

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.2.15>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ВИМОГ ОХОРОНИ ПРАЦІ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Мельник-Лимонченко О.,
*аспірант Київського національного
економічного університету імені Вадима Гетьмана*
<https://orcid.org/0000-0001-7975-0135>
oksana.melnyk90@gmail.com

Мельник-Лимонченко О. Адміністративно-правовий контроль за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці у країнах Європейського Союзу.

Стаття присвячена питанням здійснення адміністративно-правового контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці у країнах Європейського Союзу. Наголошено, що універсального органу, котрий би здійснював власне лише контрольні функції щодо забезпечення праці, у ЄС не створено; натомість, на національних рівнях країн-членів контрольні повноваження у досліджуваній сфері реалізуються, як правило, цілими системами органів і служб. Підкреслено, що основною характеристикою національних організаційно-правових систем здійснення контролю за дотриманням норм охорони праці є взаємодія між державним та громадським сектором, що, в кінцевому результаті, виражається у добре налагодженому та продуктивному соціальному діалозі. Наголошено, що заздалеку не в усіх країнах-членах обов'язковим елементом державної системи охорони праці є соціальне (публічне, імперативне) страхування від нещасного випадку на виробництві, виробничого травматизму та професійних захворювань, що не лише дає додаткову впевненість працівникові у своєму майбутньому в разі виробничого форс-мажору, але й залучає страхові структури у процес контролю за станом дотримання норм охорони праці як повноцінної контролюючої інституції. Підкреслено, що заходи з удосконалення контролю у сфері дотримання трудового законодавства та вимог охорони праці прямо пов'язані з широким запровадженням міжнародних норм здійснення аудиту охорони праці та найкращих іноземних практик вже сьогодні привело до використання ризико-орієнтованого підходу у вітчизняній діяльності контролюючих органів, що робить її більш результативною. Контролюючі функції відповідних державних інституцій хоча й продовжують мати важливе значення у процесі якісного забезпечення охорони праці у ЄС, однак, усе більш домінуючих позицій набуває профілактичний та просвітницький функціонал органів державної влади у сфері охорони праці. Зазначено, що саме ці характерні засади повинні стати «відправними точками», основоположними засадами у процесі адаптації українського законодавства та повсякденної практики у сфері контролю за забезпеченням охорони праці до норм та стандартів ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, адміністративне право, механізм трудові права, охорона праці, нагляд, контроль, громадянський контроль, органи місцевого самоврядування.

Melnyk-Lymonchenko O. Administrative and legal control over compliance with labor legislation and labor protection requirements in states of the European Union.

The paper is dedicated to issues on the implementation of the Administrative and legal control over compliance with labor legislation and labor protection requirements in states of the European Union. There is stressed, the universal body which implements only control functions on labor provision, is not established in the EU; instead, as a rule, whole systems of authorities and services carry out the control in the researched field on the national level of member-states. There is outlined, the main feature of national organizational and legal systems of control over compliance with labor legislation and labor protection requirements is an interaction between the state and public sectors. It expresses in the successful and productive social dialogue.

There is emphasized, the social (public, imperative) insurance against accidents at work, occupational injuries and occupational diseases are obligative components of the state labor protection system almost in all member-states. These components both provide additional confidence of employee for the future industrial force majeure and involve insurance companies in the control over compliance with labor legislation and labor protection requirements as a full-fledged supervisory institution. There is stressed, measures on improving control in the field of the compliance with labor legislation and labor protection requirements are related directly to wide implementation and practical use of risk-oriented principles; and implementation of international norms on labor protection audit as well as the best foreign practice have already led to applying risk-oriented approach in the activities of domestic controlling authorities. Despite the significant role of control functions of appropriate state institutions for qualitative provision of labor protection in the EU, preventive and educational functions of state authorities in the field of the labor protection arise. There is mentioned, these peculiarities have to become “start points” and basic principles of adaptation of Ukrainian legislation and daily practice in the field of control over compliance with labor legislation and labor protection requirements to statements and standards of the European Union.

Key words: European Union, administrative law, labor rights mechanism, labor protection, supervision, control, public control, self-government authorities.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Безпечні умови праці на виробництві становлять найважливіший об'єкт діяльності органів контролю за дотриманням трудового законодавства. У сучасних умовах це набуває особливої значущості, оскільки сфера трудових правовідносин є ґрунтом для різноманітних порушень власниками і посадовими особами підприємств. В ЄС створена складна багатосуб'єктна система контролю, що спирається на тісну взаємодію та підтримку як політичних, так і демократичних структур спільноти. Сьогодні охорона праці на теренах Європейського Союзу набуває особливої актуальності, оскільки концепція Єдиного спільного ринку створила усі передумови для вільного руху трудових ресурсів у межах країн-членів [1].

З огляду на такий стан речей стає цілком зрозуміло, чому питання охорони праці у межах ЄС постало так гостро.

В ЄС створена складна багатосуб'єктна система контролю, що спирається на тісну взаємодію та підтримку як політичних, так і демократичних структур спільноти. Керуючим блоком контролю є політичні інститути Євросоюзу, які здійснюють управління в інтересах всієї спільноти і забезпечують ефективне функціонування його політико-правової системи. Суб'єктами контролю є також держави-члени, юридичні та фізичні особи, юридична «залученість» яких формує ієрархічну будову контролю та автономність рівнів його організації. Це сприяє процесу передачі інформації з одного рівня на інший, підвищуючи ефективність контролю [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. У зв'язку із зазначеним, дослідження адміністративно-правового регулювання контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці є актуальним і потребує науково-теоретичного аналізу як цілісного правового явища. Питання нагляду та контролю неодноразово були предметом наукових пошуків видатних вчених в галузі права. Серед них можна виділити праці В.С. Андрєєва, О.М. Бандурки, В.М. Гаращука, Л.М. Давиденка, В.В. Жернакова, Ю.М. Коршунова, М.В. Косюти, Л.І. Лазор, Р.З. Лівшиця, Л.Я. Островського, А.Є. Пашерстника, О.С. Пашкова, В.І. Прокопенка, В.П. Сілаєва, В.М. Скобелкіна, О.І. Ставцевої, П.Р. Ставицького, Л.О. Сироватської, Н.М. Хуторян, О.І. Шебанової, О.Н. Яришиша та інших.

Мета статті є компаративіський аналіз здійснення адміністративно-правового контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці у країнах Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Взаємний політичний контроль європейських і національних структур влади гармонізує сумісність їх управлінського впливу та усуває дисбаланси у відносинах, поєднуючи федеративні і національно-суверенні інтереси в єдину європейську політику.

Передача функцій контролю в руки громадськості призводить до якісних змін самого правового регулювання, а участь демократичних структур ЄС в контрольній діяльності підвищує рівень довіри до влади та її легітимність.

Із метою якнайефективнішого вирішення питання контролю та у своєму прагненні створити практично рівні умови праці та збереження життя й здоров'я для громадян країн-членів Союзу, які

з тих чи інших причин вимушені працювати за межами батьківщини, наднаціональні структури продемонстрували єдність і змогли виробити спільний уніфікований концептуальний підхід до охорони праці. Загальноєвропейська концепція охорони праці базується на принципах пріоритетності заходів з охорони праці та забезпечення максимально можливого захисту в передбачуваних умовах робочого середовища [3].

Забезпечувати дотримання та реалізацію на практиці цих концептуальних принципів покликаний Європейський Орган Праці, котрий є постійною структурою з річним бюджетом біля 50 млн. євро та зі штатом працівників чисельністю 140 осіб. Окремі із них відряджаються із країн-членів і здійснюють свої службові повноваження у якості Національних Зв'язкових. Європейський Орган Праці є керованим Правлінням, членами котрого, у свою чергу, є представники кожної держави-члена та Європейської Комісії. До складу Правління також входять соціальні партнери ЄС та незалежний експерт, призначений Європейським Парламентом.

І хоча Європейський Орган Праці є «молодим» інституційним утворенням ЄС (був задекларований у 2017 р. і передбачається, що на повну потужність він запрацює до 2024 р), його основне призначення не залишає сумнівів у його важливості та стратегічності. Основним призначенням Європейського Органу Праці, окрім дотримання та реалізації концептуальних принципів охорони праці у ЄС, про що уже зазначалося вище, є забезпечення додаткової об'єктивної експертизи умов праці та її охорони (здійснюється групою зацікавлених сторін), надання консультацій із питань трудової діяльності та охорони праці, провадження оперативної та технічної підтримки національних органів влади у сфері охорони праці щодо обміну інформацією, розвиток співпраці між відповідними інституціями у межах ЄС, здійснення перевірок суб'єктів господарювання на предмет належного рівня охорони праці, а також арбітраж у спорах щодо трудових відносин в цілому й охорони праці зокрема. Місія Європейського Органу Праці передбачає забезпечення синергії у діяльності чинних агенцій у сфері трудових відносин й охорони праці шляхом інтеграції дотичних до даних питань комітетів та повноважних структур, що зрештою повинно привести до спрощення співпраці між державами-членами та усунення фрагментації у союзному секторі охорони праці [1].

Загалом, в європейській системі охорони праці можна виділити три взаємопов'язані структурні рівні, що створюють цю систему:

- рівень формування національної політики в сфері охорони праці (профільне міністерство);
- рівень впровадження та контролю (державні інституції з функціями контролю, наприклад, Державна інспекція праці в Німеччині й Латвії);
- рівень підприємств і організацій, на якому практично здійснюються заходи з охорони праці [2].

Відповідно до предмета нашого дослідження, зосередимо свою увагу на другому із названих вище рівнів — рівні впровадження та контролю за здійсненням охорони праці. Одразу зазначимо, що наднаціональної структури, котра би контролювала забезпечення охорони праці та дотримання законодавства із цього питання, у ЄС немає. Управління даними питаннями передано цілком на національні рівні держав-членів ЄС. Водночас, необхідно згадати про Європейську агенцію з охорони праці.

Європейська агенція з охорони праці (European Agency for Safety and Health at Work, EU-OSHA) є агентством Європейського Союзу, створеним з метою забезпечення безпеки та охорони здоров'я працюючих в Європі. Правовим документом, який встановлює статус та функції агенції, є Регламент Європейського Парламенту та Ради про створення Європейської агенції з охорони праці (№ 206/2002). У цьому Регламенті визначені мета та завдання агенції, її структура, фінансування та процедури прийняття рішень.

Основні завдання агенції полягають у забезпеченні розробки та розповсюдження інформації про охорону праці, підтримці досліджень та розвитку кращих практик з охорони праці, а також сприянні обміну досвідом та співпраці між країнами-членами ЄС.

Діяльність агенції включає: розробку та публікацію досліджень та статистичної інформації про охорону праці в Європі; підтримку розвитку кращих практик та ініціатив в галузі охорони праці, таких як електронні інструменти для оцінки ризиків, настанови для безпечної роботи з хімічними речовинами, інформаційні кампанії та інше; організацію конференцій, семінарів, тренінгів та інших навчальних заходів з охорони праці; співпрацю з національними урядами, роботодавцями та профспілками з метою підтримки політики з охорони праці в Європі [4, с. 167].

У кожній країні-члені ЄС також існують національні закони та правила, які встановлюють вимоги щодо охорони праці на підприємствах та в організаціях, які діють на їх території. В усіх європейських

країнах створено спеціальні державні органи, покликані забезпечувати реалізацію законодавства з охорони праці, техніки безпеки, видавати відповідні правила і стандарти, координувати роботу в цій сфері всіх державних органів і неурядових установ.

Так, у Швейцарії контролює застосування законодавства про охорону праці Федеральне бюро промисловості, мистецтв і ремесел. До його складу входить відділ захисту працівників, що, у свою чергу, складається з чотирьох інспекцій. Кожна інспекція відповідає за один із чотирьох регіонів країни. Цьому відділу підпорядковується дві служби трудової медицини в Берні та Цюриху.

Практичний контроль за застосуванням законодавства про охорону праці здійснює кантональна влада, що має в своєму розпорядженні власні служби санітарії та захисту від пожеж. Ці служби відрізняються забезпеченням та оснащенням і мають різну чисельність працівників. Еталоном забезпечення та укомплектування штату працівників є служба в Женевському кантоні. Потужність служби обумовлюється розвитком промислової галузі у кантоні: чим слабший промисловий сектор у адміністративно-територіальній одиниці, тим менш забезпечена та упорядкована служба санітарії та захисту від пожеж.

Певними контрольними повноваженнями у сфері охорони праці у Швейцарії наділена Національна каса, що здійснює страхування від нещасних випадків і професійних захворювань. Оскільки усі підприємства у Швейцарії в імперативному порядку страхують своїх працівників від ризиків, обумовлених нещасними випадками на виробництві та професійними захворюваннями, то інспектори Національної каси здійснюють обов'язкову перевірку усіх нещасних випадків на виробництві. Компетенція цих інспекторів охоплює видання наказів про припинення усіх виробничих операцій, котрі, на думку інспектора, можуть становити небезпеку, а також контроль за реєстрами нещасних випадків і професійних захворювань на виробництві. За результатом такого контролю інспекторами може бути надано рекомендації для підприємств, що забезпечують охорону праці на недостатньому рівні, збільшити розмір страхових внесків за кожного працівника. Також у сфері контролю Національної каси Швейцарії перебуває рівень дотримання підприємствами норм впливу хімічних речовин, іонізуючої радіації, шумів і вібрації. Ефективне здійснення такого виду контролю є можливим завдяки функціонуванню у складі Національної каси відомчих лабораторій [5].

У Франції контроль за забезпеченням безпечних і здорових умов праці покладається на Інспекцію праці. У разі виявлення порушень у сфері охорони праці Інспекція не має права безпосередньо притягати до відповідальності винного підприємця. Алгоритм здійснення повноважень Інспекції праці передбачає звернення до суду із зазначених питань. Також французьке законодавство передбачає звернення Інспекції до суду у разі необхідності тимчасово закрити підприємство або видати обов'язкові накази (наприклад, про евакуацію персоналу) за надзвичайних обставин. У цьому разі суд розглядає таке звернення інспекторів у нагальному порядку [5].

У Бельгії державний контроль за охороною праці здійснюється на різних рівнях, включаючи федеральні, регіональні та місцеві владні структури. На федеральному рівні державний контроль за охороною праці здійснює Федеральне агентство з охорони праці та професійних захворювань (Fedris). Агентство здійснює інспектування підприємств та забезпечує дотримання вимог щодо безпеки та охорони здоров'я працівників на робочому місці. Fedris також відповідає за аналіз та обробку даних про професійні захворювання та нещасні випадки на виробництві. На регіональному рівні державний контроль здійснюють регіональні служби охорони праці, такі як Vlaamse Toezichtsraad voor het Welzijn op het Werk (Flemish Supervisory Body for Well-being at Work), Service public de Wallonie - Direction Générale Opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et de l'Environnement (Public Service of Wallonia - General Operational Directorate for Agriculture, Natural Resources and Environment) та Bruxelles Prévention & Sécurité (Brussels Prevention & Security). Ці служби забезпечують дотримання вимог щодо безпеки та охорони здоров'я працівників на території своєї діяльності та здійснюють контроль за дотриманням нормативів та правил охорони праці на підприємствах. Місцевий контроль здійснюють місцеві органи влади, такі як міські, комунальні та провінціальні управління охорони праці. Бельгійська система урядування охорони праці охоплює такі органи влади, як Бельгійська федеральна державна служба з питань зайнятості, праці та соціального діалогу, Інспекція праці, Служба з профілактики та захисту на виробництві (зовнішня і внутрішня) [6].

Доволі цікавим у контексті контролю за охороною праці та дотриманням законодавства у цій сфері є досвід Німеччини, оскільки німецька правова система охорони праці характеризується так званім дуалізмом зацікавлених сторін. Даний феномен проявляється у тому, що система охорони праці базується на двох «стовпах»: першим із них є органи державної влади та урядові структури, а

другим — законодавчо встановлена система страхування від нещасних випадків. Перший «стовп» є дворівневим, оскільки відповідні органи державної влади та урядові структури функціонують як на загальнодержавному, так і на регіональному (федеральному) рівнях.

На національному рівні організаційно-правова система охорони праці Німеччини представлена Національним Парламентом (Бундестагом, Бундесратом), наділеним законодавчими повноваженнями щодо охорони праці, Федеральним міністерством праці та соціальних питань (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS), до повноважень котрого входить підготовка законів, постанов із питань охорони праці та контроль за органами влади у сфері охорони праці, Федеральний інститут охорони праці (Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, BauA), що є науково-дорадчим органом, підпорядкованим Федеральному міністерству праці та соціальних питань.

Федеральний рівень представлений міністерствами та інспекціями праці, відповідальними за виконання закону у сфері охорони праці шістнадцяти земель.

Другий «напрямок» становлять галузеві законодавчі установи зі страхування від нещасних випадків. Такі установи створюються як органи самоврядування відповідно до публічного законодавства (Unfallversicherungsträger, UVT) та контролюються державними органами. Їх повноваження охоплюють запобігання проблемам зі здоров'ям, спричинених виконанням робочих функцій, визначення профілактики таким проблемам, проведення дослідження та інспектування умов праці на кожному німецькому підприємстві, незалежно від його розміру, чисельності працівників і форми власності, оскільки страхування у таких установах здійснюється підприємствами в імперативному порядку.

Також елементом другого «напряму» охорони праці у Німеччині є Національна конференція з питань охорони здоров'я (Arbeitsschutz Konferenz, NAK). Вона є органом найвищого рівня координації, й до її складу входять представники різних політичних партій, що у консультативному порядку співпрацюють із соціальними партнерами. Основним завданням Національної конференції з питань охорони здоров'я є встановлення порядку денного Спільної німецької стратегії охорони здоров'я та здійснення стратегічного керівництва її реалізацією. Також складовою другого «стовпа» системи охорони праці у Німеччині є Спільні регіональні координаційні органи та інститути страхування від нещасних випадків (Gemeinsame Landesbezogene Stellen, GLS), котрі відповідають за угоди про спільні програми та стратегії інспекцій.

Отже, як бачимо система охорони праці у Німеччині у загальному вигляді є двоелементною. Такий підхід до побудови даної структури забезпечує мінімізацію незаконних маніпуляцій у сфері охорони праці, оскільки усі елементи обох «стовпів», за великим рахунком, є взаємозалежними один від одного та перебувають під контролем один одного.

Із вище наведеної характеристики повноважень органів як загальнодержавного, так і федерального рівня, що функціонують у системі охорони праці, стає очевидним широке коло їх повноважень. Однак, із урахуванням предмету нашого дослідження, зосередимо увагу лише на тих органах влади, котрі наділені контрольними повноваженнями у сфері охорони праці. Одразу зауважимо, що у Німеччині нагляд і контроль за регулюванням охорони праці та дотриманням законодавства із цих питань делеговані регіональним (федеральним) органам. Таким чином, регіональна система органів контролю та нагляду за охороною праці складається із шістнадцяти органів охорони праці, спеціальних органів гірничодобувної та морської промисловості, які у сукупності прийнято називати інспекціями праці. Інспекції праці здійснюють контроль за станом охорони праці, регулюванням робочого часу, захистом прав молодих працівників та матерів, безпекою продуктів, медичних препаратів, провадженням екологічної безпеки.

За алгоритмом, що враховує сектори та класи розмірів підприємств, інспекції праці наділені правом встановлювати категорію ризику у сфері охорони праці для інспектованих ними компаній: чим нижча категорія ризику (ймовірності нещасного випадку на підприємстві), тим рідше таке підприємство інспектується.

Крім того, право контролю за станом охорони праці на підприємствах мають служби технічного огляду органів страхування від нещасних випадків. Вони зосереджують свою увагу на перевірці дотримання правил охорони праці.

Певні контрольні функції щодо охорони праці реалізуються й структурними одиницями власне підприємств. Так, на підприємствах, де чисельність працівників переважає 20 осіб, обов'язково має бути призначений Безпековий делегат, основними завданнями якого є підтримка управління охороною праці та перебування у статусі довіреної особи працівників із питань охорони праці. До того ж, у таких підприємствах конче має бути створений Комітет із питань охорони здоров'я, що засідає щонайменше чотири рази на рік та контролює питання охорони праці та стану здоров'я працівників [7].

Висновки та пропозиції дослідження. Таким чином, зазначимо, що практика ЄС у сфері здійснення контролю за забезпеченням охорони праці може бути у найбільш загальному вигляді представлена в таких тезисах:

- універсального органу, котрий би здійснював власне лише контрольні функції щодо забезпечення праці, у ЄС не створено; натомість, на національних рівнях країн-членів контрольні повноваження у досліджуваній сфері реалізуються, як правило, цілими системами органів і служб;

- основною характеристикою національних організаційно-правових систем здійснення контролю за дотриманням норм охорони праці є взаємодія між державним та громадським сектором, що, в кінцевому результаті, виражається у добре налагодженому та продуктивному соціальному діалозі;

- контролюючі функції відповідних державних інституцій хоча й продовжують мати важливе значення у процесі якісного забезпечення охорони праці у ЄС, однак, усе більш домінуючих позицій набуває профілактичний та просвітницький функціонал органів державної влади у сфері охорони праці.

На нашу думку, саме ці зазначені тези повинні стати «відправними точками», основоположними засадами у процесі адаптації українського законодавства та повсякденної практики у сфері контролю за забезпеченням охорони праці до норм та стандартів ЄС.

Список використаних джерел:

1. TOWARDS FAIR LABOUR MOBILITY: SETTING UP A EUROPEAN LABOUR AUTHORITY. European Commission. 9 April 2019. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20190506STO44344/how-the-eu-improves-workers-rights-and-working-conditions>
2. Мельник-Лимонченко О.Р. Досвід Європейського Союзу у сфері контролю за забезпеченням охорони праці. Національний юридический журнал: теория и практика (National law journal: theory and practice). 2020. №2(42). С.117-122.
3. Мелин, Б., Мет, Х. (2006). Правовая система Европейского Союза – роль и значение охраны труда. Сближение нормативной базы по охране труда и безопасности. EuropeAid/ 119764/C/SV/RU
4. Костенко О. Охорона праці в Україні з огляду на інтеграцію до Європейського Союзу. Вісник Полтавської державної аграрної академії. 2007. №2. С. 166-168.
5. Ізуїта П.О. Досвід європейських країн у сфері охорони праці. Інформація і право. 2014. №2(11). С. 38-43.
6. From policy to practice: Safety and Health in Micro and Small Enterprises in the EU European Risk Observatory National Report: Romania. European Agency for Safety and Health at Work, 2018. URL: <https://osha.europa.eu/en/related-content/16631/publication/56%2B126%2B97>
7. Germany- Safety and Health in Micro and Small Enterprises in the EU: the view from the workplace. European Agency for Safety and Health at Work, 2018. URL: <https://osha.europa.eu/en/publications/germany-safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-view-workplace/view>