

ПОНЯТТЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ: АДМІНІСТРАТИВНИЙ АСПЕКТ

Н.В. Дараганова

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
ВНЗ «Національна академія управління»*

Постановка проблеми. Згідно з вимогами Конституції України, ст. 43, у нашій країні закріплюється не лише право на працю – тобто можливість заробляти собі на життя працюю, яку громадянин вільно обирає або на яку він вільно погоджується, але й право громадян на належні, безпечні і здорові умови праці, створення яких є обов'язком української держави. Проте сучасний етап розвитку нашої країни характеризується загостренням багатьох питань, пов'язаних як з працею у цілому, так і з охороною праці, зокрема. Так, у 2013 р. Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України зареєстровано 9221 потерпілих від нещасних випадків на виробництві, з них 528 – смертельно. При цьому, якщо протягом останніх п'яти років в Україні спостерігається певна позитивна динаміка щодо зниження виробничого травматизму, то ситуація щодо професійних захворювань залишається нестабільною, а їх рівень високим – у 2013 р. було складено 5861 актів розслідування причин виникнення хронічних професійних захворювань, що, у порівнянні з 2012 р., свідчить про збільшення кількості професійних захворювань на 4,4%, або на 249 випадків [1].

Через те, на нашу думку, актуальним є проведення досліджень, спрямованих на визначення та розв'язання найрізноманітніших питань у сфері охорони праці в Україні, враховуючи й те, що загалом питаннями охорони праці займаються фахівці різних галузей науки: медицини, токсикології, хімії, психології, епідеміології, економіки, ергономіки та інших галузей науки, у тому числі й юристи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Відзначимо, що розробкою сучасних питань правового регулювання охорони праці займаються представники різних галузей права – трудового, кримінального, адміністративного, цивільного тощо, такі як: Л.П. Амелічева, О.В. Баклан, У.П. Бек, Г.М. Біла, В.С. Венедиктов, С.І. Горденко, М.О. Дей, Г.І. Красних, Г.І. Чанишева та ін. Разом з тим, враховуючи те, що в цій статті акцент поставлено на управлінську, адміністративну складову такого комплексного явища, яким є охорона праці, слід відзначити й про майже повну відсутність у науці адміністративного права сучасних досліджень цього питання.

Метою цієї статті є аналіз такого багатогранного явища, яким є поняття «охорона праці» в правовій науці; дослідження поняття «охорона праці» з позиції адміністративного права та виявлення кола питань досліджуваного поняття, що підпадають під дію норм правового регулювання цієї галузі права.

Основні результати дослідження. При розгляді поняття «охорона праці», вважаємо, насамперед слід відзначити, що попри висловлювання науковцями тези про багатоаспектність терміна «охорона праці», який сприймається водночас як соціальне, економічне та правове явище, виключно важливе для забезпечення гармонійного розвитку кожного індивідуума, процвітання суспільства і держави [2, с. 53], при розгляді поняття охорони праці як правової категорії більшість науковців розглядають цю багатоаспектність лише в контексті галузі трудового права. При цьому насамперед ці дослідники відзначають, що охорона праці є одним із інститутів трудового права.

Наприклад, О. Мірошниченко вважає, що інститут охорони праці є одним із визначальних інститутів трудового права [3, с. 81].

На думку П.О. Ізюти, охорона праці як інститут трудового права представлена сукупністю правових норм, що регулюють відносини по забезпеченню безпечних та здорових умов праці, а також спеціальних умов праці жінок, неповнолітніх, інвалідів та осіб, які працюють на роботах зі шкідливими, важкими і небезпечними умовами праці. Право на охорону праці є складовим елементом трудових прав людини і поширюється на всіх без виключення осіб, які працюють на підприємствах, установах, організаціях України [4].

В.О. Чорнобровка висуває тезу про те, що під поняттям «охорона праці» розуміють широку систему соціальних та правових норм, заходів та засобів, що спрямовані насамперед на захист прав та інтересів трудящих, збереження трудових ресурсів працюючих. Охорона праці має за мету убезпечити здоров'я працівників від виробничого впливу негативних факторів і небезпеки та забезпечити їм здорові умови праці [5, с. 145].

А. Неверова є прихильницею позиції, за якою поняття «охорона праці» має розглядатися як комплексний інститут, при цьому ця обставина зумовлена такими характеристиками. По-перше, охорона праці регулює певну групу суспільних відносин, що є предметом трудового права. Внаслідок цього охорона праці як комплексний інститут охоплює певну специфічну групу норм, спрямованих на збереження життя і здоров'я працівників, і при цьому немає необхідності у виділенні спеціальних засобів і способів правового регулювання, бо застосування методів, що використовуються у трудовому праві, є достатнім. По-друге, визначення охорони праці як системи збереження життя і здоров'я працівників у процесі трудової діяльності, що охоплює різні заходи, дає змогу говорити, що інститут охорони праці охоплює правові, соціально-економічні, організаційно-технічні, санітарно-гігієнічні, лікувально-профілактичні, реабілітаційні та інші норми [6, с. 255].

Позицію щодо наявності в трудовому праві такого інституту, як охорона праці, поділяють і інші представники галузі трудового права, у тому числі В.І. Прокопенко, Ю.П. Дмитренко, В.С. Венедиктов та інші.

Таким чином, поняття «охорона праці» насамперед можна розглядати з позиції того, що охорона праці є одним із інститутів галузі трудового права, який можна визначити як сукупність правових норм, що регулюють відносини щодо забезпечення безпечних та здорових умов праці, спрямованих на збереження життя і здоров'я працівників.

До цього ж додамо і те, що й легальний термін «охорона праці» у чинному законодавстві також вживається у такому ж його значенні. Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р., охорона праці – це система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності. Крім цього, при вивченні нормативної дисципліни «Охорона праці» також застосовують саме це значення терміну «охорона праці». Наприклад, Я.О. Серіков визначає термін «охорона праці» як систему правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів і засобів, спрямованих на охорону здоров'я і працездатності людини в процесі трудової діяльності [7, с. 11], аналогічно цей термін визначають й інші науковці з охорони праці.

Проте, на відміну від цього вузького розуміння, яке застосовують не лише юристи – фахівці з трудового права, але й науковці, що працюють у галузі науки «Охорона праці», в трудовому праві існує й поняття «охорона праці» у широкому сенсі, яке в такому розумінні уособлює в собі всі норми трудового права, є всією його сутністю. 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 [8, с. 232]. За влучним висловом А. Неверової, охорона праці стосується всіх інститутів трудового права, пронизуючи «невидимою ниткою» все трудове законодавство. Це пояснює наявність норм, що стосуються охорони праці в широкому значенні, в різних інститутах трудового права. Зазначені обставини також зумовлені тим, що трудове законодавство було створено саме для охорони праці та тривалий час виконувало тільки це призначення [9, с. 258-259]. Відтак, у широкому розумінні, охорону праці можна розглядати як поняття, що уособлює в собі весь масив норм трудового права, всіх його інститутів.

До того ж, охорону праці визначають і принципом трудового права. Так, Ю. П. Дмитренко, до основних принципів трудового права відніс і принцип безпеки праці – тобто створення безпечних умов праці на виробництві, дотримання правил техніки безпеки праці тощо [10, с. 103]. Цю тезу підтримують й інші науковці.

При цьому необхідно наголосити, що термін «охорона праці» застосовують не лише в галузі трудового права, але, як уже зазначалось, і в інших галузях права та навіть в інших галузях науки. Отже, як відзначив У. Бек, сьогодні вже сформована сукупність правових норм, яку можна вважати надшироким розумінням охорони праці. Ці норми належать до різноманітних галузей права, але об'єднані однією метою і завданнями – зберегти життя, здоров'я і працездатність працівника в процесі виконання ним своїх трудових обов'язків.

Ці норми є предметом вивчення навчальних курсів з охорони праці, тісно переплетені з нормами трудового права, що визначають професійну безпеку і можуть позначатися єдиним поняттям охорони праці в надширокому його розумінні. Розглядаючи теоретичні аспекти поняття охорони праці, не можна зігнорувати надшироке його розуміння, оскільки ця група норм володіє специфічними змістовними особливостями, які доповнюють і роблять цілісною характеристику такого юридичного явища, як «охорона праці» [8, с. 232–233].

Таким чином, загалом поняття «охорона праці» можна розглядати в різних значеннях. По-перше, у вузькому – у цьому значенні поняття «охорона праці» розглядається як один із інститутів трудового права, як головна категорія галузі «Охорона праці», у цьому ж значенні термін «охорона праці» визначив і законодавець. По-друге, охорону праці у широкому розумінні можна розглядають як поняття, що уособлює в собі весь масив норм трудового права, всіх його інститутів. По-третє, охорону праці визначають принципом трудового права. А, по-четверте, охорона праці має ще й т.з. «надшироке» значення, враховуючи те, що насправді норми охорони праці є предметом вивчення та розгляду не лише юридичних, але й інших наук. Та слід підкреслити, що ця сукупність норм сформувалась саме на рівні законодавства, а не на рівні галузі права, у тому числі й трудового права. Бо, як встановив В. Д. Ткаченко, під системою законодавства умовно, згідно з термінологією, що склалася в навчальній літературі, розуміють усю систему чинних взаємодіючих нормативно-правових актів. У більш повному обсязі це поняття може бути визначене як форма існування права, спосіб надання юридичного значення нормам права, засіб їх організації та поєднання в конкретні статті, нормативні приписи, нормативно-правові акти, інститути і галузі законодавства [11, с. 267].

Досліджуючи поняття охорони праці, слід також відзначити й про наявність в юридичній науці проблем, пов'язаних зі змістом поняття «охорона праці», його структуруванням та конкретизацією питань, що входять до цієї категорії, а також про можливість їх бути врегульованими певною галуззю права.

Так, у науці трудового права достатньо типовою є точка зору про те, що інститут охорони праці охоплює правові норми, які регулюють: організацію охорони праці на підприємстві; розроблення та прийняття інструкцій з охорони праці; здійснення заходів щодо індивідуального захисту від виробничих травм і професійних захворювань; охорону праці жінок, неповнолітніх та інвалідів; нагляд і контроль за додержанням норм із охорони праці; відповідальність працівників, зокрема роботодавців, за порушення норм з охорони праці [12, с. 229–230].

При цьому, як вірно, на нашу думку, підмітив У. П. Бек, твердження про те, що складовою інституту охорони праці трудового права також є норми, пов'язані з організацією, плануванням і фінансуванням заходів з техніки безпеки та виробничої санітарії, а також і норми, що визначають організацію нагляду та контролю за дотриманням законодавства з охорони праці, є далеко не безспірними. 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 [13, с. 43–44.], або інших галузей права. І, наприклад, саме норми цивільного права регулюють питання щодо відшкодування шкоди, завданої каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я або у разі смерті потерпілого. Так само, лише нормами кримінального права встановлено кримінальну відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону праці, якщо це порушення заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого чи спричинило загибель людей або інші тяжкі наслідки. Так само, лише нормами адміністративного права врегульовані питання щодо державного управління охороною праці, державного нагляду та контролю за охороною праці щодо застосування адміністративної відповідальності за порушення законодавства про охорону праці.

Зазначені питання охорони праці не входять і не можуть входити автоматично до предмету трудового права тільки на підставі того, що законодавець визначив їх в одному законодавчому акті – Законі України «Про охорону праці», у Розділі VI «Державне управління охороною праці», Розділі VII «Державний нагляд і громадський контроль за охороною праці», Розділі VIII «Відповідальність за порушення законодавства про охорону праці». Трудове право, предметом якого є трудові відносини, а також і деякі інші, тісно пов'язані з ними відносини (за класичною схемою), або індивідуальні та колективні трудові відносини (за більш сучасними науковими розробками), не може перебирати до себе питання, що не входять до предмету його регулювання, і які трудове право ні своїми нормами, ні своїми засобами в принципі не може врегулювати.

Як встановив С. С. Алексєєв, при вказівці на галузь права можна відзначити цілий ряд її ознак: у кожній з галузей є «свій предмет», тобто особлива площина громадського життя, особливий вид однорідних суспільних відносин – конституційних, трудових, земельних, по соціальному забезпеченню та ін.; кожна з галузей має «своє законодавство»; свій особливий юридичний режим, тобто метод регулювання, що характеризує те як, яким способом – через дозволи, заборони, зобов'язання – здійснюється юридичне регулювання [14, с. 44–45].

Проте на відміну від трудового права, саме предмет адміністративного права становлять суспільні відносини, пов'язані, з: 1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньо-організаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; 3) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; 4) здійсненням іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; 5) здійсненні правосуддя у формі адміністративного судочинства, і зміст яких об'єктивно потребує правового врегулювання за допомогою специфічних методів та механізмів [15, с. 26–25]. При цьому такі категорії як «державне управління», «державний контроль», «нагляд», «адміністративна відповідальність», і особливо категорія «державне управління», не лише розкриваються в адміністративному праві, але й є домінуючими у ньому.

Висновки. З урахуванням наведеного вище, вважаємо, що:

1) поняття «охорона праці» можна розглядати в різних значеннях: у вузькому значенні поняття «охорона праці» розглядається як один із інститутів трудового права, як головна категорія галузі «Охорона праці», у цьому ж значенні термін «охорона праці» визначив і законодавець; у широкому розумінні охорону праці можна розглядати як поняття, що уособлює в собі весь масив норм трудового права, всіх його інститутів; охорона праці розглядається і як принцип трудового права; охорона праці має ще й т.з. «надшироке» значення, враховуючи те, що норми охорони праці є предметом вивчення та розгляду не лише галузі трудового права, але й інших галузей права, у тому числі й адміністративного, а також і інших галузей науки;

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

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за 2013 рік [Електронний ресурс] / Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. – Режим доступу : <http://www.social.org.ua>.

2. *Івчук Ю.Ю.* Правове визначення поняття «охорона праці» / Ю.Ю. Івчук // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету ім. Г.С. Сковороди «ПРАВО». – Вип. 18. – 2012. – С. 53.

3. *Мірошниченко О.* Проблеми правового регулювання охорони праці на сучасному етапі / Оксана Мірошниченко // Юридична України. – 2009. – №1(73). – С. 81.

4. *Ізуїта П.О.* Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки: Автореф. дис. ... кандидата юридичних наук: 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / П. О. Ізуїта / Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 18 с.

5. *Чорнобровка В.О.* Поняття та значення охорони праці в Україні / В.О. Чорнобровка // Європейські перспективи. – № 3. – ч. 3. – 2012. – С. 145.

6. *Неверова А.* Поняття і структура інституту охорони праці / А. Неверова // Вісник Львівського університету. – Серія юридична. – 2013. – Вип. 58. – С. 255.

7. *Серіков Я.О.* Основи охорони праці: Навч. посібник для студентів вищих закладів освіти / Я.О. Серіков. – Харків, ХНАМГ, 2007. – 227с.

8. *Бек У.* Багатоаспектність поняття охорона праці / У. Бек // Вісник Львівського університету. – Серія юридична. – 2013. – Вип. 57. – С. 232.

9. *Неверова А.* Поняття і структура інституту охорони праці / А. Неверова // Вісник Львівського університету. – Серія юридична. – 2013. – Вип. 58. – С. 258-259.

10. *Дмитренко Ю.П.* Трудове право України: Підручник / Ю.П. Дмитренко. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 624 с.

11. *Ткаченко В.Д.* Система законодавства і її співвідношення з системою права / В.Д. Ткаченко // Загальна теорія держави і права / За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – 432 с.

12. *Обушенко О.М.* Співвідношення інституту охорони праці з іншими інститутами трудового права України / О.М. Обушенко // Публічне право. – № 2(10). – 2013. – С. 229–230.

13. *Бек У.П.* Юридична природа норм, що регулюють охорону праці [Електронний ресурс] / У.П. Бек // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 41–48. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2013_2_9.pdf.

14. *Алексеев С.С.* Право: азбука – теорія – філософія: опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев – М. : Статут, 1999. – 712 с.

15. *Писаренко Н.Б.* Предмет адміністративного права / Н. Б. Писаренко // Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

Дараганова Н.В. Поняття охорони праці: адміністративний аспект

У статті розглянуті питання, пов'язані з аналізом багатогранної категорії «охорона праці»; досліджено поняття «охорона праці» з позиції адміністративного права та виявлено коло питань, що підпадають під дію норм правового регулювання галузі адміністративного права.

Ключові слова: охорона праці, адміністративне право.

Дараганова Н.В. Понятие охраны труда: административный аспект

В статье рассмотрены вопросы, связанные с анализом многогранной категории «охрана труда»; исследовано понятие «охрана труда» с позиции административного права и выявлено круг вопросов, которые попадают под действие норм правового регулирования области административного права.

Ключевые слова: охрана труда, административное право.

Daraganova N.V. Concept of labour protection: administrative aspect

In the article is devoted to the questions of many-sided category «labour protection»; the author investigated the concept «Labour protection» from position of administrative law and educed the row of questions that get under the action of norms of the legal adjusting area's of administrative law.

Keywords: labour protection, administrative law.

Стаття надійшла до редакції 11.02.2014.