

М. О. Лисюк, канд. техн. наук (ДУ «ННДІПБОП»)

ІНСПЕКТУВАННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто реформування державного управління охороною праці в Україні. Враховано практику інших держав, рекомендації Міжнародної організації праці, особливості національної адміністративної системи.

Ключові слова: адміністрація, інспекція, державний орган, безпека праці, гігієна праці.

В статье рассмотрено реформирование государственного управления охраной труда в Украине. Учтены практика других государств, рекомендации Международной организации труда, особенности национальной административной системы.

Ключевые слова: администрация, инспекция, государственный орган, безопасность труда, гигиена труда.

The article deals with the reform of the state occupational safety and health management in Ukraine. Taken into account the practice of other countries, the recommendations of the International Labour Organization, especially the national administrative system.

Keywords: administration, inspection, public agency, occupational safety, occupational health.

Актуальність теми. Проблема забезпечення безпеки працівників на робочих місцях, поліпшення умов праці наразі залишається в Україні остаточно не вирішеною. Результативні зусилля щодо цього держави, роботодавців, працівників мають визначатися національною політикою. Реалізація національної політики контролюється системою компетентних державних органів. Формування такої системи за висновком Міжнародної організації праці (далі – МОП) кожна держава має здійснювати самостійно з урахуванням національних умов і особливостей. Для України до останнього часу системне розв'язання цього питання було не вирішеним. Зокрема, безпекою та гігієною праці опікувалися різні відомства.

Історично так склалося, що після набуття незалежності в Україні було об'єднано охорону праці, якою в СРСР головним чином опікувалася технічна інспекція профспілок, і технічний (або технологічний нагляд), яким опікувалися органи державного

гірничо-технічного нагляду. Це об'єднання оформилося в 1993 році створенням Державного комітету України по нагляду за охороною праці (далі – Держнаглядохоронпраці). Питаннями гігієни праці опікувалися органи Міністерства охорони праці та Держсанепідемслужби.

Уже на тих ранніх стадіях окремими фахівцями ставилася під сумнів доцільність адміністративного об'єднання під одним «відомчим дахом» охорони праці і того, що в Україні з 2002 року було названо промисловою безпекою (прецедент – російське законодавче визначення в 1997 році галузі «промислова безпека»).

З іншого боку, через неоднозначний розв'язок вищезазначеного питання в Україні активно – з 2005 року почало порушуватися питання стосовно об'єднання інспекційних органів праці та охорони праці. Поштовхом стала спільна конференція МОП і Євросоюзу (далі – ЄС) «Об'єднання понад відмінності: про необхідність створення інтегрованої системи інспекції праці», що відбулася в березні 2005 року в Люксембурзі. В листопаді 2005 року в Києві відбулася Міжнародна конференція (з участю представників Польщі та Болгарії) на тему «Шляхи підвищення ефективності здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю в Україні та міжнародний досвід функціонування інтегрованих систем інспекції праці».

Чи не першою офіційною реакцією стала підготовка в 2006 році Міністерством праці та соціальної політики Концепції реформування державного нагляду за додержанням законодавства про працю в Україні, яка частково (без внесення змін до Закону України «Про охорону праці») реалізувалася через створення Державної інспекції праці України шляхом перетворення Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю.

Питання об'єднання інспекцій розглядалося на форумі «Гідні умови праці та запобігання небезпеці – шлях до економічного зростання і соціальної стабільності», організованого в 2008 році Федерацією роботодавців України за участі представників МОП і Міжнародної організації роботодавців, і було зазначено в проекті декларації форуму. У проекті рішення форуму роль Адміністрації праці відводилася Мінпраці.

Як зацікавлена сторона, Федерація профспілок України в 2010 і в 2012 роках організовувала проведення круглих столів щодо перспектив об'єднання наглядових повноважень державних органів у сфері охорони праці.

На виконання Генеральної угоди на 2010–2012 рр. (п. 1.44) і відповідного розпорядження Кабінету Міністрів 2011 року щодо вивчення питання утворення інтегрованої інспекції в Україні Держгірпромнаглядом було створено міжвідомчу робочу групу. В червні 2011 року відбулося її засідання з розгляду та обговорення зазначеного питання. На думку членів робочої групи найімовірнішою

інтеграцією стало би створення колегіального органу для вдосконалення координації наглядової діяльності.

Таким чином, питання форми (структури, організації) нагляду (контролю) в сфері безпеки, гігієни праці та виробничого середовища (в термінологічному україномовному варіанті перекладу назви Конвенції № 155 МОП) протягом двох десятиліть залишається актуальним.

Аналіз існуючої практики. Європейська практика організації державного нагляду має два основні напрями: у країнах британської правової сім'ї нагляд за правовими питаннями праці (оплата праці, робочий час, умови прийому на роботу та звільнення) відокремлено від питань безпеки та гігієни праці; в інших європейських країнах ці питання об'єднанні однією інспекцією. Відокремлення питань безпеки на робочих місцях від безпечної експлуатації обладнання в європейській практиці не відбувається.

У ФРН відповідно до Закону про техніку безпеки передбачено, що Центральним органом з організації техніки безпеки і санітарії на підприємствах ФРН є Комісія з техніки безпеки і охорони праці.

У Фінляндії згідно з Законом про охорону праці передбачено відповідальність за безпеку і гігієну праці. Відповідно до закону про нагляд за охороною праці були створені Комітети з професійної безпеки.

В Іспанії Законом «Про запобігання виробничим ризикам» передбачена широка діяльність із запобігання нещасним випадкам на виробництві та професійним хворобам.

В Іспанії, США, Італії Інспекція праці є підрозділом Міністерства праці та соціального захисту.

У Франції Інспекція праці – міжгалузевий орган Міністерств праці, сільського господарства та транспорту. Основна відповідальність за інспекцію праці лягає на Мінпраці.

У Данії Інспекція праці існує у вигляді Служби з охорони праці виробничої сфери. Вищий адміністративний орган в сфері охорони праці – Міністерство праці.

У Нідерландах Голландська Інспекція праці – поєднання Інспекції безпеки праці, Інспекції охорони здоров'я, Інспекції доків, Інспекції заробітної плати та Інспекції незаконної праці.

У Словаччині – Державна професійна інспекція з безпеки праці.

У Польщі Державна інспекція праці є органом нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, включаючи правила і норми безпеки та гігієни праці, підпорядкованим Сейму Республіки Польща. Функціонує Державна інспекція відповідно до Закону про інспекцію праці. А нагляд і контроль за умовами праці здійснює Державна санітарна інспекція.

У Португалії контроль за додержанням нормативно-правових актів з безпеки та гігієни праці в приватних і державних структурах здійснює Державна інспекція праці.

Мета і цілі дослідження (задача). Метою статті є аналітичне визначення оптимальної контрольної-наглядової системи в сфері праці та охорони праці в Україні.

Цілями аналітичного дослідження є визначення органів управління та нагляду (контролю) в сфері праці, охорони та гігієни праці, їх адміністративних та інспекційних функцій.

Вирішення задачі. Аналіз варіанта злиття інспекції праці та інспекції охорони праці.

Необхідно розрізнити подвійне розуміння терміна «інспекція»: як діяльності – інспектування, і як органа, який проводить таку діяльність. Подеколи зумисне здійснюється підміна цих понять. З цього приводу доречно зауважити, що на згаданій вище конференції МОП і ЄС у 2005 році зосереджувалася увага на принципі системності інспекційної діяльності – «інтегрованій системі», зокрема, в умовах глобалізації, а не на принципі об'єднання інспектуючих органів. Акценти зосереджувалися на змісті їх діяльності та її необхідній трансформації для потреб сучасності, а не на адмініструванні системи «органи влади – соціальні партнери».

Подібне розмежування просліджується в Конвенції МОП № 160 про служби гігієни праці, яка містить положення щодо розроблення, політики, адміністрації, інспекції та співпраці служб гігієни праці на засадах консультацій і колективних переговорів та відповідальності урядових структур і соціальних партнерів. У Конвенції № 150 про адміністрацію праці зазначено, що питання умов праці мають забезпечуватися на основі відповідних консультацій з представницькими організаціями роботодавців і працівників. Про такий принцип консультування йдеться й у Конвенції № 155.

Вирішення питань інспектування, органів інспектування та адміністрування

Черговий етап реформування адміністративної системи, розпочатий Урядом у 2014 році, створив умови безконфліктного об'єднання завдань з реалізації державної політики в сфері праці, охорони та гігієни праці шляхом різнорівневого сполучення органів виконавчої влади: по горизонталі – Держгірпромнагляду і Державної інспекції праці; по вертикалі – новоствореної Держпраці і Мінсоцполітики. Причому, в Держпраці збережено функції попередників, а також щодо промислової безпеки, гірничого нагляду та інше, розширено функції за рахунок гігієни праці, дозиметричного контролю на робочих місцях. Тобто, не сталося небажаного поглинання інспекцією праці інспекції охорони праці. Попри формальне об'єднання (інтегрування) двох органів влади організовано комплексне інспектування додержання вимог окремих законодавств – трудового і охорони праці.

Що стосується Адміністрації праці, то Конвенція МОП № 150 під терміном «адміністрація праці» розуміє «діяльність державного управління», а не як єдиний орган, а термін «система адміністрації праці» охоплює всі органи державного управління, які відповідають за адміністрацію праці чи займаються цією діяльністю, а також державні установи, напівдержавні, регіональні, місцеві, будь-яку іншу форму децентралізованої адміністрації, будь-яку організаційну структуру, створену для координації діяльності таких органів. У якості прикладу можна навести рекомендацію автора, висловлену на нараді в Міністерстві надзвичайних ситуацій у жовтні 2005 р. щодо координації Держнаглядохоронпраці дій у сфері охорони праці та промислової безпеки з Мінпраці, МНС, МВС, а також з Федерацією профспілок і Фондом соціального страхування від нещасних випадків.

Прикладом сучасного адміністрування в сфері праці, охорони і гігієни праці, промислової безпеки може стати Держпраці саме як Адміністрація праці, оскільки в Положенні про Державну службу зазначено: «координує відповідно до законодавства роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, ... місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій ... у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці ... за додержанням законодавства про працю...».

Висновки:

- існуюча контрольно-наглядова система в сфері праці, охорони праці, гігієни праці, а також промислової безпеки в сучасних соціально-економічних умовах може вважатися оптимізованою, оскільки характеризується інтегрованістю (функції зосереджено в рамках одного центрального органу виконавчої влади) і системністю (здійснюється координація діяльності інших органів влади, заінтересованих організацій тощо в зазначеній сфері);

- інспектування та адміністрування взаємно не підміняються, здійснюються різними учасниками, та різною мірою – інспекторська діяльність повністю забезпечується одним органом – Держпраці; функція Адміністрації праці офіційно не зафіксована і не закріплена, хоча реально виконується Держпраці;

- діяльність окремих учасників адміністрування – членів хоча й офіційно не оформленої Адміністрації праці, потребує відповідальнішого ставлення до своєї ролі в цій системі;

- стосовно Держпраці – потрібно продовжувати зміщення акцентів з контрольно-наглядової діяльності на консультативно-партнерську (завершити перехід від ідеології «технічної поліції», особливо в сфері промислової безпеки та гірничого нагляду).

Список літератури

1. Про охорону праці : Закон України : від 14.10.1992 р. № 2694-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>.
2. Про систему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу України : Закон України : від 05.10.2006 р. № 229-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/229-16>.
3. Про адміністрацію праці : Конвенція МОП № 150 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_024
4. Про безпеку та гігієну праці : Конвенція МОП № 155 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU81K01R.html.
5. Про статистику праці : Конвенція МОП № 160 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_055.
6. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>.
7. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF>.
8. Теличко К. Інтегрована інспекція = комплексна перевірка ? / К. Теличко // Охорона праці. – 2011. – № 7. – С.7–8.
9. Перспектива об'єднання наглядових повноважень державних органів у сфері праці // Все про охорону праці. – 2011. – № 2. – С. 28–29.
10. Конференція в Люксембурге: в центрі уваги організація інспекційних служб // Бюлетень Національного інформаційного центру (РФ, Москва). – 2005. – № 3. – С. 20–22.
11. Остапенко Л. Досвід Польщі і Болгарії щодо інтегрованої інспекції праці / Л. Остапенко // Праця і зарплата. – 2005. – № 47. – С. 6–7.
12. Крылова Е. Г. Деятельность органов власти по вопросам условий труда. Государственная инспекция труда / Е. Г. Крылова // Охрана труда и социальная защита (Беларусь, Минск). – 2009. – № 11. – С. 63–66.
13. Пушкин В. Государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства / В. Пушкин // Библиотека инженера по охране труда (РФ, Москва). – 2015 – № 7. – С. 5–15.
14. Інспекція праці в країнах ЄС. Данія // Інформаційний бюлетень з охорони праці. – 2000. – № 1. – С. 32–36; № 2. – С. 34–35.
15. Средства проведения работ инспекторами труда; под ред. Энни Райс. – Женева : МОТ. – 2005.

Дата подання статті до збірника – 05.05.2016 р.