

Теоретический анализ правоотношения по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде

Молчанов К.А.

*Учреждение образования Федерации профсоюзов Беларуси
«Международный университет «МИТСО»»*

По-прежнему является актуальной проблема анализа правоотношения по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде и его структурных элементов.

Цель статьи – выделение элементов и определение содержания правоотношения по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде.

Материал и методы. Источниковедческую базу исследования составили нормативные правовые акты Республики Беларусь, в том числе Трудовой кодекс Республики Беларусь и Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь», специальная научная литература. Используются следующие методы изучения: диалектический, логический, аналитико-критический, формально-юридический, сравнительно-правовой, системного анализа.

Результаты и их обсуждение. Правоотношение по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде – это урегулированное нормами права социальное отношение, реализуемое уполномоченными органами. Оно состоит в определении при помощи специфических методов законности действий (бездействия) субъектов трудовых отношений, а также в применении необходимых мер воздействия к нарушителям, посредством которого осуществляются охрана и защита прав и законных интересов работников в трудовых отношениях.

Конечной целью отношений по надзору и контролю в трудовом правоотношении является надлежащая, в соответствии с заданными нормативными параметрами, реализация трудового правоотношения. Эти параметры устанавливаются нормами трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Выделены следующие субъекты рассматриваемых отношений: наниматель, государство, профессиональные союзы (являются комплексными) и работник.

Регулирование отношений по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде осуществляется межотраслевым институтом, содержащим в себе нормы как трудового, так и административного права.

Заключение. Необходима дополнительная регламентация отношений по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде в Трудовом кодексе и других законодательных актах трудового права.

Ключевые слова: трудовое право, надзор и контроль, правоотношение, элементы правоотношения, субъекты и объекты правоотношения, надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде.

A Theoretical Analysis of the Legal Relationship for Supervision and Control Over Compliance With Labor Legislation

Molchanov K.A.

Education Establishment of Trade Union Federation of Belarus “International University «MITSO»”

The problem of analyzing the legal relationship for supervision and control over compliance with labor legislation and its structural elements is still urgent.

The purpose of the article is to highlight the elements and determine the content of the legal relationship for the supervision and control of compliance with labor legislation.

Material and methods. The source study base of the study was formed by the regulatory legal acts of the Republic of Belarus, including the Labor Code of the Republic of Belarus and the President of the Republic of Belarus, October 16, 2009 No. 510 Decree “On improving control (supervisory) activities in the Republic of Belarus”, special scientific literature. The following research methods were used: the dialectical, the logical, the analytical and critical, the formal-legal, the comparative-legal, system analysis.

Findings and their discussion. The legal relationship for the supervision and control of compliance with labor legislation is a social relationship regulated by the norms of law, implemented by authorized bodies. It consists in determining, using specific methods, the legality of actions (inaction) of the subjects of labor relations, as well as in applying the necessary measures of influence against violators, through which the rights and legitimate interests of employees in labor relations are protected.

The ultimate goal of the relationship of supervision and control in the labor relationship is the proper implementation of the labor relationship in accordance with the specified regulatory parameters. These parameters are established by the norms of labor legislation, and other regulatory legal acts containing labor law norms.

The following subjects of the relations under consideration are distinguished: the employer, the state, trade unions (complex ones) and the employee.

The regulation of relations for supervision and control over the observance of labor legislation is carried out by an intersectoral institution that contains the norms of both labor and administrative law.

Conclusion. *Additional regulation of relations for supervision and control over compliance with labor legislation in the Labor Code and other legislative acts of labor law is required.*

Key words: *labor law, supervision and control, legal relationship, elements of legal relationship, subjects and objects of legal relationship, supervision and control over compliance with labor legislation.*

По-прежнему является актуальной проблема анализа правоотношения по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде и его структурных элементов. Следствием этого становится недостаточное внимание к проблемам динамики жизни правовых норм, к вопросам реализации работниками своих субъективных прав, которое влечет слабую разработанность в науке трудового права вопросов обеспечения такой реализации, в том числе механизма надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде.

Цель статьи – выделение элементов и определение содержания правоотношения по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде.

Материал и методы. Материалом исследования стали законодательство Республики Беларусь, в том числе Трудовой кодекс Республики Беларусь (далее – ТК Республики Беларусь) и Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (далее – Указ), специальная научная литература.

Использованы следующие методы изучения: диалектический, логический и аналитико-критический – при установлении отраслевой принадлежности рассматриваемого правоотношения; формально-юридический, сравнительно-правовой – при изучении трудов отечественных и зарубежных ученых; системного анализа – при установлении и сопоставлении элементов правоотношения.

Результаты и их обсуждение. Изначально в теории трудового права отношения, тесно связанные с трудовыми, были выделены В.С. Андреевым. Надзорно-контрольные отношения в рассматриваемой сфере В.С. Андреев называл отношениями по надзору за охраной труда и включал в отношения трудового права [1, с. 6]. Затем эту идею (с теми или иными модификациями) восприняли другие авторы: С.А. Иванов, Р.З. Лившиц и Ю.П. Орловский [2, с. 82], Т.Н. Важенкова [3, с. 36], Д.А. Морозов [4, с. 5].

Определяя отраслевую принадлежность правоотношений по надзору и контролю за со-

блюдением законодательства о труде, Н.И. Краковская пришла к выводу о том, что они по форме тяготеют к административно-правовым, но являются трудовыми по своему содержанию [5, с. 16]. О.И. Попова также относит их к трудовому праву [6, с. 10].

В настоящее время ст. 4 ТК Республики Беларусь устанавливает, что ТК Республики Беларусь регулирует трудовые отношения, основанные на трудовом договоре, а также отношения, связанные с надзором за соблюдением законодательства о труде. При этом из ст. 4 и гл. 39 ТК Республики Беларусь исключено понятие «контроль» (кроме общественного контроля, осуществляемого профсоюзами) [7]. Тем самым законодатель лишил контрольные отношения правового регулирования на уровне кодифицированного акта. Однако полагаем, что в доктрине права надзор и контроль должны рассматриваться в комплексе и взаимосвязи. Такая точка зрения является традиционной в трудах как отечественных, так и зарубежных ученых [5, с. 14; 8, с. 18; 9, с. 5].

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим надзорные и контрольные отношения в различных сферах деятельности, служит Указ, утвердивший Положение о порядке организации и проведения проверок [10].

В связи с наличием норм института надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде в актах законодательства различных отраслей права будем считать рассматриваемый институт права межотраслевым. По-видимому, следствием межотраслевого характера рассматриваемого института права является фактическое отсутствие регламентации надзорно-контрольных отношений в ТК Республики Беларусь. Вопросы деятельности органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде лишь частично раскрываются на уровне положений о конкретных органах.

Перейдем к определению предпосылок возникновения надзорно-контрольных отношений. Ю.К. Толстой считал, что всякое правоотношение может возникнуть лишь при наличии определенных предпосылок и относил к ним: нормы законодательства, правосубъектность и юридический факт, с наличием или отсутствием которого нор-

мы законодательства связывают возникновение, изменение или прекращение отношений [11, с. 3]. Таких фактов для возникновения надзорно-контрольного правоотношения нормами законодательства установлено несколько. В соответствии с п. 1 Указа это назначение органом контроля (надзора) выборочной, внеплановой или контрольной проверки, принятие решения этим органом о проведении мер профилактического и предупредительного характера, поступление в орган обращения работника о нарушении законодательства о труде и некоторые другие [10].

Результатом реализации данного правоотношения должны стать пресечение правонарушения, восстановление нарушенных прав и привлечение к ответственности виновных в совершении правонарушения.

Рассматривая элементы правоотношения, мы соглашаемся с мнением В.А. Кучинского по этому вопросу, выделяющего следующие элементы правоотношения: субъекты; объекты; субъективные права и обязанности сторон как юридическую форму правоотношения; реальное (фактическое) поведение субъектов правоотношения [12, с. 8].

Изучая надзорно-контрольное правоотношение, ученые выделяют в нем не только субъектов (участников), но и две стороны, вступающие в него, – управомоченную и обязанную [3, с. 46–47; 13, с. 110; 14, с. 75].

Полагаем, что, определяя круг субъектов рассматриваемого правоотношения, вновь необходимо обратиться к Указу. В примеч. 1 к п. 1 Указа под контролирующими (надзорными) органами понимаются государственные органы и иные организации, уполномоченные законодательными актами или нормативными правовыми актами Правительства Республики Беларусь на осуществление контроля (надзора). В соответствии с примеч. 2 п. 1 Указа под субъектами (проверяемыми субъектами) понимаются различные по своей организационно-правовой форме проверяемые организации, иные субъекты хозяйствования [10]. Таким образом, понятие субъекта (проверяемого субъекта) в Указе отделено от понятия контролирующих (надзорных) органов. Оно более узкое, чем понятие субъекта в доктрине трудового права, где обычно под субъектами правоотношения понимаются все его участники, независимо от того, являются ли они проверяющими или проверяемыми [15, с. 216, 260; 16, с. 101].

Исходя из анализа названного нормативного правового акта, приходим к выводу о том, что в законодательстве не сформировано четкое понимание того, кто является субъектами рассматриваемого правоотношения, отсутствует их

определение. Нами выделяются следующие субъекты рассматриваемого правоотношения.

1. Наниматель (наниматель как комплексный субъект, включающий уполномоченных должностных лиц нанимателя, а также объединения нанимателей и их уполномоченных лиц). Формирование комплексного субъекта и выделение из него иных субъектов позволяют конкретизировать их права и обязанности, а также ответственность в рассматриваемом отношении. Наниматель в данной ситуации является стороной, действия которой проверяются, контролируются.

2. Работник, который является стороной, в интересах которой реализуются рассматриваемые отношения. В соответствии с законодательством он обладает рядом присущих только ему прав: направить обращение, ознакомиться с материалами проверки (жалобы), получить ответ на обращение, обжаловать решение по его обращению и некоторые другие.

3. Государство как комплексный субъект, включающий различные компетентные государственные органы, уполномоченные на надзор за соблюдением законодательства о труде, на которые прямо указывает ст. 462 ТК Республики Беларусь [7]. В этот комплексный субъект также входят должностные лица рассматриваемых органов, в том числе имеющие процессуальную независимость (т.е. имеющие полномочия непосредственно осуществлять функции надзора и принимать правовые решения). К таким лицам можно отнести, в том числе государственных инспекторов труда, инспекторов иных надзорных или контрольных органов.

4. Профессиональные союзы – комплексный субъект, включающий уполномоченных лиц профсоюзов, правовых и технических инспекторов профсоюзов, а также общественных инспекторов по охране труда, уполномоченных на проведение общественного контроля за соблюдением законодательства о труде; объединения профсоюзов и их уполномоченных лиц.

5. Факультативные субъекты. К ним будем относить субъекты, формирующие поводы к началу конкретного правоотношения (например, внеплановой проверки). Эти субъекты перечислены в п. 12 Указа. К ним относятся высшие государственные органы и их руководители (Президент Республики Беларусь, Председатель Комитета государственного контроля, Генеральный прокурор и некоторые другие) [10].

В заключение рассмотрения субъектов отношения по надзору и контролю необходимо отметить следующее. Расширение круга надзорно-контрольных субъектов, по-видимому, приведет к увеличению количества проверяющих организа-

ций, а на практике – к необоснованному увеличению количества проверок и усилению «контрольного прессинга».

Анализируя объекты правоотношения по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде, подытожим: разные авторы к объекту правоотношения относят различные явления. Так, Г.Б. Шишко считает, что объектом надзора и контроля является соблюдение трудовых прав человека [17, с. 119]. Т.Н. Важенкова под объектом в охранительных правоотношениях трудового права понимает охрану материального интереса и соответствующих социально-экономических трудовых прав [3, с. 38]. А.А. Сапфинова основным объектом защиты считает трудовые права работников [8, с. 11].

Обобщив подходы исследователей, мы под объектом рассматриваемого надзорного (контрольного) правоотношения будем понимать проверяемое трудовое правоотношение и непосредственно поведение его субъектов, в первую очередь – исполнение нанимателем и его должностными лицами своих обязанностей, связанных с соблюдением законодательства о труде, а также иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Раскрывая содержание правоотношения, мы также поддерживаем подход В.А. Кучинского. Он основывается на том, что реальным содержанием правоотношения может быть только фактическое взаимодействие, взаимообусловленное поведение участников правоотношения, т.е. их деятельность, осуществляемая в соответствии с имеющимися у них взаимными субъективными правами и обязанностями [12, с. 18–19]. Это мнение, в свою очередь, основано на подходах советских ученых С.А. Иванова, Р.З. Лившица и Ю.П. Орловского [2, с. 218], Р.О. Халфиной [18, с. 210–211] и Л.С. Явича [19, с. 126].

Обратимся к содержанию непосредственно надзорных (контрольных) отношений в сфере труда. О.И. Попова считает, что содержание надзорных и контрольных действий государственных инспекторов труда составляют меры по восстановлению прав и законных интересов работников, нарушенных неправомерными действиями [6, с. 18]. А.А. Сапфинова суть осуществления государственного надзора и контроля видит в реализации норм трудового права. Правоотношение, с ее точки зрения, направлено на восстановление нарушенных трудовых прав работников, обеспечение их законных интересов путем выдачи должностным лицом органа государственного надзора и контроля соответствующего акта (предписания, представления), имеющего трудовую природу [8, с. 11].

Мы под содержанием правоотношения по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде будем понимать: действия надзорных (контрольных) юрисдикционных органов по оценке законности действий субъектов трудового правоотношения, пресечение правонарушений, восстановление нарушенных прав работников надзорными (контрольными) методами, а также привлечение виновных в совершении правонарушения к ответственности.

При исследовании субъективных прав и юридических обязанностей субъектов правоотношения по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде необходимо отметить следующее. Теоретики трудового права постоянно обращаются к вопросам прав и обязанностей субъектов рассматриваемого правоотношения [3, с. 47; 4, с. 6; 6, с. 12; 8, с. 13; 17, с. 118]. Общие права и обязанности субъектов рассматриваемого правоотношения достаточно детально разработаны и закреплены в нормах Указа и различных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность конкретных надзорных (контрольных) органов. Их сущность и содержание предопределяются конкретной сферой деятельности надзорного (контрольного) органа.

Рассматривая правоотношение по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде, необходимо принимать во внимание то, что оно вытекает из трудового правоотношения, а права и обязанности субъектов правоотношения по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде корреспондируют с общими правами и обязанностями субъектов этого правоотношения. Названная связь в законодательстве не всегда прослеживается, а права и обязанности субъектов надзорных и контрольных отношений, установленные нормами административного права, не адаптированы к условиям рассматриваемой деятельности в сфере трудового права.

Таким образом, проанализировав акты законодательства, регулирующие отношения по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде, а также труды ученых в рассматриваемой сфере, приходим к следующим выводам.

1. В доктрине трудового права необходимо четко определить понятия «надзор» и «контроль», закрепив их в ТК Республики Беларусь.

2. Нами выделяются следующие субъекты рассматриваемых отношений: работник, а также наниматель, государство и профессиональные союзы (три последних субъекта являются комплексными). Дополнительно выделены факультативные субъекты.

3. Конечной целью отношений по надзору и контролю в трудовом правоотношении является

надлежащая, в соответствии с заданными нормативными параметрами, реализация трудового правоотношения. Эти параметры устанавливаются нормами трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Отечественными учеными иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, фактически не изучались и требуют отдельного исследования.

4. Правоотношение по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде – это урегулированное нормами права социальное отношение, реализуемое уполномоченными органами. Оно состоит в определении при помощи специфических методов, законности действий (бездействия) субъектов трудовых отношений, а также в применении необходимых мер воздействия к нарушителям, посредством которого осуществляются охрана и защита прав и законных интересов работников в трудовых отношениях.

5. Регулирование отношений по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде осуществляется межотраслевым институтом, содержащим в себе нормы как трудового, так и административного права.

6. В связи с тем, что в настоящее время регулирование отношений по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде происходит фрагментарно и непоследовательно, необходима дополнительная регламентация рассматриваемых отношений в ТК и других законодательных актах трудового права.

Заключение. В результате исследования рассмотрено правоотношение по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде. При этом:

- определены объекты и иные элементы состава рассматриваемого правоотношения; субъекты правоотношения по надзору и контролю в рассматриваемой сфере: наниматель, государство и профсоюзы – представлены как комплексные. В качестве субъекта надзорного (контрольного) правоотношения выделен непосредственно работник;

- отмечен межотраслевой характер института надзора за соблюдением законодательства о труде;

- дано авторское определение рассматриваемому правоотношению;

- предложено совершенствовать законодательство, регулирующее отношения по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде.

Литература

1. Советское трудовое право / под ред. В.С. Андреева. – М., 1965. – 454 с.
2. Иванов, С.А. Советское трудовое право: вопросы теории / С.А. Иванов, Р.З. Лившиц, Ю.П. Орловский. – М.: Наука, 1978. – 368 с.
3. Важенкова, Т.Н. Трудовое право: курс лекций: в 2 ч. / Т.Н. Важенкова. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2007. – Ч. 1. – 231 с. – (Система открытого образования).
4. Морозов, Д.А. Трудовое процессуальное правоотношение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Д.А. Морозов; Перм. гос. ун-т. – Пермь, 2006. – 27 с.
5. Красовская, Н.И. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Н.И. Красовская; НАН Беларуси, Ин-т философии и права. – Минск, 1998. – 21 с.
6. Попова, О.И. Место и роль государственной инспекции труда в системе государственного надзора и контроля Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / О.И. Попова; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – М., 2009. – 30 с.
7. Трудовой кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: принят Палатой представителей 8 июня 1999 г.: одобр. Советом Респ. 30 июня 1999 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.07.2019 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
8. Сапфинова, А.А. Защита трудовых прав и законных интересов работников органами государственного надзора и контроля: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / А.А. Сапфинова; Акад. труда и соц. отношений. – М., 2009. – 47 с.
9. Барбашова, Т.П. Государственный надзор и контроль за соблюдением трудовых прав работников: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Т.П. Барбашова; Акад. труда и соц. отношений. – М., 2008. – 28 с.
10. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510: в ред. Указа от 31.12.2019 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
11. Толстой, Ю.К. К теории правоотношения / Ю.К. Толстой. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. – 87 с.
12. Кучинский, В.А. Основы учения о правовых отношениях: лекция / В.А. Кучинский; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, Акад. МВД. – Минск: Акад. МВД Респ. Беларусь, 2008. – 27 с.
13. Семенов, В.И. Избранные труды / В.И. Семенов. – Минск: Ред. журн. «Промышленно-торговое право», 2013. – 535 с. – (Наследие права).
14. Мордовин, Т.П. Правоотношения по надзору и контролю в системе трудового права / Т.П. Мордовин // Правоведение. – 1983. – № 1. – С. 74–78.
15. Александров, Н.Г. Трудовое правоотношение / Н.Г. Александров. – М.: Юриздат, 1948. – 336 с.
16. Скобелкин, В.Н. Трудовые правоотношения / В.Н. Скобелкин. – М.: Вердикт-1М, 1999. – 372 с.
17. Шишко, Г.Б. Трудовые правоотношения / Г.Б. Шишко // Современные проблемы правовых отношений: сб. науч. трудов / М-во внутр. дел, Акад. МВД; под ред. В.А. Кучинского, Э.А. Саркисовой. – Минск: Акад. МВД Респ. Беларусь, 2008. – С. 103–121.
18. Халфина, Р.О. Общее учение о правоотношении: монография / Р.О. Халфина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 352 с.
19. Явич, Л.С. Право и общественные отношения / Л.С. Явич. – М.: Юрид. лит., 1971. – 152 с.

Поступила в редакцию 20.10.2020