

Е. А. Ковалёва,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
юридического факультета Гомельского
государственного университета
имени Франциска Скорины

НАДЗОР И КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ ТРУДА

Аннотация

Исследуется надзорно-контрольная деятельность за соблюдением законодательства об охране труда на основе работ доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Республики Беларусь, члена-корреспондента Национальной академии наук Беларуси, участника Великой Отечественной войны Виктора Ивановича Семенкова. Рассмотрены понятия «надзор» и «контроль», органы, их осуществляющие, их сфера деятельности. Сделан вывод, что гарантией реализации права работника на охрану труда является не только надзор, но и общественный контроль за соблюдением законодательства об охране труда, предлагаются возможные дополнения актов трудового законодательства.

Ключевые слова: гарантии, Департамент государственной инспекции труда, защита трудовых прав, контроль, надзор, охрана труда, профсоюз, работник, сфера деятельности.

Введение

Право на здоровые и безопасные условия труда является важнейшим социально-экономическим правом человека и нуждается в установлении государственных гарантий. Одной из таких гарантий выступает надзорно-контрольная деятельность уполномоченных лиц за соблюдением законодательства. Вопросами охраны труда и гарантий прав работников в этой сфере общественных отношений в разное время занималось большое количество ученых, в частности Е. И. Астапов, Л. Я. Гинцбург, Я. Л. Киселев, В. И. Никитинский, А. Е. Пашерстник, В. И. Семенков, В. Н. Скобелкин, О. В. Смирнов, К. П. Уржинский.

Говоря об эффективности правовых норм об охране труда, неоднократно обращалось внимание, что основными ее факторами являются новейшие достижения науки о безопасных и здоровых условиях работы и организация контроля и надзора за его соблюдением [1, с. 162; 2, с. 27].

Проблемы правовых гарантий охраны труда также находились в центре внимания исследователей. В научной литературе указывалось на необходимость широкого толкования гарантий в трудовом праве в целом и в институте охраны труда в частности. Любая гарантия должна способствовать (стимулировать) достижению какого-то результата, цели. В таком смысле ее понятие охватывало бы не только средства и способы достижения данного

результата (цели), но и условия, создающие для этого благоприятную обстановку [3, с. 102–103; 4, с. 22]. В то же время особые юридические гарантии присущи не только отрасли, но и институту права. Это обусловлено особой однородной группой социальных отношений, регулируемых нормами данной отрасли права или юридического института. Такая особая область связей и предопределяет потребность выявлять особые юридические гарантии, с помощью которых развитие данных отношений могло бы идти в нужном для общества направлении [2, с. 175–176].

Не остались без внимания и система надзорно-контрольных органов и их полномочия [5, с. 164]. Учеными отмечается, что исследования Виктора Ивановича Семенкова занимают особое место в разработке научной школы правовой охраны труда, он является одним из первых разработчиков данного научного направления [6, с. 110].

Высокая значимость института охраны труда и гарантий трудовых прав работников в этой области определяет актуальность исследования.

Основная часть

Занимаясь на протяжении многих лет правовыми вопросами охраны труда, В. И. Семенков провел классификацию организационно-правовых гарантий института охраны труда. Он писал: «Любая научная классификация правовых явлений должна

базироваться на материальной основе, иметь определенное юридическое основание, а своей базой — действующее законодательство, отвечать требованиям формальной логики и, наконец, нести полезную нагрузку, то есть преследовать конкретную цель» [2, с. 176–177]. Автором отмечалось, что одними из важнейших гарантий охраны труда являются создание работникам безопасных условий труда и поддержание безопасного режима их трудовой деятельности. «Сюда мы относим гарантии, закрепляющие меры контроля и надзора компетентных государственных и общественных органов за состоянием охраны труда» [2, с. 178; 7, с. 522–524].

Данное положение в настоящее время содержится в ст. 223 Трудового кодекса Республики Беларусь (далее — ТК) [8] и ст. 14 Закона Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. № 356-З «Об охране труда» (далее — Закон об охране труда) [9], которые закрепляют надзор за соблюдением законодательства об охране труда в качестве одной из гарантий реализации права работника на здоровые и безопасные условия труда.

Легальных определений терминов «надзор» и «контроль» в законодательстве не закреплено. С 1 января 2026 г. надзорная деятельность за соблюдением законодательства устанавливается Указом Президента Республики Беларусь от 6 июня 2025 г. № 227 «О повышении эффективности контрольной (надзорной) деятельности» (далее — Указ № 227). При этом положения Указа № 227 не разграничивают функции надзора и контроля, рассматривают их как единую деятельность с общими целями и задачами, поскольку большинство государственных органов являются надзорно-контрольными и осуществляют как надзор, так и контроль [10].

В научной литературе продолжает оставаться дискуссионным вопрос о соотношении терминов «контроль» и «надзор». В своих работах В. И. Семенов неоднократно обращал внимание на различие этих понятий. В правовом аспекте надзор — это деятельность государственных органов по обеспечению точного, неуклонного и единообразного исполнения законов, а контроль — составная часть управленческой деятельности, сущность которой заключается в проверке соответствия деятельности подконтрольных объектов предписаниям нормативных актов (корректировка, применение санкций, оценка не только с позиции законности, но и целесообразности и эффективности) [11, с. 483–484]. Отличие государственного надзора от общественного контроля за соблюдением законодательства об охране труда заключается в основном в различии субъектов и их правового положения [12, с. 220].

Надзор и контроль отличаются и по формам реагирования на выявленные нарушения. Надзорные органы наделены определенными властными полномочиями, а контрольные органы хоть и не наделены такими полномочиями, однако имеют немало средств воздействия на деятельность субъектов хозяйствования в целях устранения выявленных нарушений, упущений и недостатков в работе по обеспечению охраны труда. Несмотря на различия этих понятий, они сопровождаются вмешательством в деятельность проверяемого хозяйствующего субъекта, в том числе путем принятия мер государственного принуждения к выполнению установленных государством требований по охране труда [13].

Разделяя в целом такую точку зрения, мы рассматриваем надзорно-контрольную деятельность как государственную гарантию прав работников, направленную не только на защиту трудовых прав, но и на обеспечение беспрепятственного их осуществления, законности и правопорядка в трудовых отношениях. По нашему мнению, надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде и об охране труда представляют собой осуществление компетентными органами проверок и наблюдений за точным и единообразным соблюдением и исполнением требований законодательства о труде и об охране труда, условиях труда, установленных коллективными договорами (соглашениями), иными локальными правовыми актами, трудовыми договорами [14, с. 31].

ТК не определяет круг органов, уполномоченных на осуществление надзорной деятельности. Вместе с тем об указанных органах речь идет в иных законодательных актах. Так, ст. 125 Конституции Республики Беларусь устанавливает, что надзор возлагается на Генерального прокурора Республики Беларусь и подчиненных ему прокуроров [15]. В ст. 39 и 40 Закона об охране труда закреплено, что надзор за соблюдением законодательства об охране труда, помимо указанных лиц, также осуществляет Департамент государственной инспекции труда Министерства труда и социальной защиты [9]. Данный надзорный орган указан и в п. 19 Перечня контролирурующих (надзорных) органов, уполномоченных проводить проверки, мониторинги и сферы их деятельности, утвержденного Указом № 227. Согласно его п. 1 государственный контроль (надзор) осуществляется в формах выборочных и внеплановых проверок; мероприятий технического (технологического, поверочного) характера; мониторингов [10].

В качестве примера надзора за соблюдением законодательства об охране труда приводим Пред-

ставление Генеральной прокуратуры Республики Беларусь об устранении нарушений законодательства об охране труда и техники безопасности на предприятиях концерна «Белгоспищепром». В работе по обеспечению безопасных условий труда на предприятиях отрасли был выявлен ряд недостатков и нарушений. В частности, при проверке было обнаружено распространенное на практике нарушение п. 8 Типового положения о службе охраны труда организации, утвержденного постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 30 сентября 2013 г. № 98: работники службы охраны труда, кроме выполнения своих трудовых функций, могут привлекаться только для ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствии с законодательством [16].

Вместе с тем в должностной инструкции начальника отдела эксплуатации и охраны труда концерна «Белгоспищепром» предусмотрено выполнение ряда несвойственных функций, а именно: координация работы по сдаче лома и отходов черных и цветных металлов, контроль за применением утвержденных норм расхода топливно-энергетических ресурсов и материалов, участие в проведении ревизий на предприятиях концерна и др. Был сделан вывод, что при своевременном и качественном выполнении вышеперечисленных обязанностей основные функции по охране труда могут осуществляться лишь по остаточному принципу. В результате заместителем Генерального прокурора Республики Беларусь было предложено пересмотреть должностные инструкции работников, осуществляющих обязанности в сфере охраны труда, исключив возложение на данное структурное подразделение концерна обязанностей, не относящихся к работе в области охраны труда [17].

Общественный контроль за соблюдением законодательства об охране труда (далее — общественный контроль) регулируется ст. 463 ТК, Указом Президента Республики Беларусь от 6 мая 2010 г. № 240 «Об осуществлении общественного контроля профессиональными союзами» [18], ст. 42 Закона об охране труда и другими актами законодательства. Его целью является создание здоровых и безопасных условий труда, предупреждение несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, контроль за правильным и своевременным расследованием и учетом таких случаев, возмещением в полном объеме вреда, причиненного работникам увечьем, иным повреждением здоровья при исполнении трудовых обязанностей [9].

Общественный контроль осуществляют представители профессиональных союзов (далее —

профсоюз): технические инспекторы труда, общественные инспекторы по охране труда, другие уполномоченные представители профсоюзов в формах проведения проверок и мониторинга, участия в работе коллегиальных органов, комиссий и в иных формах, предусмотренных законодательством, коллективными договорами (соглашениями), не связанных с проведением проверок.

Технические инспекторы труда действуют в соответствии с Положением о технической инспекции труда Федерации профсоюзов Беларуси, утвержденным постановлением Президиума Совета Федерации профсоюзов Беларуси от 25 августа 2010 г. № 180 (в редакции постановления от 24 сентября 2025 г. № 153) (далее — постановление № 180). Основными задачами технической инспекции труда являются:

- осуществление общественного контроля в случаях, установленных законодательными актами;
- выявление нарушений законодательства об охране труда и принятие мер по их устранению;
- анализ и обобщение информации о нарушениях законодательства об охране труда, о проделанной работе в сфере общественного контроля;
- оказание практической и методической помощи общественным инспекторам по охране труда в осуществлении возложенных на них задач [19].

Общественные инспекторы по охране труда профсоюзов действуют в соответствии с Положением об общественном инспекторе по охране труда, утвержденным постановлением № 180 в редакции постановления от 27 июня 2024 г. № 221. В целях осуществления профсоюзами общественного контроля на каждом рабочем месте к этой работе на общественных началах привлекаются работники профсоюза, профсоюзные активисты, способные по своим деловым качествам осуществлять общественный контроль за созданием здоровых и безопасных условий труда — общественные инспекторы по охране труда.

Основными задачами общественного инспектора являются:

- осуществление контроля за соблюдением требований безопасности при выполнении работ работниками;
- оценка состояния условий труда работников, безопасности производственных процессов, оборудования, приспособлений, инструмента, сырья и материалов, эффективности применения средств защиты работниками;
- осуществление контроля за выполнением работниками обязанностей по охране труда, изложенных в должностных и рабочих инструкциях,

и требований локальных правовых актов по охране труда;

– принятие мер по устранению выявленных недостатков [19].

Контроль осуществляется по месту работы.

Общественные комиссии по охране труда создаются в целях повышения эффективности и координации деятельности общественных инспекторов по охране труда при осуществлении ими контроля, подготовки предложений профсоюзному органу по улучшению условий труда, предупреждению нарушений требований законодательства, профилактике производственного травматизма и профессиональной заболеваемости. Они действуют в соответствии с Положением об общественной комиссии по охране труда, утвержденным постановлением № 180.

Только технические инспекторы труда вправе осуществлять общественный контроль в форме проведения проверок, другие уполномоченные представители профсоюзов — в формах, не связанных с проведением проверок. По результатам контроля нанимателю выдается рекомендация по устранению выявленных нарушений требований по охране труда, коллективного договора (соглашения), который обязан рассмотреть данную рекомендацию и проинформировать профсоюз о результатах ее рассмотрения в установленный в ней срок (ст. 42 Закона об охране труда).

Помимо общественного контроля за соблюдением законодательства об охране труда нанимателями, ст. 17 Закона об охране труда предусматривает обязанность нанимателя по осуществлению контроля за соблюдением требований по охране труда работниками. Порядок осуществления такого контроля регулируется Инструкцией о порядке осуществления контроля за соблюдением работниками требований по охране труда в организации и структурных подразделениях, утвержденной постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 15 мая 2020 г. № 51. Основными задачами такого контроля являются:

- обследование состояния условий труда работников;
- анализ соблюдения требований по охране труда;
- предупреждение производственного травматизма и профессиональных заболеваний;
- выполнение работниками обязанностей по охране труда [20].

Заключение

1. Надзор за соблюдением законодательства об охране труда уполномоченными государствен-

ными органами осуществляется только за деятельностью нанимателей. Например, постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 3 ноября 2025 г. № 128 «О надзоре за правильным и своевременным расследованием, оформлением и учетом несчастных случаев» с 1 января 2026 г. введен надзор за порядком расследования, оформления и учета несчастных случаев на основании изучения Департаментом государственной инспекции труда документов с расследованием таких случаев на предмет их ответственности законодательству [21].

2. Общественный контроль технических инспекторов труда профсоюзов также осуществляется для проверок, как наниматели соблюдают законодательство об охране труда. Такой вывод мы делаем на основании Примерного перечня вопросов, подлежащих изучению при осуществлении общественного контроля техническими инспекторами труда, который является приложением 12 к Положению о технической инспекции труда Федерации профсоюзов Беларуси [22].

Иные уполномоченные представители профсоюзов вправе осуществлять контроль как за соблюдением законодательства об охране труда нанимателями, так и за выполнением требований по охране труда в организации и структурных подразделениях работниками. Такой контроль носит двусторонний характер.

3. В настоящее время ч. 1 ст. 223 ТК и ч. 1 ст. 14 Закона об охране труда одной из гарантий реализации права работника на охрану труда устанавливает надзор за соблюдением законодательства об охране труда. В то же время, помимо надзора за соблюдением этого законодательства, осуществляется также общественный контроль профсоюзами и их представителями. Профсоюзы вправе контролировать как соблюдение законодательства об охране труда, так и выполнение коллективного договора. Таким образом, сфера действия общественного контроля представляет собой не только законодательство об охране труда, но и локальные правовые акты нанимателя.

Несмотря на то что ст. 462 и 463 ТК устанавливают, что надзор за соблюдением законодательства о труде осуществляют только компетентные государственные органы, а контроль проводится только в форме общественного контроля, значение последнего также велико.

В соответствии со ст. 43 Закона об охране труда надзорно-контрольные органы при осуществлении контроля (надзора) за соблюдением законодательства об охране труда взаимодействуют между собой в соответствии с законодательными актами. Такое

взаимодействие предусмотрено в п. 4 Положения о Департаменте государственной инспекции труда Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. № 959, между подразделениями Департамента и профсоюзами. В рамках этого взаимодействия, например в случае невыполнения представления или рекомендации по устранению нарушений актов законодательства, коллективного договора, соглашения по результатам контроля, контролируемый субъект может привлекаться к юридической ответственности по требованию государственного инспектора труда [23].

В Рекомендациях по разработке территориальных систем управления охраной труда, утвержденной приказом Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 28 июня 2021 г. № 66, в качестве одной из задач территориальных систем управления охраной труда закреплено эффективное взаимодействие и сотрудничество в об-

ласти охраны труда местных исполнительных и распорядительных органов с республиканскими органами государственного управления, нанимателями, профессиональными союзами и контролирующими (надзорными) органами по вопросам охраны труда [24].

С учетом изложенного представляется, что гарантией реализации права работника на охрану труда является не только надзор, но и контроль за соблюдением законодательства об охране труда, что необходимо закрепить в актах трудового законодательства.

В результате считаем целесообразным ч. 1 ст. 223 ТК и ч. 1 ст. 14 Закона об охране труда изложить в следующей редакции:

«Для реализации права работника на охрану труда государство осуществляет государственное управление в области охраны труда, надзор и контроль за соблюдением законодательства об охране труда и устанавливает ответственность за нарушение законодательства об охране труда».

Список цитированных источников

1. Смирнов, О. В. Эффективность правового регулирования организации труда на предприятии / О. В. Смирнов. — М. : Юрид. лит., 1968. — 184 с.
2. Семенков, В. И. Охрана труда в СССР: правовые проблемы / В. И. Семенков // Избранные труды (Наследие права). — Мн. : Редакция журнала «Промышленно-торговое право», 2013. — С. 14–215.
3. Скобелкин, В. Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих / В. Н. Скобелкин. — М. : Юрид. лит., 1969. — 183 с.
4. Уржинский, К. П. Трудоустройство граждан в СССР / К. П. Уржинский. — М. : Юрид. лит., 1967. — 142 с.
5. Киселев, Я. Л. Охрана труда по советскому трудовому праву / Я. Л. Киселев. — М. : Госюриздат, 1962. — 222 с.
6. Астапов, Е. И. Правовой институт охраны труда: перспективы развития / Е. И. Астапов // Теоретические и прикладные аспекты современной юридической науки : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., посвящ. памяти проф. В. И. Семенкова, Минск, 11 дек. 2015 г. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол.: С. М. Сивец [и др.]. — Мн. : Ин-т радиологии, 2015. — С. 110–111 с.
7. Семенков, В. И. Правовые особенности дифференциации отношений по обеспечению организационно-управленческой деятельности в сфере охраны труда / В. И. Семенков // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. — Мн. : Белпринт, 2014. — Вып. 4. — С. 521–533.
8. Трудовой кодекс Республики Беларусь : 26 июля 1999 г. № 296-3 : принят Палатой представителей 8 июня 1999 г. : одобр. Советом Респ. 30 июня 1999 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 5 дек. 2024 г. № 46-3 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 16.10.2025).
9. Об охране труда : Закон Респ. Беларусь от 23 июня 2008 г. № 356-3 : в ред. от 17 июля 2023 г. № 300-3 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 16.10.2025).
10. О повышении эффективности контрольной (надзорной) деятельности : Указ Президента Респ. Беларусь от 6 июня 2025 г. № 227 : в ред. от 17 сен. 2025 № 337 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 16.10.2025).
11. Семенков, В. И. Сочетание государственного и договорного регулирования при реализации прав работников в области охраны труда / В. И. Семенков // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. — Мн. : Белпринт, 2014. — Вып. 9. — С. 481–493.
12. Семенков, В. И. Надзор и контроль за охраной труда в СССР / В. И. Семенков // Избранные труды (Наследие права). — Мн. : Редакция журнала «Промышленно-торговое право», 2013. — С. 216–312.
13. Семич, А. В. Что такое надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде и правил по охране труда / А. В. Семич, В. П. Семич // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 12.10.2025).
14. Ковалева, Е. А. Сфера деятельности надзорно-контрольных органов в трудовом праве / Е. А. Ковалева // Трудовое и социальное право. — 2023. — № 4 (48). — С. 28–32.
15. Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г. и 27 фев. 2022 г. — Мн. : Нац. центр законодательства и правовой информации Респ. Беларусь, 2025. — 77 с.

16. Об утверждении типового положения о службе охраны труда организации : постановление М-ва труда и социальной защиты Респ. Беларусь от 30 сент. 2013 г. № 98 : в ред. от 30 апр. 2020 г. № 42 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 16.11.2025).

17. Представление Генеральной прокуратуры Республики Беларусь об устранении нарушений законодательства об охране труда и техники безопасности на предприятиях концерна «Белгоспищепром» / Надзор за исполнением законодательства и законностью правовых актов : сб. норм. актов и документов (Практика прокурорского надзора). — 2014. — Ст. 288–294 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 02.10.2025).

18. Об осуществлении общественного контроля профессиональными союзами : Указ Президента Респ. Беларусь от 6 мая 2010 г. № 240 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 16.10.2025).

19. Положение об общественном инспекторе по охране труда : утв. постановлением Президиума Совета Федерации профсоюзов Беларуси от 25 авг. 2010 г. № 180 : с доп. и изм. от 29 марта 2018 г. № 88 // ОАО «Белсвязьстрой». — URL: <https://bss.by/be/file/ohrana-truda/1.Polojenie-oi.pdf?ysclid=mjсma77h1o978896712> (дата обращения: 16.10.2025).

20. Инструкция о порядке осуществления контроля за соблюдением работниками требований по охране труда в организации и структурных подразделениях : утв. постановлением М-ва труда и социальной защиты Респ. Беларусь от 15 мая 2020 г. № 51 : в ред. от 2 сент. 2024 г. № 72 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 16.10.2025).

21. О надзоре за правильным и своевременным расследованием, оформлением и учетом несчастных случаев : постановление М-ва труда и социальной защиты Респ. Беларусь от 3 нояб. 2025 г. № 128 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 16.10.2025).

22. Положение о технической инспекции труда Федерации профсоюзов Беларуси : утв. постановлением Президиума Совета Федерации профсоюзов Беларуси от 25 авг. 2010 г. № 180 : в ред. от 24 сен. 2025 г. № 153 // Федерация профсоюзов Беларуси. — URL: <https://fpb.1prof.by/katalog-dokumentov/> (дата обращения: 16.11.2025).

23. Положение о Департаменте государственной инспекции труда Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 29 июля 2006 г. № 959 : в ред. от 13 июля 2023 г. № 457 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 16.10.2025).

24. Рекомендации по разработке территориальных систем управления охраной труда : приказ М-ва труда и социальной защиты Респ. Беларусь от 28 июня 2021 г. № 66 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 16.10.2025).

Summary

The article examines the supervisory and control activities for compliance with labor protection legislation based on the works of Viktor Ivanovich Semenov, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Republic of Belarus, Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Belarus, and participant in the Great Patriotic War. The concepts of «supervision» and «control», as well as the bodies that carry out these activities and their scope of operations, are discussed. The article concludes that the guarantee of an employee's right to safe working conditions is not only supervision but also public control over compliance with labor protection legislation, and suggests possible amendments to labor legislation.

Key words: *guarantees, Department of State Labor Inspectorate, protection of labor rights, control, supervision, labor protection, trade union, employee, field of activity.*

Статья поступила в редакцию 27.10.2025