

Особливості діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері охорони праці

О.Ш. Чомахавілі
кандидат юридичних наук, доцент,
Київський університет права НАН України

Р.В. Бойко
юрист,
ДП «Зовнішторгвидав України»

У статті досліджено комплекс теоретичних питань, пов'язаних із визначенням особливостей діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі охорони праці. Проаналізовано систему органів державної влади у сфері охорони праці, конкретизовано їх повноваження та зроблено ряд висновків щодо особливостей їх діяльності.

В статье исследован комплекс теоретических вопросов, связанных с определением особенностей деятельности субъектов административно-правового регулирования в области охраны труда. Проанализирована система органов государственной власти в сфере охраны труда, конкретизированы их полномочия и сделан ряд выводов об особенностях их деятельности.

In the Article probes the complex of theoretical questions related to determination features of activity of subjects of the administrative and legal regulation in the industry of labour protection. The system of public authorities is analysed in the sphere of labour protection, their plenary powers are specified and the row of conclusions is done in relation to the features of their activity.

Ключові слова: державне регулювання, охорона праці, державний нагляд, суб'єкт адміністративно-правового регулювання.

Постановка проблеми

Із розвитком науки та промислового виробництва виникають або проявляються вже існуючі шкідливі й небезпечні фактори. Завданням органів державної влади у сфері охорони праці є виявлення та передбачення виникнення небезпечних умов праці, високих професійних ризиків та захист від них людей.

Стан охорони праці в Україні є складовою міжнародної ситуації, яку відстежує Міжнародна організація праці (далі – МОП). За даними МОП, рівень смертельного травматизму в Україні залишається одним із найвищих порівняно з європейськими країнами та США: із розрахунку на 100 тис. працівників порівняно з Німеччиною вищий у 2,5 раза, США – у 2 рази, Італією – в 1,3 раза, але нижчий, ніж у Росії в 1,5 раза [7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Теоретичну основу теми дослідження становлять праці вітчизняних учених: Авер'янова, Ю.П. Битяка, Н.В. Гришиної, Л.П. Керба, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, Є.В. Котова, Т.А. Коляда, Д.М. Кравцова, О.В. Кузьменко, О.В. Лаврінєнка, П.В. Мельника, В.І. Прокopenка, Р.А. Усенко, В.В. Чернія. Ряд проблем, пов'язаних із правовим регулюванням сфери охорони праці, певною мірою розроблено вченим-адміністративістом О.В. Бакланом. Механізм формування та реалізації державного управління охороною праці досліджував Є.В. Котов. Окремим питанням охорони праці приділяли увагу такі відомі російські фахівці, як: М.І. Губенко, І.О. Косицина, Г.І. Красних, О.А. Смольська.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Аналіз праць названих авторів показав, що дослідження присвячені переважно правовому регулюванню охорони праці в Україні і не висвітлюють особливостей діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері охорони праці, що потребують детального вивчення.

Формулювання цілей статті

Метою цього дослідження є аналіз особливостей діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері охорони праці.

Вклад основного матеріалу дослідження

Ключові важелі в забезпеченні стабільності й ефективності функціонування сфери охорони праці в сучасних умовах належать державі в особі уповноважених на те органів. На суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері охорони праці покладено важливу місію – спрямувати та стимулювати розвиток сфери охорони праці, не допускати нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань. Саме тому дослідження діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері охорони праці є актуальним завданням сучасної адміністративно-правової науки.

До складу суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері охорони праці відносяться:

- Кабінет Міністрів України;
- Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (далі – Держгірпромнагляд);
- на регіональному рівні — Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування;
- на галузевому рівні — міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України є найвищим органом у системі органів виконавчої влади в Україні [2, ст. 116]. За характером та обсягом повноважень Кабінет Міністрів України є органом

загальної компетенції, діяльність якого має характер міжгалузевого керівництва та поширюється на всі сфери суспільного життя, у тому числі й на сферу охорони праці.

У сфері охорони праці, Кабінет Міністрів України:

- забезпечує реалізацію державної політики в галузі охорони праці;
- подає на затвердження Верховної Ради України загальнодержавну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища;
- спрямовує та координує діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо створення безпечних і здорових умов праці та нагляду за охороною праці [6, ст. 32].

Відповідно до Закону України «Про охорону праці» (далі – Закон) з метою координації діяльності органів державного управління охороною праці створюється Національна рада з питань безпечної життєдіяльності населення, яку очолює Віце-прем'єр-міністр України [6, ст. 32].

Основним державним органом, на який покладено функції з управління об'єктами державної власності, у тому числі сфери охорони праці, на сьогодні є Держгірпромнагляд як спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з промислової безпеки, охорони праці, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України.

Працівники спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду мають досить широкі повноваження: від накладання штрафів до зупинення експлуатації підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів і дільниць, робочих місць та обладнання до усунення порушень вимог щодо охорони праці.

Основними завданнями цього органу є:

- здійснення комплексного управління у сфері промислової безпеки та охорони праці, а також контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерства-

ми, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування;

- 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 [5, п. 3].

Для виконання своїх функцій спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду створив територіальні управління, основними завданнями яких є здійснення:

- контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування;

- у визначеному порядку державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства з охорони праці в частині безпечного ведення робіт, промислової безпеки, безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення юридичними та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю;

- контролю за своєчасністю та об'єктивністю розслідування нещасних випадків на виробництві, їх документальним оформленням та обліком, виконанням заходів з усунення причин нещасних випадків [5, п. 4].

На нашу думку, однією з особливостей діяльності суб'єктів регулювання сфери охорони праці є те, що відповідно до Закону вони здійснюють державний нагляд за додержанням законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці.

Як зазначає російський учений Г.М.

Красних, нагляд і контроль, що проводяться у сфері охорони праці, є адміністративно-юридичними процедурами [3, с. 166].

Учений Л.П. Керб зазначає, що державний нагляд – це діяльність уповноважених органів і посадових осіб (державних інспекторів, державних санітарних лікарів), спрямована на забезпечення виконання органами виконавчої влади, суб'єктами господарювання й працівниками вимог законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці [1, с. 124].

Хоча варто підкреслити, що під предметом наукового дослідження понять «контроль» та «нагляд» часто розуміють окремих видів правовідносин.

У літературі правничого спрямування контроль і нагляд розрізняють у різноманітних аспектах: нагляд як один із підвидів контролю; нагляд як самостійний інститут адміністративного права, норми якого регулюють самостійно види державної діяльності – «наглядова діяльність»; нагляд і контроль – синоніми.

Державний нагляд у сфері охорони праці – це діяльність органів державного нагляду за охороною праці, і вона має суттєві особливості в плані повноважень, структури, форм і методів роботи, що зумовлена специфікою контрольно-наглядової діяльності.

Учений О.В. Лавріненко визначає державний нагляд і контроль за охороною праці як один із способів забезпечення права людини на працю [4, с. 23]. Він вважає, що нагляд і контроль за додержанням законодавства про охорону праці є особливою правозастосовною діяльністю спеціально уповноважених органів, спрямованих на захист трудових прав людини [4, с. 60].

Суттєвою рисою наглядової й контрольної діяльності є те, що спеціально уповноважені органи та інспекції, які здійснюють нагляд і контроль за додержанням законодавства про охорону праці, не залежать у своїй діяльності від власника або уповноваженого ним органу, чим забезпечується об'єктивність рішення, що виноситься

контролюючими та наглядовими органами [4, с. 61].

Особливістю виду повноважень органів державного нагляду за охороною праці є те, що він зводиться не лише до функції контролю і нагляду, а має галузеве, спеціалізоване спрямування, тобто поширюється на виявлення та припинення фактів порушення правил охорони праці та безпеки на виробництві в усіх галузях.

Управління охорони праці на місцях відіграють також важливу роль у забезпеченні реалізації державної політики в галузі охорони праці в межах території, комплексного підходу до вирішення завдань поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища.

Доцільно розглянути повноваження державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-правового регулювання сфери охорони праці. Відповідно до Закону основними завданнями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій у межах відповідних територій є забезпечення виконання законів та реалізації державної політики в галузі охорони праці [6, ст. 34]. У сфері охорони праці їх діяльність полягає в затвердженні цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки, умов праці та виробничого середовища. Одним із головних принципів, на яких ґрунтується місцеве та регіональне самоврядування, є захист прав, свобод і законних інтересів громадян. Порушення прав громадян, пов'язане з невиконанням вимог законодавства про охорону праці, є предметом діяльності місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування.

Неабияка роль як суб'єкта адміністративно-правового регулювання належить Міністерству соціальної політики України та Державній інспекції України з питань праці. Міністерство здійснює державну експертизу умов праці, визначає порядок і здійснює контроль за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативам з охорони праці, а також бере участь у

розробленні нормативних актів з охорони праці.

Слід наголосити на тому, що у складі Міністерства соціальної політики України діє Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю (Держнаглядпраці), основним завданням якого є забезпечення захисту прав працівників шляхом здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю.

Проте, зауважимо, що до компетенції цього органу не входить питання стосовно додержання законодавства про охорону праці. Варто погодитися з думкою О.В. Лавріненка, що в такій політиці є сенс, адже в першій сфері нагляд здійснюється за додержанням нормативно-правових актів, які не містять технічних норм, а в другій – нагляд за додержанням нормативно-правових актів з охорони праці, де охорона праці опосередкована юридичними нормами з технічним змістом [4, с. 69].

Щодо повноважень інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, то вони:

- проводять єдину науково-технічну політику в галузі охорони праці;
- розробляють і реалізують комплексні заходи щодо поліпшення безпеки, гігієни праці й виробничого середовища;
- здійснюють методичне керівництво діяльністю підприємств галузі з охорони праці;
- організовують навчання і перевірку знань з охорони праці працівниками галузі;
- здійснюють внутрішньовідомчий контроль за станом охорони праці [6, ст. 33].

Варто наголосити на важливій ролі профспілок у сфері охорони праці, які протягом 1992-1993 рр. передали державі наглядові функції в цій галузі. Однак це зовсім не означає, що перші відійшли від вирішення зазначених проблем. Як і раніше, всі найважливіші питання організації здорових і безпечних умов праці, забезпечення прав і соціальних гарантій працівників вирішуються за безпосередньої участі

профспілок. Їх повноваження щодо здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про охорону праці закріплюються в Законі [1, с. 126]. Серед головних слід відмітити те, що саме профспілки здійснюють громадський контроль за додержанням виконання законодавства про охорону праці, створення безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпечення працівників спецодягом, спецвзуттям та іншими засобами індивідуального і колективного захисту.

Висновки

У результаті проведеного дослідження та аналізу чинного законодавства України сформульовано ряд висновків та здійснено теоретичне узагальнення особливостей діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі охорони праці, основними з яких є:

- діяльність органів, що входять до системи адміністративно-правового регулювання сфери охорони праці, спрямовується на те, щоб у повсякденному житті набув практичного змісту та підтверджувався найголовніший принцип державної політики в галузі охорони

праці – пріоритет життя та здоров'я працівників;

- дослідивши діяльність суб'єктів адміністративно-правового регулювання сфери охорони праці, наголошуємо, що спеціальними повноваженнями у сфері охорони праці наділено Держгірпромнагляд;

- діяльність, що здійснюється на регіональному рівні, також є важливою. Порушення прав, пов'язаних із невиконанням вимог законодавства про охорону праці, є об'єктом і предметом діяльності місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування. Головним завданням місцевих держадміністрацій у галузі охорони праці є забезпечення на відповідній території реалізації державної політики у сфері охорони праці стосовно пріоритетності життя та здоров'я працівників у процесі виробничої діяльності.

Однією з найважливіших функцій в організації політики органів адміністративно-правового регулювання охорони праці є контроль, а отже, останній має удосконалюватися як цілісна система, що означає необхідність: визнання цільових орієнтирів і норм контролю, встановлення ефективної взаємодії між органами, уповноваженими здійснювати контроль у сфері охорони праці.

Список використаних джерел

1. Керб Л.П. Основи охорони праці: навчально-методичний посібник / Л.П. Керб. – К.: КНЕУ, 2003. – 215 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Красных Г.И. Охрана труда в Российской Федерации: система административно-правового регулирования и проблемы обеспечения: дис. канд. юрид. наук / Г.И. Красных. – Воронеж, 2008. – 227 с.
4. Лавріненко О.В. Правовий механізм нагляду і контролю за додержанням законодавства України про охорону праці: навчальний посібник / О.В. Лавріненко. – Донецьк, 2007. – 118 с.
5. Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України // Урядовий кур'єр. – 2011. – №76.
6. Закон України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. №49. – Ст. 668.
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 № 889-р «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012–2016 роки» // Урядовий кур'єр. – 2011. – №179.