

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v98.2023.5>*О. Р. Мельник-Лимонченко*

## УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ВИМОГ ОХОРОНИ ПРАЦІ

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Безпечні умови праці на виробництві становлять найважливіший об'єкт діяльності органів контролю за дотриманням трудового законодавства. Контроль за безпечними умовами праці на виробництві є одним з найважливіших об'єктів діяльності органів контролю за дотриманням трудового законодавства. Органи державного контролю мають на меті забезпечити безпеку та здоров'я працівників шляхом здійснення контролю за дотриманням законодавства про охорону праці та встановлених норм та правил з цієї галузі. При цьому, контроль за безпечними умовами праці на виробництві повинен бути системним та орієнтованим на профілактику порушень трудового законодавства, що допомагає забезпечити безпеку та здоров'я працівників та запобігти можливим травмам та нещасним випадкам.

Удосконалення організаційно-правових засад здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці прямо пов'язане з широким запровадженням та практичним використанням ризикоорієнтованих принципів. Так, впровадження міжнародних норм здійснення аудиту охорони праці та найкращих іноземних практик стало невід'ємною частиною сучасної практики здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці. Ризикорієнтований підхід відображає сучасні тенденції управління, коли прийняття рішень засноване на здійсненні аналізу ризиків та оцінці ефективності запроваджуваних заходів. Контролюючі органи використовують ризикорієнтований підхід для визначення рівня ризику порушення вимог охорони праці та визначення пріоритетів здійснення контрольних заходів. Для цього вони використовують різноманітні методики, такі як аналіз статистичних даних, оцінка відповідальності роботодавців, аналіз ризиків, аудит виробничих процесів та інші. Такий підхід дозволяє забезпечити ефективне використання ресурсів та зосередитися на найбільш значущих проблемах в галузі охорони праці, що допомагає забезпечити безпеку та здоров'я працівників та запобігти порушенням трудового законодавства.

Сучасна концепція аудиту охорони праці базується на ризикоорієнтованих принципах і впроваджується у більшості країн світу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. У зв'язку із зазначеним, дослідження адміністративно-правового регулювання контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці є актуальним і потребує

науково-теоретичного аналізу як цілісного правового явища. Питання нагляду та контролю неодноразово були предметом наукових пошуків видатних вчених в галузі права. Серед них можна виділити праці О.М. Бандурки, Л.М. Давиденка, Ю.М. Коршунова, М.В. Косюти, Л.І. Лазор, Л.Я. Островського, О.С. Пашкова, В.І. Прокопенка, В.П. Сілаєва, О.І. Ставцевої, П.Р. Ставицького, Л.О. Сироватської, Н.М. Хуторян, О.Н. Ярмиша та інших.

**Мета статті** – формулювання пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці.

Вклад основного матеріалу. Впровадження в Україні ризикоорієнтованого підходу до проведення планових заходів державного нагляду (контролю) розпочато низкою нормативно-правових актів. Так, Постанова КМУ «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності ...» від 20 травня 2020 р. № 383 [1] регламентує методiku оцінювання ризиків від провадження господарської діяльності та порядок проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою України з питань праці. Постановою визначено два переліки ризиків – перший (передбачає 19 критеріїв оцінки) для оцінювання ступеню ризику від провадження господарської діяльності у сферах охорони праці, промислової безпеки, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, праці, зайнятості населення, зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю, другий (складається з трьох критеріїв) використовується щодо здійснення державного гірничого нагляду.

Зазначимо, що попередній алгоритм оцінювання, що визначався Постановою КМУ від 6 лютого 2019 р. № 223 [2] передбачав сумарно 12 критеріїв оцінювання ступеню ризику від провадження господарської діяльності та лише 1 у сфері здійснення державного гірничого нагляду.

Отже, до переліку було включені наступні критерії ризику щодо праці [1]: невиконання суб'єктом господарювання зауважень, які було надано під час проведення аудиту охорони праці та/або усунення виявлених порушень; повторні порушення вимог законодавства про працю; використання праці неповнолітніх осіб; наявність заборгованості з виплати заробітної плати або виплата її на рівні або нижче встановленого законодавством розміру мінімальної заробітної плати; невідповідність кількості найманих працівників суб'єкта господарювання обсягам виробництва; наявність розбіжностей між фактичними показниками чисельності працівників і заробітної плати за показниками звітності, поданої суб'єктом господарювання органам державної влади.

Перелік ризиків настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності у кожній сфері державного нагляду міститься в додатках 1 і 2 до Постанови № 383. А у додатках 3 і 4 відображено показники критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику шляхом присвоєння відповідної кількості балів (від 0 до 5 або від 0 до 3). Залежно від суми балів, отриманих за всіма критеріями, здійснюється віднесення суб'єктів господарювання до кожного із трьох ступенів ризику: високого, середнього або незначного, що безпосередньо і визначає періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю).

Так, відповідно до п. 5 Критеріїв щодо суб'єкта господарювання, якому присвоєно високий ступінь ризику, планові перевірки відбуваються не частіше, ніж один раз на два роки. Середнього ступеня ризику – не частіше ніж один раз на три роки, незначного – не частіше ніж один раз на п'ять років.

Ризикоорієнтований підхід у сфері охорони праці – це підхід, що ґрунтується на ідентифікації та оцінці ризиків, пов'язаних із робочими процесами, технологіями, обладнанням та іншими чинниками, які можуть негативно вплинути на здоров'я та безпеку працівників.

Основні принципи ризикоорієнтованого підходу у сфері охорони праці включають: систематичний підхід до ідентифікації та оцінки ризиків; розроблення та впровадження заходів для запобігання ризикам, або зменшення їхнього впливу на мінімальний рівень; постійний моніторинг та оцінка ефективності заходів щодо запобігання ризикам; застосування найкращих наукових та технічних знань у сфері охорони праці.

Таким чином, ризикоорієнтований підхід дає змогу організаціям виявляти та запобігати можливим небезпекам, пов'язаним із виробничою діяльністю. Це дозволяє зменшити кількість нещасних випадків на виробництві та збільшити ефективність роботи працівників, що в свою чергу сприяє зростанню економічної ефективності підприємства.

Незважаючи на достатньо комплексний підхід до оцінювання ризиків у діяльності господарюючих суб'єктів у досліджуваній сфері, зазначимо, що складна епідеміологічна ситуація, викликана поширенням COVID-19 та активні воєнні дії, обумовлюють необхідність доповнення критеріїв ризиків. Вважаємо за необхідне доповнити перелік ризиків для прийняття рішень щодо включень об'єктів контролю до плану перевірок наступними складовими (додаток «Доповнення методики»).

Наприклад, у зв'язку з цим виникає необхідність у дослідженні поняття «групового інфікування працюючих внаслідок недотримання карантинних заходів, передбачених законодавством».

Поява зазначеного критерію обумовлена проблематикою впливу ризиків біологічного характеру (різноманітних патогенів) на здійснення трудових прав працівників. Організація заходів біологічної безпеки на виробництві та ефективного біологічного захисту працівників обумовлюється низкою чинників, котрі охарактеризуємо нижче.

По-перше, необхідний рівень правового регулювання здійснення контролю у контексті охорони праці впливає на ефективність організації державного управління у сфері забезпечення біологічного захисту працівників, сприяє забезпеченню публічних інтересів та прав громадян.

По-друге, драматичний розвиток суспільних відносин у нашій державі, складний економічний стан та критична ситуація, обумовлена пандемією, викликаною розповсюдженням коронавірусної хвороби, призводять до постійного виникнення кризових явищ, а отже правові норми в цій сфері повинні бути націлені на те, щоб коригувати управлінські, організаційно-правові та оперативні заходи у відповідності з вимогами та викликами сьогодення.

Саме зараз виникає стурбованість, що у процесі реалізації потенціалу біотехнологій та генної інженерії постійно можуть виникати ситуації ненавмисного випуску у лабораторіях, на виробництві або при дослідженнях біологічно небезпечних чинників. Нормативно-правовою базою формування відповідного профілю ризику є Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17 березня 2020 р. № 530-ІХ [3] та Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6 квітня 2000 р. № 1645-ІІІ [4]. Останній був доповнений важливими положеннями під впливом ситуації, викликані поширенням пандемії COVID-19.

Безумовно, хоча сучасна коронавірусна хвороба, спричинена вірусом COVID-19, є потенційно виліковною, але може і повинна бути віднесена до особливо небезпечних інфекційних хвороб через високу ймовірність настання негативних наслідків, загроз для здоров'я та життя значної кількості людей. Ідея запровадження контролю за станом дотримання вимог безпеки на виробництві через високу небезпеку зараження працівників особливо небезпечними інфекційними хворобами і полягає у необхідності сформувати адміністративно-правовий механізм захисту від інфікування хворобами, що є складовою системи біологічної безпеки та протидії порушенням прав працюючих, які в Україні ще не сформовані на належному рівні.

Зазначене торкається не лише медичних працівників, хоча вони і перебувають у зоні особливого ризику під час виконання посадових обов'язків. Випадки захворювання медпрацівників на коронавірус, що трапилися під час виконання професійних обов'язків, є гострими професійними захворюваннями, причини та обставини яких мають бути розслідувані. Зокрема, в рамках цього напрямку роботи Держпраці систематично відслідковує відомості щодо захворювання медиків на COVID-19, аналізує подання роботодавцями повідомлень про нещасний випадок / гостре професійне захворювання медпрацівників [5].

Подібний контроль у процесі здійснення протиепідемічних заходів та запровадження карантинних обмежень має розповсюджуватися на всі категорії працюючих.

У цьому контексті вважаємо за потрібне сформулювати додаткові підстави для проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з питань праці та її територіальних органів. Такими підставами, окрім нормативно визначених, є, на нашу думку, наступні:

- стратегічна важливість об'єкту контролю, що обумовлена належністю до об'єктів критичної інфраструктури (енергогенеруючих об'єктів, об'єктів транспорту, водо-, електро-, тепло- і газопостачання, життєзабезпечення та підвищеної небезпеки), інших об'єктів критичної інфраструктури, підприємств оборонного комплексу та самих військових формувань;

- ініціативне звернення Міністерства охорони здоров'я України та його територіальних органів з приводу проведення перевірок, які можливо виконати в оперативному порядку на об'єктах, де зафіксовано групове інфікування працюючих внаслідок недотримання карантинних заходів, передбачених законодавством;

- ініціативне звернення юридичних (підприємств, установ, організацій) і фізичних осіб з приводу проведення перевірок, які можливо виконати у оперативному порядку на об'єктах, де зафіксовано групове інфікування працюючих внаслідок

док недотримання карантинних заходів, передбачених законодавством.

Удосконалення організаційно-правових засад здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці може бути спрямоване на підвищення ефективності контролю та забезпечення безпеки та охорони здоров'я працівників.

Деякі з можливих заходів для удосконалення організаційно-правових засад здійснення контролю включають наступні: покращення законодавства: введення нових норм та вимог з охорони праці, які відповідають сучасним викликам та стандартам, а також посилення відповідальності за їх порушення; підвищення кваліфікації інспекторів: забезпечення необхідних знань та навичок інспекторів з охорони праці та трудового законодавства, а також посилення відповідальності за їхню професійну діяльність; застосування ризик-орієнтованого підходу: спрямування зусиль контролю на підприємства з високим рівнем ризику порушення норм та вимог з охорони праці, а також на підприємства з низьким рівнем відповідності; розвиток інформаційних технологій: використання новітніх інформаційних технологій для підвищення ефективності контролю та обміну даними між контролюючими органами; розширення різних рівнів інституційної співпраці, наприклад, співпраця між різними контролюючими органами, а також з представниками роботодавців та профспілок для забезпечення ефективного контролю та пропаганди культури безпеки та охорони здоров'я на робочому місці.

**Висновки та пропозиції дослідження.** Підкреслено, що заходи з удосконалення контролю у сфері дотримання трудового законодавства та вимог охорони праці прямо пов'язані з широким запровадженням та практичним використанням ризикоорієнтованих принципів, а впровадження міжнародних норм здійснення аудиту охорони праці та найкращих іноземних практик вже сьогодні привело до використання ризикоорієнтованого підходу у вітчизняній діяльності контролюючих органів, що робить її більш результативною.

Сучасна концепція аудиту охорони праці базується на ризикоорієнтованих принципах і впроваджується по всьому світі. Вважаємо за необхідне доповнити перелік ризиків для прийняття рішень щодо включень об'єктів контролю до плану перевірок наступними складовими (додаток «Доповнення методики»). У зв'язку з цим, запропоновано нормативно закріпити поняття «групового інфікування працюючих внаслідок недотримання карантинних заходів, передбачених законодавством». Запропоновано доповнити положення п. 1 Постанови КМУ від 20 травня 2020 р. № 383, виклавши його у наступній редакції:

«1. Критеріями, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, є:

1) у сферах охорони праці, промислової безпеки, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, праці, зайнятості населення, зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю:

групове інфікування працівників внаслідок недотримання карантинних заходів, передбачених законодавством».

Також вважаємо за необхідне доповнити положення ст. 41 «Порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці» Кодексу України про адміністративні

правопорушення окремою ч. 7 наступного змісту: «Порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці, що потягнуло за собою групове інфікування працівників внаслідок недотримання карантинних заходів, передбачених законодавством». Відповідно, ч. 5 викласти у такому формулюванні: «Порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці, крім порушення, передбаченого частиною шостою та сьомою цієї статті, ...».

### Література

1. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства у сферах охорони праці, промислової безпеки, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, праці, зайнятості населення, зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю, здійснення державного гірничого нагляду Державною службою з питань праці : Постанова Кабінету Міністрів України № 383 від 20 травня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383-2020-%D0%BF#Text>

2. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства у сферах охорони праці, промислової безпеки, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, зайнятості населення, зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю, заходів державного гірничого нагляду Державною службою з питань праці: Постанова КМУ № 223 від 6 лютого 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2019-%D0%BF#Text> (втрата чинності)

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України № 530-IX від 17 березня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text>

4. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України № 1645-III від 6 квітня 2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text> (дата звернення: 10.07. 2020).

5. Держпраці щодня контролює відомості щодо захворювання медпрацівників на коронавірус. Не повідомили вчасно про нещасний випадок / гостре професійне захворювання – позапланової перевірки не unikнути URL: <https://www.sop.com.ua/news/2786-ne-povdomili-derjprats-pro-hvorogo-na-covid-19-pratsvnik-a-splatt-shtraf>

### Анотація

**Мельник-Лимонченко О. Р. Удосконалення адміністративно-правового контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці. – Стаття.**

Стаття присвячена питанням здійснення громадського та самоврядного контролю за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці. Наголошено, що адміністративно-правовий контроль за дотриманням трудового законодавства та вимог охорони праці необхідно визначити як діяльність спеціально уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, громадських організацій та об'єднань громадян, окремих підприємств та установ, спрямовану на попередження та припинення порушень роботодавцями вимог охорони праці, що здійснюється за допомогою проведення перевірок, обстежень, інших заходів контрольного характеру, видачі обов'язкових для виконання приписів про усунення порушень і притягнення винних до відповідальності. Підкреслено, що заходи з удосконалення контролю у сфері дотримання трудового законодавства та вимог охорони праці прямо пов'язані з широким запровадженням та практичним використанням ризикоорієнтованих принципів, а впровадження міжнародних норм здійснення аудиту охорони праці та найкращих іноземних практик вже сьогодні привело до використання ризикоорієнтованого підходу у вітчизняній діяльності контролюючих органів, що робить її більш результативною. Сучасна концепція аудиту охорони праці базується на ризикоорієнтованих принципах і впроваджується по всьому світі. Вважаємо за необхідне доповнити перелік ризиків для прийняття рішень щодо включень об'єктів контролю до плану перевірок наступними складовими (додаток «Доповнення методики»). У зв'язку з цим, запропоновано нормативно закріпити поняття «групового інфікування працюючих внаслідок недотримання карантинних заходів, передбачених законодавством». Запропоновано доповнити положення п. 1 КМУ «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від про-

вадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства у сферах охорони праці, ...» від 20 травня 2020 р. № 383, виклавши його у новій редакції.

*Ключові слова:* адміністративне право, механізм трудові права, охорона праці, нагляд, контроль, громадянський контроль.

### Summary

***Melnyk-Lymonchenko O. R. Improving of the administrative and legal control over compliance with labor legislation and labor protection requirements. – Article.***

The paper is dedicated to issues on the implementation of the public and self-governmental control over compliance with labor legislation and labor protection requirements. There is emphasized, the administrative and legal control over compliance with labor legislation and labor protection requirements should be determined as an activities of specially authorized state bodies, self-government authorities and its officials, non-governmental organizations and citizens unions, specific enterprises and institutions, that is aimed at prevention and termination of violations by employers of labor protection requirements. These activities are carried-out in the way of conducting inspections, surveys, other control measures, issuing binding orders to eliminate violations and bring the guilty to justice. There is stressed, measures on improving control in the field of the compliance with labor legislation and labor protection requirements are related directly to wide implementation and practical use of risk-oriented principles; and implementation of international norms on labor protection audit as well as the best foreign practice have already led to applying risk-oriented approach in the activities of domestic controlling authorities. The current conception of labor protection audit is based on risk-oriented principles, and it is implementing all over the world. In our opinion, there is necessary to add following components (Annex “Adds to the Methods”) to the list of risks for making decision on including control entities into the inspection plan. Taking it into account, there is suggested to establish normatively the concept of “group infection of employees as a result of non-observance of quarantine measures provided for by legislation”. There is suggested to supplement the provisions of issue 1 of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the criteria by which the degree of risk from the conduct of economic activity is assessed and the periodicity of planned measures of state supervision (control) of compliance with legislation in the spheres of labor protection is determined, ...” dated May 20, 2020 No. 383, having published it in a new edition.

*Key words:* European Union, administrative law, labor rights mechanism, labor protection, supervision, control, public control.