне трудове право, то інститут нагляду і контро-

лю за додержанням законодавства про працю не належить до жодної із зазначених частин. Він є складовою системи трудового права і входить до неї на правах окремого правового інституту.

Розробники проекту ТК України дотрималися правила про те, що окремому правовому інституту в системі трудового права має відповідати окрема глава у Кодексі. У законопроекті норми про нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства закріплені в двох главах окремої Книги сьомої (ст.ст. 338-347), що є однією з переваг проекту Трудового кодексу України порівняно з чинним КЗпП України.

Питання про розмежування понять «нагляд» і «контроль», їх належне законодавче закріплення має принципове значення в тому числі й з точки зору подальшого підвищення ефективності галузевого механізму захисту трудових прав і свобод, складовою якого є функціонування системи органів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

Література

1. Словник української мови: в 11 томах. Том 4. К., 1973.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1990.
3. Серета О.Г. До питання розмежування функцій нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства у проекті Трудового кодексу. *Проблеми кодифікації законодавства про працю*: матеріали «круглого столу» (Харків, 12 берез. 2015 р.) / за ред. В.В. Жернакова. Х.: Право, 2015. 140 с.
4. Андрій В.М., Вахонєва Т.М. Державний і громадський нагляд і контроль за додержанням законодавства про охорону праці в Україні. *Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету управління і права*. 2016. № 3 (59). С.28-38.
5. Трудове право: підручник / О.М. Ярошенко, С.М. Прилипко, А.М. Слюсар та ін.; за заг. ред. О.М. Ярошенка. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2017. 560 с.
6. Кодекс законів про працю України: Затверджений Законом УРСР № 322-VIII від 10.12.71. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
8. Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823. *Офіційний вісник України*. 2019. № 70. Ст. 2468; Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823. *Офіційний вісник України*. 2019. № 70. Ст. 2468.
9. Проект Трудового кодексу України № 2410 від 08.11.2019. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331
10. Трудовой кодекс Литовской Республики: Утвержден Законом от 14 сентября 2016 года № XII-2603 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/77e984b2340a11e8a149e8cbedd2503?jfwid=dg8d2zwcw7>.

11. Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 414-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.07.2020 г.) https://online.zakon.kz/document/?doc_id=38910832#pos=2923;-40.

12. Трудовой кодекс Республики Молдова от 28 марта 2003 года № 154-XV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.07.2020 г.) http://continent-online.com/Document/?doc_id=30398053#pos=68;-47.

Анотація

Бурлаченко Д. В. Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю як інститут трудового права. – Стаття.

У статті розглянуто питання співвідношення понять нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Обґрунтовано, що, незважаючи на те, що ці поняття є близькими за змістом і значенням, вони не є синонімами. Підкреслено значення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю як складової системи захисту трудових прав та інтересів.

Запропоновано визначити поняття державного контролю за додержанням законодавства про працю як діяльність компетентного державного органу, що здійснюється у визначених законодавством формах, з перевірки додержання юридичними особами (включаючи їх структурні та відокремлені підрозділи, які не є юридичними особами) та фізичними особами, які використовують найману працю, вимог актів трудового законодавства, колективних угод, колективних і трудових договорів.

Державний нагляд за додержанням законодавства про працю визначено як діяльність уповноважених посадових осіб, що здійснюється у передбачених законодавством формах, з виявлення порушень та недоліків під час здійснення виконавчими органами міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та центральними органами виконавчої влади контрольних повноважень.

Проаналізовано чинне законодавство України про нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю, трудові кодекси окремих зарубіжних країн, проект Трудового кодексу України.

З'ясовано місце правового інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю у системі трудового права України. Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю як окремий правовий інститут у системі трудового права України визначено як сукупність правових норм, що закріплюють поняття, функції, основні завдання, суб'єкти, об'єкти, форми нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, систему та повноваження органів, які їх здійснюють.

Ключові слова: законодавство про працю, нагляд за додержанням законодавства про працю, контроль за додержанням законодавства про працю, інститут нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

Summary

Burlachenko D. V. Supervision and control over compliance with labor legislation as an institution of labor law. – Article.

The article considers the relationship between the concepts of supervision and control over compliance with labor legislation. It is substantiated that, despite the fact that these concepts are close in meaning and significance, they are not synonymous. The importance of supervision

and control over the observance of labor legislation as a component of the system of protection of labor rights and interests is emphasized.

It is proposed to define the concept of state control over compliance with labor legislation as the activity of the competent state body, carried out in the forms prescribed by law, to verify compliance with legal entities (including their structural and separate units that are not legal entities) and individuals using hired labor, requirements of labor legislation, collective agreements, collective and employment agreements.

State supervision over the observance of labor legislation is defined as the activity of authorized officials carried out in the forms prescribed by law, to identify violations and shortcomings in the implementation of executive bodies of city councils of cities of regional significance, village, settlement, city councils of united territorial communities and central executive authorities control powers.

The current legislation of Ukraine on supervision and control over observance of labor legislation, labor codes of some foreign countries, the draft Labor Code of Ukraine are analyzed.

The place of the legal institute of supervision and control over the observance of labor legislation in the system of labor law of Ukraine has been clarified. Supervision and control over compliance with labor legislation as a separate legal institution in the labor law system of Ukraine is defined as a set of legal norms that establish concepts, functions, main tasks, subjects, objects, forms of supervision and control over compliance with labor legislation, system and powers of the bodies that implement them.

Key words: legislation on labour, supervision over compliance of labour legislation, control over compliance of labour legislation, institute of supervision and control over compliance of labour legislation.