

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2023.6.1>

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

Андрushko A. V. – кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового, земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова
ORCID: 0000-0002-0346-7234

У площині державного управління та адміністрування досліджуються проблеми державного управління охороною праці в Україні. Підкреслюється, що державне управління охороною праці сьогодні актуалізується у зв'язку з конституційним проголошенням життя та здоров'я особи найвищою соціальною цінністю в державі. Методологія наукового дослідження базується на способах і засобах державного управління, які висвітлюються через призму Закону України «Про охорону праці», що позитивно впливає на державне управління у цій сфері, також водночас враховується, що вказаний законодавчий акт був прийнятий, коли основу економіки складала державна, а не приватна власність, тому правові механізми управління охороною праці в сучасних умовах не були задіяні в повному обсязі. Наукова новизна отриманих результатів у тому, що у дослідженні обґрунтовано, що у зв'язку з переходом держави до ринкових умов був послаблений державний нагляд і контроль за охороною праці, та правові механізми відповідальності за його порушення. Відзначається, що державне управління у сфері охорони праці проявляється через підстави для здійснення інспекційних відвідувань, особливо це стосується питань додержання законодавства про працю на предмет охорони праці та легалізації трудових відносин. Обґрунтовується та зроблено висновок, що об'єктивно назріли умови формування єдиної концепції, єдиних принципів охорони праці в державному управлінні. Без сумніву виробленню такої концепції мають передувати ґрунтовні наукові дослідження у цій сфері, оскільки наука публічного управління та адміністрування лише дотично зверталася до вказаної проблеми. Формування теоретичних засад державного регулювання, забезпечення належних, безпечних і здорових умов праці в Україні повинна передувати формуванню єдиної концепції державного управління охороною праці.

Ключові слова: механізми державного управління; державне регулювання; нагляд і контроль; додержання законодавства про працю; охорона праці; трудове законодавство.

Andrushko A. V. State department of labor protection in Ukraine

In the sphere of state management and administration, the problems of state management of labor protection in Ukraine are investigated. It is emphasized that the state management of labor protection is updated today in connection with the constitutional declaration of the life and health of a person as the highest social value in the state. The methodology of scientific research is based on the methods and means of public administration, which are highlighted through the prism of the Law of Ukraine "On Labor Protection", which has a positive effect on public administration in this area, and at the same time it is taken into account that the specified legislative act was adopted when the basis of the economy was state, and not private property, therefore the legal mechanisms of labor protection management in modern conditions were not fully used. The scientific novelty of the obtained results is that the research substantiates that in connection with the transition of the state to market conditions, state supervision and control over labor protection and legal mechanisms of responsibility for its violations were weakened. It is noted that state management in the field of labor protection is manifested through the grounds for conducting inspection visits, especially regarding compliance with labor legislation on the subject of labor protection and legalization of labor relations. It is substantiated and concluded that objectively the conditions for the formation of a single concept, single principles of labor protection in the state administration are ripe. Undoubtedly, the development of such a concept should be preceded by thorough scientific research in this area, since the science of public management and administration has only tangentially addressed the specified problem. Formation of the theoretical foundations of state regulation, provision of proper, safe and healthy working conditions in Ukraine should precede the formation of a unified concept of state management of labor protection.

Key words: state management mechanisms; state regulation; supervision and control; compliance with labor legislation; occupational health; labor law.

Постановка проблеми. Як відомо, державне управління охороною праці актуалізується у зв'язку з конституційним проголошенням життя та здоров'я особи найвищою соціальною цінністю в державі. Важливим є те, що державне регулювання у цій сфері є складовою частиною внутрішньої як соціальної, так і зовнішньої управлінської політики держави, і особливої важливості це питання набуває під час воєнного стану. Тому у науці державного управління необхідно здійснювати відповідні дослідження теоретичних і практичних проблем, які виникають у сфері державного управління охороною праці, виявляти недоліки регулювання та практики застосування законодавства з охорони праці, вносити пропозиції та рекомендації щодо вирішення поставлених задач.

За обставин, які склалися у державі, метою державного управління охороною праці має бути безпечний рівень життя населення відповідно до міжнародних вимог і норм. Право на належні, безпечні і здорові умови праці – одне з конституційних прав громадян, гарантоване ст. 43 Конституції України, іншими законодавчими актами, та охоплює систему заходів, спрямованих на забезпечення належних, безпечних і здорових умов праці. Управління охорони праці розглядається як сукупність управлінських рішень та дій уповноважених на те осіб, спрямованих на виконання вимог законодавчих і нормативно-правових актів з охорони праці. У зв'язку з цим управління охороною праці відбувається на державному рівні, що виражається у формі здійснення нагляду та контролю системи державних органів по забезпеченню належних, безпечних і здорових умов праці.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми державного управління у сфері охорони праці досліджували у своїх працях такі вчені, як Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, К.В. Бондаренко, М.І. Бару, Н.Б. Болотіна, С.В. Венедіктов, М.І. Іншин, С.О. Гайдученко, Ю.В. Ковбасюк, В.Я. Малиновський, В.М. Мартиненко, М.М. Новікова, Н. В. Скуратівський, Ю. П. Статівка, О.М. Ярошенко та ін. Разом з тим, усвідомлюючи наукову значущість праць, зазначених вище науковців, доводиться констатувати, що у вітчизняній галузі публічного управління та адміністрування на сьогодні відсутнє комплексне дослідження питань державного управління у сфері охорони праці.

Наукова й практична значимість зазначених питань, відсутність розробленості їх у науці публічного управління та адміністрування, а також дискусійний характер багатьох проблем щодо вимог державного управління охороною праці та відповідність їх міжнародним стандартам під час воєнного стану та у післявоєнний період обумовили вибір теми цього дослідження.

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні теоретичних положень і розробці практичних рекомендацій з удосконалення державного управління охороною праці.

Виклад основного матеріалу. Механізми державного управління у сфері охорони праці мають відповідати вимогам, які визначені Конвенцією Міжнародної організації праці № 81 1947 року «Про інспекцію праці у промисловості й торгівлі», ратифікованою Законом України від 8 вересня 2004 р. № 1985-IV та Конвенцією Міжнародної організації праці № 129 1969 року «Про інспекцію праці в сільському господарстві», ратифікованою Законом України від 8 вересня 2004 р. № 1986-IV, а також Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та Постановою Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 р. № 823 «Про деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» [2].

Підкреслимо, що державне управління охороною праці можна характеризувати під призмою заходів, які здійснюються відповідно до вимог Закону. Так,

заходи державного контролю за додержанням законодавства про працю з питань охорони праці можуть здійснюватися у формі інспекційних відвідувань, що проводяться інспекторами праці Держпраці та її територіальних органів. У свою чергу інспекторами праці є «...посадові особи Держпраці та її територіальних органів, посадовими обов'язками яких передбачено повноваження щодо «...здійснення державного контролю за додержанням законодавства про охорону праці» та які пройшли перевірку знань у порядку, визначеному Мінекономіки. Крім цього, «...контрольні повноваження інспектора праці» підтверджуються службовим посвідченням встановленої Мінекономіки форми, що видається Держпраці та її територіальними органами. Механізми державного управління охороною праці проявляються через підстави для здійснення інспекційних відвідувань, серед яких слід виділити: «...звернення працівника про порушення стосовно нього законодавства про працю, у тому числі про охорону та безпеку праці; рішення керівника органу контролю про проведення інспекційних відвідувань, прийняте за результатами аналізу інформації, отриманої із засобів масової інформації, інших джерел, доступ до яких не обмежений законодавством; рішення суду; повідомлення посадових осіб органів державного нагляду (контролю), правоохоронних органів про виявлені в ході виконання ними повноважень ознак порушення законодавства про працю та про охорону праці; інформація ДПС та її територіальних органів про невідповідність кількості працівників роботодавця обсягам виробництва до середніх показників за відповідним видом економічної діяльності; факти порушення законодавства про охорону праці, виявлені в ході здійснення повноважень; факти провадження господарської діяльності без державної реєстрації у порядку, встановленому законом, як суб'єкта господарювання та недотримання вимог охорони праці; інформація профспілкових органів про порушення прав працівників, які є членами профспілки, виявлені у ході здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю, у тому числі про охорону праці» та ін. [2]. Слід підкреслити, що звернення фізичних осіб, стосовно яких порушено правила чи норми охорони праці може бути подане через уповноваженого представника.

Так, особливість механізму у тому, що інспекційне відвідування або рішення інспектора праці «про відвідування роботодавця», підлягає так званій «повідомній реєстрації Держпраці чи її територіальним органом до початку їх проведення». Також важливо, що перед реєстрацією інспекційного відвідування роботодавця, щодо якого протягом попередніх шести календарних місяців здійснювалися інспекційні відвідування, керівник органу контролю (інша уповноважена ним посадова особа) вивчає питання про доцільність його проведення. На практиці слід звернути увагу на те, що під час підготовки до проведення інспекційного відвідування інспектор праці «...може одержати інформацію та документи, що стосуються предмета інспекційного відвідування, зокрема шляхом проведення аналізу наявної інформації «про стан додержання об'єктом відвідування законодавства про працю». Відтак документи, одержані під час підготовки до проведення інспекційного відвідування, що «...містять інформацію про порушення об'єктом відвідування вимог законодавства про охорону праці, долучаються до матеріалів інспекційного відвідування» [1]. У разі потреби для участі в інспекційних відвідуваннях інспектором праці можуть залучатися, за згодою об'єкта відвідування або іншої уповноваженої ним посадової особи, представники профспілок, їх організацій та об'єднань, члени яких працюють на об'єкті відвідування, організацій роботодавців та їх об'єднань, державних органів. Зауважимо, що інспектори праці за наявності службового посвідчення безперешкодно мають право: «під час

проведення інспекційних відвідувань без попереднього повідомлення о будь-якій годині доби з урахуванням вимог законодавства про охорону праці проходити до будь-яких виробничих, службових, адміністративних приміщень об'єкта відвідування, в яких використовується наймана праця; ознайомлюватися з будь-якими книгами, реєстрами та документами, ведення яких передбачено законодавством про працю, що містять інформацію з питань, які є предметом інспекційного відвідування, з метою перевірки їх відповідності нормам законодавства та отримувати завірені об'єктом відвідування їх копії або витяги; наодинці або у присутності свідків ставити керівнику або працівникам об'єкта відвідування, іншим особам, що володіють необхідною інформацією, запитання, що стосуються законодавства про працю, отримувати із зазначених питань усні та/або письмові пояснення; за наявності ознак кримінального правопорушення та/або створення загрози безпеці інспектора праці залучати працівників правоохоронних органів» [2].

Важливо зауважити, що під час проведення інспекційного відвідування об'єкт відвідування має право «...одержувати копію направлення на проведення інспекційного відвідування; не допускати до проведення інспекційного відвідування у разі: відсутності службового посвідчення; коли на офіційному веб-сайті Держпраці не оприлюднено уніфікованої форми акта інспекційного відвідування; вимагати припинення інспекційного відвідування у разі перевищення максимального строку здійснення такого заходу; подавати в письмовій формі свої пояснення, зауваження до акта інспекційного відвідування та ін.» [3].

На завершення підкреслимо, що за результатами інспекційного відвідування складаються акт інспекційного відвідування і в разі виявлення порушень вимог законодавства про працю – припис щодо їх усунення та попередження про відповідальність за порушення законодавства про працю. У разі наявності порушень вимог законодавства про працю, зафіксованих актом, після розгляду зауважень об'єкта відвідування до нього (у разі їх надходження) інспектор праці проводить аналіз матеріалів інспекційного відвідування, за результатами якого вносить припис та вживає заходів до притягнення винної у допущенні порушень посадової особи до встановленої законом відповідальності. Так, заходи до притягнення об'єкта відвідування та його посадових осіб до відповідальності за порушення вимог охорони праці вживаються одночасно із внесенням припису незалежно від факту усунення виявлених порушень у ході інспекційного відвідування. Важливо, що припис або вимога інспектора праці можуть бути оскаржені відповідно у десятиденний та одноденний строк з дати їх отримання до керівника або заступника керівника відповідного територіального органу Держпраці. Важливою гарантією є те, що у разі незгоди з «рішенням керівника або заступника керівника відповідного територіального органу Держпраці» таке рішення може бути оскаржене до Голови або заступника Голови Держпраці.

Підкреслимо, що істотним елементом механізму є те, що на час розгляду скарги рішенням керівника або заступника органу контролю проведення інспекційного відвідування зупиняється. За результатами розгляду скарг приписи, вимоги інспектора праці можуть бути скасовані повністю або в окремій частині. Також зауважимо, що з метою запобігання порушенням законодавства про охорону праці роботодавці можуть ініціювати проведення інспекторами праці регулярних «інформаційно-роз'яснювальних кампаній» щодо найбільш ефективних способів додержання норм законодавства про працю з питань захисту і поновлення трудових прав працівників щодо охорони праці. Інспектор праці самостійно приймає рішення про необхідність відвідування роботодавця з метою інформування

його та працівників про найбільш ефективні способи додержання законодавства з питань охорони праці, моніторингу стану його додержання.

Також окремо відзначимо, що важливим елементом механізму є державний нагляд за дотриманням трудового законодавства на предмет охорони праці. Державний нагляд здійснюють посадові особи Держпраці та її територіальних органів, посадовими обов'язками яких передбачено здійснення повноважень державного нагляду за додержанням законодавства про працю, що підтверджується службовим посвідченням такої посадової особи. Державний нагляд здійснюється шляхом витребовування, збирання та аналізу інформації, необхідної для підготовки висновків про стан додержання об'єктом нагляду законодавства про працю, або шляхом проведення перевірки об'єкта нагляду з виїздом за його місцезнаходженням. Про проведення виїзної перевірки уповноважена посадова особа повідомляє об'єкту нагляду не пізніше ніж за п'ять робочих днів до її початку. До участі у виїзній перевірці в разі потреби можуть залучатися «представники центральних та місцевих органів виконавчої влади, профспілок, їх організацій та об'єднань профспілок, організацій роботодавців та їх об'єднань (за згодою), а також інші уповноважені посадові особи Держпраці та її територіальних органів» [2].

Підкреслимо, що за результатами здійснення державного нагляду складається висновок. У разі виявлення порушень законодавства про охорону праці та недоліків під час здійснення контрольних повноважень також складається вимога. Проте, якщо керівник об'єкта нагляду або уповноважена ним посадова особа «не погоджуються з викладеною у висновку інформацією, керівник об'єкта нагляду або уповноважена ним посадова особа підписують висновок із зауваженнями, які є його невід'ємною частиною». Об'єкт нагляду може подати зауваження не пізніше ніж протягом трьох робочих днів з дати підписання висновку. Рішення про результати розгляду поданих зауважень надається уповноваженою посадовою особою не пізніше ніж протягом трьох робочих днів з дати їх надходження. Вимога вноситься об'єкту нагляду «...не пізніше ніж протягом наступного дня після підписання висновку», а в разі наявності зауважень – «...наступного дня після їх розгляду». Крім цього, у вимозі зазначається строк для усунення виявлених порушень та/або недоліків під час здійснення контрольних повноважень, причин і умов, які до них призвели, вчинення дій, спрямованих на ефективне здійснення контрольних повноважень. У разі встановлення строку виконання вимоги більше ніж три місяці в ній визначається графік та заплановані заходи щодо її виконання з відповідним інформуванням уповноваженої посадової особи згідно з визначеною у вимозі періодичністю.

Стан виконання вимоги перевіряється після закінчення зазначеного у ній строку виконання, якщо об'єкт нагляду не надав відповіді або надав її в обсязі, недостатньому для підтвердження фактів її виконання. Крім цього, у разі «наявності порушень вимог законодавства про працю, зафіксованих висновком, після розгляду зауважень об'єкта нагляду уповноважена посадова особа проводить аналіз зібраних матеріалів, за результатами якого вносить вимогу або вживає заходів до ініціювання притягнення до відповідальності посадової особи за порушення законодавства під час здійснення контрольних повноважень» [1]. У разі незгоди з рішенням керівника або заступника керівника відповідного територіального органу Держпраці таке рішення може бути оскаржене до керівника або заступника керівника Держпраці. Подання в установлений строк скарги тимчасово припиняє виконання вимоги.

Висновки. Стан охорони праці в державі багато в чому залежить від соціально-економічної ситуації в країні. В сучасних умовах соціально-економічна та політична ситуація характеризується не досить достатнім регулюванням охорони праці як з боку держави, так і з боку власників підприємств, установ, організацій. У зв'язку з цим актуальним завданням є теоретична розробка і нормативне закріплення порядку визначення фактичного стану охорони праці, а також правове забезпечення управлінських механізмів з тією метою, щоб дотриматися вимог міжнародних стандартів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Chmyr, Y., Deineha, M., Shchepanskiy, E., Koshelenko, A., Kozenko, R. Tools for Counteracting Information Aggression Use of Elements of Information War in Ukraine. *Contributions to Political Science*. 2023. Part F1367. P.285–299.
2. Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 р. № 823. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019-%D0%BF#Text>
3. Липовська О.Г., Завада О.Г. Державне управління у сфері охорони праці в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 9. 2021. С. 49–53.

REFERENCES:

1. Chmyr, Y., Deineha, M., Shchepanskiy, E., Koshelenko, A., Kozenko, R. (2023) Tools for Counteracting Information Aggression Use of Elements of Information War in Ukraine. *Contributions to Political Science*. Part F1367. R. 285–299.
 2. Some issues of state supervision and control over compliance with labor legislation: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 21, 2019 No. 823. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019-%D0%BF#Text>
 3. Lypovska O.H., Zavada O.H. (2021) State administration in the field of labor protection in Ukraine. *Public administration: improvement and development*. No. 9. Pp. 49–53.
-