

забезпечення екологічної безпеки: постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80>.

8. Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України : постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. № 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3/97-%D0%B2%D1%80>.

9. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 186. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.

11. Украина заняла 44 место в рейтинге экологической эффективности // РБК – Україна. – Від 28 січня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/rus/news/ukraina-zanyala-44-mesto-reytinge-ekologicheskoy-1453987189.html>.

12. Федосенко Н. У рейтингу екологічної ефективності Україна піднялася з 95-ї до 44-ї сходинки. – Від 29 січня 2016 р. / Н. Федосенко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecotown.com.ua/news/U-reytingu-ekologichnoyi-efektivnosti-Ukrayina-pidnyalasya-z-95-yi-do-44-yi-skhodyny-/>.

13. Гулак О. Шляхи побудови ефективних державних інституцій: виклики сьогодення // Науковий вісник публічного та приватного права № 2, 2015. – С. 11–14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nvppp.in.ua/index.php/vip2>.

УДК 342.9

## СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

Дараганова Н.В., к. ю. н.,  
доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
Київський національний торговельно-економічний університет

У статті розглянуто питання системи управління охороною праці в Україні. З'ясовано, що в адміністративному праві критерієм поділу системи управління охороною праці є диференціація залежно від суб'єктів цього управління. Визначено, що за цим критерієм система управління охороною праці поділяється на державне управління охороною праці та громадське управління охороною праці.

**Ключові слова:** охорона праці, система управління охороною праці, адміністративне право.

В статье рассмотрены вопросы системы управления охраной труда в Украине. Установлено, что в административном праве критерием разделения системы управления охраной труда является дифференциация в зависимости от субъектов этого управления. Определено, что за этим критерием система управления охраной труда подразделяется на государственное управление охраной труда и общественное управление охраной труда.

**Ключевые слова:** охрана труда, система управления охраной труда, административное право.

Daraganova N.V. MANAGEMENT SYSTEM OF LABOUR PROTECTION IN UKRAINE

In the article is devoted to questions of management system of labour protection in Ukraine. It was found that criterion of division of management system of labour protection in Ukraine in administrative law is differentiation according to subjects of this management. For this criterion, management system of labour protection is divided state administration of labour protection and social management of labour protection.

**Key words:** labour protection, management, management system of labour protection, administrative law.

**Постановка проблеми.** В Україні на конституційному рівні закріплено не лише право на працю, тобто можливість кожного громадянина заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується, але й право на належні, безпечні і здорові умови праці (ст. 43). Однак ознакою сучасного етапу розвитку України є загострення проблем, пов'язаних із безпекою діяльності людини та охороною праці. Особливе занепокоєння викликає значний рівень виробничого травматизму та професійних захворювань, що є одним із основних показників стану охорони праці.

Так, згідно з офіційними даними Фонду соціального страхування (далі – Фонд) [1] у 2015 р. робочими органами виконавчої дирекції фонду зареєстровано 4 592 (з них 360 – смертельно) потерпілих від нещасних випадків на виробництві, на яких складено акти за формою Н-1. При цьому фонд встановив, що серед усіх причин нещасних випадків переважають організаційні, після яких вже йдуть психофізіологічні та технічні причини. Наприклад, у 2015 р. організаційні причини склали – 65,0% або 2 987 нещасних випадків, психофізіологічні – 23,6% або 1 082, а технічні – 11,4% або 523 нещасних випадків.

**Ступінь розробленості проблеми.** Над розв'язанням найрізноманітніших питань, пов'язаних із правовим регулюванням охорони праці, працюють в основному представники галузі трудового права, наприклад, Л.П. Амелічева, В.І. Прокопенко, Г.І. Чанишева та інші, тоді як у сфері адміністративного права питання охорони праці є малодослідженими. З сучасних наукових розвідок цих питань, на наш погляд, слід відзначити дослідження О.В. Баклана [2], в якому автор прослідкував еволюцію понять «контроль» і «нагляд» у сфері охорони праці, проаналізував ці поняття та охарактеризував заходи адміністративного примусу в сфері охорони праці.

Зазначене дає підставу стверджувати про актуальність проведення досліджень, спрямованих на визначення та розв'язання проблемних питань у сфері адміністративно-правового регулювання охорони праці в Україні, у тому числі й питань, пов'язаних із дослідженням системи управління охороною праці в Україні, – що й є метою написання цієї статті.

**Виклад основного матеріалу.** Основи національної системи управління охороною праці було закладено на початку 90-х років минулого століття, коли після здобуття Україною незалежності розпочався етап формування та роз-



виту адміністративно-правового регулювання охорони праці в незалежній Україні, та почала формуватися власна модель системи управління охороною праці.

І хоча деякі науковці вважають, що з прийняттям Закону «Про охорону праці» в Україні було створено систему управління охороною праці, яка враховувала досвід багатьох країн світу, та утворено органи, що забезпечують організаційно-методичну роботу з цього питання [3, с. 10], та, на наш погляд, зазначене твердження є певним перебільшенням. Прийняття зазначеного вище закону сприяло лише започаткуванню створення національної системи управління охороною праці. При цьому основні положення, які визначили правові засади побудови та існування всієї національної системи управління охороною праці в Україні, було закладено означеним законом. Саме в цьому законодавчому акті в статтях 37–48 (у редакції Закону України від 14 жовтня 1992 р.) вперше були врегульовані питання державного та громадського управління охороною праці України; визначено структуру цього управління; закладено основи адміністративно-правового статусу органів державного нагляду та громадського контролю у цій сфері.

Лише сьогодні, вважаємо, можна говорити про певну сформованість національної системи управління охороною праці, що аж ніяк не є свідченням її застиглості чи непорушності.

У зв'язку з цим доречним, на наш погляд, навести точку зору Н.Р. Нижник про те, що загалом управлінська стратегія державного розвитку в сучасних умовах не може бути розроблена, як документ із однозначними орієнтирами, що відображають до того ж якісь стабільні процеси. Нові державно-управлінські відносини будуть входити в життя, скоріш за все, поступово, можливо, навіть нерівномірно, але все більше набуваючи форми і змісту, що відповідають історичним, політичним, національно-культурним, виробничим та іншим особливостям українського суспільства. Та при цьому має бути вимірний кожен крок на цьому шляху країни з її традиціями і особливостями» [4, с. 73].

Аналогічно й у сфері охорони праці неможливо раз і назавжди розв'язати всі проблеми. Кожен новий день буде характеризуватися постановкою нових питань, які потребуватимуть нових шляхів та підходів щодо їх розв'язання. І з часу проголошення незалежності України національна система управління охороною праці вже зазнала та продовжує зазнавати суттєвих змін.

Управління у сфері охорони праці є одним із підвидів соціального управління – тобто управління, що здійснюється всередині людського суспільства, і в якому суб'єктом та об'єктом управління постає людина (чи об'єднання людей). Саме ж соціальне управління, за визначенням Ю.М. Старилова, як особливий тип управління, являє собою вплив одних людей на інших головним чином за допомогою інформації з метою впорядкування соціально значимих процесів, забезпечення стабільності, розвитку соціальних систем [5, с. 23].

При цьому саме множинність об'єктів соціального управління впливає й на множинність видів соціального управління. Зокрема Л.В. Коваль за цим критерієм виділяє такі різновиди соціального управління, як: державне управління і самоврядування, громадське та внутрішньо-організаційне (апаратне), економічне й військове, політичне та церковне, сімейне

управління. Кожен із названих видів має автономний характер, оскільки містить свій власний окремий об'єкт управлінського впливу, специфічну правову базу або своєрідний організаційний порядок функціонування, відповідальність тощо [6, с. 24–25].

З точки зору В.Я. Малиновського, соціальне управління, як вищий вид управління, передбачає активні діяльні зусилля соціальних суб'єктів (індивідуальних і колективних), які спрямовуються на упорядкування та організацію процесів спільної колективної діяльності людей, має своє суб'єктно-об'єктне поле, до якого належить діяльність політико-громадських об'єднань, поведінка окремих людей та груп, суспільна праця та економічна діяльність тощо. У своїй сукупності це утворює декілька видів управління, які органічно виходять із влади: політичне; судове; економічне; духовне; корпоративне; сімейне [7, с. 193–194].

У той же час Д.М. Лук'янець обрав критерієм поділу соціального управління такий критерій, як ознака характеру діяльності суб'єктів управління. За цим критерієм науковець поділив соціальне управління на такі види: а) державне управління (суб'єкт управління – держава, її органи); б) самоврядне або муніципальне управління (суб'єкт управління – органи місцевого самоврядування); в) громадське управління (суб'єкт управління – органи громадських організацій), інших об'єднань громадян; г) корпоративне управління (суб'єкт управління – органи господарських товариств та об'єднань підприємств) [8, с. 54–56].

Можна наводити й подальші приклади диференціації соціального управління, що пропонуються у наукових джерелах. Та найбільш узагальнюючою, вважаємо, є позиція С.Г. Стеценка [9, с. 46–47], Ю.П. Битяка [10, с. 7] й інших учених-адміністративістів щодо доцільності поділу соціального управління залежно від суб'єктів управління на два види, а саме на: 1) державне управління, суб'єктами якого виступають органи державної влади та 2) громадське управління (іноді його означають як «суспільне» [11, с. 53]), суб'єктами якого є органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, інші недержавні організації.

За аналогією і система управління охороною праці в Україні, на нашу думку, також складається з двох складових частин залежно від суб'єктів, що здійснюють це управління. До першої складової належить державне управління охороною праці, а до другої – громадське управління охороною праці. Саме такий поділ системи управління охороною праці в Україні, вважаємо, надає змогу найбільш ретельно проаналізувати реальний стан управління у сфері охорони праці в країні та визначити шляхи, спрямовані на його покращення.

Разом із тим варто відзначити й існування інших критеріїв поділу системи управління охороною праці в Україні, й у зв'язку з цим виділення й інших структурних елементів цієї системи.

Найперше, вважаємо, слід відзначити позицію фахівців із галузі «Охорона праці», які проводять структурування системи управління охорони праці залежно від рівнів, на яких здійснюється це управління. Класично, за загальною тенденцією, таких рівнів науковці налічують чотири, хоча деякі науковці вважають, що їх п'ять.

Зокрема, на думку К.Н. Ткачука, Д.В. Зеркалова, К.К. Ткачука, Л.О. Мітюк, Ю.О. Полукаро-

ва, управління охороною праці умовно має три основних центри, які саме і здійснюють комплексне управління охороною праці, це: держава (Кабінет Міністрів України; галузеві міністерства; державні наглядові органи; органи виконавчої влади та самоврядування); роботодавці (власники підприємств чи уповноважені ними особи; керівники структурних підрозділів та служби охорони праці підприємств); працівники (трудові колективи підприємств; профспілки; уповноважені трудових колективів; комісії з охорони праці підприємств). При цьому в усіх цих центрах (держава, роботодавці та працівники) управління охороною праці може здійснюватися на декількох рівнях, а саме, на: 1) загальнодержавному (національному); 2) регіональному; 3) галузевому; 4) виробничому (рівень підприємства) [12, с. 13–14]. Аналогічна позиція й В.І. Шевченка, який визначає, що управління охороною праці здійснюється на: державному, регіональному, галузевому рівнях та на рівні підприємства (підприємств) [13, с. 62], В.І. Голінька [14, с. 15–17], С.М. Богомаз-Назарової, А.І. Ткачука, С.О. Кононенка [15, с. 17] та інших.

У свою чергу, В.І. Заїченко, зазначаючи, що система управління охороною праці – це багаторівнева, багаторівнева система, включає до цієї системи такі рівні управління охороною праці, як: 1) міністерство – галузь (керівництво, відділ охорони праці, науково-технічний відділ); 2) об'єднання – комбінати (керівництво, відділ охорони праці, науково-технічний відділ); 3) виробничі підприємства, організації (керівництво, відділ або служба охорони праці, науково-технічний відділ); 4) цехи, відділення, філії (керівництво, інженер з охорони праці, спеціалісти); 5) робоче місце (виконавець-керівник лінійних служб, працівники). А сама система управління охороною праці є сукупністю суб'єкта та об'єкта управління, які на підставі комплексу нормативної документації проводять цілеспрямовану, планомірну діяльність із метою забезпечення здорових, безпечних і високопродуктивних умов праці [16, с. 23]. Додамо, що аналогічне визначення поняття «система управління охороною праці» подають і вчені-економісти, які визначають систему управління охороною праці, як сукупність суб'єкта та об'єкта управління, які на підставі комплексу нормативної документації проводять цілеспрямовану, планомірну діяльність із метою забезпечення здорових, безпечних і високопродуктивних умов праці [17, с. 329].

Зазначимо, що легального визначення системи управління охороною праці основний у сфері охорони праці закон – Закон України «Про охорону праці» (в редакції закону від 21 листопада 2002 р., з наступними змін. і доп.) не подає. Не визначає цей закон і структури системи управління охороною праці в Україні, хоча в ст. 13 «Управління охороною праці та обов'язки роботодавця» і зазначено, що роботодавець зобов'язаний створити на робочому місці в кожному структурному підрозділі умови праці відповідно до нормативно-правових актів, забезпечити додержання вимог законодавства щодо прав працівників у галузі охорони праці, і з цією метою роботодавець має забезпечити функціонування системи управління охороною праці. Тобто, є згадка про наявність системи управління охороною праці.

Визначення системи управління охороною праці, як і вимоги щодо її структуризації, подано в Положенні про систему управління охоро-

ною праці на підприємствах електроенергетики від 09 лютого 2015 р. № 73 та Положенні про систему управління охороною праці у рибному господарстві України від 27 червня 2012 р. № 376, розроблених з урахуванням нового національного стандарту України – ДСТУ OHSAS 18001:2010 «Системи управління гігієною та безпекою праці. Вимоги» [18], а також вимог Рекомендацій Держгірпромнагляду щодо побудови, впровадження та удосконалення системи управління охороною праці від 07 лютого 2008 р. (далі – Рекомендації).

Аналіз зазначених вище документів дозволяє зробити узагальнення поданого в них поняття «система управління охороною праці» – це частина загальної системи управління підприємства, що провадиться з метою розробки та запровадження політики підприємства у сфері охорони праці та підвищення рівня безпечності виконання робіт на підприємстві, зменшення, запобігання чи усунення впливу небезпечних чинників і керування ризиками, пов'язаними з небезпеками. У цьому значенні це поняття застосовують переважно економісти.

Крім того, з аналізу змісту цих документів випливає, що створення системи управління охороною праці визначається в основному на рівні підприємства/суб'єкта господарювання, тобто на виробничому рівні (крім рибного господарства, де це поняття застосовують ще й на рівні галузі). А враховуючи те, що норми зазначених вище Рекомендацій, як і національного стандарту України ДСТУ OHSAS 18001:2010, поширюються на всі підприємства, установи, організації, на яких використовується наймана праця незалежно від форми власності та виду діяльності, то можна зробити висновок про те, що цими нормативно-правовими актами визначено як загальне положення про те, що впровадження системи управління охороною праці має здійснюватися саме на виробничому рівні (крім рибного господарства, де цю систему визначають на виробничому та галузевому рівнях). Тобто, простежуються певні відмінності між вищевикладеною позицією науковців, які розглядають систему управління охороною праці не лише на виробничому рівні, а вважають, що ця система охоплює не менш як чотири рівні – загальнодержавний (національний); регіональний; галузевий і виробничий, та позицією щодо визначення і структуризації системи управління охороною праці, яка викладена в означених нормативних актах.

Відповідно і структуризація системи управління охороною праці згідно з вимогами цих документів також відбувається на рівні суб'єкта господарювання, тобто виробничому рівні. Як встановлено у п. 3 зазначених Рекомендацій, структура, завдання системи управління охороною праці, порядок взаємодії структурних підрозділів з питань охорони праці, періодичність і порядок внутрішніх перевірок, відповідальність керівників служб та підрозділів, а також і працівників мають бути викладені в Положенні про систему управління охороною праці підприємства, затвердженому наказом або розпорядженням, або в постанові з якості, якщо на підприємстві функціонує система якості.

**Висновки.** Отже, поняття «система управління охороною праці» сьогодні використовується в різних значеннях.

По-перше, це поняття використовується вченими, що працюють у галузі «Охорона праці».





Їх узагальнююча позиція полягає у наступному – система управління охороною праці є сукупністю суб'єкта та об'єкта управління, які на підставі комплексу нормативної документації проводять цілеспрямовану, планомірну діяльність із метою забезпечення здорових, безпечних і високопродуктивних умов праці. По-друге, поняття «система управління охороною праці» визначено нормативно-правовими актами, що діють у сфері охорони праці. Цими документами встановлено, що система управління охороною праці – це частина загальної системи управління підприємства, що провадиться з метою розробки та запровадження політики підприємства у сфері охорони праці та підвищення рівня безпечності виконання робіт на підприємстві, зменшення, запобігання чи усунення впливу небезпечних чинників і керування ризиками, пов'язаними з небезпеками. У такому ж значенні це поняття застосовують учені-економісти. А, по-третє, з точки зору адміністративного права поняття «система управління охороною праці», вважаємо, можна визначити як сукупність державних та недержавних суб'єктів управління охороною праці, що здійснюють регулюючий вплив у межах адміністративного права на відповідні об'єкти управління з метою впорядкування, забезпечення стабільності, розвитку та ефективності функціонування охорони праці в Україні.

Відповідно, що залежно від того, де, в якій галузі науки буде використовуватися термін «система управління охороною праці», по-різному буде відбуватися і структуризація цієї системи.

Так, у галузі «Охорона праці» науковці класично налічують чотири рівні, на яких здійснюється управління охороною праці: загальнодержавний (національний), регіональний, галузевий та виробничий (рівень підприємства). З точки зору вчених-економістів структуризація системи управління охороною праці традиційно розглядається на виробничому рівні в межах підприємства.

Тоді як в адміністративному праві, на відміну від зазначених вище видів класифікації, критерієм поділу системи управління охороною праці є диференціація залежно від суб'єктів цього управління. За цим критерієм система управління охороною праці в Україні, вважаємо, поділяється на дві взаємозалежні, об'єднані спільною ознакою частини: 1) державне управління охороною праці та 2) громадське управління охороною праці.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Аналіз страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за 2015 рік. [Електронний ресурс] / Фонд соціального страхування. – Режим доступу : <http://www.social.org.ua>.

2. Баклан О.В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус у сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України) України : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. к. ю. н. : сп. 12.00.07 – Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право / О.В. Баклан. – Київ, 2002. – 16 с.

3. Охорона праці : європейські і міжнародні стандарти та законодавство України (порівняльний аналіз) : науково-практичний посібник : у двох томах: Том 1 / За ред. д. ю. н., проф. В.С. Венедіктова. – Харків-Київ, 2006. – 680 с.

4. Нижник Н.Р. Поняття, сутність та принципи адміністративної реформи в Україні / Н.Р. Нижник // Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи / [За заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук]. – К. : вид-во «Молот», 2009. – 73 с.

5. Адміністративное право : учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 816 с.

6. Адміністративне право : курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі., 1998. – 3-є вид. – 208 с.

7. Малиновський В. Я. Державне управління / В. Я. Малиновський // Словник термінів і понять з державного управління. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.

8. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах : Том 1. Загальна частина / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.

9. Адміністративне право України : навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.

10. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

11. Адміністративне право України : навчальний посібник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. – Київ : Істина, 2008. – 216 с.

12. Державне управління охороною праці : монографія / [К.Н. Ткачук, Д.В. Зеркалов, К.К. Ткачук, Л.О. Мітюк, Ю.О. Полукаров]; За редакцією К.Н. Ткачука. – К. : «Основа», 2013. – 348 с.

13. Шевченко В.І. Правові питання охорони праці : навч. посібник / В.І. Шевченко. – Харків : ХНАМГ, 2004. – 184 с.

14. Голінько В.І. Основи охорони праці : підручник / В.І. Голінько; М-во освіти і науки України; Нац. гірн. ун-т. – 2-ге вид. – Д. : НГУ, 2014. – 271 с.

15. Охорона праці в галузі. Курс лекцій : навчальний посібник / С.М. Богомаз-Назарова, А.І. Ткачук, С.О. Кононенко. – Кіровоград: РВЦ КДПУ ім. В. Винниченка. – 2012. – 144 с.

16. Заїченко В.І. Курс лекцій із дисципліни «Охорона праці в галузі» / В.І. Заїченко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. – Х. : ХНУМГ, 2014. – 160 с.

17. Чубань В.С. Вдосконалення механізму управління охороною праці в органах та підрозділах Міністерства надзвичайних ситуацій України / В.С. Чубань, Ю.М. Горбаченко, Т.М. Кришталь // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2012. – Вип. 22. – Ч. 1. – 329 с.

18. Про затвердження національного стандарту України ДСТУ OHSAS 18001:2010 та скасування чинності пробного національного стандарту України ДСТУ-П OHSAS 18001:2006 : наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики. [Електронний ресурс] // Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.