

СТАН АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

© Остапенко Л. О., 2015

Проаналізовано причини, передумови та періоди становлення інституту охорони праці в Україні. Також описано способи захисту від правопорушень у цій сфері. Досліджено шляхи запобігання адміністративним правопорушенням у сфері охорони праці суб'єктами, які перешкоджають їх вчиненню, а також притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, охорона праці.

Л. О. Остапенко

СОСТОЯНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ТРУДА В УКРАИНЕ

Проанализированы причины, предпосылки и периоды становления института охраны труда в Украине. Также описаны способы защиты от правонарушений в этой сфере. Исследуются пути предотвращения административных правонарушений в сфере охраны труда субъектами, которые препятствуют их совершению, а также привлечения виновных лиц к административной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, охрана труда.

L. O. Ostapenko

STATUS FOR ADMINISTRATIVE LAW IN VIOLATION OF LABOUR IN UKRAINE

This article analyzes the causes and conditions during the formation of the institute of labor protection in Ukraine. Also highlights ways to protect against crime in this area. We study ways of preventing administrative violations in the field of labor agents, which prevent their occurrence, and bringing the perpetrators to administrative responsibility.

Key words: administrative responsibility, administrative offense, labor.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна перебуває в процесі розвитку ринкової економіки, реформуючи та реалізуючи державну політику в соціальній та економічних сферах життя суспільства країни, зокрема й у сфері охорони праці. При цьому, природно, змінюються значення основних суб'єктів трудових правовідносин, розширюється нормативно-правова база, яка

передбачає забезпечення належних умов праці для працюючих осіб та юридичної (адміністративної) відповідальності за порушення законодавства в галузі охорони праці.

Вважаємо, що для подальшого успішного розвитку інституту охорони праці в Україні необхідно проаналізувати причини, умови виникнення, шлях розвитку та нинішній правовий стан адміністративної відповідальності за правопорушення законодавства в галузі охорони праці в нашій державі.

Мета статті полягає у необхідності дослідження особливостей розвитку адміністративної відповідальності за порушення законодавства в галузі охорони праці та аналізі законодавчого врегулювання цих відносин.

Стан дослідження. Проблему адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі охорони праці досліджували науковці І. Бородін, О. Жидков, Ф. Загорський, С. Карлицький, У. Парпан та ін.

Виклад основних положень. Відповідальність як правова категорія має давню історію. Еволюційний шлях розвитку відносин у сфері праці та її охорони є давнім за своїм призначенням і ставленням до нього суспільства та держави. Відомий вислів про те, що праця створила людину, можна використати для пояснення того, що праця первісних людей вже передбачала відповідальність за її результати та безпеку виконання.

Питання щодо вимог техніки безпеки можна знайти в роботі Д. Прозоровського “Старинное описание солеваренного снаряда” [1, с. 241]. Поява нових галузей промисловості, виробництва вимагала від роботодавців впровадження заходів щодо охорони праці, про які йшлося в “Регламенте и работных регулах” XVIII ст. [2].

Історію наукових знань у галузі техніки безпеки та охорони праці можна прослідкувати в працях вчених і практиків того часу. О. Жидков, характеризуючи трудові відносини за часів первіснообщинного ладу, звертав увагу на відсутність поділу між жіночою та чоловічою працею. На його думку, поява приватної власності, розвиток товарного виробництва створювали нерівність у трудових відносинах між власниками засобів виробництва і найманими працівниками [3, с. 9–11]. Ця нерівність знаходила своє юридичне закріплення у різного роду угодах, договорах між власником засобів виробництва (сьогодні – роботодавцем) і працівником, що наймався для виконання певної роботи.

Сучасне визначення праці розглядається як цілеспрямована діяльність людини, що потребує фізичної або розумової енергії та орієнтована на створення матеріальних і духовних цінностей [4, с. 723]. Однією з умов трудової діяльності були і залишаються забезпечення належних умов праці та її охорона.

Правовим документом, який регулює належне дотримання правил безпеки та відповідальності за їх порушення, є нормативний акт “Об ответственности архитекторов за прочное устройство подмосток при строениях” від 31 жовтня 1831 року, в якому передбачалось покарання у вигляді арешту строком до трьох днів [5].

Історію наукових знань в галузі техніки безпеки та охорони праці можна прослідкувати, вивчаючи праці вчених і практиків того часу.

А. Єлістратов свого часу писав, що власники підприємств, фабрично-заводської і гірничо-заводської промисловості зобов'язані винагородити робітників за втрачену більш ніж на три дні працездатність від тілесного ушкодження, заподіяного їм роботами з виробництва підприємства або того, що відбулося внаслідок таких робіт. Якщо наслідком нещасного випадку була смерть робітника, то винагородою користуються члени його сімейства [6, с. 248].

До 1902–1903 рр. належить перша спроба видання журналу “Промышленность и здоровье”, спеціалізацією якого стала публікація статей, присвячених умовам праці у промисловості та сільському господарстві.

Серед статей, опублікованих у цьому журналі з питань техніки безпеки та охорони праці, звертає на себе увагу стаття професора О. Пресса “К вопросу о защите жизни и здоровья рабочих” про те, що нещасні випадки і професійні захворювання на промислових підприємствах стали частим явищем, що призвело до значної кількості людських жертв [7].

Досить цікавою і разом з тим дискусійною є періодизація становлення інституту охорони праці в Україні, яку запропонував О. Обушенко. Він вважає, що виникнення та розвиток правового регулювання охорони праці доцільно розглядати, враховуючи такі історичні етапи:

1) дореволюційний (середина XVIII – початок XX ст.) – становлення й розвиток засобів праці та безпосередньо виробництва. Ми вважаємо, що цей етап є більш давнім, а не обмеженим XVIII ст.;

2) революційний (1914 – 1918 рр.) – окреслення годинних меж робочого часу, що згодом було покладено в основу радянського законодавства про охорону праці. Це був період занепаду виробництва, економічної кризи, безробіття і нарешті Першої світової війни, яка завершилась більшовицьким переворотом в Російській імперії;

3) радянський період (1918 – 1991 рр.) – розширення гарантій працівників, забезпечення безпеки в галузі охорони праці та застосування адміністративної відповідальності за її порушення. Згаданий період характеризується тим, що управлінська діяльність КППС на офіційному рівні “виявляла турботу” про безпеку праці, приховуючи при цьому наявний рівень травматизму, нещасних випадків на виробництві, а також реальний стан порушень, пов’язаних з охороною праці;

4) період переходу до ринкової економіки (1991 р. – до сьогодні) – реальний поворот усієї господарської системи до людини, утвердження соціально орієнтованого ринкового господарства, побудова демократичного соціально відповідального, солідарного суспільства [8, с. 9].

При соціалістичному ладі праця не була однією з перших потреб людини, в окремих випадках вона мала примусовий характер. За небажання працювати було передбачено кримінальну та адміністративну відповідальність [9, с. 166]. Сучасний розвиток трудових відносин та їх захист від протиправних посягань передбачає застосування відповідальності як одного з правових інструментів забезпечення належних і безпечних умов праці.

Одним із обов’язків української держави є захист конституційного права людини і громадянина на належний захист її здоров’я, життя та особистої безпеки [10].

Під терміном “захист” ми розуміємо можливість розроблення і використання комплексу заходів юридичної відповідальності, спрямованих на відновлення порушеного права в галузі охорони праці.

Комплексний зміст правового захисту в галузі охорони праці можна розуміти як сукупність вчинених дій уповноважених на це державою органів, які спрямовані на відновлення порушеного права. Разом з тим, сучасний стан економіки в державі унеможлиблює практичну реалізацію права на безпечні умови праці, що пояснюється надзвичайно високим рівнем зношеності фондів промисловості [11, с. 196]. Серед існуючих сьогодні юрисдикційних форм захисту в галузі охорони праці важливе місце належить адміністративній формі. Адміністративна форма захисту в галузі охорони праці не має суттєвого впливу на розуміння і тлумачення вказаних відносин.

Метою захисту, в нашому випадку адміністративно-правового, є відшкодування шкоди, заподіяної порушенням вимог законодавства про працю та про охорону праці (ст. 41 КУпАП), ухилення від участі в переговорах щодо укладення, зміни або доповнення колективного договору, угоди (ст. 41-1 КУпАП), ненадання інформації для ведення колективних переговорів і здійснення контролю за виконанням колективних договорів, угод (ст. 41-3 КУпАП).

Розглядаючи адміністративну форму захисту трудових прав, В. Буряк пропонує розуміти її як “урегульовану законом діяльність визначеного кола державних органів зі здійснення захисту трудових прав законних інтересів працівників шляхом відповідного реагування з метою запобігання можливим і припинення здійснюваних правопорушень, усунення перешкод у здійсненні суб’єктивних прав і законних інтересів у формі” [12, с. 111]. Доволі широке за змістом визначення адміністративної форми захисту трудових прав передбачає припинення правопорушень у галузі охорони праці.

С. Карлицький, розглядаючи права посадових осіб з наглядом за охороною праці, зазначає, що вони мають повноваження, притягаючи до адміністративної відповідальності працівників, винних у порушеннях законодавства про охорону праці” [13, с. 132]. Чинний Кодекс законів про працю України (ст. 260) регламентує Державний нагляд за охороною праці, наділяючи відповідні органи виконавчої влади адміністративними юрисдикційними повноваженнями.

Наведені думки науковців і позиція законодавця щодо адміністративного захисту відносин у галузі охорони праці свідчать про необхідність уніфікації правової бази діяльності органів, уповноважених здійснювати свою діяльність у цій сфері. Ми вважаємо, що адміністративна форма захисту від правопорушень у галузі охорони праці повинна за своїм змістом і результатами прийнятих уповноваженими на це органами (посадовими особами) передбачати: законодавче урегулювання відносин у галузі охорони праці, за порушення яких винні особи притягаються до адміністративної відповідальності; перелік суб’єктів, уповноважених законом розглядати адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і приймати за ними рішення; застосування покарань за вчинені адміністративні правопорушення в галузі охорони праці; відшкодування завданої протиправними діями (чи бездіяльністю) шкоди потерпілим від правопорушень у галузі охорони праці; заходи профілактики, пов’язані з усуненням та ліквідацією умов і причин порушень у галузі охорони праці.

Нормативно-правове регулювання закріплення поняття охорони праці містить систему 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 [14]. Перелічені у понятті “охорона праці” заходи і засоби щодо її забезпечення повною мірою доповнюють адміністративну форму захисту трудових відносин, що виникають між роботодавцем і працівником.

Соціально-економічний аспект адміністративної відповідальності за правопорушення, вчинені в галузі охорони праці, є складовою цього поняття і містить певну сукупність заходів і засобів, спрямованих на реалізацію завдань Державної політики у цій сфері.

В Україні на державному рівні прийнято “Загальнодержавну соціальну програму поліпшення системи безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014–2018 роки”, якою передбачено вжиття заходів, спрямованих на покращення сучасного стану охорони праці практично у всіх видах національної економічної діяльності з її виробничим потенціалом [15].

Серед різновидів відповідальності соціальна відповідальність у галузі охорони праці зачіпає інтереси, пов’язані із забезпеченням здоров’я населення та його добробутом. Сучасне розуміння соціальної відповідальності містить не лише складові відносин у сфері бізнесу, але й зростання вимог щодо відповідальності організацій різного рівня (міжнародних, національних, регіональних) за дотримання трудових відносин між роботодавцями і працівниками.

Під соціальною відповідальністю розуміють “відповідальність організації за вплив її рішень та дій на суспільство, докідля шляхом прозорої та етичної поведінки, яка сприяє сталому розвитку, зокрема здоров’ю та добробуту суспільства, враховує очікування зацікавлених сторін, відповідає чинному законодавству та міжнародним нормам поведінки й інтегрована у діяльність організації та практикується нею [16]. Доволі широкий зміст соціальної відповідальності можна пояснити наявністю закладених у ній принципів прозорості, етичної поведінки, поваги до інтересів зацікавлених сторін, дотримання верховенства Закону, міжнародних норм поведінки та прав людини. Основним призначенням соціальної відповідальності слід вважати її доповнювальну роль, виконання якої сприяє досягненню сталого розвитку в галузі охорони праці, особливо щодо здоров’я та безпеки працівника на робочому місці.

Нормативно-правове забезпечення охорони праці супроводжується проблемами, які зменшують ефективність застосування адміністративної відповідальності за порушення законодавства України про охорону праці.

Однією з таких проблем є фактична відсутність соціального діалогу стосовно правового забезпечення охорони праці. Існуюча система заходів і засобів без соціального діалогу не створює достатніх умов, за яких може бути забезпечена належна охорона праці. На підставі Закону України “Про соціальний діалог в Україні” [17] створено правову основу застосування соціального діалогу, визначено його поняття та суб’єкти діалогу, закріплено систему і рівні соціального діалогу.

З боку законодавця соціальний діалог розглядається як процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з питань регулювання трудових відносин.

Повною мірою охорона праці є предметом соціального діалогу, особливо при укладенні генеральної, галузевої територіальної угод та колективного договору [18]. Укладення галузевих, територіальних угод та колективних договорів передбачає закріплення в них положень щодо охорони праці та відповідальності за їх порушення. Успішному проведенню соціального діалогу між сторонами трудових відносин сприяє відповідне нормативно-правове забезпечення охорони праці. Аналізуючи нормативно-правові акти з охорони праці, можна умовно поділити їх на такі види: 1) нормативно-правові акти загального характеру; 2) спеціальні нормативно-правові акти; 3) підзаконні нормативно-правові акти; 4) акти централізованого характеру; 5) локальні нормативно-правові акти; 6) норми договірної характеру.

Ми вважаємо за потрібне зосередити увагу на характеристичні відносин, які регламентуються законодавством загального та спеціального змісту. Нормативно-правові акти загального характеру поширюють свою чинність на усі види трудових відносин та закріплюють відповідальність за їх порушення (Закони України та підзаконні нормативно-правові акти).

Слід зазначити, що право на безпечні, здорові і належні умови праці закріплено у ч. 4 ст. 43 Конституції України. Забезпечують це право органи законодавчої і виконавчої влади, а також роботодавцями відповідно до Закону України “Про охорону праці” та інших нормативно-правових актів.

Основним кодифікованим нормативним актом, що визначає засади правового регулювання відносин у галузі охорони праці, є Кодекс законів про працю України. Прийнятий ще за часів СРСР, цей Кодекс зазнав багато змін і доповнень. Це спричинено закріпленням у Конституції України права власності на об’єкти господарювання, розвитком ринкових відносин у сфері економіки. Існуючі сьогодні проекти Кодексів законів про працю передбачають цілу низку правил з охорони праці, які відповідають сучасному стану безпеки на виробництві.

Закріплені законодавцем трудові відносини, за посягання на які передбачено адміністративну відповідальність, є різними за об’єктом і предметом посягання, а протиправні дії виконуються (або не виконуються) у вигляді порушень “встановлених термінів”, “вимог законодавства”, “встановленого порядку повідомлення”, “ухилення від участі”, “ненадання інформації, що свідчить про необхідність конкретизації та групування протиправних дій (чи бездіяльності) у статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Існує практика регулювання відносин у сфері охорони праці за допомогою спеціальних нормативно-правових актів: наприклад, Закон України “Про регулювання містобудівної діяльності” [19]. У галузі охорони праці важливе місце займають підзаконні нормативно-правові акти. Залежно від рівня правового статусу органу виконавчої влади вказані нормативно-правові акти прийнято поділяти на централізовані та місцеві (децентралізовані). Серед місцевих нормативно-правових актів можна виділити так звані локальні нормативно-правові акти з питань охорони праці, які ухвалюються та діють у межах своїх повноважень безпосередньо на підприємствах, установах і в організаціях. Достатньо широкий перелік систематизації нормативно-правових актів створює певні труднощі в їх застосуванні. Підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють відносини з охорони праці в окремих галузях, доцільно характеризувати: а) за юридичною силою; б) за зовнішньою формою вираження.

Підзаконні нормативно-правові акти найвищої юридичної сили ухвалюються, як правило, Кабінетом Міністрів України. Саме через них Кабінет Міністрів України реалізує державну

політику з наглядом за охороною праці. Наприклад, 31 серпня 2011 р. № 889-р схвалив концепцію Загальнодержавної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012–2016 роки. Ця програма за своїм змістом передбачає комплексне вирішення проблем у сфері охорони праці для створення належного безпечного і здорового середовища на виробництві, зменшення ризиків отримання на виробництві, мінімізацію професійних захворювань та ін.

Разом із тим, навіть повне виконання Програми не дає можливості уникнути порушень у сфері охорони праці, про що свідчать зафіксовані у Програмі коефіцієнти частоти виробничого травматизму зі смертельними наслідками.

Не менш важливими є підзаконні нормативно-правові акти стосовно порядку визначення класу професійного ризику виробництва за видами економічної діяльності. Це стосується Положення про опрацювання, прийняття, перегляд та скасування державних, міжгалузевих і галузевих нормативних актів про охорону праці від 16 березня 1994 р. № 19 [20]; Положення про Державний реєстр нормативно-правових актів з питань охорони праці від 08 червня 2004 р. № 151 [21] та ін.

Вчинення адміністративних правопорушень у сфері охорони праці та порушень законодавства про працю є одним з негативних чинників дестабілізації суспільних відносин в українській державі.

Запобігання адміністративним правопорушенням у сфері охорони праці означає реалізацію позитивної діяльності суб'єктів, які перешкоджають їх вчиненню.

Важливість запобігання правопорушенням залежить від цільового призначення правових превентивних заходів, засобів його здійснення та відповідного організаційно-інформаційного забезпечення. Рівнями запобігання адміністративним правопорушенням у галузі охорони праці є: загально-суспільний (здійснюються заходи щодо виявлення причин і умов правопорушень у галузі охорони праці, які виникають на загальносуспільному рівні), колективний (запобігання здійснюється з метою усунення, ліквідації чи блокування причин і умов протиправних проявів в окремих трудових колективах, соціальних групах тощо) та індивідуальний (здійснюється стосовно причин і умов конкретного деліктного прояву конкретної особи (працівника, роботодавця) в галузі охорони праці).

Масштаби запобіжної діяльності щодо усунення причин і умов правопорушень у галузі охорони праці можуть бути: загальнодержавні; регіональні або галузеві; об'єктні (на конкретному підприємстві, установі, організації); індивідуальні (застосовуються до конкретної особи та умов, у яких вона працює). Для засобів запобігання деліктних проявів у галузі охорони праці характерним є те, що вони справляють свій вплив: а) до вчинення протиправних дій чи бездіяльності; б) лише після вчинення протиправних дій чи бездіяльності з метою запобігання їх повторності; в) при порушенні трудових відносин, які лише частково охороняються нормами адміністративного права; г) засобами, що мають конкретне цільове призначення (наприклад, забезпечення своєчасних виплат заробітної плати, пенсій, стипендій, соціальних виплат). Слід зазначити, що в Україні система запобігання адміністративним правопорушенням у галузі охорони праці ще не повною мірою відповідає об'єму трудових відносин, на які поширюється вплив охоронних норм адміністративного законодавства.

Висновки. Узагальнюючи наведене вище, слід зазначити, що генеза ідеї адміністративної відповідальності за порушення законодавства України про працю та охорону праці має теоретико-прикладний зміст, а її реалізація передбачає комплекс заходів організаційно-правового змісту, спрямованих на забезпечення передбачених законодавством трудових відносин у сферах людської життєдіяльності.

1. Прозоровский Д. Старинное описание солеваренного снаряда // Известия императорского археологического общества. – Т. 6. – СПб., 1868. 2. Полное собрание законов Российской империи (П.СЗ). – 1838. – Т. XI. – С. 24, 482–504. 3. Жидков О. А. История государства и права древнего Востока / О. А. Жидков. – М.: Ун-т дружбы народов им. П. Лумумбы, 1963. – 88 с. 4. Великий

енциклопедичний юридичний словник / За заг. ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – 2-е вид. перероб. і доповн. – К. : Юридична думка, 2012. – 1020 с. 5. Полное собрание законов Российской империи, документ 48/96. 6. Єлістратов А. І. Лекція чотирнадцята. Народна освіта. Адміністративне право : Лекції / ред. та упоряд. В. В. Гунько, С. В. Діденко. – Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2007. – 268 с. 7. Пресс А. А. К вопросу о защите жизни и здоровья рабочих // Промышленность и здоровье. – 1903. – № 6. 8. Обушенко О. М. Проблеми охорони праці в умовах ринкової економіки: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К. : Нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка, 2014. – 33 с. 9. Краткий словарь по философии / Под общ.ред. И. В. Блауберга, И. К. Пантина. – 3-е изд. доработ. и доп. – М. : Политиздат, 1979. – 413 с. 10. Конституція України : К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 96 с. 11. Конституція України : Офіц. текст : коментар законодавства про права та свободи людини і громадянина : навч. посіб. / Авт.-уклад. М. І. Хавронюк. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Вид-во А.С.К., 2003. – 384 с. 12. Буряк В. Я. Правові засади захисту трудових прав працівників: Навчальний посібник / В. Я. Буряк. – К. : Істина, 2013. – 186 с. 13. Карлицький С. М. Трудове право України : навч. посіб. / С. М. Карлицький. – 2-ге вид., перероб. – К. : Прецедент, 2006. – 210 с. 14. Про охорону праці : Закон України (У ред. Закону України від 21 листопада 2002 р. № 229-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>. 15. Загальнодержавна соціальна програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014-2018 рр. (Затверджена Законом України від 4 квітня 2013 р. № 178 VII) // Голос України. – 2013. – № 82-83. – 27 квітня. 16. Міжнародний стандарт ISO 2600 : 2010 (Draft) Cinidanceon Social Responsibility. 17. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23 грудня 2010 р. // Відом. Верх. Ради України. – 2011. – № 28. – Ст. 255. 18. Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2010–2012 роки, укладена 9 листопада 2010 р. // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 220. – 20 листопада. 19. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>. 20. Положення про опрацювання, прийняття, перегляд та скасування державних, міжгалузевих і галузевих нормативних актів про охорону праці від 16 березня 1994 р. № 19 // Законодавство України про охорону праці : збірник нормативних документів. – К., 1995. – Т2. – С. 57. 21. Положення про Державний реєстр нормативно-правових актів з питань охорони праці” від 8 червня 2004 р. № 151 // Офіц. вісник України. – № 27. – Ч. 2. – Ст. 1827.