

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра трудового права и предпринимательства

Заведующий кафедрой
Д-р юрид. наук, доцент
Л.В. Зайцева

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистра

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ
ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

40.04.01 Юриспруденция
Магистерская программа «*Корпоративный юрист*»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной
формы обучения

Кучевасова Оксана Сергеевна

Научный руководитель
д-р юрид. наук, доцент

Зайцева Лариса Владимировна

Рецензент
Начальник правового
отдела - главный
государственный инспектор
труда Государственной
инспекции труда
в Тюменской области

Мадиева Разиля Ринатовна

Тюмень
2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ...	12
1.1. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	12
1.2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ФУНКЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА	20
1.3. ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА	23
ГЛАВА 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА ПО НАДЗОРУ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	30
2.1. ПОЛНОМОЧИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА.....	30
2.2. ПОРЯДОК И ПРОЦЕДУРЫ ПРОВЕДЕНИЯ НАДЗОРНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНСПЕКЦИЕЙ ТРУДА.....	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	76
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	84

ВВЕДЕНИЕ

Статьей 37 Конституции Российской Федерации провозглашена свобода труда. Исходя из положений статьи 45 Конституции Российской Федерации в России гарантирована защита государством прав и свобод человека и гражданина.

На государство возлагается обязанность не только устанавливать право на обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина, но и реализовывать комплекс мер, направленных на обеспечение их реализации.

В настоящее время трудовым законодательством установлены различные способы, с помощью которых могут быть защищены трудовые права и свободы. Так, работник имеет право воспользоваться самозащитой, обратиться в профсоюзный орган или суд либо защитить свои права путем государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства.

Обязанность государства по защите трудовых прав обеспечивается наличием надзора и контроля в сфере трудовых отношений, а также возможностью привлечения за нарушение закона к ответственности.

Поэтому важную роль среди основных способов защиты трудовых прав работников играет государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства, поскольку при данном способе защиты воздействие на работодателей оказывают органы государственной власти.

В этой связи деятельность государственных органов контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства является обязательной и необходимой.

Систему государственных органов контроля (надзора) можно поделить на две группы. Первая группа состоит из одного органа, которым является федеральная инспекция труда, осуществляющая федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства. Вторая группа включает в себя Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному

надзору (Ростехнадзор), Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) и другие. Если для федеральной инспекции труда защита трудовых прав граждан является основной задачей, то для остальных она таковой не является.

В рамках настоящего исследования будет рассмотрен один из способов защиты, особым образом регулируемый трудовым законодательством - федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства.

Спецификой трудовых отношений является участие в них двух противоположных по интересам субъектов, работодателя и работника, с подчинением последнего первому.

В силу того, что государство предоставило работодателю власть над работником [Таль, с. 18], а такое зависимое положение работника препятствует ему эффективно защищать свои права [Барбашова, с. 2], на трудовое право возлагается обязанность обеспечить необходимый баланс интересов работодателя и работника, уделив особое внимание защите прав слабой стороне в трудовом отношении – работника [Аверьянова, с. 135].

Вместе с тем, ставя цель организации трудового процесса работодателем в соответствии с установленными требованиями законодательства, не стоит забывать о правах работодателей в сфере труда, а также об их защите.

Одной из обязанностей государственных инспекторов труда при осуществлении федерального государственного надзора является соблюдение прав и законных интересов работодателей (статья 358 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (далее – Трудовой кодекс Российской Федерации); пункт 7 Приказа Федеральной службы по труду и занятости от 13 июня 2019 г. № 160 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по труду и занятости федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» (далее - регламент проведения надзора).

Надзорные органы в лице государственных инспекторов труда зачастую допускают различные нарушения: отсутствие или задержка уведомления или других обязательных документов, незаконные предписания или их неграмотное оформление, необоснованное привлечение к административной ответственности и другие, тем самым нарушая законные права и интересы работодателей. Причинами допускаемых нарушений со стороны государственных инспекторов труда можно назвать несовершенство законодательства, недостаточную численность государственных инспекторов труда, а также проблему, тянущуюся из советского периода, связанную с оценкой эффективности деятельности государственных инспекторов труда по количественному показателю выявленных нарушений, а не по заявленной цели федерального надзора за соблюдением трудового законодательства [Лютов, с. 95]. Указанное, в свою очередь, приводит к тому, что инспектор труда выходит за рамки представленных полномочий либо указывает на «правонарушения» при фактическом отсутствии нарушений трудового законодательства со стороны работодателя и т.п.

Как отмечается в научной литературе, поиск баланса между защитой прав работодателей и эффективностью функционирования надзорных органов приводят к проблемам осуществления надзорной деятельности в целом [Тишкович, с. 120].

Актуальность темы магистерской диссертации обусловлена тем, что федеральная инспекция труда, являясь специализированным государственным органом, занимает отдельное место в системе защиты трудовых прав работников, выявление проблем, затрудняющих реализацию полномочий федеральной инспекции труда, и поиск предложений по их решению имеют огромное значение для цели эффективного реагирования на нарушения трудовых прав работников. Кроме того, четкое понимание правового положения федеральной инспекции труда, ее полномочий, закрепленных прав и обязанностей должностных лиц может явиться существенным аргументом в

пользу защиты прав работодателя при принятии решения об обжаловании решений государственных инспекторов труда.

Исходя из сказанного, **целями** настоящей работы является анализ системы правового регулирования государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и выявление специфики правовых проблем, связанных с осуществлением указанного государственного контроля (надзора).

Для достижения поставленных целей автор ставит перед собой решение следующих **задач**:

- представить всестороннюю характеристику понятий «государственный надзор» и «государственный контроль» и рассмотреть вопрос об их соотношении;

- раскрыть понятие и сущность государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства;

- рассмотреть и дать оценку структуре федеральной инспекции труда;

- изучить правовую основу деятельности федеральной инспекции труда;

- рассмотреть и дать оценку принципам деятельности федеральной инспекции труда;

- провести анализ содержания полномочий федеральной инспекции труда, их классификацию, выявить проблемы их реализации;

- обозначить проблемы правового регулирования и правоприменения при осуществлении государственными инспекторами труда представленных им полномочий;

- исследовать проблемные вопросы защиты прав работодателей при проведении федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства;

- выявить и дать оценку нарушениям, допускаемым государственными инспекторами труда в отношении работодателей;

- разработать рекомендации по совершенствованию законодательства в области государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе деятельности федеральной инспекции труда по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства.

Предметом исследования являются нормы международного и российского права, регламентирующие вопросы федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства, судебная и административная практика их применения.

Теоретической основой исследования явились труды таких ученых-правоведов, как Беляев В.П., Канюков С.К., Канюкова Г.С., Коняхин Л.Г., Крекова М.А., Лушников А.М., Пелешенко Ю.И., Пересторонина В.С., Сапфинова А.А. и др.

Нормативной основой исследования явились такие нормативно-правовые акты, как Конвенция Международной организации труда № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле» (далее – Конвенция № 81), Трудовой кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05 июня 2015 г. № 1028-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015 - 2020 годы)», регламент проведения надзора и др.

В эмпирическую базу исследования вошла правоприменительная практика: постановления Верховного Суда Российской Федерации, обзоры судебной практики, конкретные судебные дела, рассмотренные Тюменским

областным судом, Судом Ямало-Ненецкого автономного округа, Сахалинским областным судом, Тульским областным судом, Хабаровским краевым судом, Верховным судом Республики Татарстан, Московским городским судом, Верховным Судом Республики Хакасия и др., административная практика федеральной инспекции труда, в частности ежегодные доклады об осуществлении государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и надзора в сфере социальной защиты населения.

Основные выводы, определяющие значимость магистерской диссертации, сформулированы в следующих положениях и выводах, выносимых автором на защиту:

1. Анализ понятий «государственный надзор» и «государственный контроль» позволил сделать вывод о том, что указанные понятия следует различать. Изъяв из законодательства упоминание о государственном контроле, законодатель формально необоснованно сузил полномочия инспекции. Необходимо вернуться к нормативному закреплению в статусе федеральной инспекцией труда полномочий по осуществлению государственного контроля, изменив в статьях 6, 22, 50, 130, 133.1, 210, 212, 216.1, 219, 228.1, 229, 230.1, 231, 353, 354, 356, 357, 358, 360, 360.1, 363 Трудового кодекса Российской Федерации, а также в актах, регламентирующих деятельность федеральной инспекции труда (Постановление Правительства Российской Федерации от 01 сентября 2012 г. № 875 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права», Приказ Федеральной службы по труду и занятости от 13 июня 2019 г. № 160 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по труду и занятости федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права», Приказ Федеральной службы по труду и занятости от 10 ноября 2017 г. № 655 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов) для осуществления

федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права») формулировку «государственный надзор» на «государственный надзор и контроль».

2. В целях приведения в соответствие трудового законодательства Российской Федерации с Конвенцией № 81 предлагается дополнить принципы деятельности федеральной инспекции труда, изложенные в статье 355 Трудового кодекса Российской Федерации, следующими:

- принцип социального партнерства между государственными инспекторами труда, работодателями, работниками,
- принцип ориентации инспекции труда на предупреждение (профилактику) нарушений трудового законодательства.

3. Для устранения выявленных недостатков правового регулирования полномочий федеральной инспекцией труда по принудительному исполнению обязанности работодателя по выплате начисленной, но не выплаченной в установленный срок работнику заработной платы предлагается внести следующие изменения в систему правового регулирования.

В Федеральном законе от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»:

статью 47 дополнить частью 6.1 следующего содержания:

«6.1. Об окончании исполнительного производства о принудительном исполнении обязанности работодателя по выплате начисленных, но не выплаченных в установленный срок работнику заработной платы и (или) других выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений судебный пристав-исполнитель выносит постановление, которое в форме электронного документа направляется в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление федерального государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.» ;

- статью 72.2 признать утратившей силу.

4. Для устранения пробела правового регулирования отдельных отношений процедурного характера предлагается нормативно установить срок для обращения работника в государственную инспекцию труда за защитой нарушенного права путем дополнения Трудового кодекса Российской Федерации статьей 356.1 следующего содержания:

«356.1. Сроки обращения в государственную инспекцию труда за защитой трудовых прав

Работник имеет право обратиться в государственную инспекцию труда за защитой трудовых прав в течение трех месяцев со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права.».

Кроме того, следует также определить единый давностный срок по выдаче государственным инспектором труда предписания работодателю. Указанный срок предлагается определить в Трудовом кодексе Российской Федерации путем дополнения статьи 357 частью третьей следующего содержания:

«Обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, о восстановлении нарушенных прав работников, привлечении виновных в указанных нарушениях к дисциплинарной ответственности или об отстранении их от должности в установленном порядке предъявляются работодателям и их представителям не позднее трех месяцев со дня обнаружения нарушений.».

5. Абзац пятый пункта 5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» следует дополнить, указав в качестве уважительных причин пропуска срока обращения в суд обращение работника в государственную инспекцию труда.

6. Необходимо устранить возникающие неопределённости в судебной практике в части определения срока обжалования всех предписаний государственных инспекторов труда в суде путем исключения из части второй

статьи 357 Трудового кодекса Российской Федерации предложения «Данное предписание может быть обжаловано работодателем в суд в течение десяти дней со дня его получения работодателем или его представителем.».

7. Для устранения проблем правоприменения в части разграничения полномочий федеральной инспекции труда и суда в области защиты трудовых прав работников следует определить критерии отнесения трудовых правонарушений как очевидных. Это может быть сделано на уровне постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации или разъяснения Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. К числу таких критериев автором предлагается отнести:

- отсутствие в нарушении признаков (свойств) неурегулированности между сторонами трудовых правоотношений по вопросам нарушений трудового законодательства;

- выявление нарушения трудового законодательства по результатам плановой проверки и в отношении всех работников;

- отсутствие в нарушении вопросов оспаривания отказа в приеме на работу.

И возможно другие критерии.

Структура работы отражает последовательность научного исследования. Магистерская диссертация состоит из введения, двух глав, объединенных пяти параграфами, заключения и библиографического списка.