

УДК 342.9

Ніна Дараганова,

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного,

фінансового та інформаційного права

Київського національного торговельно-економічного університету

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА СТРУКТУРА СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ В УКРАЇНІ: ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Стаття присвячена аналізу питань удосконалення організаційно-правової структури суб'єктів управління охороною праці в Україні. У ході дослідження цих питань обґрунтовано дедалі більшу роль Колегії Держпраці та Громадської ради при Держпраці: саме ці органи часто й висувають на порядок денний найбільш проблемні питання сьогодення у сфері охорони праці. Запропоновано внесення змін до законодавства з метою удосконалення управління охороною праці.

Ключові слова: охорона праці, управління охороною праці, адміністративне право.

Постановка проблеми. Управління охороною праці в Україні має відбуватися адекватно до потреб та запитів суспільства з метою реалізації публічних інтересів у сфері охорони праці, насамперед для впорядкування, забезпечення стабільності, розвитку та ефективності функціонування охорони праці в країні. Проте через різні обставини – через глибокі, швидкі та часто-густо різкі зміни, пов'язані з галуззю охорони праці, у тому числі й приховування роботодавцями нещасних випадків, що трапилися на виробництві, або переведення їх в іншу категорію; через брак належного контролю з боку державних та недержавних структур; через відсутність дієвої профілактичної роботи з охорони праці тощо – говорити сьогодні про ефективність управління охороною праці в Україні не доводиться.

Стан дослідження. Традиційно питання, пов'язані з категорією «охорона праці», в юриспруденції перебувають у сфері уваги представників галузі трудового права. Зокрема, у різні часи ці питання привертали увагу таких вчених-трудоваків, як: Л. П. Амелічева, Н. Б. Болотіна, У. П. Бек, Ю. Ю. Івчук, П. О. Ізуїта, О. М. Обушенко, В. І. Чудовський та ін. Водночас доводиться констатувати, що в науці адміністративного права сфера охорони праці й досі залишається малодослідженою (за винятком поодиноких праць, наприклад, О. В. Баклана (2002 р.) [1], А. А. Француза (2016 р.) [2]). Що ж до проблем, пов'язаних із дослідженням адміністративно-правових аспектів управління охороною праці, то вони взагалі залишилися поза увагою вчених-адміністративістів.

З урахуванням зазначеного вище **метою** цієї публікації є визначення шляхів,

спрямованих на вдосконалення організаційно-правової структури суб'єктів управління охороною праці в Україні та подання пропозицій, спрямованих на поліпшення стану охорони праці в країні.

Основний матеріал дослідження. Юридичні підстави для обґрунтування реформування організаційно-правової структури суб'єктів управління охороною праці в Україні знаходимо насамперед у таких нещодавно прийнятих та дороговказних, на нашу думку, для України нормативно-правових актах, як: Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки (далі – Стратегія реформування державного управління України) [3] та Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція реформування місцевого самоврядування) [4].

Зокрема, аналіз положень Стратегії реформування державного управління України дозволяє зробити висновок про те, що сьогодні реформа державного управління з урахуванням визначеної стратегічної мети – вдосконалення системи державного управління і, відповідно, підвищення рівня конкурентоспроможності країни – зумовлена необхідністю: 1) чіткого окреслення мети, сфери відповідальності, функцій, завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 2) визначення порядку підзвітності центральних органів виконавчої влади; 3) забезпечення встановлення підзвітності, проведення функціонального обстеження та 4) оптимізації чисельності працівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

При цьому поставлена стратегічна мета має реалізуватися відповідно до визначених цим

актом принципових положень, сформульованих на основі міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав – членів Європейського Союзу та/або країн Організації економічного співробітництва та розвитку. Зокрема, це такі принципи, як: раціональність, тобто дієвість та узгодженість, уникнення часткового дублювання повноважень і завдань державних органів, створення збалансованої системи контролю; прозорість – забезпечення чіткої та простої типової організації органу державної влади; економічна доступність – розміри та обсяг витрат на утримання системи державних органів мають відповідати потребам і можливостям країни; та підзвітність – кожна структурна одиниця установи є внутрішньо підзвітною, а установа в цілому – зовнішньо підзвітною, а також підзвітною громадянам щодо дотримання їхніх прав, зокрема, на доступ до публічної інформації, на належне адміністрування, на адміністративне правосуддя та на відшкодування.

Відповідно, з урахуванням вказаних принципових положень – на принципах раціональності, прозорості, економічної доступності та підзвітності – має відбуватися й реформування системи управління охороною праці в Україні.

Практичне втілення вказаних принципів у контексті реформування організаційно-правової структури суб'єктів управління охороною праці має стосуватися насамперед, на нашу думку, такого ключового суб'єкта в системі публічного адміністрування охорони праці в Україні, як Державна служба з питань праці (далі – Держпраці). Це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики і який реалізує державну політику у сфері охорони праці [5]. І незважаючи на те, що Держпраці було утворено відносно нещодавно, вважаємо, що нині вже існують вагомі підстави розглянути пропозиції щодо подальшого реформування цього органу виконавчої влади з метою удосконалення його діяльності.

Зокрема, аналіз норм Стратегії реформування державного управління України дозволяє відзначити те, що відсутність чіткого розподілу відповідальності між різними відомствами призводить до дублювання функцій та нечіткого розподілу завдань і, як наслідок, до нераціонального використання людських і фінансових ресурсів, низького рівня інституційної спроможності щодо проведення реформ та формування державної політики.

Водночас Концепція реформування місцевого самоврядування, відповідно до якої нині розпочалась реформа місцевого самоврядування, визначила серед проблем, які потребують нині ефективного та швидкого розв'язання,

такі, як: погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження; неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості території, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів тощо. Стосуються ці проблеми й сфери управління охороною праці у цілому та структури Держпраці зокрема.

Так, аналіз інформації з офіційного сайту Держпраці [6] дозволяє стверджувати, що на тепер визначено структуру цього органу, до якого належать три основні складники, підпорядковані Голові Держпраці.

До першого складника (керує Перший заступник Голови) віднесено: 1) Департамент з питань праці, до якого належать: Відділ з питань трудових відносин, Відділ з питань оплати праці, Відділ з питань гігієни праці, Відділ з питань експертизи умов праці, Сектор з питань застрахованих осіб та дитячої праці тощо; 2) Управління інспекційної діяльності: Відділ розслідування, аналізу та обліку аварій і виробничого травматизму; Відділ організаційного забезпечення та планування діяльності та 3) Сектор міжнародних зв'язків та з питань Євроінтеграції.

До другого складника (керує заступник Голови) належить: 1) Департамент нагляду у промисловості і на об'єктах підвищеної безпеки, якому підпорядковані: Відділ нагляду в металургії, машинобудуванні та енергетиці; Відділ нагляду у будівництві, котлонагляді, на транспорті та зв'язку; Відділ нагляду на виробництві і на об'єктах підвищеної безпеки та ін.; 2) Управління гірничого нагляду: Відділ нагляду у вугільній промисловості; Відділ нагляду у гірничодобувній промисловості, за вибуховими роботами та утилізацією боєприпасів; Відділ геолого-маркшейдерських робіт та 3) Відділ експертної роботи, ринкового нагляду та надання адміністративних послуг.

Безпосередньо керівництво третім складником здійснюють помічники голови Держпраці. До цього складника, згідно з визначеною на офіційному сайті Держпраці структурою, належать: 1) Управління юридичного забезпечення; 2) Управління документального забезпечення, звернення громадян та доступу до публічної інформації; 3) Управління бухгалтерського обліку та фінансово-господарського

забезпечення; 4) Сектор внутрішнього аудиту; 5) Відділ персоналу; 6) Сектор взаємодії із засобами масової інформації; 7) Головний спеціаліст з режимно-секретної роботи; 8) Головний спеціаліст з мобілізаційної роботи; 9) Головний спеціаліст з питань протидії корупції; 10) двадцять чотири Територіальні управління; 11) 28 Державних підприємств, серед яких: 24 Експертно-технічні центри; Редакція журналу «Охорона праці»; Редакція журналу «Технополіс»; ДП «Головний навчально-методичний центр Держпраці»; ДУ «Національний науково-дослідний інститут промислової безпеки та охорони праці».

При цьому подана на офіційному сайті Держпраці структура відображає не лише структуру самого цього центрального органу виконавчої влади, його центрального апарату, але й такі підпорядковані Держпраці заклади, що не належать до органів виконавчої влади (наприклад, редакція журналів «Охорона праці», «Технополіс» тощо), але перебувають у безпосередньому підпорядкуванні Держпраці.

Проте аналіз нормативно-правових актів, якими керується у своїй діяльності Держпраці, засвідчує, що наведена структуризація Держпраці не відображає повністю структуру цього органу і, передусім, те, що в Держпраці утворено ще й такі органи, як: по-перше, Колегія Держпраці [7; 8] та, по-друге, Громадська рада при Держпраці [9].

Зазначені органи створено відповідно до Положення про Держпраці, яким визначено, що для узгодженого вирішення питань, які належать до компетенції Держпраці, обговорення найважливіших напрямів її діяльності у Держпраці може утворюватися колегія, рішення якої можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу Держпраці. Натомість для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності, згідно з Положенням про Держпраці, у Держпраці можуть утворюватися й інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Видається, що сьогодні роль Колегії Держпраці та Громадської ради при Держпраці є дедалі зростаючою. І насамперед це проявляється в тому, що саме ці органи часто-густо й висувають на порядок денний найбільш проблемні питання сьогодення у сфері охорони праці.

Зокрема, згідно з пунктом 2 Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації (далі – Типове положення про колегію) [10], колегія міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, місцевої держадміністрації є консультативно-дорадчим органом і утво-

рюється для підготовки рекомендацій щодо виконання міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади, місцевою держадміністрацією своїх завдань, узгодженого вирішення питань, що належать до їхньої компетенції, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів їхньої діяльності. Аналогічна норма визначена і в Положенні про колегію Держпраці.

За колегією закріплено виконання таких важливих функцій, як: обговорення і прийняття рішень щодо перспектив і найважливіших напрямів діяльності відповідного міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, місцевої держадміністрації; розгляд пропозицій щодо: удосконалення законодавства; забезпечення співпраці з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими держадміністраціями, органами місцевого самоврядування під час виконання покладених на них завдань; формування та реалізація державної політики у відповідній галузі (сфері діяльності), регіоні, на території; обговорення прогнозів і програм соціально-економічного розвитку відповідної галузі (сфери діяльності), регіону, території, інші державні програми та визначення шляхів їх реалізації; розгляд питань про стан дотримання фінансової, бюджетної дисципліни, збереження та використання державного майна, здійснення внутрішнього фінансового контролю та усунення виявлених недоліків; аналіз стану роботи міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, місцевої держадміністрації з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина тощо (пункт 5 Типового положення про колегію).

Згідно з п. 5 Положення про колегію Держпраці, колегія Держпраці: обговорює та ухвалює рішення щодо участі у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в тому числі й у сфері охорони праці; розробляє пропозиції щодо вдосконалення діяльності Держпраці, її територіальних органів, державних підприємств та установ, що належать до сфери її управління; аналізує стан роботи Держпраці тощо.

Водночас у нормативно-правових актах, згідно з якими утворюються як Колегія Держпраці, так і Громадська рада при Держпраці, й досі не передбачена обов'язковість їх створення, – існує лише можливість здійснення цього.

Та з урахуванням зазначеного вище, а також набранням нині все більшої ваги громадськими суб'єктами щодо управління різними сферами суспільного життя України, зокрема й сферою управління охороною праці, на наш погляд, доцільно внести зміни до пункту 2 Типового положення про колегію та визначити, що колегія міністерства, іншого цен-

трального органу виконавчої влади, місцевої держадміністрації є не просто консультативно-дорадчим органом, а обов'язковим консультативно-дорадчим органом міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, місцевої держадміністрації. Аналогічну норму, вважаємо, доцільно ввести й у Положення про Держпраці, де викласти абзац перший пункту 12 у такій редакції:

«12. Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Держпраці, обговорення найважливіших напрямів її діяльності у Держпраці має бути утворено колегію – консультативно-дорадчий орган Держпраці».

Зазначені зміни спрямовані на посилення ролі та значення колегії, зокрема й колегії Держпраці, та враховують сучасні зміни, що відбуваються у сфері публічного адміністрування охорони праці в Україні.

Крім того, враховуючи мету, завдання та перспективи реформи як місцевого самоврядування, так і інших суб'єктів громадського управління охороною праці, вважаємо, що в колегії Держпраці доцільно також ввести квоту для суб'єктів громадського управління. У зв'язку з цим пропонуємо в абзаці четвертому пункту 12 Положення про Держпраці визначити, що кількість суб'єктів громадського управління у складі колегії Держпраці повинна бути не меншою від половини її складу. Відповідно, вважаємо, що аналогічна норма має знайти своє відображення і в Положенні про міністерство, і в Типовому положенні про колегію.

Правовий статус Громадської ради при Держпраці визначається насамперед такими правовими актами, як Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (далі – Типове положення про громадську раду) [11] та Положення про Громадську раду при Державній службі з питань праці.

Так, відповідно до вимог Типового положення про громадську раду, громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та м. Севастополі держадміністрації є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. На відміну від Типового положення про громадську раду, нормами Положення про Громадську раду при Держпраці встановлено,

що ця рада є не тимчасовим, а постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами та врахування їхньої думки під час реалізації державної політики у сферах, підвідомчих Держпраці, в тому числі і в такій сфері, як охорона праці.

При цьому видається доречним закріпити нормативно основні повноваження Громадської ради при Держпраці в Законі України «Про охорону праці». З цією метою доцільно додати до запропонованого нами розділу VI-A «Громадське управління охороною праці» [12, с. 218] статтю 37-4 «Повноваження Громадської ради при Держпраці в галузі охорони праці», в якій визначити, що ця рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами та врахування їхньої думки під час реалізації державної політики у сферах, підвідомчих Держпраці, зокрема й у сфері управління охороною праці, та визначити перелік основних повноважень Громадської ради при Держпраці.

Висновки.

Розгляд питань щодо удосконалення організаційно-правової структури суб'єктів управління охороною праці в Україні дозволяє зробити такі узагальнення: 1) обґрунтовано все більш зростаючу роль Колегії Держпраці та Громадської ради при Держпраці; це проявляється у тому, що саме ці органи часто-густо й висувають на порядок денний найбільш проблемні питання сьогодення у сфері охороною праці; 2) запропоновано внести зміни до пункту 2 Типового положення про колегію та визначити, що колегія міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, місцевої держадміністрації є не просто консультативно-дорадчим органом, а обов'язковим консультативно-дорадчим органом міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, місцевої держадміністрації (аналогічну норму ввести й у Положення про Держпраці); 3) враховуючи мету, завдання та перспективи реформи як місцевого самоврядування, так і інших суб'єктів громадського управління охороною праці запропоновано ввести квоту в колегію Держпраці для суб'єктів громадського управління (аналогічну норму ввести і в Положення про міністерство, і в Типове положення про колегію); 4) запропоновано нормативно закріпити основні повноваження Громадської ради при Держпраці в Законі України «Про охорону праці».

Список використаних джерел:

1. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України) України : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. к.ю.н.: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Баклан. – К., 2002. – 17 с.
2. Француз А. А. Адміністративно-правове регулювання охорони праці : дис. на здобуття наук. ступ. к. ю. н. : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. А. Француз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vmurol.com.ua/upload/Naukovo_doslidna%20robota/Specradi/Francuz/Francuz_dis.pdf (дата звернення 21.04.2018).
3. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення 12.12.2017).
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення 12.12.2017).
5. Положення про Державну службу України з питань праці : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF> (дата звернення 12.04.2018).
6. Структура Державної служби України з питань праці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua/структура-держпраці/> (дата звернення 12.12.2017).
7. Типове положення про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України : затверджено Указом Президента України від 24 грудня 2010 р. № 1199/2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010> (дата звернення 03.01.2018).
8. Положення про колегію Державної служби України з питань праці : затверджено наказом Державної служби України з питань праці 15.10.2015 № 121. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/v0121880-15> (дата звернення 03.03.2018).
9. Положення про Громадську раду при Державній службі з питань праці : схвалене на засіданні Громадської ради при Державній службі України з питань праці згідно з протоколом № 2 від 9 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua/category/hromadska-rada> (дата звернення 12.05.2017).
10. Типове положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 р. № 1569. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1569-2003-%D0%BF> (дата звернення 03.03.2018).
11. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення 23.04.2018).
12. Дараганова Н. В. Управління охороною праці: правове забезпечення : монографія / Н. В. Дараганова. – К.: КНТЕУ, 2018. – 480 с.

Стаття посвячена аналізу питань удосконалення організаційно-правової структури суб'єктів управління охороною праці в Україні. В ході дослідження цих питань була обґрунтована все більш зростаюча роль Колегії Гоструда і Общественного совета при Гоструді: саме ці органи часто і висувають на повестку дня найбільш проблемні питання сучасності в сфері охорони праці. Предложено внесення змін до законодавства з метою удосконалення управління охороною праці.

Ключевые слова: охрана труда, управление охраной труда, административное право.

The article is devoted to the analysis of issues of improvement of the organizational and legal structure of the subjects of management of labor protection in Ukraine. During the study of these issues, the growing role of the Collegium of the State Labor Organization and the Public Council under the State Labor Organization was substantiated, which is precisely these bodies that often put on the agenda the most problematic issues of the present day in the field of labor protection. It is proposed to amend the legislation in order to improve the management of labor protection.

Key words: labor protection, management of the labor protection, administrative law.