



МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ НАД СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ ТРУДА В УКРАИНЕ

Наталья ВОРОПАЕВА,

старший лаборант, старший преподаватель

Института последипломного образования инженерно-педагогических работников
Государственного высшего учебного заведения «Университет менеджмента образования»

Summary

This article discusses the international dimension of improving regulatory oversight and control over the observance of labor protection laws in Ukraine, the basic ways to improve it. The author notes that, given the critical condition of the effectiveness of the labor protection management system in Ukraine, measures to improve should be done in a certain complex, radically changing the modern model of supervision and control over the observance of labor protection laws.

Key words: regulation, supervision, control, labor protection, legislation of Ukraine, international dimension.

Аннотация

В данной статье рассмотрен международный аспект совершенствования правового регулирования надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда в Украине, предложены основные пути его совершенствования. Автором отмечено, что, учитывая кризисное состояние эффективности системы управления охраной труда в Украине, мероприятия по совершенствованию необходимо осуществлять в определенном комплексе, в корне меняя современную модель надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда.

Ключевые слова: регулирование, надзор, контроль, охрана труда, законодательство Украины, международный аспект.

Постановка проблемы. Травмирование работников на производстве является проблемой общегосударственного масштаба. Высокий уровень профессиональных заболеваний и несчастных случаев на производстве в Украине наносит значительный удар по национальной экономике, социальному обеспечению и промышленности. Анализируя практику зарубежных стран относительно проведения мероприятий по управлению охраной труда, включая надзор и контроль над соблюдением законодательства в этой сфере, необходимо отметить их высокую эффективность.

Актуальность темы исследования связана с необходимостью улучшения правового регулирования надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда в Украине на основе международных аспектов.

Состояние исследования. Тематике изучения международных аспектов правового регулирования надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда в Украине в той или иной мере уделяли внимание разные ученые, среди которых: Р.Б. Бойко, О.М. Костенко, Ю.В. Лазар, А.И. Лозовой, М.Ю. Улитина и другие.

Целью и задачей статьи является выявление основных путей совершенствования правового регулирования надзора и контроля над соблюдением

законодательства об охране труда, учитывая сотрудничество с другими государствами и международными организациями. Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд основных задач: проанализировать состояние охраны труда иных зарубежных стран, определить направление совершенствования надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда, применяя международные нормативно-правовые акты, внести ряд предложений по усовершенствованию такого регулирования с приведением его в соответствие с международными стандартами.

Изложение основного материала.

По данным Фонда социального страхования, от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в Украине в 2012 году зарегистрировано 10822 (из них 648 – смертельно) пострадавших. В течение последних пяти лет в Украине наблюдается высокий уровень профессиональных заболеваний [1]. По статистическим данным, в последние годы уровни производственного травматизма в Украине стабилизировались на высоких показателях, которые значительно превышают соответствующие показатели в европейских странах. Следует отметить, что эти показатели в Украине намного хуже, чем в европейских странах (например, в Польше – 1 к 145, Словакии –

1 к 208, Германии – 1 к 1260). Они также хуже, чем аналогичный средний показатель, определенный по глобальной оценке Международной Организации Труда (1 к 730) [2]. Среди стран СНГ Украина по уровню профессиональной заболеваемости занимает второе место, уступая Таджикистану и опережая Российскую Федерацию [3, с. 6].

С отсутствием безопасности и недостаточной охраной здоровья работников всегда связаны убытки, в странах Европейского Союза они оцениваются в размере 0,4% ÷ 4% годового ВВП. Именно поэтому государства-члены Европейского Союза уделяют такое большое внимание усилению охраны труда [4, с. 134]. В Украине возникла острая необходимость в повышении уровня безопасности труда, совершенствования системы управления охраной труда и, в частности, надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда.

В Украине обращается внимание на проблемы охраны труда и управления охраной труда, принимаются государственные программы по усовершенствованию системы надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда и снижению уровня производственного травматизма и профессиональных заболеваний. К числу последних можно отнести План действий «Об улучшении безопасности и



гигиены труда на угольных предприятиях», который одобрен Распоряжением Кабинета Министров Украины, от 11.06.2008 № 858-р. Концепция общегосударственной программы улучшения состояния безопасности, гигиены труда и производственной среды на 2006-2011 года официально признает высокий уровень риска гибели и травмирования работников на производстве и подчеркивает необходимость совершенствования этой области [5, с. 181]. 4 апреля 2013 года принят Закон Украины «Об утверждении Общегосударственной социальной программы улучшения состояния безопасности, гигиены труда и производственной среды на 2014-2018 годы» (далее – Программа), которая имеет целью решить проблемы в сфере охраны труда [6, с. 7]. Принятие Программы является важным шагом в усовершенствовании регулирования надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда и всей области охраны труда в Украине.

Основными направлениями совершенствования надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда, учитывая применение международных нормативно-правовых актов, являются: 1) реформы органов надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда; 2) усовершенствование реализации механизма надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда; 3) совершенствование и усиление роли органов общественного контроля.

1. Реформирование органов надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда.

Некоторые ученые считают необходимым осуществить кардинальные изменения – реформы органов и всего механизма осуществления надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда, и отмечают целесообразность применения зарубежного опыта. Д.В. Зеркалов говорит о реформировании государственного надзора над охраной труда путем приведения национального законодательства в соответствие с требованиями Конвенции МОТ с целью существенного повышения эффективности надзора [7, с. 338]. Как отмечают Ю.М. Улитина и Б.Н. Коржик, государственное регулирование безопасности и

охраны труда в Украине должно основываться на заимствовании лучшего зарубежного опыта по профилактике производственного травматизма и профессиональных заболеваний [8, с. 232]. По мнению А.И. Лозового, на эффективность системы управления охраной труда значительное влияние оказывают уровень согласованности правового регулирования данной сферы общественных отношений, степень согласованности правовых предписаний, норм международного, национального и локального уровней [9, с. 497]. В контексте этой темы А.Н. Костенко отмечает, что каждое государство должно самостоятельно решать этот вопрос, и поэтому в нашей стране нужно активизировать работу по согласованию требований, законов и нормативно-правовых актов по стандартам ЕС. Неизменной, во всяком случае, для Украины, остается идея европейского законодательства о том, что принятие решений о мерах по улучшению должно осуществляться с учетом условий труда непосредственно на рабочем месте [10, с. 168].

В свою очередь, А. Белая, рассматривая модели построения системы органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде и охране труда, делает вывод о том, что наиболее приемлемой для Украины является модель Польши. Функциональные обязанности инспекции труда, в которой объединены в одну инспекционную систему надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, включая правила и нормы безопасности и гигиены труда, – Национальная инспекция труда [11, с. 124]. Как отмечает Р.Б. Бойко, основные усилия Республики Беларусь направлены на совершенствование государственного управления охраной труда в отраслях и на территориях, более жесткие требования предъявляются к работодателям и должностным лицам в исполнении ими обязанностей по обеспечению безопасности труда на производстве. В США государственный надзор за соблюдением законодательства об охране труда осуществляет Министерство труда. Ежегодно Управление безопасности труда на производстве проводит десятки тысяч проверок и накладывает десятки миллионов долларов штрафов на предпринимателей [12, с. 82].

Относительно Украины, то суще-

ствует ряд проблемных моментов в деятельности органов, осуществляющих надзор и контроль над соблюдением законодательства об охране труда. Законодательство Украины устанавливает, что такими органами являются: Госгорпромнадзор, Госатомрегулирование, Инспекция по труду, Госсанэпидемслужба, Государственная служба по чрезвычайным ситуациям. Конвенциями МОТ № 81 и № 129 предусмотрено создание инспекции труда в промышленности и торговле и инспекции труда в сельском хозяйстве. На указанные органы предполагается возложить все задачи, касающиеся проверки условий труда: заработной платы, режима труда и отдыха, безопасности труда и другие [13, 14]. Но, хотя вышеупомянутые Конвенции МОТ и были ратифицированы в 2004 году, их требования выполнены не были. На практике основная роль в осуществлении надзора и контроля принадлежит Государственной службе горного надзора и промышленной безопасности Украины. Кроме того, значительное количество функций выполняют другие органы исполнительной власти, что порождает путаницу, неоднозначное толкование некоторых полномочий, частые проверки одного и того же вопроса различными уполномоченными на то органами.

Учитывая вышеизложенное, можем сделать вывод, что в Украине назрела реформа системы деятельности субъектов надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда. Поэтому, применяя зарубежную практику, согласно условиям международного законодательства, предлагаем провести следующие изменения:

1) на Государственную инспекцию по вопросам труда возложить функции по надзору и контролю за соблюдением законодательства об охране труда, которые сейчас выполняет Госгорпромнадзор, Госатомрегулирование, Госсанэпидемслужба, Государственная служба по чрезвычайным ситуациям;

2) в составе Государственной инспекции по вопросам труда создать структурные подразделения:

– Управление труда в промышленности и торговле, на которое возложить задачу осуществлять надзор и контроль за соблюдением законодательства об охране труда и другие функции, предусмотренные Конвенцией МОТ № 81;



– Управление труда в сельском хозяйстве, руководствуясь нормами Конвенции Международной организации труда № 129 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве. Сельское хозяйство в нашей стране является достаточно развитой и травмоопасной отраслью, значительное количество работающих занято именно в этой сфере, что, в свою очередь, требует особого контроля; и создание отдельного органа, который будет осуществлять надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде;

– Управление горного надзора и транспортной безопасности (в соответствии с ч.2 ст. 2 Конвенции Международной организации труда № 81 1947 года об инспекции труда в промышленности и торговле национальное законодательство может освободить от применения этой Конвенции предприятия горной промышленности и транспорта или части этих предприятий).

2. Совершенствование реализации механизма надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда.

Как показывает практика и международный опыт, система надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда требует постоянной доработки и усовершенствования. Поэтому, кроме реформирования органов, осуществляющих надзор и контроль над соблюдением законодательства об охране труда, необходимо коренным образом изменить механизм проведения проверок, внести необходимые изменения в нормативно-правовые акты.

Ю.В. Лазарь указывает на сильную зависимость показателей несчастных случаев от уровня функционирования системы управления охраной труда. Чем лучше функционирующая система управления, тем ниже показатели травматизма. Особенно это отмечено в тех шахтах, где были введены системы управления охраной труда, соответствующие требованиям стандарта OHSAS 18001. Результатом этой оценки также является определение элементов систем управления, действующих неэффективно в украинских шахтах [15, с. 87].

В Европе активно применяется и внедряется в жизнь система управления охраной здоровья и безопасно-

сти на предприятии Health and Safety Management System, которая призвана регулировать вопросы надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда на уровне предприятия с наименьшими затратами для него и для решения спорных вопросов, возникающих между контролирующими органами и работодателями. Как указывает Д.В. Зеркалов, внедрение интегрированных систем уменьшает расходы на сертификацию, аудиты и функционирование системы управления предприятием. С внедрением интегрированной системы менеджмента повышается конкурентоспособность продукции и организации, эффективность ее деятельности, а также достигается синергический эффект (общий эффект системы превосходит суммарный эффект всех компонентов, действующих отдельно) и обеспечивается экономия всех видов ресурсов [16, с. 20]. Применение международного стандарта OHSAS 18001:2007 «Системы управления охраной здоровья и безопасностью труда. Требования» способствует налаживанию и применению новых путей управления охраной труда [17].

Таким образом, одним из путей совершенствования надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда мы видим осуществление ряда изменений в порядке проведения проверок органами надзора и контроля, а именно: введение обязанности применения предприятиями Украины международной системы стандартизации и сертификации условий труда, применяя международный опыт и нормы Конвенций Международной организации труда, повышения ответственности работодателей за нарушение законодательства об охране труда, предоставление инспекторам труда осуществлять проверки без предупреждения в любое время.

3. Совершенствование и усиление роли органов общественного контроля.

В регулировании надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда особого внимания требует совершенствование общественного контроля. В некоторых странах, таких как Республика Татарстан, в решении вопросов охраны труда важную роль играет система общественного контроля в лице уполномоченных (доверенных) лиц и совместных комите-

тов (комиссий) по охране труда, которые участвуют в разработке позиций по улучшению условий охраны труда на рабочих местах и внесению их в коллективный договор [12, с. 82]. И это не случайно, ведь при правильном подходе профсоюзы и органы общественного контроля могут обеспечить осуществление эффективного и действенного контроля за соблюдением законодательства об охране труда.

По мнению В.И. Чудовского, из движущей силы профессиональные союзы превратились в обычные общественные организации, которые «на бумаге» получили многочисленные полномочия, но фактически не имеют никакой власти. Исправление ситуации и совершенствование общественного контроля над соблюдением законодательства об охране труда автор видит в социальном диалоге, который следует понимать как систему взаимоотношений между работниками и работодателями в лице их уполномоченных представителей, направленную на регулирование трудовых, социальных и экономических отношений между ними [18, с. 811].

Граждане Украины имеют право на достойные и безопасные условия труда, защиту их государством. Согласно с расширенным определением термина «безопасность», указанным в польском словаре терминов по вопросам национальной безопасности, подано уточненное определение безопасности: это «состояние, которое дает ощущение уверенности и гарантии ее сохранения, а также шанс на совершенствование; одна из основных потребностей человека, ситуация, которая характеризуется отсутствием риска потери того, что человек особенно ценит, например – здоровья, труда, уважения, чувств, материальных благ» [19, с. 10]. Мы считаем, что именно система надежного контроля может обеспечить это чувство не только работникам, но и всем гражданам страны.

Выводы. Учитывая кризисное состояние эффективности системы управления охраной труда в Украине, мероприятия по совершенствованию необходимо осуществлять в определенном комплексе, в корне меняя современную модель надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда. Опыт других стран



показывает, что при правильном подходе можно достичь эффективности и значительно снизить показатели по количеству травм на производстве и профессиональных заболеваний. К основным путям совершенствования надзора и контроля за соблюдением законодательства об охране труда было предложено отнести: проведение реформы органов надзора и контроля над соблюдением законодательства об охране труда, решение проблемных вопросов в законодательстве и усиление роли общественного контроля.

Список использованной литературы:

1. Статистичні дані «Аналіз страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за 2012 рік» // Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.social.org.ua/>.
2. Проект ЄС-МБП «Поліпшення стану безпеки праці та здоров'я на робочих місцях в контексті Гідної праці» // Державне підприємство «Головний навчально-методичний центр Держгірпромнагляду України». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gnmc.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=123&Itemid=33
3. Кундієв Ю.І. Порівняльна характеристика стану професійного захворювання в Україні і світі / Ю.І. Кундієв, А.М. Нагорна, Л.О. Добровольський // Український журнал з проблем медицини праці. – 2009. – 2(18). – С. 3-11
4. Бригитта Мелін. Правовая система Европейского Союза – роль и значение охраны труда. Сближение нормативной базы по охране труда и безопасности (EuropeAid/119764/C/SV/RU) / Бригитта Мелін, Ханс Мет. – М.: Европейское Сообщество. – 2006.
5. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2006-2011 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 269-р // Офіц. Вісн. України. – 2006. – № 20.
6. Про затвердження Загальнодержавної соціальної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014-2018 роки: Закон України від 04.04.2013 № 178-VII // Офіційний вісник України. – 2013. – № 34.
7. Зеркалов Д.В. Охорона праці в галузі. Загальні вимоги: Навч. посіб. / Д.В. Зеркалов. – К.: Основа, 2011. – 551 с.
8. Улігіна М.Ю. Перспективи вдосконалення державного регулювання безпеки й охорони праці на підприємствах України / Улігіна М.Ю., Коржик Б.М. // Вісник ХНТУСГ. – 2012. – Вип. 124. – Т. 2.
9. Лозовий А.І. Сучасний стан і проблеми правового регулювання охорони праці в Україні / А. І. Лозовий // Теорія та практика судової експертизи і криміналістики. – 2011. – Вип. 11. – С. 485-497.
10. Костенко О.М. Охорона праці в Україні з огляду на інтеграцію до Європейського Союзу / О.М. Костенко // Вісн. Полтав. держ. аграр. акад. – 2007. – № 2. – С. 166-168.
11. Біла Г. Діяльність інспекцій праці за кордоном: досвід для України / Г. Біла // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х.: Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2011. – № 3 (7). – С. 122-126.
12. Бойко Р.Б. Правовий аспект охорони праці: міжнародний досвід для України / Р.Б. Бойко // Вісник Академії Адвокатури України. – 2011. – № 3(22). – С. 81-86.
13. Про інспекцію праці у промисловості й торгівлі: Конвенція Міжнародної організації праці від 11.07.1947 № 81 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 24. – Ст. 1058.
14. Про інспекцію праці в сільському господарстві: Конвенція Міжнародної організації праці від 25.06.1969 № 129 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_114.
15. Лазар Ю.В. Міжнародний правовий досвід підвищення безпеки праці на підприємствах вугільної галузі / Ю.В. Лазар // Економічний форум. – 2012. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekfor/2012_1/36.pdf
16. Зеркалов Д.В. Система менеджмента охраны труда и промышленной безопасности / Д.В. Зеркалов // Охрана труда: Научно-производственный еже-месячный журнал. – 2009. – № 2. – С. 19-22.
17. OHSAS 18001-2007 «Система управління охороною здоров'я та безпекою праці – Вимоги» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.usq.com.ua/news_vatt_2008_09_03.htm.
18. Чудовський В.І. Громадський контроль за додержанням законодавства по забезпеченню належних, безпечних і здорових умов праці / В.І. Чудовський // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 807-812
19. Тимків. Я. Теорія і практика сучасної європейської політики безпеки: приклад Польщі: навч. посіб. / Тимків Ярополк. – Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2011. – 224 с.