

3. Кудрявцева О. М. Нормативно-правове забезпечення конституційних прав дитини в Україні / О. М. Кудрявцева // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. – № 8. – С. 19 – 25.
4. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України від 11 серпня 2011р. № 811/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 63. – Ст. 2494.
5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.
6. Про охорону дитинства: Закон України від 26 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 30. – Ст. 142.
7. Про ратифікацію Конвенції про права дитини: Закон України від 27 лютого 1991 р. / Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 13. – Ст. 145.
8. Скрипник О. Койко-место для реабилитации государства // Зеркало недели. – 2015. – № 6. – С. 1, 13.

УДК 351.9:349.2

Г. В. Терела

СУТІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

У статті на основі проведеного аналізу існуючих у науковій літературі поглядів уточнені основні складові сутнісно-змістовної характеристики понять “нагляд” і “контроль” за додержанням законодавства про працю як структурних елементів системи державного управління. Визначено спільні та відмінні риси нагляду і контролю.

Ключові слова: нагляд, контроль, контрольно-наглядова діяльність, контрольно-наглядові органи.

В статье на основании проведенного анализа существующих в научной литературе взглядов уточнены основные составляющие сущностно-содержательной характеристики понятий “надзор” и “контроль” за соблюдением законодательства о труде как структурных элементов системы государственного управления. Определены общие и отличительные черты надзора и контроля.

Ключевые слова: надзор, контроль, контрольно-надзорная деятельность, контрольно-надзорные органы.

On the basis of the analysis of the existing scientific viewpoints the principal content-characteristics components of the concepts of “supervision” and “control” over the observance of labor legislation as structural elements of public administration have been clarified. Common and distinctive features of supervision and control have been determined.

Key words: supervision, control, control and supervision activities, oversight bodies.

Становлення й практична реалізація дієвого механізму нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в сучасній Україні передбачають, з-поміж іншого, з'ясування спільних ознак та принципових відмінностей контролю та нагляду, що у свою чергу, набуває особливої актуальності у зв'язку з адміністративною реформою й реорганізацією діючої системи контрольно-наглядових органів.

Галузеве поняття державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю так само широке, як власне і тлумачення нагляду та контролю як складових елементів державного управління. Наявні як у вітчизняній, так і в зарубіжній юридичній літературі формулювання відображають різні аспекти нагляду і контролю й не можуть претендувати на їх однозначне та виняткове трактування.

Дослідженню сутності нагляду і контролю приділяли увагу такі вітчизняні та зарубіжні вчені-адміністративісти, як О. Ф. Андрійко, В. М. Гаращук, В. Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, Є. А. Машпакова, В. П. Беляєв, А. М. Тарасов, В. М. Горшенев, І. Б. Шахов, О. В. Баклан та ін. З'ясування правової природи нагляду і контролю у сфері найманої праці стало складовою предмета дисертаційних досліджень з трудового права вітчизняних науковців А. О. Замченко, Д. К. Єфіменко, Є. М. Попович. Однак цілий ряд теоретичних та практичних аспектів, які пов'язані з вказаною проблемою, залишаються дискусійними та потребують додаткового вивчення й аргументування.

З'ясування сутності нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства через призму вивчення в теоретичному плані їх ознак дозволить акцентувати увагу на проблемних питаннях, вирішення яких безумовно сприятиме підвищенню ефективності контрольно-наглядової діяльності загалом та у сфері найманої праці зокрема.

Виходячи з цього мета статті полягає в уточненні основних складових змістової характеристики понять "нагляд" і "контроль" за додержанням законодавства про працю на основі проведеного аналізу існуючих поглядів.

Аналіз наукової літератури свідчить про те, що серед вітчизняних і зарубіжних учених немає єдності у визначенні сутності нагляду та контролю. Так, російський учений А. М. Тарасов зазначає, що контроль розглядається як засіб, фактор, форма, елемент, функція, діяльність, система, зв'язок, умова, регулятор, гарантія, явище, інститут, метод, правомочність, атрибут тощо [1, с. 26]. На багатаспектності контрольно-наглядової діяльності наголошує й український фахівець адміністративного права О. В. Баклан, звертаючи увагу, що визначення її суті залежить від тієї точки зору, з якої розглядається поняття та зміст цієї діяльності, відповідно "контрольно-наглядова діяльність є і формою, і методом, і самостійною функцією та стадією управління" [2, с. 45].

У науці трудового права загальноприйнятим є визнання того, що правовідносини з державного нагляду і контролю за додержанням зако-

нодавства про працю за природою є адміністративно-правовими й щодо трудових правовідносин виступають як зовнішні. Тому для з'ясування особливостей контрольно-наглядової діяльності у сфері праці слід розпочати із характеристики загальних ознак нагляду і контролю як структурних елементів системи державного управління. При цьому варто розглянути терміни "нагляд" і "контроль" з етимологічної, теоретичної та нормативної позицій.

У словнику В. Даля контроль – це "облік, перевірка рахунків, звітності, присутствене місце, яке займається перевіркою звітів" [3]. В етимологічному словнику 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]. Термін "контроль" як у словниках російської, так і української мов завжди фігурує і має однакову інтерпретацію. Інколи для розкриття змісту поняття контроль застосовують термін "нагляд". Наприклад, у тлумачному словнику Д. Н. Ушакова "контроль визначається як "спостереження, нагляд над чим-небудь з метою перевірки" [5]. На відміну від терміна "контроль" значення терміна "нагляд" у словниках найчастіше не розкривається, а пояснюється через дію за значенням "наглядати", тобто "пильнувати, слідкувати за ким-, чим-небудь для контролю [6].

Очевидно, що контроль і нагляд мають спільні цілі та завдання. Зокрема у сфері праці вони спрямовані на забезпечення законності й дисципліни в процесі регулювання і реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин щодо попередження правопорушень та їх усунення.

У питанні розмежування понять контроль і нагляд серед учених відсутня спільна точка зору. Більше того, найбільш характерні дві позиції щодо співвідношення нагляду і контролю є діаметрально протилежними. Відповідно до першої позиції розглядувані поняття є тотожними, оскільки розбіжність у їх сутнісних ознаках, – за словами прихильника аналізованої теорії В. В. Дьяконова, – "ледве помітна, якщо не сказати, навіть умовна. І контроль, і нагляд – насамперед спостереження, перевірка будь-якої діяльності та реагування у разі виявлення відхилення (правопорушення). Як контроль, так і нагляд спрямовані, перш за все, на корекцію поведінки, діяльності і стримування, попередження їх" від заданих параметрів [7]. Такий погляд розділяє і В. Є. Чіркін, зазначаючи, що "нагляд" – це також контроль [8].

Усе ж більшість учених є прихильниками другої позиції і вважають, що вживання термінів "нагляд" і "контроль" як синонімів є помилковим, оскільки під ними розуміють "різні явища, державні функції і правові

інститути” [9]. Утім на цьому однаковість поглядів і закінчується, оскільки науковцям не вдається досягнути взаєморозуміння щодо змісту та співвідношення вищезазначених понять.

Якщо одні дослідники вважають контроль і нагляд самостійними видами діяльності, то інші розглядають їх як ціле і частину, при чому в останньому випадку вважаючи або нагляд частиною контролю, або ж навпаки. Зокрема, учений-трудолик Л. Г. Коняхін вбачає у нагляді й контролі за додержанням законодавства про працю різні форми перевіркової діяльності уповноважених на те державних чи громадських органів [10, с. 11]. Натомість А. В. Міцкевич об'єднує поняття контролю і нагляду за додержанням законодавства єдиним терміном “нагляд”, зазначаючи з-поміж іншого, що нагляд здійснюється прокуратурою, судом, органами народного контролю та іншими правоохоронними органами [11, с. 41].

Однак більшість учених вважає контроль ширшим поняттям. Такий погляд поділяє Я. А. Гейвандов, зазначаючи, що контроль як соціально-правове явище постає у вигляді двох самостійних напрямів: власне нагляду і контролю. “При цьому, – наголошує вчений, – спостереження і перевірка виконання прийнятих рішень і правових норм, з точки зору юридичної науки і практики, без сумніву, є контрольною діяльністю” [12, с. 41]. На думку А. О. Собакар, “нагляд як функція публічного управління має виняткову юридичну природу і сенс, тоді як контроль може здійснюватись і за іншими підставами (не юридичними)” [13]. Такий підхід розвиває О. В. Баклан, наголошуючи, що “адміністративний нагляд, у процесі якого здійснюється спостереження за станом об'єкта, постає як найбільш юридизований вид контролю, але водночас вузько спеціалізований за сферами спрямованості” [14, с. 45]. Пояснення доцільності застосування нагляду надає М. Заїка, вказуючи, що останній має на меті захист громадян, підприємств та організацій від “надмірної державної опіки”, коли “зведення контролю до нагляду є необхідним для запобігання втручанням в оперативну діяльність суб'єктів” [15, с. 167]. Беручи за основу такий підхід, низка фахівців контроль поділяє на два види: “власне контроль” як перевірку законності і доцільності діяльності та “нагляд” як перевірку лише законності [16, с. 482]. О. Ф. Андрійко розглядає нагляд як окремий вид (форму) контролю, що здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, та в процесі якого вживаються заходи адміністративного впливу [17, с. 49-50]. У “Юридичній енциклопедії” за редакцією Ю. С. Шемшученка державний нагляд визначається як вид державного контролю із забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах і підзаконних актах [18].

Немає однаковості серед учених і щодо питання, які органи здійснюють нагляд. Так, Є. М. Попович визначає нагляд за дотриманням за-

конодавства України про працю як діяльність органів прокуратури щодо додержання законності й дисципліни в регулюванні й реалізації трудових та інших тісно пов'язаних з ними відносин [19]. Більш обґрунтовано видається позиція Ю. П. Битяка та В. В. Зуй, які виділяють два види нагляду: загальний, який здійснюють органи прокуратури, та адміністративний нагляд з боку різноманітних інспекцій і служб [20, с. 201]. Поділяючи такий погляд, Г. Подгорна зазначає, що нагляд за додержанням законодавства про працю здійснюється спеціальними органами, відомчими службами, для яких така функція є найважливішою, розцінюючи діяльність таких органів, наділених широкими надвідомчими повноваженнями, як різновид міжгалузевого управління [21, с. 95].

Якщо вивчення особливостей організації та діяльності окремих контрольно-наглядових органів, що виконують правозабезпечувальні функції, певною мірою сприяло виокремленню теоретичних засад нагляду і контролю як самостійних видів юридичної діяльності, то на практиці досить часто спостерігається ототожнення цих понять. При цьому як однозначні їх вживають як науковці та практичні юристи, так і законодавець. Зокрема, "Словник з трудового права" за редакцією Ю. Орловського дає загальне визначення нагляду і контролю за додержанням законів та інших нормативних актів про працю та охорону праці, під якими розуміється функція, що здійснюється уповноваженими державними органами, а також громадськими організаціями з метою попередження та запобігання правопорушенням у сфері праці [22].

Сама назва Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 5 квітня 2007 р. № 877-V та подане в ньому визначення нагляду (контролю) свідчить про фактичне ототожнення законодавцем вказаних понять [23]. Тим самим підкреслюється значення контрольно-наглядової діяльності як єдиної функції державної влади. Водночас певні запитання викликає саме такий порядок вживання термінів: спочатку нагляд, а потім контроль. Видається, що оскільки теоретично більшість дослідників визнають нагляд як складову контролю, більш доцільним, на нашу думку, буде вживати термін "контроль (нагляд)". Такий порядок розташування слів застосовується, наприклад, у Законі РФ від 26 грудня 2008 р. №294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" [24].

Принагідно варто зазначити, що в Конвенції МОП № 81 1947 року "Про інспекцію праці у промисловості й торгівлі" виділяють суто контрольні повноваження інспекцій щодо підконтрольних об'єктів, і лише в питанні діяльності самих інспекцій визначено, що остання має здійснюватися під наглядом і контролем центральних органів влади [25].

Чинна нормативно-правова база трудового законодавства не містить визначення ані поняття контролю, ані нагляду. У низці нормативно-правових актів одночасно вживаються обидва терміни, зазвичай, для визначення повноважень контрольно-наглядових органів. Так, згідно з пп. 4 п. 4 "Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України" від 6 квітня 2011 р. № 400/2011 остання здійснює "державний санітарно-епідеміологічний нагляд та контроль" [26]. Навіть якщо в назві органу присутній термін "нагляд", це не означає, що лише така форма діяльності буде йому притаманна. Наприклад, одним із основних завдань Державної служби гіричного нагляду та промислової безпеки України відповідно до пп. 3 п. 3 Положення є "організація та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів" [27]. Відтак ані назва органу, ані назва повноважень не є універсальним критерієм розмежування "контролю" і "нагляду" як особливих видів діяльності. За слушним зауваженням М. Заїки, "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" [28, с. 169]. Так, згідно зі статтею 260 КЗпП України державний нагляд за охороною праці здійснюють центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері охорони праці, ядерної, радіаційної, пожежної, техногенної безпеки, санітарного та епідеміологічного благополуччя населення. При цьому названі органи наділяються повноваженнями здійснювати нагляд (контроль). Вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів про працю здійснює Генеральний прокурор України й підпорядковані йому прокурори відповідно до ст. 259 КЗпП України. Відтак, державний нагляд у сфері праці здійснюють органи прокуратури та органи адміністративного нагляду.

Хоча одночасне вживання в текстах нормативно-правових актів термінів "контроль" та "нагляд" і можна розглядати як формальну підставу для їх отождолення, але реальне здійснення цих видів діяльності дає підстави для їх розмежування.

Із теоретичної точки зору як нагляд, так і контроль мають власні специфічні ознаки. Зокрема, для державного контролю притаманними є такі: а) здійснення оцінки діяльності контролюваного об'єкта з точки зору не тільки законності, але й доцільності та ефективності; б) можливість втручання контролюючого суб'єкта в поточну оперативно-господарську діяльність контролюваного об'єкта, застосовуючи з-поміж іншого заходи дисциплінарного примусу; в) нормативно закріплена можливість контролюючих суб'єктів безпосередньо залучати до юридичної відповідальності правопорушників; г) з огляду на організаційно-управлінський характер взаємовідносин між контролюючим суб'єктом і підконтрольним об'єктом

можливість прийняття актів реагування й за відсутності правопорушень; г) як правило, це відносини підпорядкування і підвідомчості між контролюючим органом і підконтрольним об'єктом (ознака не універсальна, оскільки, наприклад, органи доходів і зборів мали право для перевірки дотримання податкового законодавства здійснювати контроль на всіх підприємствах, в установах і організаціях незалежно від підпорядкування).

За вдалим висновком В. П. Беляєва, “спроба уніфікувати систему ознак контролю навряд чи продуктивна”, оскільки цей правовий інститут настільки багатофункціональний, що вмістити його ознаки в “прокрустове ложе” просто неможливо [29, с. 36].

Не меншою мірою це стосується й нагляду. Більше того, доцільним буде визначення специфічних ознак загального нагляду прокуратури та адміністративного нагляду. Характерними ознаками загального нагляду є такі: а) здійснюється суто прокуратурою у визначеному процесуальному порядку; б) здійснення оцінки діяльності піднаглядного об'єкта виключно з точки зору законності; в) неможливість втручання в оперативно-господарську діяльність; г) можливість порушення у встановленому законом порядку кримінальної справи, дисциплінарного провадження або провадження про адміністративне правопорушення; і) прийняття індивідуального акта реагування у формі звернення до порушника з приписом про усунення порушень закону або до вищого органу чи до суду; д) відсутність організаційного підпорядкування об'єктів наглядовим органам.

Характерними рисами адміністративного нагляду є такі: а) суб'єкти нагляду належать до органів виконавчої влади та наділені, зазвичай, надвідомчими повноваженнями; б) спеціалізований характер, спрямований на додержання спеціальних правил і норм (з техніки безпеки, виробничої санітарії тощо); в) здійснення оцінки діяльності об'єкта з точки зору законності; г) не має за безпосередню мету втручання в оперативно-господарську діяльність піднаглядного об'єкта, проте наділений певними управлінськими повноваженнями, зокрема, зупиняти, припиняти, обмежувати експлуатацію підприємств до усунення порушень; і) повноваження надсилати роботодавцям подання про невідповідність окремих посадових осіб займаній посаді, передавати матеріали органам прокуратури для притягнення осіб до відповідальності; д) можливість застосування заходів адміністративної відповідальності.

Таким чином, у рамках єдиної контрольно-наглядової діяльності сутність контролю за додержанням законодавства про працю полягає у систематичній перевірці відповідності фактичного змісту трудових правовідносин установленим вимогам нормативно-правових актів, інших актів управління у сфері праці, а його зміст – у з'ясуванні уповноваженими органами та особами відповідності діяльності підконтрольних об'єктів нормативним приписам трудового законодавства, та безпосере-

дне прийняття необхідних заходів для усунення правопорушень, зокрема шляхом втручання контролюючих суб'єктів в оперативно-господарську діяльність підконтрольних об'єктів, і застосування заходів юридичної відповідальності. Сутність нагляду полягає у спостереженні за додержанням об'єктами управління правил, передбачених нормативними актами, його зміст становить заснована на законі діяльність спеціальних державних органів, спрямована на попередження, виявлення та припинення порушень закону, зазвичай, за винятком безпосереднього застосування санкцій до порушників.

Використана література:

1. Тарасов А. М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние / А. М. Тарасов // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С. 26–36.
2. Баклан О. Поняття та зміст контрольно-наглядової діяльності / О. Баклан // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004 – № 10. – С. 41–46.
3. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка / В. И. Даль. – В 4 т. – СПб., 1863–1866 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vidahl.agava.ru/>.
4. Етимологічний словник української мови: в 7 т. Т. 2 Д-Копці / редкол. О. С. Мельничук (голова ред.) та ін. – К. : Наук. думка, 1985. – 572 с.
5. Толковый словарь русского языка: В 4 т. / Под. ред. Д. Н. Ушакова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dict.t-mm.ru/ushakov/>.
6. Словник української мови: в 11 т. – К. : Наукова думка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/>.
7. Баранов М. Л. Соотношение понятий “государственный контроль” и “государственный надзор”: теория и практика вопроса / М. Л. Баранов // Право и жизнь. – 2011. – №157 (7); 158 (8) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.law-n-life.ru/arch/157-158/157-158-8.doc.
8. Чиркин В. Е. Контрольная власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10–18.
9. Баранов М. Л. Вказана праця.
10. Коняхин Л. Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1982. – 200 с.
11. Беляев В. П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различие / В. П. Беляев // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 31–42.
12. Беляев В. П. Вказана праця.
13. Собакарь А. О. Співвідношення контролю та нагляду як функцій публічного управління / А. О. Собакарь // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – 2010. – №2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pppd/2010_2/10Cobak.pdf.
14. Баклан О. Вказана праця.

15. Заїка М. Стіввідношення контролю та нагляду в теорії управління / М. М. Заїка // Південноукраїнський правничий часопис. – 2006. – № 4. – С. 167–170.
16. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник / Под ред. В. А. Козбаненко. – М.: Статус, 2000. – 912 с.
17. Андрійко О. Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин / О. Ф. Андрійко // Правова держава. – 1993. – Вип. 4. – С. 49–53.
18. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: “Укр. енцикл.”, 2002. – Т. 4: Н-П – 720 с.
19. Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства: автореф. дис. ... канд юрид. наук: 12.00.05 / Є. М. Попович. – Харків, 2003. – 35 с.
20. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть): [учебное пособие] / Битяк Ю. П., Зуй В. В. – Х.: ООО “Одиссей”, 1999. – 224 с.
21. Подгорна Г. Органи нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства: чи потрібне вдосконалення існуючої системи? / Г. Подгорна // Вісник прокуратури. – 2006. – № 12 (66). – С. 91–98.
22. Словарь по трудовому праву / Отв. ред. проф. Ю. П. Орловский. – М.: Бек, 1998. – 575 с.
23. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 1771.
24. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Закон Российской Федерации от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2008/12/30/prava-kontrol-dok.html>.
25. Ковенція МОП № 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі [ратифіковано Законом України № 1985-IV від 8 вересня 2004 р.] // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 24. – С. 1058.
26. Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України: затв. Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 400/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 553.
27. Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України: затв. Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 408/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 561.
28. Заїка М. Вказана праця.
29. Беляєв В. П. Вказана праця.