

УДК 35.085.6

Г. М. БІЛА

ОРГАНІЗАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДОТРИМАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

Розглянуто організаційну складову діяльності Державної інспекції України з питань праці. Проаналізовано основні проблеми забезпечення ефективного контролю за дотриманням законодавства у сфері праці. Зроблено висновок щодо необхідності утворення єдиної інтегрованої інспекції праці.

Ключові слова: законодавство про працю, державна політика, інспекція праці, механізми вдосконалення.

In the article the organizational component of the State Department of Labor of Ukraine. The basic problem of ensuring effective enforcement of labor legislation. The conclusion on the need for formation of a single integrated inspection work.

Key words: labor law, public policy, the inspection work, mechanisms to improve.

Законодавчими актами, що регулюють трудові відносини, українська держава прагне захистити задеклароване в Конституції право громадян на працю, на безпечні умови праці тощо. Сучасна нормативна база трудових правовідносин складається з понад 120 законів та значної кількості підзаконних актів і, на думку фахівців Національного інституту стратегічних досліджень, відрізняється надзвичайною зарегульованістю, відсутністю гнучкості, ефективного правозастосування [9, с. 22]. Як відзначають експерти, має місце парадоксальне поєднання в межах однієї моделі ринку праці, з одного боку, жорстких, законодавчо зафіксованих правил та, з іншого – неформальних домовленостей, які дозволяють ці правила обходити [Там же, с. 24].

Попри зменшення протягом останніх двох десятиліть кількості промислових підприємств Україна продовжує залишатися країною з надзвичайно високим рівнем виробничого травматизму та виробничої смертності. Наприклад, за перше півріччя 2010 р. на підприємствах тільки Харківської області сталося 12 випадків виробничого травматизму зі смертельними наслідками, а за аналогічний період 2009 р. – 16 випадків [3]. Важливою є не тільки фіксація випадків травматизму, але й визначення їх причин. Так, аналіз ситуації із виробничим травматизмом зі смертельними наслідками протягом 2008 р. показав, що 65,4 % таких випадків сталися з організаційних причин, 23,2 % – з технічних, а 11,4 % – з вини самого працівника [8].

До наведених проблем можна віднести і недостатньо ефективне управління з боку державних органів виконавчої влади. Функції контролю за тими чи іншими складовими трудової діяльності розосереджені між чотирма установами, а проблема створення єдиної інтегрованої інспекції праці, як це є в більшості європейських країн, залишається не вирішеною. Отже, необхідно погодитись із В. Онищуком, який ще в 2008 р. відзначав, що Міністерство праці та соціальної політики не є тим органом, який здатен ефективно координувати, розробляти та відслідковувати роботу щодо реалізації державної політики у сфері праці [Там же].

В. Антропов на прикладі вибраних країн ЄС досліджує становлення системи соціального захисту робітників, що постраждали внаслідок нещасних випадків на виробництві [2]. Такий практично не досліджений вітчизняними науковцями аспект, як вимірювання вартості життя працюючої особи, розглядає М. Дрозд [5]. У контексті соціального захисту аналізує становище працівників на підприємствах України В. Болюбах [4]. На прикладі закордонного досвіду вивчає проблеми забезпечення безпечних умов праці Д. Зеркалов [6]. Важливі фактичні дані містяться у звітах вітчизняних і закордонних установ про проведені соціологічні дослідження та статистичні обстеження [13; 14].

Метою статті є аналіз ефективності чинних організаційних механізмів державної політики забезпечення дотримання законодавства про працю.

На сьогодні в Україні значного поширення набули такі явища, як недотримання умов безпечної праці, неформальна зайнятість, виплата зарплатні у “конвертах”, порушення норм тривалості та оплати праці тощо. Таке становище спричинене дією цілої низки чинників економічного, соціального, демографічного та навіть ментального характеру. У результаті має місце економія на належній охороні праці з боку роботодавців, низький рівень самозбережувальної поведінки з боку працівників, низька культура виробництва, що призводить до перманентного порушення ст. 158, 162, 171, та 173 чинного Кодексу законів про працю України [7].

Характеризуючи ситуацію станом на кінець 2010 р., фахівці НДІ соціально-трудових відносин наголошували, що працеворонна система державного менеджменту, з одного боку, надмонополізована Держгірпромнаглядом, а з іншого – розпорощена між відомствами: умови праці – за Мінпраці, дотримання трудового законодавства – за Держнаглядпраці, гігієна праці – за МОЗ України, стимулювання роботодавців до покращання умов праці – за фондом від нещасних випадків.

Про важливість даної проблеми свідчить і те, що питання створення безпечних умов праці, розвитку соціального страхування розглянуто у Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 р., яка була затверджена Кабінетом Міністрів України у 2006 р. Зокрема, в цьому документі передбачено, серед іншого, таке:

- створити умови праці, що сприяють творчому розвитку працівників, збереженню їх фізичного та психічного здоров'я;

- упровадити на виробництві зі шкідливими умовами праці новітні технології, які забезпечуватимуть усунення або зменшення їх негативного впливу на здоров'я працівників;

- забезпечити координацію роботи органів виконавчої влади і громадських організацій, які здійснюють нагляд за умовами праці;

- створити умови для відновлення здоров'я працівників, передусім тих, що зайняті на важких роботах і на роботах зі шкідливими і небезпечними умовами праці [11].

Проте аналіз ситуації показує, що вищенаведені положення продовжують залишатися важливою метою для органів державної виконавчої влади, яка на сьогодні повною мірою не досягнута. Наприклад, у березні 2010 р. представники Федерації профспілок України справедливо наголошували, що, “прикриваючись фінансово-економічною кризою і відсутністю коштів, більшість роботодавців систематично не виконує в належних обсягах заходів із поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища” [10]. Як наслідок, Україна продовжує

залишатися державою з порівняно високим рівнем смертельного травматизму на виробництві. Зокрема, відповідно до статистичних даних МОП, у країнах з ринковою економікою щорічно на 23,5 тис. працюючих припадає один нещасний випадок зі смертельним наслідком, а в Україні – один на 11 тис. працюючих [12, с. 63].

Підтвердження тому, що українці порівняно менше задоволені умовами своєї праці, зокрема її безпечністю, знаходимо і в матеріалах соціологічних досліджень (табл.).

Таблиця

Розподіл відповідей на питання: наскільки вірним є твердження, що робота, яку Ви виконуєте, пов'язана із ризиком для Вашого здоров'я або Вашої безпеки?

<i>Відповіді, %</i>	<i>Зовсім не вірно</i>	<i>Вірно в невеликій мірі</i>	<i>Досить вірно</i>	<i>Зовсім вірно</i>	<i>Запитання не має відношення до респондента</i>	<i>Немає відповіді</i>	<i>Середній бал</i>
<i>Країна</i>							
Велика Британія	25,9	10,3	3,5	2,8	57,3	0,0	1,61
Німеччина	21,9	12,7	2,9	1,0	61,2	0,1	1,56
Польща	12,9	9,0	6,0	5,6	65,7	0,3	2,13
Угорщина	18,8	13,2	7,7	1,4	51,0	7,8	1,80
Україна	13,0	7,9	7,0	7,5	61,9	1,2	2,25
Франція	21,5	11,0	6,4	6,2	47,9	7,0	1,94

Як бачимо, робота українців, за їх власною оцінкою, є більш небезпечною ніж представників деяких європейських держав при тому, що за виключенням Угорщини, в усіх наведених країнах розташовані потужні підприємства вугільної, гірничо-рудної та металургійної промисловості, які традиційно є найбільш травмонезбезпечними [13, с. 52].

Очевидною проблемою, що перешкоджає об'єктивному оцінюванню стану охорони праці та дотримання відповідного законодавства, є недосконале статистичне забезпечення. Зокрема, за статистикою рівень виробничого травматизму в Україні є порівняно низьким. Наприклад, у країнах з розвинутою економікою травму на виробництві отримує протягом року кожен п'ятидесятий працівник, у той час як в Україні – кожен шестисотий [12, с. 64].

Проте неефективна діяльність органів влади в частині нагляду за дотриманням законодавства про працю призводить до того, що випадки травматизму не реєструються і на облік не беруться. Наголошуючи на неприпустимості такого становища, представники Федерації профспілок України підкреслюють і соціальний аспект цих неправомірних дій, відзначаючи, що приховування виробничих травм залишає травмованих без належного соціального захисту, а сім'ї загиблих – без матеріальних відшкодувань [10]. Окремою групою ризику в контексті піднятої проблеми є неформально працевлаштовані особи, кількість яких досягає 6,8 млн осіб [9, с. 5].

Однією з причин, яка обумовила негативні процеси у сфері соціально-трудових відносин, охорони, умов і безпеки праці, значною мірою є те, що безпрецедентна за масштабами і темпами реформа, яка здійснювалась протягом останніх років у всіх галузях економіки країни, не супроводжувалась комплексним підходом до реформування і впровадження нових методів управління та єдиної національної політики у сфері праці, як того вимагає світовий досвід, сконцентрований у ратифікованих Україною конвенціях МОП № 150 про адміністрацію праці: роль, функції та організація, № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі та № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві.

В Україні функції державної інспекції праці покладено на Державну інспекцію України з питань праці, яка є самостійною юридичною особою у складі Міністерства соціальної політики України, та її територіальні органи, які є самостійними юридичними особами, підпорядкованими лише Держінспекції з питань праці.

Державні інспектори праці здійснюють державний контроль за додержанням підприємствами, установами, організаціями всіх видів діяльності та фізичними особами, які використовують найману працю, законодавства про працю (крім питань охорони праці) та загальнообов'язкове державне соціальне страхування з таких основних питань:

- укладення та розривання трудових договорів, оформлення трудових правовідносин;

- устанавлення робочого часу та часу відпочинку;

- дотримання вимог у сфері оплати праці, гарантій і компенсацій;

- дотримання трудової дисципліни та матеріальної відповідальності працівників;

- укладання галузевих і регіональних угод, колективних договорів і виконання передбачених ними норм і гарантій;

- дотримання гарантій у сфері трудових відносин у разі банкрутства та приватизації підприємств;

- забезпечення прав і пільг у сфері праці щодо дітей, жінок, молоді, інвалідів та інших категорій громадян, які потребують соціального захисту;

- відшкодування роботодавцем шкоди, заподіяної працівникові каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, пов'язаним із виконанням ним трудових обов'язків;

- надання застрахованим особам матеріальних і соціальних послуг, установлених законодавством про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з нещасним випадком на виробництві та професійним захворюванням, які спричинили втрату працездатності; тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; у разі безробіття.

У цілому у сфері контролю державних інспекторів праці перебуває близько 1,2 млн суб'єктів господарської діяльності, які мають статус юридичної особи та використовують найману працю, та близько 1,5 млн фізичних осіб – суб'єктів господарської діяльності, які не мають статусу юридичної особи та використовують найману працю.

Міжнародна практика свідчить, що важлива роль у формуванні та реалізації державної політики у сфері праці належить національним інспекціям праці. Особливо підкреслюється важливість функцій інспекторів праці як агентів з

контролю та правозастосування та, одночасно, як дослідників і координаторів тих процесів, які відбуваються у сфері праці.

Важко виокремити, яка роль інспекторів праці є більш важлива: забезпечення правозастосування та додержання норм; дослідження та координація розробки нових правил та норм відповідно до нових умов економічної діяльності суб'єктів господарювання; сприяння “трипартизму” та соціальному діалогу, насамперед, на місцевому та регіональному рівні.

Для системи інспекції праці ці та інші тенденції вже мають або будуть мати найближчим часом різні але важливі наслідки, багато з яких ще не усвідомлені належним чином. Органи державної влади, об'єднання профспілок і роботодавців, наукові й громадські організації та, насамперед, керівники різних контролюючих органів, покликаних забезпечувати гідні та безпечні умови праці, вже сьогодні зобов'язані глибоко аналізувати і розуміти дії різних сил, які впливають на економічні, соціальні, екологічні та технологічні зміни. Вони мають використовувати всі можливості для того, щоб швидко, гнучко та передбачливо вирішувати нові завдання, що виникли. Об'єктивні обставини змусять відмовитись від негнучких і вузьких підходів, що базуються на якійсь одній спеціалізації наглядової діяльності, а саме правова, технічна, медична чи соціальна. Обмеженість ресурсів системи інспекції праці призведе до необхідності належним чином інтегрованого бачення розвитку інспекції праці, усвідомлення та розуміння факторів, які впливають та сприяють забезпеченню гідних і безпечних умов праці.

Конференція, присвячена інтегрованим системам інспекції праці у світі, яка проходила в Люксембурзі 9 – 11 березня 2005 р., ухвалила Остаточні висновки “Єднання понад розбіжності: про необхідність створення інтегрованої системи інспекції праці”. На жаль, в Україні, вони не були належним чином сприйняті, хоча й були розглянуті 24-25 листопада 2005 р. на Міжнародній конференції на тему “Шляхи підвищення ефективності здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю в Україні та міжнародний досвід функціонування інтегрованих систем інспекцій праці”.

У визначенні Люксембурзької конференції під інтегрованою інспекцією праці розуміється цілісна, узгоджена і разом з тим гнучка концепція, яка має містити такі елементи: адміністративна інтеграція, процедурна інтеграція, та технічна інтеграція або багатогранність діяльності. Конференція визнала правильним і рекомендувала державам – членам МОП розробити національні плани дій зі створення інтегрованої системи інспекції праці. Суспільні інститути таких держав мають сприяти становленню ролі інспекції праці в реалізації “Порядку денного гідної праці для всіх працівників, у тому числі й зайнятих у неформальному секторі економіки”. Таке сприяння має йти, насамперед, шляхом оприлюднення й розповсюдження відповідної інформації, а також забезпечення навчання інспекторів праці ефективним методам всебічної оцінки умов виробничого середовища.

Політика стосовно інспекції праці на міжнародному й національному рівні, за визначенням учасників Люксембурзької конференції, повинна стосуватись усіх функцій, важливих для безпеки, здоров'я та добробуту працівників, у тому числі й таких невідкладних питань, як рівноправність, гендер, праця дітей, насильство на роботі, трудящі-мігранти, ВІЛ/СНІД, інфекційні захворювання, робоча сила, що старіє, та

інших аналогічних питань, а не тільки вирішувати традиційні проблеми охорони праці.

Зазначимо, що реформування виконавчої влади, яке триває в нашій державі за ініціативи Президента, на даний момент якісно не позначається на системі охорони праці. Так, відповідно до Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” було утворено: Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державну інспекцію техногенної безпеки України, Державну інспекцію України з питань праці [1]. При цьому перші два органи підпорядковуються Міністру надзвичайних ситуацій, а третій – Міністру соціальної політики. Наскільки ефективним буде такий розподіл, покаже час, адже на даний момент триває визначення обов’язків і повноважень кожного з наведених органів. Проте можна відзначити, що питання створення єдиної, інтегрованої не тільки за назвою, але й за реальним змістом інспекції праці продовжує залишатися актуальним.

Відкритим залишається питання і щодо ролі громадських організацій у забезпеченні трудових прав громадян, зокрема, Федерації профспілок України, Конфедерації роботодавців України тощо. У контексті оновлення вітчизняного законодавства, перспектив прийняття нового Трудового кодексу України, очевидно необхідною є і активізація роботи Національної тристоронньої соціально-економічної ради.

Погодимось із фахівцями в тому, що одним з перспективних напрямків удосконалення системи охорони праці, захисту трудових прав громадян може бути створення окремих “трудових судів”. Проте введення в дію такого механізму передбачає масштабну підготовчу роботу, об’єднання зусиль роботодавців, державних органів виконавчої та законодавчої влади, професійних спілок, тощо.

Література:

1. Указ Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 р. № 1085. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>

2. *Антропов В.* Соціальна заштита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы / В. Антропов. – М. : Экономика, 2006. – 271 с.

3. Безопасность труда находится в поле жесткого контроля власти // Харківська обласна державна адміністрація. – Режим доступу : <http://www.kharkivoda.gov.ua>

4. *Болюбах В. В.* Соціальний захист працівників на підприємствах / В. Болюбах // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 3. – С. 154–157.

5. *Дрозд М.* Оцінка вартості життя: стислий аналіз проблеми / М. Дрозд // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 2. – С. 180–187.

6. *Зеркалов Д.* Стан безпеки праці в світі / Д. Зеркалов // Охорона праці. – 2008. – № 11. – С. 31–33.

7. Кодекс законів про працю України // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=322-08&p=1294570014862093>

8. Парламентські слухання “Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян”, 10 грудня 2008 р. // Верховна Рада України. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1012108.htm

9. *Пищуліна О. М.* Системні вади ринку праці України та пріоритети його

реформування. Аналітична доповідь / О. Пищуліна, О. Коваль, О. Кочеміровська. – К. : НІСД, 2010. – 47 с.

10. Праця в Україні: необхідність якісних змін для суспільної ефективності та гідного життя. Національна профспілкова доповідь Президенту України В. Ф. Януковичу, березень 2010 р. // Офіційний веб-портал ФПУ. – Режим доступу : http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2411&Itemid=2&lang=uk

11. Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 26. – С. 161.

12. *Хижняк Л. М.* Соціальна безпека у сфері праці як потенціал усталеного розвитку підприємства (регіону, країни) / Л. М. Хижняк, Г. М. Біла // Механізми забезпечення соціальної безпеки на рівні регіону: практика реалізації : [монографія] / за ред. В. Г. Бульби, А. В. Мелякова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – С. 58–73.

13. Ukraine and Europe: Outcomes of International Comparative Sociological Survey. – Kyiv, 2007. – 142 p.

14. World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond. International Labour Office. – Geneva: ILO, 2010. – 299 p.

Надійшла до редколегії 11.01.2010 р.