

УДК 349.2 + 331.07 (349.24)

Система основных принципов института надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде в правовой доктрине и законодательстве

К.А. Молчанов

Статья посвящена разработке теоретических начал построения системы основных принципов института надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде. Принципы рассматриваемого института права объединены в систему. Рассматриваемая система принципов входит в систему принципов трудового права. Выявлен главенствующий принцип рассматриваемого института права – принцип защиты трудовых прав работников и пресечения нарушений норм законодательства о труде посредством надзора и контроля. Произведено ранжирование принципов института права.

Ключевые слова: принцип права, принцип института права, институт надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, системный подход.

The article is devoted to the development of theoretical principles for building a system of basic principles of the institution of supervision and control over compliance with labor legislation. The principles of the considered institution of law are combined into a system. The considered system of principles is included in the system of principles of labor law. The main principle of the institution of law under consideration is revealed – the principle of protection of labor rights of workers and suppression of violations of labor legislation through supervision and control. The ranking of the principles of the institution of law has been made.

Keywords: principle of law, principle of the institution of law, institution of supervision and control over the observance of labor legislation, systematic approach.

Введение. В современной теории права, как правило, не опровергается мнение, что сущность и социальное назначение права раскрываются и конкретизируются в его принципах и функциях [1, с. 151].

Принципы права, по мнению С.С. Алексеева, – это руководящие идеи, которые характеризуют содержание права, его сущность и назначение в обществе [2, с. 242]. Согласно взглядам В.А. Кучинского, под принципами права следует понимать не только руководящие идеи, но и основополагающие начала, отправные положения [3, с. 182].

Отраслевые принципы трудового права, к сожалению, не выделены в отдельную статью, т. е. не систематизированы и легально не закреплены в Трудовом кодексе Республики Беларусь (далее – ТК Республики Беларусь) и в иных актах трудового законодательства. Также в ТК Республики Беларусь не определены правовые принципы института надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде [4].

В целях наиболее глубокого рассмотрения и понимания правовых принципов мы будем относить к ним принципы, не только закрепленные в актах законодательства, но и незакрепленные в этих актах, т. е. существующие непосредственно в доктрине права.

Определяя содержание рассматриваемого института трудового права, необходимо отметить следующее. В настоящее время в ТК Республики Беларусь имеется гл. 39 «Надзор за соблюдением законодательства о труде. Общественный контроль за соблюдением законодательства о труде». Законодатель пошел по пути исключения из гл. 39 понятия «контроль» [4]. Исключив понятие «контроль» (кроме общественного контроля, осуществляемого профсоюзами) из ТК Республики Беларусь, законодатель тем самым фактически лишил его 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. 99], [6, с. 81], [7, с. 185], [8, с. 153]. Подробному рассмотрению этой проблемы будет посвящена отдельная статья.

Основная часть. Подавляющее большинство отечественных и российских авторов применяет системный подход и традиционно классифицирует принципы права на общие для данной системы права, отраслевые, межотраслевые и принципы институтов права [9, с. 162],

[10, с. 84], [11, с. 519]. Базовым для системного подхода является понятие системы, под которой, как правило, понимается «множество взаимосвязанных элементов, выступающее как определенная целостность» [12, с. 18].

Мы также считаем необходимым рассматривать принципы института, объединяя их в систему. Эта система будет входить в виде подсистемы в систему принципов трудового права.

Понимание института надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде как межотраслевого обуславливает нашу логику использования принципов из иных отраслей права, формирующих данный межотраслевой институт, кроме отрасли, собственно, трудового права. При рассмотрении института надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде это будут, например, административное и гражданское право, а также процессуальные отрасли права.

При формулировании принципов и сведении их в систему мы выявим и учтем принципы, их связи и зависимости: а) по вертикали: общие принципы права – межотраслевые принципы права – отраслевые принципы права – принципы института; б) между принципами рассматриваемого института права и принципами иных институтов отрасли. Одним из таких институтов может стать институт трудовых споров; в) с принципами иных отраслей права.

Также при построении внутренней системы принципов института мы проранжируем принципы института права. Построение системы правовых принципов с учётом их иерархической зависимости внутри института права приводит нас к выводу о возможности и целесообразности выделения центрального (системообразующего) принципа института надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде. Этот правовой принцип должен быть взаимосвязан с целями и задачами как самого института, так и отрасли в целом.

Разработку системы правовых принципов рассматриваемого института целесообразно вести в направлении выделения и разработки детализированных правовых принципов деятельности надзорных и контрольных органов, реализующих свои полномочия в сфере труда. Другим направлением развития принципов института надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде может явиться выработка (выделение) правовых принципов отдельных видов надзорной деятельности – проверки, мониторинга и т. д.

Еще одним направлением разработки принципов института надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде нам видится также развитие правовых принципов отдельных этапов надзорно-контрольной деятельности.

Для построения системы принципов рассматриваемого института исходным будем считать отраслевой принцип обеспечения государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и охраной труда. Этот принцип Т.М. Петченко называет среди руководящих идей, образующих в совокупности систему основных (отраслевых) принципов трудового права. По ее мнению, этот принцип означает защиту трудовых прав работников и пресечение нарушений норм трудового законодательства [13, с. 197]. Рассматриваемый принцип отвечает на вопрос о целях надзора и контроля в рассматриваемой сфере, достаточно емко определяя сущность рассматриваемого института права.

Из него выделим принцип защиты трудовых прав работников и пресечения нарушений норм законодательства о труде посредством надзора и контроля. Выделенный принцип будет главенствующим (центральным) принципом рассматриваемого института права. Из него непосредственно вытекает сразу два принципа. Во-первых, это принцип государственного функционирования инспекции труда, которая должна являться частью государственной системы управления социально-трудовой политикой, выделяемый немецким ученым-практиком, экспертом Европейского Союза В. Рихтхофеном [14, с. 8]. Данный принцип нами формулируется шире – как принцип государственного функционирования органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде. Логика указанного принципа подтверждается нормами ст. 462 ТК Республики Беларусь [4].

Во-вторых, это такой принцип, как создание государственных гарантий для осуществления профсоюзного контроля за соблюдением трудовых прав, формулируемый В.И. Мионовым [15, с. 86]. Основанием для его выделения мы считаем ч. 1 ст. 463 ТК Республики Беларусь, содержащую норму о наделении профсоюзов полномочиями по осуществлению общественного контроля за соблюдением законодательства о труде [4]. Нами данный принцип формулируется как принцип осуществления профсоюзами общественного контроля за соблюдением законодательства о труде.

Т.М. Петоченко одной из черт принципа государственного функционирования инспекций труда считает распространение надзора и контроля на всех нанимателей, действующих на территории Республики Беларусь [13, с. 197], т. е. всеобщность надзора и контроля. В. Рихтхофен раскрывает всеобщность надзора как тенденцию всеобщего охвата и расширения действия инспекции труда по защите и предупреждению в отношении возможно наибольшего числа трудящихся во всех областях деятельности [14, с. 8]. Всеобщность и обязательность контроля государственной инспекции труда предусматривают ст. 354 и 355 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) [16]. Т.П. Барбашова и В.И. Миронов считают, что из этого следует, что при проведении инспекций организаций любых форм собственности должностные лица государственной инспекции труда независимы и подчиняются только требованиям законодательства [17, с. 50].

Анализируя законодательство Республики Беларусь, Т.М. Петоченко одним из принципов считает независимость органов надзора и контроля при осуществлении ими своих полномочий [13, с. 197]. В. Рихтхофен выделяет сходный принцип независимости инспекторов, вытекающий из принципа государственного функционирования инспекций труда [14, с. 8]. Принцип независимости инспекторов, как отдельный принцип, отражен в ст. 359 ТК РФ. В ч. 1 ст. 355 ТК РФ фактически содержится и более широко трактуемый по субъекту принцип независимости деятельности федеральной инспекции труда и ее должностных лиц [16]. Мы этот принцип будем именовать принципом независимости деятельности органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде и их должностных лиц.

В свою очередь полагаем, что с принципом независимости логически связан выделяемый В.И. Мироновым принцип, предусматривающий обязанность работодателя не чинить препятствия при осуществлении государственного надзора и общественного контроля за соблюдением норм трудового права [15]. Мы сформулируем его как «обязанность нанимателя не чинить препятствия при осуществлении надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде».

Т.П. Барбашова и В.И. Миронов выделяют принцип диспозитивности, исходя из которого только работник может использовать для защиты своего субъективного права обращение в органы по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права [17, с. 16]. Иными словами, принцип диспозитивности закрепляет за работником и нанимателем отчасти разные права. Принцип диспозитивности также проявляется и в том, что рассматриваемые отношения являются отношениями власти и подчинения, т. е. строятся на неравенстве сторон – контролирующей и контролируемой.

Принцип равенства прав и законных интересов всех проверяемых субъектов выделяет п. 3 Указа Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (далее – Указ № 510) [18]. О.И. Попова рассматривает принцип равенства шире, указывая следующее: «...при проведении надзорных и контрольных действий в правоотношении также просматривается равноправие субъектов – и в отношении работодателя, и в отношении работника» [19, с. 110]. Объединяя оба принципа, сформулируем принцип юридического равенства и диспозитивности сторон надзорно-контрольного правоотношения.

Часть источников выделяет приоритет трудовых прав, жизни и здоровья работников по отношению к результатам производственной деятельности [13] либо приоритет обеспечения соблюдения трудовых прав и свобод, включая право на безопасные условия труда [15]. Такой приоритет особенно важен для трудового права и отражает специфику отрасли права. По нашему мнению, он является отраслевым принципом, который учитывается в рассматриваемом институте, но непосредственно в систему принципов института не включается.

Т.М. Петоченко выделяет принцип систематичности проведения проверок деятельности нанимателей в сфере трудовых отношений и охране труда [13, с. 197]. Фактически в своем диссертационном исследовании такую позицию разделяет А.А. Сапфинова, рассматривая «принцип приоритета комплексных обследований» [6, с. 47]. Поддерживая этот подход, укажем, что акцентуация внимания на проведении внеплановых проверок, в том числе по обращениям работников, на практике приводит к «фрагментарности» надзора и контроля, которая не дает возможности воздействовать на ситуацию целенаправленно и с широким охватом субъектов надзора и контроля. Учитывая оба подхода, с целью широкого использования в рассматриваемой деятельности различных форм надзора и контроля (а не только проверки), мы будем этот принцип понимать как принцип приоритета проведения системных надзорных и контрольных мероприятий.

В.И. Мироновым выделяются следующие связанные между собой принципы: право работников требовать устранения нарушений трудовых прав при осуществлении государственного и общественного контроля за соблюдением норм трудового права и обязанность работодателя устранять выявленные нарушения трудовых прав на основании предписаний органов государственного контроля за соблюдением трудового законодательства [15, с. 51]. По нашему мнению, оба выделяемых В.И. Мироновым принципа вытекают непосредственно из центрального принципа рассматриваемого института – принципа защиты трудовых прав работников и пресечения нарушений норм законодательства о труде посредством надзора и контроля.

Переформулируем их с учетом норм отечественного законодательства и будем именовать – право работников требовать устранения нарушений трудовых прав при осуществлении надзора и контроля и обязанность нанимателя устранять выявленные нарушения законодательства о труде на основании предписаний государственных органов надзора и контроля.

Также следует выделить принцип, который В. Рихтхофен понимает как необходимость тесного сотрудничества инспекции труда с работодателями и трудящимися [14, с. 8]. С определенными вариациями наличие такого принципа поддерживают М.Д. Собянина [20, с. 16–17] и А.А. Сапфирова [6, с. 47]. Мы считаем, что данный принцип должен звучать так, как его формулирует Т.М. Петченко – необходимость взаимодействия надзорно-контрольных органов [13, с. 197].

О необходимости работы по предупреждению совершения правонарушений гласит п. 3 Указа № 510 [18]. В. Рихтхофен выделяет в качестве принципа ориентирование и акцентирование инспекции труда на предупреждение [14, с. 9]. А.М. Лушников и М.В. Лушникова отмечают, что превентивная функция в равной степени с другими должна присутствовать в деятельности инспекции труда [21, с. 170]. Рассматриваемый принцип мы назовем принципом профилактики нарушений законодательства о труде.

Принципы, рассматриваемые далее, будут учитываться при формулировании норм права, а также в надзорно-контрольной деятельности, без их включения в принципы института. Такой подход позволит использовать их, не дублируя в разных актах законодательства.

Нами будут учтены следующие принципы. Общеправовой принцип законности, детализированный в п. 3 Указа № 510, акцентирующий внимание на законности при назначении, проведении, оформлении результатов проверки, вынесении решений и рассмотрении жалоб на решения контролирующих (надзорных) органов, требования (предписания) об устранении нарушений, действия (бездействие) проверяющих [18]. Непосредственно из принципа законности, по нашему мнению, вытекает принцип ответственности контролирующих (надзорных) органов, их должностных лиц при осуществлении контроля (надзора) [18], также являющийся правовой гарантией реализации принципа законности в их деятельности. Этим же актом законодательства сформулирован принцип презумпции добросовестности и невиновности проверяемого субъекта [18].

В п. 3 Указа № 510 выделяется два взаимосвязанных принципа: открытости информации о включении проверяемых субъектов в координационный план контрольной (надзорной) деятельности на предстоящий период; открытости и доступности нормативных правовых актов [18].

Признавая обоснованность всех перечисленных принципов и логику порядка их систематизации в рассмотренных источниках, отметим широкие возможности вариативности понимания их сущности и взаимосвязей.

Заключение. С учетом сформулированных и уточненных нами принципов, можно сделать вывод о системе следующих основных принципов института надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, в состав которой входят:

- защита трудовых прав работников и пресечения нарушений норм законодательства о труде посредством надзора и контроля;
- государственное функционирование органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде;
- осуществление профсоюзами общественного контроля за соблюдением законодательства о труде;
- всеобщность надзора и контроля;
- независимость деятельности органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде и их должностных лиц;
- обязанность нанимателя не чинить препятствия при осуществлении надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде;
- юридическое равенство и диспозитивность сторон надзорно-контрольного правоотношения;

- приоритет проведения системных надзорных и контрольных мероприятий;
- право работников требовать устранения нарушений трудовых прав при осуществлении надзора и контроля и обязанность нанимателя устранять выявленные нарушения законодательства о труде на основании предписаний государственных органов надзора и контроля;
- необходимость взаимодействия надзорно-контрольных органов;
- профилактика нарушений законодательства о труде.

Литература

1. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М., 2002. – 767 с.
2. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и фак. / С. С. Алексеев [и др.] ; отв. ред. В. М. Корельский, В. Д. Перевалов. – М. : Норма : Инфра-М, 1998. – 558 с.
3. Кучинский, В. А. Современное учение о правовых отношениях / В. А. Кучинский. – Мн. : Интегралполиграф, 2008. – 317 с.
4. 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.
5. Красовская, Н. И. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Н. И. Красовская. – Мн., 1998. – 108 л.
6. Сапфинова, А. А. Современные проблемы защиты трудовых прав работников федеральной инспекцией труда / А. А. Сапфинова. – Майкоп, 2014. – 202 с.
7. Губенко, М. И. Правовое регулирование охраны труда, надзорно-контрольной деятельности за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / М. И. Губенко. – Челябинск, 2003. – 208 л.
8. Барбашова, Т. П. Государственный надзор и контроль за соблюдением трудовых прав работников : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Т. П. Барбашова. – М., 2008. – 173 л.
9. Карташов, В. Н. Принципы права: понятие, структуры, функции / В. Н. Карташов // Юридическая техника. – 2020. – № 14. – С. 158–166.
10. Семенов, В. И. Избранные труды / В. И. Семенов. – Минск : Редакция журнала «Промышленно-торговое право», 2013. – 535 с. – (Наследие права).
11. Лушников, А. М. Курс трудового права : учебник : в 2 т. / А. М. Лушников, М. В. Лушникова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Статут, 2009. – Т. 1. Сущность трудового права и история его развития. Трудовые права в системе прав человека. Общая часть. – 879 с.
12. Садовский В. Н. Основания общей теории систем / В. Н. Садовский. – М. : Наука, 1974. – 276 с.
13. Петоченко, Т. М. Функции и принципы трудового права Республики Беларусь : общая характеристика и виды / Т. М. Петоченко // Современные проблемы правоведения : сб. научн. трудов. – Мн. : БГЭУ, 2011. – Вып. 1. – С. 186–201.
14. Рихтхофен, фон В. Инспекция труда [Электронный ресурс] : введение в профессию / В. фон Рихтхофен. – Режим доступа : www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/genedocument/wcms_305864.pdf. – Дата доступа : 24.07.2020.
15. Миронов, В. И. Трудовое право. Учебник для вузов / В. И. Миронов. – СПб. : Питер, 2009. – 864 с.
16. Трудовой кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 30 дек. 2001 г., № 63-ФЗ : принят Гос. Думой 21 дек. 2001 г. : одобр. Советом Федерации 26 дек. 2001 г. : в ред. Федер. закона от 25.05.2020 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2020.
17. Барбашова, Т. П. Защита трудовых прав работников / Т. П. Барбашова, В. И. Миронов. – М. : Управление Персоналом, 2007. – 104 с.
18. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь Республики 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.
19. Попова, О. И. Место и роль государственной инспекции труда в системе государственного надзора и контроля Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / О. И. Попова. – М., 2009. – 189 л.
20. Собянина, М. Д. Принципы институтов российского трудового права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / М. Д. Собянина ; Пермский гос. ун-т. – Пермь, 2006. – 19 с.
21. Лушников, А. М. Охрана труда и трудовправовой контроль (надзор): научно-практическое пособие / А. М. Лушников, М. В. Лушникова. – М. : Проспект, 2015. – 248 с.