

УДК 349.243:331.45

ІЗУЇТА П.О.

ФОРМИ Й МЕТОДИ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ ПРАЦІ

У статті досліджується законодавство у сфері охорони праці. Вказується, що сьогодні промислово розвинені країни світу приділяють значну увагу питанням забезпечення охорони праці й виробничого побуту. Це проявляється у встановленні правил, техніко-юридичних стандартів у сфері охорони праці, критеріїв класифікації підприємств за ступенем їх шкідливості для здоров'я працюючих, норм із навчання працівників безпечним методам праці, відповідальності за порушення законодавства про охорону праці, а також у створенні спеціальних державних органів, покликаних забезпечувати реалізацію законодавства з охорони праці.

Ключові слова: охорона праці, нагляд, контроль, профспілки, умови праці.

В статье исследуется законодательство сфере охраны труда. Указывается, что сегодня промышленно развитые страны мира уделяют значительное внимание вопросам обеспечения охраны труда и производственного быта. Это проявляется в установлении правил, технико-юридических стандартов в сфере охраны труда, критериев классификации предприятий по степени их вредности для здоровья работающих, норм по обучению работников безопасным методам труда, ответственности за нарушение законодательства об охране труда, а также в создании специальных государственных органов, призванных обеспечить реализацию законодательства по охране труда.

Ключевые слова: охрана труда, надзор, контроль, профсоюзы, условия труда.

The article examines in the field of labor. It is claimed that today industrialized countries pay special attention to ensure the safety and working life. This is reflected in the establishment of rules, technical and legal standards of safety criteria for the classification of enterprises according to their degree of hazard to the health of workers, rules to train employees in safe methods of work, responsibility for violation of legislation on health and safety, as well as the creation of special government designed to ensure the implementation of legislation on health and safety.

Key words: labor protection, supervision, control, trade unions, conditions of labor.

Вступ. Будь-яке законодавство, особливо законодавство про охорону праці, є ефективним тоді, коли воно неухильно виконується всіма зацікавленими учасниками відносин. Ефективність правового механізму регулювання системи охорони праці в країнах обумовлюється наявністю діючого механізму нагляду й контролю за дотриманням правових норм в означеній сфері.

Постановка завдання. У Кодексі законів про працю України міститься окрема глава XVIII, що має назву «Нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю». У цьому

© ІЗУЇТА П.О. – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного, господарського та кримінального права (Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»)

випадку терміни «нагляд» і «контроль» не стільки припускають сутнісно різні види діяльності, скільки формально пов'язують відповідні види діяльності з органами, які є наглядовими або контрольними органами за їх назвою чи назвою їх повноважень. Відтак факт одночасного співіснування в текстах нормативно-правових актів термінів «контроль» і «нагляд», їх спільне вживання можна розглядати як формальну підставу для їх розрізнення, проте нормативні характеристики дають усі підстави тлумачити їх зміст як синонімічний. Отже, спробуємо з'ясувати, що саме означають ці два поняття, який зміст у них вкладає законодавець та як їх тлумачать науковці.

Результати дослідження. Поняття «нагляд» тісно пов'язане з поняттям «контроль», проте вони не є тотожними. Різниця між ними найбільш чітко помітна під час порівняння словосполучень «суспільний контроль», «контроль якості» тощо. В.І. Прокопенко вважає, що відмінність між поняттями «нагляд» і «контроль» полягає переважно в компетенції органів, які здійснюють ці функції, методах і формах їх роботи [2, с. 394]. Науковець під наглядом розуміє правову форму здійснення захисної функції з дотримання законності в трудових правовідносинах, відповідності дій власника підприємства чи уповноваженого ним органу приписам трудового законодавства. На думку вченого, нагляд є особливою правозастосовною діяльністю. Орган, що здійснює нагляд, може вказати на допущені порушення, заявити подання щодо їх усунення, проте не покарати, оскільки орган із нагляду не має відомчих повноважень щодо організації, яка перевіряється [2, с. 394].

На думку В.І. Щербини, під наглядом необхідно розуміти правову форму здійснення захисної функції щодо дотримання законності в трудових правовідносинах, відповідності дій власника підприємства або уповноваженого ним органу приписам трудового законодавства [4, с. 134]. Зміст нагляду полягає насамперед у перевірці діяльності підконтрольних об'єктів із точки зору дотримання ними законодавства про працю й охорону праці. Водночас під час контролю уповноважені органи й посадові особи переслідують іншу мету – перевірку застосування підконтрольним суб'єктом наданих йому повноважень щодо забезпечення працівників необхідними умовами праці з позиції не лише законності, а й доцільності та ефективності.

Контроль виступає складовою частиною організаційно-управлінської діяльності того чи іншого органу. Його особливістю є те, що контроль не обмежується колом питань, пов'язаних із дотриманням обов'язкових приписів законів та інших нормативно-правових актів. З огляду на це можна визначити мету контролю – надання конкретних висновків із позиції не лише законності, а й доцільності, а також ефективності використання підконтрольним об'єктом наданих йому повноважень. Контроль, як і нагляд, пов'язується із застосуванням владних повноважень. Ці повноваження проявляються в тому, що контролюючі органи можуть здійснювати контроль за своїм власним бажанням та без згоди контролюючого. При цьому вони наділяються правом витребування необхідних для перевірки дотримання норм чинного законодавства в будь-якій сфері суспільного виробництва документів, а суб'єкт, який контролюється, зобов'язаний виконати ці вимоги. Крім того, контролюючі органи надають вказівки відповідним уповноваженим керівним особам підприємств, установ та організацій щодо шляхів і термінів усунення знайдених недоліків та порушень у діяльності суб'єкта, що контролюється, а останній має виконувати ці вказівки. У встановленому законодавством порядку контролюючі органи наділяються правом притягувати до відповідальності осіб, винних у порушенні правил, нормативів, стандартів, виявлених ними під час проведення контролю. При цьому варто додати, що суб'єкти контрольних правовідносин знаходяться в активній взаємодії. Контроль (з франц. *controle*) – це перевірка або спостереження з метою перевірки.

Отже, контроль – це діяльність державних органів і суспільних організацій, спрямована на перевірку дотримання й виконання, а також на виявлення випадків порушення законодавства про працю та охорону праці. Контроль є одним із найбільш поширених і дієвих засобів забезпечення законності.

Проблеми розвитку й функціонування контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства України в нових економічних, політичних і правових реаліях сучас-

ності ще не отримали належне висвітлення в науковій літературі. Відповідно, не вирішено також багато проблем практичного спрямування. Прогалини в нормативно-правовому забезпеченні, що регулює контрольні й наглядові повноваження відповідних органів, його суперечність зумовлюють недоліки в діяльності контролюючих органів, а іноді й прямі зловживання з боку посадових осіб. Нагляд і контроль – це різні форми перевіркової діяльності уповноважених органів. Наприклад, дотримання трудового законодавства означає перевірку законності рішення власника або уповноваженого ним органу, а контроль – перевірку цього рішення з точки зору не лише законності, а й доцільності та ефективності. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюється в двох сферах регулювання суспільно-трудова відносин: у сфері встановлення умов праці та у сфері застосування встановлених умов праці. Піднесення сьогодні ролі колективно-договірної й індивідуально-договірної регулювання трудових відносин посилює значення нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю під час встановлення умов праці. Іншою сферою наглядово-контрольної діяльності є застосування встановлених умов праці. Мова йде про відповідність правозастосовних документів (наказів про прийняття, переведення, звільнення працівників) законодавству та локальним нормативно-правовим актам.

Відмінність між контролем і наглядом за обсягом кола досліджуваних відносин полягає в тому, що для контролю характерна особливість, що він не обмежується колом питань, пов'язаних із дотриманням обов'язкових приписів законів та інших нормативно-правових актів. Отже, органи контролю цікавляться, чи не порушив суб'єкт управління чинне законодавство, а також ступенем правильності, доцільності й ефективності використання ним усіх наданих повноважень. Специфіка нагляду виявляється в обмеженні його компетенції перевіркою лише законності дій конкретного об'єкта. Крім того, контроль як форма державної діяльності відрізняється від нагляду тим, що він є постійним і безперервним (це стосується переважно відомчого контролю), здійснюється як органами державної законодавчої й виконавчої влади та судами, так і численними спеціально створеними для цього контролюючими органами. Наприклад, прокуратура виконує свої наглядові функції завжди щодо не підпорядкованих їй органів державного управління інших об'єктів. Прокуратура, здійснюючи нагляд, лише ставить питання про усунення виявлених нею порушень законодавства. Різною є також нормативна база контролю й нагляду. Однак ці особливості не є основними. Головне, що відрізняє контроль від нагляду, – це те, що контролюючий орган, на відміну від прокуратури, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи (проте не прокуратура) мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Саме втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних осіб до правової відповідальності, на нашу думку, є основними відмінностями контролю від нагляду.

Існує дві форми нагляду й контролю за дотриманням законодавства про охорону праці: державний і громадський. Г.І. Чанишева та Н.Б. Болотіна до державного нагляду й контролю відносять також прокурорський і судовий [3, с. 337].

Характеризуючи як державні, так і громадські органи нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства на сучасному етапі побудови правової, незалежної, демократичної України, а також форми й методи їх діяльності, необхідно з'ясувати їх коло.

У системі державних органів, які покликані здійснювати функцію щодо нагляду й контролю за охороною праці, можна виділити такі: 1) спеціально уповноважені на це органи й інспекції, для яких контроль за дотриманням законодавства про працю є основною функцією та які не залежать у своїй діяльності від власника підприємства, установи чи організації або уповноваженого ним органу, у тому числі якщо власником є держава; 2) центральні органи державної виконавчої влади, для яких ця функція не є основною, а контроль за дотриманням законодавства про працю здійснюється ними на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у їхньому функціональному підпорядкуванні.

Відповідно до ст. 38 Закону України «Про охорону праці» [1] державний нагляд за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці здійснюють спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з нагляду за охороною праці, спеціально уповноважений державний орган із питань радіаційної безпеки, спеціально уповноважений державний орган із питань пожежної безпеки, спеціально уповноважений державний орган із питань гігієни праці.

Особливістю захисту трудових прав працівників від будь-яких порушень із боку інших учасників трудових і тісно пов'язаних із ними відносин є те, що така правозахисна діяльність здійснюється не лише державними органами, а й громадськими об'єднаннями. Основним таким правозахисним об'єднанням є профспілки, які, відповідно до ст. 2 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», створюються з метою представництва, здійснення й захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки.

Таким чином, профспілки захищають право громадян на працю, беруть участь у розробленні та здійсненні державної політики в галузі трудових відносин, оплати й охорони праці, соціального захисту. Це положення знаходить підтвердження в ст. 41 Закону України «Про охорону праці», згідно з якою контроль за дотриманням законодавства про охорону праці з боку громадськості здійснюється професійними спілками, їх об'єднаннями в особі своїх виборних органів і представників, а також суспільними організаціями.

Практично всю політику у сфері охорони праці профспілки повинні проводити, як правило, через колективні договори. Колективний договір укладається на основі чинного законодавства, прийнятих сторонами зобов'язань із метою регулювання виробничих, трудових і соціально-економічних відносин, узгодження інтересів трудящих, власників та уповноважених ними органів. Отже, під час розробки колективних договорів необхідно досягти закріплення в договорі кола обов'язків із боку власника щодо відповідного передбаченого законодавством відшкодування матеріального й морального збитку потерпілому на виробництві внаслідок причин, що викликані недотриманням власником або уповноваженим ним органом вимог законодавства щодо охорони праці.

Цілком правильною є позиція законодавця, що стосується надання відповідних функцій щодо здійснення нагляду й контролю за охороною праці уповноваженим найманими працівниками особам із питань охорони праці на підприємствах, в установах та організаціях за відсутності профспілкової організації на них. Відповідно до ст. 42 Закону України «Про охорону праці» вони мають право безперешкодно перевіряти на підприємствах виконання вимог щодо охорони праці та вносити обов'язкові для розгляду роботодавцем пропозиції про усунення виявлених порушень нормативно-правових актів із безпеки й гігієни праці.

Державний контроль поділяється на загальний і спеціальний. Загальний контроль охоплює всі сторони діяльності контролюваного. Спеціальний контроль здійснюється щодо певного конкретного питання, направлення діяльності підконтрольного об'єкта. Контроль може бути зовнішнім, якщо він здійснюється органом, що не входить у систему відомства, що перевіряється, та внутрішнім, якщо перевірка здійснюється власними силами організації, відомства, що перевіряється.

Державний контроль здійснюється органами загальної компетенції (Кабінетом Міністрів України, місцевими державними адміністраціями) і спеціалізованими (позавідомчими) органами контролю, які діють у межах окремих правових сфер. Функція контролю в діяльності цих органів носить підпорядкований характер щодо функції управління. На відміну від державних органів, які здійснюють зовнішній контроль, органи внутрішнього контролю функціонують усередині окремих відомств, оцінюючи діяльність тих чи інших служб і посадових осіб із точки зору не лише її правомірності, а й доцільності та ефективності.

Повноваження центральних органів державної виконавчої влади щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства про працю на підприємствах, в установах та організаціях, які перебувають у їхньому функціональному підпорядкуванні, підкорюються загальній нормі, яка містить положення, що регулюють діяльність того чи іншого центрального органу державної виконавчої влади. Зокрема, у межах своїх повноважень міністерство

організовує виконання актів законодавства та здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Варто сказати також про відомчий контроль. Функції щодо його здійснення покладаються законодавством на вищі органи керівництва підприємствами (міністерства, державні комітети, об'єднання підприємств) та посадових осіб державних адміністрацій, що відповідають за охорону праці в регіоні. Ці організації й посадові особи мають адміністративну владу, якою можуть скористатись у разі виявлення порушень законодавства, правил і норм з охорони праці.

Регіональний контроль здійснюють місцеві державні адміністрації та ради народних депутатів через посадових осіб, відповідальних за охорону праці в певному регіоні України.

Одним із методів контролю за дотриманням законодавства про охорону праці є комплексні перевірки підприємств, установ та організацій. Такі перевірки мають найвищий коефіцієнт корисної дії. Завдяки їх проведенню виявляється й усувається найбільше порушень. Крім того, цей метод дає змогу виявити та притягнути до передбаченої законом відповідальності порушників Закону України «Про охорону праці» та інших нормативно-правових актів у сфері захисту умов праці працівників. Звісно, за таких обставин підлягають ретельному й усебічному комплексному обстеженню підприємства хімічної, газодобувної, металургійної, енергетичної галузей.

Вважаємо, що державний нагляд у сфері охорони праці повинен будуватись на таких засадах: 1) інспектуванні тих підприємств, на яких мають місце найпоширеніші види ризику; 2) зосередженні зусиль на виробництвах, на яких зафіксовано високий рівень травматизму та звідки регулярно контролюючі органи отримують скарги про відсутність належних і безпечних умов праці, передбачених чинним законодавством; 3) сприянні внутрішньому контролю чи аудиту на підприємствах; 4) створенні сучасної системи управління охороною праці.

Важливим сучасним напрямом діяльності органів нагляду є регулювання у сфері їх діяльності, як державне, так і технічне. Державне регулювання має здійснюватись через законотворчість і нормотворчість. Технічне регулювання вимагає також пильної уваги та участі державного наглядового органу в розробці й запровадженні технічних регламентів, гармонізації національних стандартів, контролю за системою оцінки відповідності продукції, устаткування й технологій у закріпленій галузі регулювання.

Оскільки Україна все-таки прагне вступити до європейської спільноти, варто звернути увагу на наявну систему нагляду й контролю за охороною праці в Європейському співтоваристві, провідну роль у якій відіграє Суд Європейських Спільнот (Court of Justice of the European Communities, далі – Суд ЄС). Суд ЄС розташований у Люксембурзі, він був однією з перших інституцій Спільноти, заснованих Паризьким договором 1951 р., та став ще більшим, ніж Європейська комісія, наддержавним органом, вільним від впливу країн-членів і необхідності врахування їх інтересів.

Роль Суду ЄС у сфері охорони праці нерозривно пов'язана з еволюцією основних прав людини в межах правового порядку Європейського Союзу (далі – ЄС), яка пройшла тривалий шлях від повного невизнання до поступового утвердження як провідного принципу права ЄС та закріплення на рівні установчих договорів і Хартії основних прав ЄС. Можна констатувати, що на сьогодні принцип основних прав людини перетворився на один із самостійних компонентів у системі права ЄС, норми якого покладено в основу як рішень Суду ЄС, так і установчих договорів і правових актів інститутів та органів ЄС.

Висновки. Отже, одним із найдієвіших механізмів дотримання правопорядку у сфері праці є нагляд і контроль за трудовим законодавством, оскільки вони являють собою діяльність компетентних органів, спрямовану на захист прав на охорону праці працівників. Однак нагляд і контроль – це різні форми перевіркової діяльності уповноважених органів. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюється в двох сферах регулювання суспільно-трудова відносин: у сфері встановлення умов праці та у сфері застосування встановлених умов праці. Є дві форми нагляду й контролю за дотриманням законодавства про охорону праці: державний і громадський.

Основними формами й способами забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні є нагляд і контроль, який здійснюють державні органи. При цьому контроль необхідно відрізнити від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, хоча вони мають низку спільних рис. Основними формами нагляду й контролю є державний та громадський нагляд і контроль. Державний контроль здійснюється всіма державними органами в процесі виконання поставлених перед ними й підпорядкованими їм органами (посадовими особами) завдань. Він є складовою частиною державного управління, однією з його функцій, методом реалізації управлінської компетенції. Громадський контроль за умовами праці й побуту, дотриманням правил і норм охорони праці на робочих місцях, виконанням власником заходів щодо запобігання травматизму та професійних захворювань на виробництві здійснює громадський інспектор з охорони праці.

Необхідно на законодавчому рівні чітко виділити органи нагляду й контролю за охороною праці, оскільки, по-перше, вони різняться за компетенцією та обсягом наданих їм повноважень, а по-друге, повноваження органів нагляду й органів контролю закріплюються в різних нормативно-правових актах, слугують підставою для перевірки їх діяльності саме як окремих органів із чітко визначеним колом прав та обов'язків щодо роботодавців або інших уповноважених осіб підприємств, установ та організацій. Тому необхідно створити єдиний кодифікований нормативний акт, який визначив би загальні положення охорони праці для більшості підприємств, об'єднавши велику кількість нормативних актів, які на сьогодні регулюють ці відносини.

Список використаних джерел:

1. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.
2. Прокопенко В.І. Трудове право України : [підручник] / В.І. Прокопенко. – Х. : Консул, 1998. – 480 с.
3. Чанышева Г.И. Трудовое право Украины / Г.И. Чанышева, Н.Б. Болотина. – Х. : Одиссей, 1999. – 480 с.
4. Щербина В.І. Курс лекцій з трудового права України : [навч. посібник для слухачів заочної форми навчання] / В.І. Щербина. – Дніпропетровськ : ДфУАДУ, 2001. – 134 с.
5. Щербина В.І. Теоретичні проблеми охоронної функції трудового права в умовах ринкових відносин : [монографія] / В.І. Щербина. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2004. – 211 с.