

Державне управління

охороною праці в Україні: дискусійні питання



Н. В. Дараганова

кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного та господарського права ВНЗ «Національна академія управління»

У статті розглянуті питання, пов'язані з аналізом поняття «охороною праці», та питання державного управління охороною праці в Україні. Установлено, що питання державного управління охороною праці, як і питання нагляду та контролю у цій сфері, є предметом правового регулювання галузі адміністративного права.

Ключові слова: охороною праці, державне управління, адміністративне право.

В статье исследованы вопросы, связанные с анализом понятия «охрана труда», а также вопросы государственного управления охраной труда в Украине. Установлено, что вопросы государственного управления охраной труда, как и вопросы надзора и контроля в этой сфере, являются предметом правового регулирования отрасли административного права.

Ключевые слова: охрана труда, государственное управление, административное право.

In the article is devoted to the questions of concept «labour protection» and also is devoted to the questions of state administration by the labour protection in Ukraine. It has been established that the questions of state administration by a labour protection, and

also questions of supervision and control in this sphere are the object of the legal regulation of the administrative law.

Keywords: *labour protection, state administration, administrative law.*

Відповідно до положень статті 43 Конституції України, в нашій державі закріплюється як право на працю, – а саме можливість кожного громадянина заробляти собі на життя працюю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується, так і право на належні, безпечні та здорові умови праці. При цьому держава взяла на себе обов'язок щодо створення умов для повного здійснення громадянами права на працю, у т. ч. щодо охорони праці. Адже, як зазначила Л. П. Амелічева, однією з визначальних передумов належної реалізації і захисту конституційного права людини на безпечні та здорові умови праці в Україні є якісне й ефективне здійснення правового забезпечення безпеки праці кожного [1, с. 3].

Проте ознакою сучасного етапу розвитку України є загострення проблем, пов'язаних з 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, за даними Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України (далі – Фонд) [2], у 2013 р. робочими органами виконавчої дирекції Фонду зареєстровано 9221 потерпілих від нещасних випадків на виробництві (з них 528 – смертельно); складено 5861 акт розслідування причин виникнення хронічних професійних захворювань. При цьо-

му Фонд встановив, що серед всіх причин нещасних випадків переважають організаційні, після яких вже йдуть психофізіологічні та технічні причини. Наприклад, у 2013 році організаційні причини склали 68 % або 6238 нещасних випадків, психофізіологічні – 20 % або 1844 нещасних випадків, технічні – 12 % або 1139 нещасних випадків.

Зазначене дає підставу стверджувати про актуальність проведення досліджень, спрямованих на визначення та розв'язання проблемних питань у сфері правового регулювання охорони праці в Україні, у т. ч. й питань, пов'язаних з управлінням охороною праці в Україні, – що й поставлено за мету цієї статті.

При цьому питаннями охорони праці займаються фахівці різних галузей науки: медицини, токсикології, хімії, психології, епідеміології, ергономіки тощо. Над вирішенням найрізноманітніших завдань, пов'язаних з правовим регулюванням охорони праці, працюють і юристи – як представники галузі трудового права, так і представники кримінального, адміністративного та інших галузей права: Л. П. Амелічева, О. В. Баклан, У. П. Бек, Г. М. Біла, В. С. Венедиктов, С. І. Горденко, М. О. Дей, Г. І. Красних, В. І. Прокопенко, Г. І. Чанишева та ін. З урахуванням того, що організаційні причини є основними серед всіх інших причин нещасних випадків останнього періоду в Україні, акцент у цій статті поставлено на управлінську, адміністративну складову такого комплексного явища, як охорона праці.

Відмітимо, що засади адміністративно-правового регулювання питань, пов'язаних з реалізацією громадянами свого конституційного права на охорону праці, закладено насамперед в Законі України «Про охорону праці» (жов-

тень 1992 р.) [3], зокрема у розд. VI «Державне управління охороною праці», розд. VII «Державний нагляд і громадський контроль за охороною праці», розд. VIII «Відповідальність за порушення законодавства про охорону праці».

При цьому підкреслимо, що, на нашу думку, питання щодо державного управління охороною праці, а також нагляду та контролю у цій сфері, як і питання адміністративної відповідальності, входять до предмета правового регулювання саме галузі адміністративного права. І, як вірно відзначає У. П. Бек, твердження про те, що складовою інституту охорони праці трудового права вважають також норми, пов'язані з організацією, плануванням і фінансуванням заходів з техніки безпеки та виробничої санітарії, та норми, що визначають організацію нагляду і контролю за дотриманням законодавства з охорони праці, є далеко не безспірними. А така функція, як планування, притаманна лише органам державного управління і передбачена лише адміністративно-правовими нормами. Зазначене стосується й норм про нагляд і контроль. Справді, інститут охорони праці повинен включати в себе лише ті норми, які безпосередньо встановлюють, регулюють, забезпечують здійснення діяльності, спрямованої на захист здоров'я працівників від шкідливих виробничих факторів і не потрібно у цей інститут включати норми, що належать до інших правових інститутів [4, с. 43-44], інших галузей права, зокрема й норми, що стосуються питань державного управління охороною праці, які є предметом правового регулювання галузі адміністративного права.

Також відзначимо, що відповідно до норм ст. ст. 31-35 Закону України

«Про охорону праці», державне управління охороною праці здійснюють: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Зокрема, до сфери компетенції Кабінету Міністрів України віднесено: забезпечення проведення державної політики в галузі охорони праці; подання на затвердження Верховною Радою України загальнодержавної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища; спрямування і координація діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо створення безпечних і здорових умов праці та нагляду за охороною праці тощо. До повноважень міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в галузі охорони праці належать: проведення єдиної науково-технічної політики в галузі охорони праці; розробка і реалізація галузевих програм поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища за участю профспілок; здійснення методичного керівництва діяльністю підприємств галузі з охорони праці; укладення з відповідними галузевими профспілками угоди з питань поліпшення умов і безпеки праці; участь в опрацюванні та перегляді нормативно-правових актів з охорони праці тощо.

Місцеві державні адміністрації у межах відповідних територій зобов'язані: забезпечити виконання законів та реалізацію державної політики в галузі охорони праці; формування та забезпечення виконання цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого

середовища, а також заходів з охорони праці у складі програм соціально-економічного і культурного розвитку регіонів; забезпечення соціального захисту найманих працівників, зокрема зайнятих на роботах зі шкідливими та небезпечними умовами праці, вжиття заходів щодо проведення атестації робочих місць на відповідність нормативно-правовим актам з охорони праці і т. ін. Повноваження в сфері охорони праці мають і органи місцевого самоврядування, які: затверджують цільові регіональні програми поліпшення стану безпеки, умов праці та виробничого середовища, а також заходи з охорони праці у складі програм соціально-економічного і культурного розвитку регіонів; приймають рішення щодо створення комунальних аварійно-рятувальних служб для обслуговування відповідних територій та об'єктів комунальної власності тощо.

Та, з урахуванням того, що не лише «вузьке» розуміння державного управління може мати місце у галузевих державно-управлінських дослідженнях, а залежно від дослідницьких потреб можуть залучатися й деякі аспекти ширшого бачення державно-управлінських явищ, і державне управління в цілісному вигляді або у вигляді своїх окремих функцій, форм, методів та інших елементів змісту в тому чи іншому обсязі здійснюється державними органами, що належать до різних гілок державної влади [5, с. 9-14], до системи державного управління охороною праці в Україні ми також віднесли: Верховну Раду України, прокуратуру та суди.

Зокрема, Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади, згідно з Конституцією України (ст. 85), має повноваження щодо: прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення змін

до нього; контроль за його виконанням; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля тощо, у т. ч. й щодо охорони праці. Також у Верховній Раді України утворено Комітет з питань соціальної політики та праці [6], до предмета відання якого належать й питання, пов'язані з охороною праці. Для прикладу, 23 жовтня 2013 р. цей Комітет провів «круглий стіл» на тему: «Щодо намірів об'єднання Державної служби зайнятості України з Державною інспекцією України з питань праці», де було проаналізовано питання щодо об'єднання цих служб та прийнято рішення рекомендувати Кабінету Міністрів України утриматися від вжиття заходів щодо об'єднання цих служб до моменту отримання висновків МОП та узгодження їх зі сторонами соціального діалогу [7].

Усі зазначені вище органи державної влади та місцевого самоврядування відіграють важливу роль у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони праці і складають систему державного управління охороною праці в Україні. Та основними органами державної влади, діяльність яких пов'язана з безпосередньою реалізацією державної політики у сфері охорони праці в Україні, вважаємо, сьогодні є: Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд України) [8] та Державна інспекція України з питань праці (Держпраці України) [9].

Засади правового статусу цих органів встановлено положеннями Конституції України, Кодексу законів про працю України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримі-

нального кодексу України, законами України «Про охорону праці», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, що спричинили втрату працездатності», «Про оплату праці», «Про відпустки» тощо, а також міжнародними договорами та угодами.

При розгляді статусу цих державних органів насамперед зазначимо, що, як встановив О. В. Петришин, особливість юридичної природи державно-владного повноваження полягає в тому, що воно є своєрідним «правобов'язком», або «владним» правом, спрямованим на виконання покладеного за посадою обов'язку, повинно бути завжди конкретним за змістом і законодавчо обмеженим за обсягом [10, с. 132]. Зазначене вочевидь стосується й таких органів, як Держгірпромнагляд України та Держпраці України, права яких також є не лише правами, а й обов'язками, – тобто т. зв. «правобов'язками».

Так, Держгірпромнагляд України є центральним органом виконавчої влади, що входить до системи органів виконавчої влади та забезпечує реалізацію державної політики з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду, охорони надр та державного регулювання у сфері безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення.

До основних завдань цього органу належать такі: 1) реалізація державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, здійснення державного гірничого нагляду, охорони надр, промислової безпеки у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, державного ринкового нагляду у межах сфери своєї від-

повідальності, а також внесення пропозицій щодо її формування; 2) здійснення комплексного управління у сфері промислової безпеки, охорони праці, а також контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; 3) організація та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань: промислової безпеки, охорони праці, безпечного ведення робіт юридичними та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю; геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, а також використання і переробки мінеральної сировини; безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення; безпечного проведення робіт з утилізації звичайних видів боєприпасів, ракетного палива та вибухових матеріалів військового призначення; трубопровідного транспорту, функціонування ринку природного газу та діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки і потенційно небезпечними об'єктами.

Для виконання покладених на цей орган завдань Держгірпромнагляд України має й право: безперешкодно здійснювати заходи державного нагляду суб'єктів господарювання, а також об'єктів виробництва фізичних осіб у присутності роботодавця або його представника з питань додержання законодавства, що належать до компетенції цього органу; визначати обсяги та періодичність проведення заходів державного нагляду (контролю) у межах компетенції; одержувати від ро-

ботодавців і посадових осіб письмові чи усні пояснення, висновки експертних обстежень, аудитів, матеріали та інформацію з відповідних питань, звіти про рівень і стан профілактичної роботи, причини порушень законодавства та про вжиття заходів щодо їх усунення; здійснювати комплексні перевірки за участю інших органів державного нагляду; видавати у визначеному порядку обов'язкові до виконання приписи (розпорядження) про усунення порушень і недоліків у сфері промислової безпеки, охорони праці, геологічного вивчення, використання, охорони надр та безпечної експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки; притягати у межах компетенції до адміністративної відповідальності посадових осіб, працівників і громадян за порушення законодавства тощо.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Держгірпромнагляду України, та обговорення найважливіших напрямів діяльності цього органу утворена колегія Держгірпромнагляду України. Так, у січні 2014 року на колегії цього органу була заслухана та обговорена доповідь «Про підсумки роботи Держгірпромнагляду за 2013 рік», за результатами якої було прийнято рішення, зокрема щодо: забезпечення у межах компетенції контролю за виконанням заходів, запропонованих урядовою комісією за результатами розслідування групового нещасного випадку, що стався 6 серпня 2013 р. на ПАТ «КОНЦЕРН СТИРОЛ»; встановлення жорсткого контролю за діяльністю інженерно-лікарських комісій на вугільних шахтах, за виконанням графіків проведення щорічних медичних оглядів працівників, зайнятих на підземних роботах, та якістю їх проведення; організації проведення семінарів-нарад щодо

безпечного виконання сезонних робіт (весняно-польових та зернозбиральних) в агропромисловому виробництві, щодо здійснення й інших заходів [11].

Держпраці України також є центральним органом виконавчої влади. Цей орган забезпечує реалізацію державної політики з питань: нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; на випадок безробіття в частині призначення нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

До повноважень Держпраці України належить: 1) здійснення державного нагляду та контролю за додержанням роботодавцями законодавства про працю з питань трудових відносин, робочого часу та часу відпочинку, нормування праці, оплати праці, надання гарантій і компенсацій, пільг для працівників, які поєднують роботу з навчанням, дотримання трудової дисципліни, умов праці жінок, молоді, інвалідів, надання пільг і компенсацій за важкі та шкідливі умови праці, забезпечення спеціальним одягом, спеціальним взуттям, засобами індивідуального захисту, мийними та знешкоджувальними засобами, молоком і лікувально-профілактичним харчуванням; проведення обов'язкових медичних оглядів працівників певних категорій; дотримання режимів праці та ін-

ших норм законодавства; 2) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням роботодавцями вимог законодавства про пільги і компенсації працівникам, зайнятим на роботах зі шкідливими умовами праці; 3) здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про зайнятість населення з питань дотримання прав громадян під час прийому на роботу та працівників під час звільнення з роботи; використання праці іноземців та осіб без громадянства; наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця; дотримання прав і гарантій стосовно працевлаштування громадян, що мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню тощо.

Отже, чинними нормативно-правовими актами встановлено, що Держгірпромнагляд України створено для забезпечення реалізації державної політики з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду, охорони надр та державного регулювання у сфері безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, а Держпраці України – для забезпечення реалізації державної політики з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю і зайнятість населення та інших, пов'язаних із зазначеною функцією питань. І на основі порівняння повноважень цих органів державної виконавчої влади, що встановлені чинними нормативно-правовими актами, можна було б зробити висновок про те, що питання охорони праці входять лише до сфери компетенції Держгірпромнагляду України, тоді як Держпраці України здійснює забезпечення реалізації державної політики з питань нагляду та контро-

лю за додержанням законодавства про працю загалом.

Разом з тим при розгляді питання про наявність у цих органів повноважень, пов'язаних з забезпеченням реалізації державної політики у сфері охорони праці, слід враховувати й положення доктрини, – те, що в науці трудового права вже є достатньо усталеними положення про розгляд поняття «охорона праці» у вузькому та в широкому розумінні. При цьому у вузькому розумінні поняття «охорона праці» застосовують лише для визначення одного з інститутів трудового права, що регулює відносини з охорони життя, здоров'я та працездатності шляхом установаження безпечних і нешкідливих умов праці: це і норми, які закріплюють технічні правила, стандарти з охорони праці, санітарно-гігієнічні вимоги до умов виробництва та виробничого середовища, і норми, що забезпечують нейтралізацію шкідливого впливу виробничих факторів на працівників, і норми про розслідування та облік нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань. На відміну від цього вузького розуміння, поняття «охорона праці» у широкому сенсі є всією сутністю трудового права. Справді, немає жодного інституту трудового права, який би, в широкому його розумінні, не був би спрямований на охорону праці та збереження життя і здоров'я працівників [12, с. 232]. Отже, охорону праці загалом можна розглядати синонімом всього трудового права, всіх його інститутів.

І якщо досліджувати правовий статус Держгірпромнагляду України та Держпраці України через призму розгляду поняття «охорона праці» у широкому та вузькому розумінні, то можна прийти до висновків про те, що обидва ці органи держав-

ної виконавчої влади забезпечують реалізацію державної політики України у сфері охорони праці. При цьому Держгірпромнагляд України забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони праці у вузькому розумінні поняття «охорона праці» – проводить розслідування та веде облік аварій і нещасних випадків, які підлягають спеціальному розслідуванню, аналізує їх причини, готує пропозиції щодо запобігання таким аваріям і випадкам; здійснює контроль за своєчасністю та об'єктивністю розслідування нещасних випадків на виробництві, їх документальним оформленням та обліком, виконанням заходів з усунення причин нещасних випадків тощо. А Держпраці України забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони праці у широкому розумінні цього поняття – здійснює державний нагляд та контроль за додержанням роботодавцями законодавства про працю з питань трудових відносин, робочого часу та часу відпочинку, нормування праці, оплати праці тощо.

Враховуючи зазначене вище, можна зробити такі висновки.

Твердження про те, що складовою інституту охорони праці трудового права є норми, пов'язані з організацією, плануванням, фінансуванням охорони праці, питання організації нагляду і контролю за дотриманням законодавства з охорони праці, на наш погляд, є безпідставними. Вважаємо, що питання щодо державного управління охороною праці, а також нагляду та контролю, як і питання адміністративної відповідальності у цій сфері, входять до предмета правового регулювання галузі адміністративного права.

З урахуванням того, що не лише «вузьке» розуміння державного управління може мати місце у галузевих

державно-управлінських дослідженнях, а залежно від дослідницьких потреб можуть залучатися й деякі аспекти ширшого бачення державно-управлінських явищ, до системи державного управління охороною праці в Україні ми віднесли: Верховну Раду України; прокуратуру; суди; Кабінет Міністрів України; Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд України); Державну інспекцію України з питань праці (Держпраці України); а також міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування – в частині наданих їм повноваженням щодо охорони праці.

Особливість юридичної природи державно-владного повноваження полягає в тому, що воно є своєрідним «правообов'язком», або «владним» правом, спрямованим на виконання покладеного обов'язку. Зазначене вочевидь стосується й таких органів, як Держгірпромнагляд України та Держпраці України, права яких також є не лише правами, а й обов'язками, – тобто т. зв. «правообов'язками».

Дослідження правового статусу Держгірпромнагляду України та Держпраці України через призму розгляду поняття «охорона праці» у широкому та вузькому розумінні дало підставу прийти до висновків про те, що обидві ці органи державної виконавчої влади забезпечують реалізацію державної політики України у сфері охорони праці. При цьому Держгірпромнагляд України забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони праці у вузькому розумінні поняття «охорона праці», тоді як Держпраці України забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони праці у широкому розумінні цього поняття.

Список використаної літератури

1. *Амелічева Л. П.* Забезпечення безпеки праці як умови трудового договору : авто-реф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Л. П. Амелічева ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 19 с.
2. Аналіз страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за 2013 р. [Електронний ресурс] / Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. – Режим доступу : <http://www.social.org.ua>
3. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 р. № 2694-ХІІ [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
4. *Бек У. П.* Юридична природа норм, що регулюють охорону праці [Електронний ресурс] / У. П. Бек // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 43-44. – Режим доступу : <http://irbis-nbuv.gov.ua>
5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
6. Про комітети Верховної Ради України сьомого скликання : постанова Верховної Ради України № 11-VII від 25 грудня 2012 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
7. Щодо намірів об'єднання Державної служби зайнятості України з Державною інспекцією України з питань праці : «круглий стіл» від 23 жовтня 2013 р. [Електронний ресурс] / Комітет з питань соціальної політики та праці. – Режим доступу : <http://komspir.rada.gov.ua>
8. Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 408/2011 [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
9. Положення про Державну інспекцію України з питань праці, затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 386/2011 [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
10. *Петришин О. В.* Державна служба і її види. Державний службовець, посадова особа / О. В. Петришин // Загальна теорія держави і права / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – С. 132.
11. Рішення Колегії Держгірпромнагляду України № 1 від 29 січня 2014 р. «Про підсумки роботи Держгірпромнагляду за 2013 рік та завдання про подальше вдосконалення наглядової діяльності у сфері промислової безпеки та охорони праці» [Електронний ресурс] / Держгірпромнагляд України. – Режим доступу : <http://dnop.gov.ua>
12. *Бек У.* Багатоаспектність поняття охорона праці / У. Бек // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Вип. 57. – С. 232.