

КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ**Бойко Р. В.***н.с. Київського НДІ судових експертиз Міністерства юстиції України*

В статті наводиться поняття контролю, державного нагляду та громадського контролю, який здійснюється у сфері охорони праці. Визначено організаційні, правові форми та методи здійснення контролю у сфері охорони праці. Встановлено мету контролю у сфері охорони праці.

В статье приводится понятие контроля, государственного присмотра и общественного контроля, который осуществляется в сфере охраны труда. Определены организационные, правовые формы и методы осуществления контроля в сфере охране труда. Охарактеризована компетенция субъектов контроля в сфере охраны труда. Рассмотрена цель контроля в сфере охраны труда.

The concept of control, state supervision and public inspection which is carried out in the sphere of labour protection is pointed in the article. Certainly organizational, legal forms and methods of realization of control in a sphere a labour protection. Jurisdiction of subjects of state control is described in the field of labour protection. The purpose of control in the sphere of labour protection is considered.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, державний нагляд, охорона праці, трьохступеневий контроль, охорона праці.

Вивчення і вирішення проблем здійснення контролю в сфері охорони праці потребує теоретичного освітлення і розробки рекомендацій, оскільки сучасна система контролю у сфері охорони праці недосконала, недостатньо розроблені методи і форми контролю, що призводить до неефективної профілактики нещасних випадків на виробництві.

Для більш глибокого дослідження даного питання слід дати визначення охорони праці. Відповідно до ст.1 Закону України «Про охорону праці» (далі – Закон), охорона праці – це система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності [7].

На підприємстві, установі, організації, незалежно від форм власності, здійснення контролю за дотриманням законодавства про охорону праці є елементом важливим і відповідальним. Вчасно виявити порушення норм охорони праці, перевірити виконання законодавства про охорону праці та запланованих заходів можливо на підставі регулярного та об'єктивного контролю на підприємстві.

Серед вітчизняних науковців, які досліджують різноманітні складові обраної теми відзначимо: В.Г. Афанасьєва, О.В. Баклана, В.М. Гарашук, П.О. Ізюїту, А. Крупника, В.М. Москальову, серед російських вчених: С.Ф. Васличев, М.І. Губенко, та ін.

Метою статті є аналіз поняття контролю у сфері охорони праці, визначення його видів, методів, правових та організаційних форм.

Завданням статті є:

- дослідити правову категорію «контроль», «державний нагляд», «громадський контроль» у сфері охорони праці;
- провести аналіз методів, організаційних та правових форм здійснення контролю у сфері охорони праці;
- визначити види контролю у сфері охорони праці.

Поняття контролю у сфері охорони праці

Підвищена увага до проблеми здійснення контролю за охороною праці пояснюється в першу чергу тим, що з кожним роком, незважаючи на заходи, що вживаються, рівень виробничого травматизму і смертельних випадків зростає. Однією з причин стану охорони праці є неналагоджений механізм здійснення контролю за дотриманням законодавства та норм охорони праці на виробництвах, підприємствах з боку роботодавців та державних органів.

Контроль є одним з найбільш поширених і дієвих способів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції [1].

Так, вчений Ізюїта П.О., розглянувши державний нагляд, контроль та громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці, вважає, що категорія «нагляд» і «контроль» стосовно охорони праці не є тотожними або синонімічними. Їх об'єднує те, що обидві є форми перевірконої діяльності уповноважених органів та організацій, які не залежать від роботодавця. Відмінність полягає, по-перше, в тому, що контроль здійснюється як уповноваженими державними органами за організаціями, що не перебувають у їх підпорядкуванні, так і вищестоящими органами за підпорядкованими організаціями, а також профспілковими організаціями та уповноваженими найманими працівниками особами з питань охорони праці, а нагляд тільки уповноваженими державними органами за організаціями, що не перебувають у їх підпорядкуванні [3].

Науковець обґрунтовує виділення у системі державних органів, які покликані здійснювати функцію державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про охорону праці, трьох

груп органів. По–перше, спеціально утворені державні органи для здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про охорону праці; по–друге, органи, компетенція яких включає нагляд і контроль за додержанням законодавства про охорону праці; по–третє, органи, які здійснюють внутрішньовідомчий контроль на підпорядкованих виробництвах.

Отже, визначення поняття державний нагляд у сфері охорони праці на законодавчому рівні не закріплено, однак, на думку автора, його можна визначити як метод забезпечення дотримання законодавчих та інших нормативних актів про [охорону праці](#).

Що ж стосується громадського контролю, то вчений Ізюта П.О., вказує на правильність позиції законодавця щодо наділення певних представників трудового колективу контролюючими повноваженнями в сфері охорони праці, оскільки сьогодні профспілки переживають свої не найкращі часи, з огляду на те, що у більшості випадків на підприємствах, установах та організаціях вони взагалі відсутні [3].

Громадський контроль є одним із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою [10, с.496].

На думку Крупника А., в Україні на сьогодні традиції громадського контролю майже відсутні і чималий інтерес становить позитивний зарубіжний досвід здійснення та інституювання різноманітних форм громадського контролю, особливо у тих сферах, де порушення прав та обмеження законних інтересів людей є найбільш поширеними. До цих сфер належать і охорона праці, особливо питання умови праці на підприємствах [9].

Науковець Гаращук В.М. розглядає контроль як функцію управління і вказує, що він є самостійною функцією, яка не поглинається іншими і не є другорядною, а пронизує всі інші, активно впливає на них, корегує і навіть формує нові функції та напрями управлінської діяльності.

19 лютого 2012 року набрав чинності наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України про затвердження положення про організацію та здійснення державного гірничого нагляду, державного нагляду контролю у сфері промислової безпеки та охорони праці в системі Держгірпромнагляду України та уніфікованої форми Акта перевірки суб'єкта господарювання (виробничого об'єкта), (далі – Положення). П.1.2. Положення встановлює процедуру проведення перевірок під час здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативних актів з питань охорони праці [6].

Види контролю у сфері охороною праці.

На практиці основними видами контроль за станом охорони праці, які проводяться на підприємствах, зокрема, є такі:

- трьохступеневий контроль. Формування «трьохступеневий контроль» є поширеним у практиці охорони праці та закріплено нормативними актами, зокрема розділом 3 Галузевої Угоди між Міністерством регіонального розвитку та будівництва України та Профспілкою працівників і промисловості будівельних матеріалів України на 2009-2011 роки. Трьохступеневий контроль за станом охорони праці організовують керівники підприємства та голова профспілкового комітету.
- оперативний контроль керівниками робіт за іншими відповідальними особами підприємства (наприклад, службою охорони праці). Оперативний контроль доцільно проводити на підприємствах, виробництвах, які належать до високого ступеня ризику.
- контроль вищою організацією (четвертий чи п'ятий ступінь контролю);
- контроль місцевими органами влади (органами самоврядування);
- відомчий контроль. Відомчий контроль з охорони праці покладається на роботодавця. Так, відповідно до ч.1.ст.13 Закону, роботодавець зобов'язаний створити на робочому місці і в кожному структурному підрозділі умови праці відповідно до вимог нормативних актів, а також забезпечити дотримання прав працівників, гарантованих законодавством про охорону праці [7].

- громадський контроль;
- контроль органами державного нагляду [8, 18].

Організаційні та правові форми, методи контролю в сфері охорони праці

Методи контролю повинні відповідати певним вимогам та пристосованими для виконання відповідної контрольної функції державного органу а також забезпечувати відповідний вплив на об'єкт контролю. Методи державного контролю здійснюються через державно-владні відносини, оскільки виникає такий контроль між суб'єктом контролю, тобто уповноваженими державними органами та об'єктом контролю. Методам, які використовуються у громадському контролі, відповідає певний правовий супровід. Посадова особа в межах наданих повноважень приймає рішення про проведення контролю відповідно за допомогою заходів, що звичайно передбачаються для проведення даного виду контролю.

Суб'єкти державного контролю у сфері охорони праці здійснюють свої контрольні функції за допомогою різноманітних методів і форм, які є елементами механізму державного контролю.

Законодавством про охорону праці визначено органи які здійснюють державний нагляд за охороною праці. Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (далі – Держгірпромнагляд), згідно пп.6, п.4. Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, здійснює державний нагляд та контроль у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами, здійснює у визначеному порядку державний нагляд (контроль) за дотриманням 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 [5].

Формами державного контролю в сфері охорони праці є проведення планових та позапланових перевірок Держгірпромнаглядом. Посадові особи Держгірпромнагляду наділені достатніми повноваженнями для того, щоб відреагувати на виявлені на підприємстві під час перевірки порушення законодавства про охорону праці.

Виходячи зі змісту пункту 2.1. Положення, державний нагляд (контроль) здійснюється шляхом проведення посадовими особами Держгірпромнагляду України згідно з цим Положенням перевірок (обстежень) установ, підприємств, організацій, їх відокремлених підрозділів, філій, представництв, юридичних осіб, фізичних осіб, що використовують найману працю, у тому числі окремих виробничих об'єктів суб'єктів господарювання - виробничих цехів та дільниць, машин і механізмів, промислових майданчиків, інших відокремлених виробничих структурних підрозділів [6].

До прийняття Положення застосування інспекторами з охорони праці нововведених заходів (заборона, припинення, обмеження) ще не мав нормативного врегулювання і єдиним чинним актом була Інструкція про порядок зупинки експлуатації об'єктів при наявності порушень нормативних актів про охорону праці. Одним із заходів впливу превентивного характеру, який можуть застосувати посадові особи Держгірпромнагляду у разі виявлення під час планової чи позапланової перевірки яких-небудь порушень законодавства про охорону праці, є зупинення експлуатації об'єктів (підприємств, окремих виробництв, цехів, дільниць, робочих місць, будівель, споруд, приміщень, машин, механізмів, оснащення тощо). Важливо розуміти, що такий захід має винятковий характер і повинен застосовуватися лише до об'єктів, продовження експлуатації яких через об'єктивні причини неможливе.

Громадський контроль має здійснюватися керівниками всіх рівнів управління виробництвом [8,с.20]. При створенні безпечних умов праці на підприємстві значну роль відіграє громадський контроль, що здійснюється громадськими інспекторами (представниками профспілок) або уповноваженими особами з питань охорони праці (у разі відсутності профспілки).

Контроль за станом охорони праці на підприємстві або відокремленому підрозділі можна поділити на оперативний (поточний), вибірковий (цільовий), періодичний.

Громадський контроль проводиться в три ступеня, зокрема: на першому ступені контролю стан охорони праці на виробничій дільниці перевіряють начальники виробничої дільниці разом з громадським інспектором профгрупи або уповноваженого найманим працівником особою з питань охорони праці. На другому ступені контролю стан охорони праці перевіряють начальники підрозділу, цеху, служби разом з спеціалістами відповідних служб цеху. На третьому ступені перевіряє комісія, до складу якої входить: керівник підприємства, (голова комісії), керівник служби охорони праці, голова профспілкового комітету, керівник медичної служби (за наявності), працівник пожежної охорони, головні спеціалісти підприємства.

При цьому, трьохступеневий контроль про який мова велася вище, не виключає проведення адміністративного контролю щодо виконання функціональних обов'язків посадових осіб підприємства [8, с.20].

Відомчий контроль за станом охорони праці на підприємствах ПЕК, згідно п.2. Положення про відомчий контроль за станом охорони праці на підприємствах паливно-енергетичного комплексу України (далі – Положення про відомчий контроль), розглядається як функція управління, яка полягає у перевірці стану охорони праці, з метою отримання інформації про виконання та вжиття своєчасних заходів щодо запобігання аваріям та нещасних випадків [4]. В свою чергу, В.Г.Афанасьєв підкреслює, що «контрольно-наглядова діяльність» як функція управління – це робота із спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням – законом планом нормам стандартам наказам [1].

Відповідно до п.3. Положення про відомчий контроль, основними завданням відомчого контролю в галузі охорони праці є запобігання нещасних випадків, аварійним ситуаціям на підприємствах, здійснення контролю за станом охорони праці, цільовим та ефективним використанням коштів на заходи з охорони праці, а також вивчення та усунення фактів порушення законодавства з охорони праці [4]. Особливістю громадського контролю в галузі охорони праці в Україні, зокрема, є те, що контроль може здійснюватися громадським інспектором з охорони праці. Зокрема, він здійснює громадський контроль за дотриманням законів, інших нормативно-правових

актів з охорони праці, виконанням роботодавцем і уповноваженими ним посадовими особами заходів щодо запобігання нещасним випадкам на виробництві та професійним захворюванням.

Професійні спілки здійснюють громадський контроль за дотриманням законодавства про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту (ч.2.ст.41 Закону) [7].

Особливістю будь-якого з перелічених видів контролює те, що вини супроводжуються прийняттям конкретного рішення. Наприклад, за результатом перевірки стану охорони праці є оцінка, що визначається відповідно до кожного робочого місця. При здійсненні державного контролю складаються відповідні акти.

Висновки

З проведеного аналізу правових актів впливає висновок про те, що контроль у сфері охорони праці виступає гарантією реалізації прав громадян на безпечні та не шкідливі умови праці.

Роль контролю у сфері охорони праці полягає у забезпеченні належних умов і безпеки праці на робочих місцях, дотриманні усіма посадовими особами та працівниками вимог законодавства про охорону праці. Він є важливим чинником в системі заходів з оздоровлення умов праці, подальшого зниження травматизму і захворюваності, забезпечує колективну відповідальність за стан охорони праці всіх працівників.

Автором вперше визначено методи та форми здійснення контролю в сфері охорони праці. Так, формою державного контролю у сфері охорони праці є проведення перевірок, а саме: планових та позапланових.

Велику роль відіграє громадський контроль, що здійснюється громадськими інспекторами, представниками профспілки, а якщо така відсутня – уповноваженими особами з питань охорони праці. На практиці громадський контроль ослаблений, хоча закріплений законодавством. Також автор вважає, що державний нагляд за станом охорони праці слід поєднати з громадським контролем.

Аналіз наукових та законодавчих джерел дав зрозуміти, що на існуючий стан законодавчого врегулювання питань методів контролю у сфері охорони праці не можна вважати прийнятним з тим причин, що практично відсутній саме законодавчий рівень врегулювання зазначених питань; по-друге, ступінь процедурної урегульованості методики здійснення зазначеної діяльності носить фрагментарний характер, є неповним і недостатнім, а отже, потребує вдосконалення.

Література

1. Адміністративний контроль та його види [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yurinform.org.ua/yuridicheskie-knigi/administrativne-pravo-ukraini/47-administrativne-pravo-ukraini-v-k-kolpakov/116-administrativnij-kontrol-ta-jogo-vidi.html>
2. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом / В.Г. Афанасьев – М. Политиздат 1997. – 382с.
3. Ізюта П. О. Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки : автореф. дис. канд. юрид. Наук : 12.00.05 / П. О. Ізюта. – Х., 2008. – 17 с.
4. Про відомчий контроль за станом охорони праці на підприємствах ПЕК : наказ Міністерства палива та енергетики України від 07 серпня 2008року №412. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/doccatalog/list?currDir=50043>
5. Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України : указ Президента України від 06 квітня 2011 року №408/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 10 (18.04.2011). – Ст. 561.
6. Про затвердження Положення про організацію та здійснення державного гірничого нагляду, державного нагляду (контролю) у сфері промислової безпеки та охорони праці в системі Держгірпромнагляду України та уніфікованої форми Акта перевірки суб'єкта господарювання (виробничого об'єкта) : наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 11 серпня 2011року №826. // Офіційний вісник України. – 2012. № 3. – С.60, Ст. 101.
7. Про охорону праці : закон України від 14 жовтня 1992 року //Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №49. – Ст.668.
8. Контроль за станом охорони праці на підприємстві у зразках документів // Довідник спеціаліста з охорони праці №4, 2010. С. 17-34.
9. Крупник А. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України // А. Крупник. - Громадянське суспільство № 5(7), 2008.
10. Соціологія: короткий енциклопедичний словник /за заг. ред. В. І. Воловича. – К., 1998. – С. 496.
11. Типова інструкція про проведення контролю за дотриманням законодавства про охорону праці в організації : постанова Міністерства та соціального захисту Республіки Білорусь від 26

грудня 2003 року №159 // Національний реєстр правових актів Республіки Білорусь. – 2000. № 23, 2 /146.