

НАГЛЯД ТА КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ: ПИТАННЯ ТЕРМІНОЛОГІЇ

Перехід України до ринкових відносин, необхідність посилення захисту прав, свобод і законних інтересів найманих працівників викликає особливий науковий інтерес до проблем нагляду і контролю за трудовим законодавством України. І держава, і людина вбачають головну мету захисту прав людини в тому, щоб досягти високого рівня захищеності всіх прав, свобод і обов'язків, які має людина на території нашої держави, котрий відповідав би міжнародним юридичним стандартам. Саме в забезпеченні трудових прав працівників, що є конституційними, суттєву роль відіграє нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю.

Питання контролю і нагляду завжди цікавили вчених у сфері управлінської діяльності та юриспруденції, що знайшло відображення в багатьох наукових працях. Але проблеми розвитку та функціонування контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства про працю України у нових економічних, політичних правових реаліях сучасності в науковій літературі ще не знайшли свого належного висвітлення, як наслідок, залишилися нерозв'язаними проблеми практичного спрямування.

Прогаolini в нормативно-правовому забезпеченні, що регулює контрольні та наглядові повноваження відповідних органів, його суперечність породжують не тільки хиби у діяльності контролюючих органів, а навіть й прями зловживання з боку посадових осіб. Проте, на нашу думку, чітке визначення термінології, місця й ролі контролю та нагляду у трудових правовідносинах повинні стати запорукою додержання норм права.

Мета статті – поглибити сутність понять „нагляд» та „контроль» та окреслити особливості нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю.

Визначення того або іншого поняття – завжди один із найважливіших аспектів дослідження, оскільки воно завжди є результатом ступеня розробки відповідного понятійного матеріалу у даний конкретний момент, саме в ньому знаходить висвітлення світоглядна позиція автора.

Необхідно звернути увагу на те, що у юриспруденції визначення понять не завжди може бути логічно бездоганим та абсолютно об'єктивним, що зумовлюється насамперед складністю і неоднозначністю багатьох явищ, які визначаються, а також нерідко відсутністю можливості їх емпіричного підтвердження чи спростування. У той же час, поняття, яке є одиницею знання, повинно відповідати вимогам щодо його повноти та стислості, на що вказував Цицерон, який писав, що «дефініція є стисле і вичерпне

роз'яснення ознак тієї речі, яку ми бажаємо визначити» [1, с. 373]. Прагнучи саме до такого за характером визначення поняття нагляд та контролю, зауважимо, що загалом їх формування повинно бути результатом узагальнення певних попередніх обґрунтованих вихідних положень.

Терміни «контроль» і «нагляд» є складовою частиною юридичної мови. Саме «за допомогою мови думка законодавця знаходить свій зовнішній вираз, оформлення, стає придатною для зовнішнього використання, доступною для конкретних адресатів» [2, с. 7]. Водночас, юридична мова є складовою частиною, різновидом літературної мови. Юридична наука зосереджує увагу насамперед на писемній правничій (юридичній) мові, оскільки саме ця мова має безпосереднє відношення до нормативно-правових актів як однієї із зовнішніх форм права, та, одночасно, основної форми права України [3, с. 86–87]. Таким чином, юридична мова є інструментом об'єктивізації у нормативно-правових актах змістовної сторони права, за допомогою цієї мови знаходить офіційний текстовий вираз волевиявлення законодавця, ця мова є засіб його спілкування з іншими суб'єктами права.

Цілком логічно припустити, що мова закону є відносно самостійною сферою лінгвістики, а це означає, що пошук дійсного значення правових термінів «контроль» та «нагляд» слід проводити, застосовуючи інструментарій загальнолітературного і юридичного характеру. Терміни «контроль» та «нагляд» є одночасно загальнолітературними та юридичними поняттями, а вони не завжди співпадають.

За Етимологічним словником української мови «контроль, контролер, контролювати» – це «запозичення з французької мови; фр. *controle* є результатом спрощення давнішого *contrerole*, букв. «зворотний, протилежний, подвійний рахунок», утвореного з префікса *contre* – «проти» та іменника *role* «список, перелік, реєстр» [4, с. 558]. В українському слововживанні термін «контроль» використовується не тільки у значенні «перевірка», але й в значенні «управління» (саме таке значення має і англійське слово *control* [5, с. 80], тобто «контролювати» – це «перевіряти» чи «управляти».

Що стосується розкриття цих термінів тлумачними словниками, необхідно підкреслити, що зміст терміна «контроль» розкривається за допомогою терміна «нагляд». І навпаки. [6, с. 49]. Деякі словники тлумачать ці терміни практично як синоніми [7, с. 251, 322], інші – визначають контроль як спостереження з ознаками відповідальності за здійснювану діяльність, а нагляд – як «спостереження з метою перевірки» [8, с. 346, 1250]. Останній пов'язується з поняттям охорони, що виступає як мета діяльності. Терміни «контроль» і «нагляд» є одними з найближчих один до одного за своїм значенням, що підтверджує інтерпретація змісту цих термінів С. І. Ожеговим,

за яким «нагляд» – це спостереження «з метою догляду, перевірки» або «група осіб, орган для спостереження за ким, чим-небудь» [9, с. 331].

Зіставлення інтерпретаційних характеристик термінів «контроль» та «нагляд» переконливо показує їх сутнісну рівнозначність, семантичну ідентичність. Таким чином, в загальнолітературному слововживанні: 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. «Зовні 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» [2, с. 114]. Не виникає сумнівів, що терміни «нагляд» та «контроль» мають дещо різне смислове навантаження і відрізняються саме за змістом.

Аналізуючи юридичну літературу адміністративно-правового змісту, ми дійшли висновку, що серед вчених-адміністративістів немає єдиної думки щодо поняття нагляду та контролю, їх змісту та співвідношення. Ці поняття наукою адміністративного права визначаються як у вузькому, так і в широкому розумінні. Деякі вчені ототожнюють ці поняття, інші – розмежовують та вказують на їх особливості.

Ми не згодні із точкою зору Б. Б. Ісерса, який визначає адміністративний нагляд як контроль в спеціальній сфері діяльності органів управління [10, с. 140]. Адже, він, по суті, заперечує наявність у системі способів забезпечення законності такого самостійного засобу, як адміністративний нагляд та його статусу як спеціальної діяльності в системі державного управління.

М. С. Студенікіна підкреслює специфіку адміністративного нагляду, котра виявляється у відмежуванні меж його компетенції перевіркою лише законності дій конкретного об'єкта [11, с. 18]. На наш погляд, ця точка зору зводиться до того, що наявність наглядової діяльності як такої не заперечується, але вона визначається як вид контролю.

Деякі вчені наполягають на існування самостійної наглядової діяльності. Так, С. Т. Гончарук визначає адміністративний нагляд як особливий вид управлінської діяльності спеціально уповноважених на те органів виконавчої влади (їх посадових осіб)

[12, с. 147]. Як бачимо, позиції авторів у визначенні змісту адміністративного нагляду і контролю інколи істотно відрізняються.

Ми підтримуємо точку зору А. Г. Коняхіна, який контрольну та наглядову діяльність розмежовує та наголошує, що це є різні за змістом види перевірконої діяльності: «Нагляд і контроль – ці слова часто вживаються як в юридичній літературі, так і в правових актах. У нормативних актах однопорядкова діяльність іменується по-різному, або іншим терміном позначаються відмінні за своїм змістом види перевірконої діяльності. Це свідчить про те, що поняття «нагляд», «контроль» не стали науковими термінами, що вичерпно віддзеркалюють їх сутність та відмінності» [12, с. 7].

Аналіз трудового законодавства переконливо свідчить про правильність тверджень вченого. В існуючих нормативно-правових актах розбіжність між термінами «контроль» і «нагляд» («державний контроль» і «державний нагляд») має не стільки сутнісно-принциповий, скільки формальний характер. Так, наприклад, Держнаглядохоронпраці «організовує виконання актів законодавства та здійснює систематичний контроль за їх реалізацією» (ч. 2 п. 3), «здійснює в установленому порядку внутрішній фінансовий контроль за роботою підприємств та установ, що належать до сфери його управління» (підп. 31 п. 5) [14]. Такий самий висновок випливає з аналізу гл. XVIII «Нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю» КЗпП [15]. Незважаючи на те, що в цій главі фігурують такі терміни як «нагляд» і «контроль», але вони припускають не стільки сутнісно різні види діяльності, скільки формально зв'язують відповідні види діяльності з органами, які є наглядовими або контрольними органами за їх назвою або назвою їх повноважень. Такий стан речей зумовлений тим, що у державі існують органи, котрі фактично здійснюють контрольну діяльність, але ці органи мають традиційну, історично сталу для них назву, сформульовану з використанням терміна «нагляд» (назва повноважень цих органів – «наглядові» – є похідною від їх назви).

Проте ані назва органу («контрольний», «наглядовий»), ані назва повноважень («контрольні», «наглядові»), як справедливо наголошує В. С. Шестак, не є універсальним (загальногалузевим) критерієм розрізнення «контролю» і «нагляду» як особливих видів діяльності. Зазначені назви – це тільки формальний, а не сутнісний критерій їх розрізнення, оскільки «нагляд» органів нагляду, органів з наглядовими повноваженнями законодавець нерідко характеризує з використанням терміна «контроль», тобто нагляд знаходить свій вираз у певній контрольній діяльності і, таким чином, «нагляд», по суті є не що інше як «контроль» [16, с. 21]. Це вказує на синонімію даних понять у контексті відповідного нормативно-правового акта (кількість таких актів – значна).

Таким чином, на сьогоднішній день в Україні серед державних органів, що здійснюють нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю, є: 1) такі, що мають назву, яка вказує на їх контрольну або наглядову діяльність; 2) такі, у назві яких не присутні терміни «контроль» або «нагляд», але за компетенцією, вони відповідну за назвою діяльність здійснюють: а) або контрольну, або наглядову; б) як контрольну, так і наглядову.

У вітчизняній юридичній літературі зазвичай не розрізняють контрольну та наглядову владу, а пишуть узагальнено про контрольно-наглядову владу. Якщо В. Медведчук пише тільки про потребу у формуванні такої влади [17, с. 9], то інші науковці констатують її наявність. Так, на думку О. Р. Дашковської, органами такої влади є: «Конституційний Суд, Уповноважений з прав людини і Генеральний прокурор» [18, с. 13]. І. В. Процьок також обґрунтовує існування в Україні четвертої влади – «контрольно-наглядової, до якої відноситься Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та прокуратура України» [19, с. 7]. На існування «контрольно-наглядової влади» вказують і інші вчені, а В. Гергелійник пише про наявність «в Україні... контрольної влади» [20, с. 82]. Аналогічний термін використовує І. Г. Алексеєнко, коли зазначає, що «інститут конституційної юстиції європейської моделі... може мати характер самостійної четвертої гілки влади – контрольної» [21, с. 4].

У тексті Конституції немає такого терміна як «контрольно-наглядова влада» або «контрольна влада». Назва «контрольно-наглядова влада» у працях науковців пов'язана, на нашу думку, з тим, що вони вважають органом контрольної влади прокуратуру України. Проте, згідно з Конституцією України, яка має вищу юридичну силу, прокуратура України здійснює «функцію нагляду» (п. 9. Розділ XV) [22], тому прокуратура є єдиним органом в нашій країні, який здійснює нагляд за додержанням і застосуванням законів.

Вважаємо, що правильним буде такий розподіл повноважень між органами нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, де нагляд за додержанням та правильним застосуванням законів здійснюється тільки органами прокуратури, інші органи контролюють дотримання законодавства про працю. Виходячи з цього, необхідно привести назви контролюючих органів в сфері трудових та тісно пов'язаних із ними відносин у відповідність до їх діяльності.

На наш погляд, необхідне чітко визначення та розмежування понять «нагляд» та «контроль», «наглядова» та «контрольна» діяльність. Назви органів, що здійснюють нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства, повинні чітко відповідати наданим цим органам повноваженням та функціям.

На основі висновків фахівців з теорії управління та представників трудового права спробуємо віднайти відмінності між наглядом та контролем і 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 мета – забезпечення законності, попередження правопорушень та їх усунення. Основний метод роботи при здійсненні нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю також збігається. Це проведення періодичних перевірок підприємств, установ, організацій, фізичних осіб.

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 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.

2. 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, громадської), які мають 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 багаточисельними спеціально створеними для цього державними та громадськими контролюючими органами. Контролюючий орган, на відміну від прокуратури, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного, а також контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності. А прокуратура узагалі не перевіряє зазначені там органи й організації, а тільки вимагає для перевірки відповідності закону: а) акти, видавані цими органами; б) ма-

теріали й іншу інформацію про стан законності та заходи щодо її забезпечення (ст. 20)[23].

Такий підхід до з'ясування суті, змісту, характеру й природи нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства дозволяє дати 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 по спостереженню за функціонуванням 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.

Список літератури: 1. Таранов П. С. *Анатомія мудрости*. 120 філософів. Т. 1. Симферополь, 1997. 2. *Язык закона* / Под ред. А. С. Пиголкина. М., 1990. 3. Рабинович П. М. *Основи загальної теорії права та держави*. К., 1994. 4. *Етимологічний словник української мови: У семи томах*. Т. 2. К., 1985. 5. *Новый англо-русский, русско-английский словарь: 45 000 слов*. К., 2000. 6. *Словник української мови*. Т. 5. К., 1974. 7. *Словарь русского языка* / Сост. С. И. Ожегов. М., 1987. 8. *Толковый словарь русского языка* / Сост. Д. Н. Ушаков. М., 1935. 9. Ожегов С. А. *Словарь русского языка*. М., 1984. 10. Иссерс Б. Б. *Виды и содержание полномочий*. Т. 71. Вып. 10, 1976. 11. Студеникина М. С. *Государственный контроль в сфере управления*. М., 1974. 12. Гончарук С. Т. *Адміністративне право України: Навчальний посібник*. К., 2000. 13. Коняхин Л. Г. *Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде*. М., 1982. 14. *Питання Державного комітету України з нагляду за охороною праці: Указ Президента України №29/2003 від 16.01.03р.* 15. *Кодекс законів про працю України. Наук.-практ. коментар* / В. С. Стичинський, І. В. Зуб, В. Г. Ротань. 2-ге вид., допов. та переробл. К., 2000. 16. Шестак В. С. *Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання)* / дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.01. Х., 2002. 17. Медведчук В. *Державна влада в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку* // *Право України*. 1998. №4. 18. Дашковська О. Р. *Теоретичні аспекти розподілу влад в Україні: Автореф. канд. юрид. наук*. Х., 1997. 19. Процюк І. В. *Законодавча влада в Україні: Автореф. ... канд. юрид. наук*. Х., 1999. 20. Гергелійник В. *Конституційний суд в системі органів контрольної влади: теоретичні аспекти* // *Право України*. 1999. №5. 21. Алексєєнко І. Г. *Європейська модель конституційної юстиції: теоретико-правові проблеми становлення та розвитку: Автореф. ... канд. юрид. наук*. К., 2001. 22. *Конституція України* / ВВР України. 1996. № 30. Ст. 141. 23. *Закон України «Про прокуратуру»* / ВВР України. 1991. № 53. Ст. 793.

Надійшла до редакції 19.04.07