

УДК 342.9

КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

Ніна ДАРАГАНОВА,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Київського національного торговельно-економічного університету

SUMMARY

The article deals with the issues related to the analysis of the concept of “control and supervision activities in the field of management of labor protection in Ukraine”. The author established that in practice in the field of labor protection control and supervision activities are in a systematic interconnection and in fact are inseparable from each other. In this regard, the author proposed the use of the term “control and supervision activities in the field of management of labor protection in Ukraine”. The author identified the issue of control and supervision in the field of legal regulation of labor law, as well as issues of control and supervision in the field of legal regulation of administrative law. The expediency of introducing amendments to labor safety legislation aimed at improving the effectiveness of control and supervision activities in Ukraine is substantiated.

Key words: labor protection, control, supervision, control and supervision activities.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються питання, пов'язані з аналізом поняття «контрольно-наглядова діяльність у сфері управління охороною праці в Україні». Автором встановлено, що на практиці у сфері охорони праці контрольна та наглядова діяльність перебувають у системному взаємозв'язку і фактично невіддільні одна від одної. Зважаючи на це, автором запропоновано використання терміну «контрольно-наглядова діяльність у сфері управління охороною праці». Виокремлено питання контрольно-наглядової діяльності як сфери правового регулювання трудового права і як сфери правового регулювання адміністративного права. Обґрунтовано доцільність унесення змін до законодавства з охорони праці, спрямованих на підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності в Україні.

Ключові слова: охорона праці, контроль, нагляд, контрольно-наглядова діяльність.

Постановка проблеми. Насамперед, зазначимо, що управління загалом та управління у сфері охорони праці зокрема апіорі неможливе без здійснення контрольно-наглядової діяльності. Терміни «контроль» та «нагляд» широко вживаються в законодавстві, в науковій, навчальній літературі, проте й дотепер відсутня єдина думка, позиція щодо сутності цих понять. Ці питання й досі, на наш погляд, є одними із найскладніших та найсуперечливіших в адміністративному праві.

Зокрема, термін «контроль» визначають і: як механізм [1, с. 339, 2, с. 301–302], як функцію [3, с. 46; 4, с. 339–340], як дію [5, с. 20], як гарантію [6, с. 134–141], як захід [7, с. 104–107] тощо. Що ж до нагляду, то здебільшого в юридичній літературі цей термін трактується як різновид контролю і розуміється як спостереження з метою перевірки, що супроводжується застосуванням у разі потреби заходів адміністративно-владного характеру [8, с. 136]. Так, Д.М. Овсянко вказує на те, що нагляд відзначається постійним систематичним спостереженням спеціальними державними органами за діяльністю непідлеглих їм органів або осіб і, на відміну від контролю, втручання в оперативно-господарську діяльність не відбувається [9, с. 145–148].

Справді, спостерігається різноманіття дефініцій контролю і нагляду, яке, як вірно відзначив А.О. Собакар, багато в чому обумовлене тим, що той або інший підхід відображає не стільки прагнення дати універсальну формулу поняттям контролю і нагляду, скільки є наслідком розгляду цього феномена через призму інтересів тієї або іншої науки – філософії, управління, політології, юриспруденції тощо [10, с. 270].

Ми вважаємо, що навряд чи можливо взагалі виконати це завдання – надати уніфіковану формулу поняттям контролю і нагляду, навіть у межах однієї науки, враховуючи те, що сучасна наука характеризується плюралізмом та різноманітністю наукових поглядів. До того ж науков-

ці, що застосовують категорії контролю та нагляду, часто висвітлюють ці питання з погляду поставленої в тому чи іншому дослідженні конкретної мети. Метою цієї статті є дослідження питань щодо контрольно-наглядової діяльності у сфері управління охороною праці в Україні.

Виклад основного матеріалу. Саме слово «контроль» прийшло до нас із французької мови («contrôle») і означає, насамперед, перевірку, спостереження для встановлення відповідності чого-небудь певним вимогам [11, с. 554]. Зважаючи саме на етимологічне розуміння терміну «контроль», поширеною в науковій літературі є позиція про те, що контроль – це лише перевірка певного об'єкта. М.Г. Ісаков справедливо наголошує, що контроль є не просто способом перевірки з метою зіставлення планів та результатів, але й передбачає механізм активного впливу на об'єкт, що перевіряється [12, с. 163–164].

Загалом же в адміністративному праві категорії контролю та нагляду, незважаючи на всю їх суперечливість та неоднозначність, посідають одне із центральних місць. І сьогодні безпосередньою, пересічною метою контролю, вважаємо, залишається попередження, вияв та припинення порушень законності (як неодмінного виконання законодавства у широкому його розумінні – *Н.Д.*) та дисципліни (як неухильного та точного дотримання правил поведінки – *Н.Д.*) на контрольованих об'єктах, зокрема й у сфері охорони праці в Україні.

Справді, сутність контролю, як відзначає А.С. Телегин, полягає в тому, що уповноважений орган державної влади або громадське об'єднання на основі наявних у їх розпорядженні організаційно-правових засобів виявляють існуючі відхилення від законності в діяльності об'єктів, уживають заходів щодо їх усунення, відновлюють порушені при цьому права й законні інтереси громадян, притягують винних до відповідальності та не допускають виникнення порушень законності й дисципліни в майбутньому [3, с. 46].

Повною мірою зазначене стосується й контролю як засобу забезпечення управління охороною праці в Україні.

У сфері охорони праці найбільш узагальнену позицію щодо понять контролю та нагляду, вважаємо, висловила Н.Г. Воропаєва, яка розглядає контроль як діяльність державних та недержавних органів, підприємств, організацій, що спрямована на здійснення вирішального впливу на діяльність суб'єктів господарювання, тоді як наглядом є лише спостереження за певною діяльністю і виявлення порушень. Отже, контролем є як спостереження, так і виявлення порушень, після їхнього виявлення є можливість впливу, а нагляд – це лише спостереження за певною діяльністю і виявлення порушень [13, с. 151–157].

Ми підтримуємо такий погляд. Справді, контроль найчастіше сприймають не лише як спостереження за певною діяльністю, чим і є нагляд, але й як активне втручання в оперативно-господарську діяльність контрольованих суб'єктів.

Проте в законодавстві поняття «контроль» та «нагляд» часто не відділяють один від одного. Прикладом цього є аналіз норм такого базового щодо контрольно-наглядової діяльності законодавчого акта, як Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р., у якому застосовано такі терміни, як: «державний нагляд (контроль)», «заходи державного нагляду (контролю)», «інтегрована автоматизована система державного нагляду (контролю)», «планові заходи зі здійснення державного нагляду (контролю)», «органи державного нагляду (контролю)» тощо. Зокрема, нормами цього закону встановлено, що «державний нагляд (контроль)» – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

У зв'язку із зазначеним та тим, що на практиці у сфері охорони праці контрольна та наглядова діяльність перебувають у системному зв'язку і фактично невіддільні одна від одної, в цьому дослідженні застосовано такий термін, як «контрольно-наглядова діяльність у сфері управління охороною праці». Цей термін ми розуміємо як діяльність суб'єктів управління охороною праці в Україні, спрямовану на реалізацію їх контрольно-наглядових повноважень у сфері охорони праці.

Справді, ще з часів існування Держгірпромнагляду органи державного нагляду у сфері охорони праці відповідно до покладених на них завдань реалізують, за визначенням Н.В. Романенко, як наглядові (наприклад, проведення перевірок підконтрольних підприємств та об'єктів щодо виконання вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів з охорони праці – *Н.Д.*), так і контрольні функції (наприклад, контроль за усуненням виявлених у процесі перевірок порушень – *Н.Д.*), а практично кожен припис державного інспектора з нагляду за охороною праці містить термін усунення виявлених під час перевірок недоліків щодо охорони праці та інформування про це органу Держгірпромнагляду, що своєю чергою обумовлює доцільність застосування в системі безпеки праці терміну «контрольно-наглядова діяльність», який більш повно відображає пріоритетні напрями роботи системи [14, с. 111–116].

Засади контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони праці в Україні встановлено, насамперед, нормами

Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. Аналіз цих норм дозволяє відокремити контрольно-наглядову діяльність як сферу регулювання трудового права від контрольно-наглядової діяльності як сфери правового регулювання адміністративного права.

Так, в ст. 13 цього закону визначено функції щодо контролю, які здійснює роботодавець. Зокрема, встановлено, що роботодавець зобов'язаний створити на робочому місці в кожному структурному підрозділі умови праці відповідно до нормативно-правових актів, а також забезпечити додержання вимог законодавства щодо прав працівників у галузі охорони праці.

Із цією метою роботодавець забезпечує функціонування системи управління охороною праці, а саме: створює відповідні служби і призначає посадових осіб, які забезпечують вирішення конкретних питань охорони праці, затверджує інструкції про їх обов'язки, права та відповідальність за виконання покладених на них функцій, а також контролює їх додержання; розробляє і затверджує положення, інструкції, інші акти з охорони праці, що діють у межах підприємства та встановлюють правила виконання робіт і поведінки працівників на території підприємства, у виробничих приміщеннях, на будівельних майданчиках, робочих місцях відповідно до нормативно-правових актів з охорони праці, забезпечує безкоштовно працівників нормативно-правовими актами та актами підприємства з охорони праці; здійснює контроль за додержанням працівником технологічних процесів, правил поведінки з машинами, механізмами, устаткуванням та іншими засобами виробництва, використанням засобів колективного та індивідуального захисту, виконанням робіт відповідно до вимог з охорони праці тощо. Аналіз цих відносин свідчить про їхню приватноправову природу, регулюються вони відповідно до норм трудового права.

Та вже аналіз норм ст. 23 «Інформація та звітність про стан охорони праці» вказаного закону, які визначають наявність імперативної адміністративної вимоги щодо інформування роботодавцем, крім працівників, ще й громадських та державних суб'єктів у сфері управління охороною праці (до яких у цій статті віднесено осіб, уповноважених на здійснення громадського контролю за дотриманням вимог нормативно-правових актів з охорони праці, та Фонд соціального страхування України – *Н.Д.*) про стан охорони праці, причини аварій, нещасних випадків і професійних захворювань, про заходи, вжиті для їх усунення та для забезпечення на підприємстві умов і безпеки праці на рівні нормативних вимог, свідчить про їх публічно-правовий характер та належність до норм адміністративного права (більш детально питання розмежування норм трудового та адміністративного права у сфері охорони праці вже нами висвітлювалося – *Н.Д.* [15, с. С. 7–13]).

Аналогічно в межах адміністративного права, вважаємо, діють і норми ч. 2 ст. 33 цього закону, якими визначено повноваження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в галузі охорони праці щодо здійснення відомчого контролю за станом охорони праці на підприємствах галузі та встановлено, що для координації, вдосконалення роботи з охорони праці і контролю за цією роботою міністерства та інші центральні органи виконавчої влади створюють у межах граничної чисельності структурні підрозділи з охорони праці або покладають реалізацію повноважень з охорони праці на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідних органів. Схожа норма, з поправкою на об'єкти контролю, встановлена і в ч. 1 ст. 34 цього закону, згідно з нею Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації мають повноваження здійснювати контроль за додержанням суб'єктами підприємницької діяльності

нормативно-правових актів про охорону праці. Так само адміністративне право поширюється і на відносини, що визначають контрольні повноваження Держпраці, встановлені в ч. 5 ст. 33.

Отже, досить чітко простежується комплексність Закону України «Про охорону праці», яким врегульовані не лише трудові, але й адміністративні правовідносини.

Увесь розділ VII Закону України «Про охорону праці» («Державний нагляд та громадський контроль за охороною праці») визначає засади контрольної-наглядової діяльності у сфері охорони праці. Цим розділом установлено перелік органів державного нагляду за охороною праці (ст. 38); права і відповідальність посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці (ст. 39); їх соціальний захист (ст. 40); громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці (ст. 41); та повноваження уповноважених найманими працівниками осіб із питань охорони праці (ст. 41).

Так, у ст. 38 визначено, що державний нагляд за додержанням законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці здійснюють: 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; 2) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ядерної та радіаційної безпеки; 3) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки; 4) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

У ст. 39 «Права і відповідальність посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці» установлено, що посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, тобто інспектори Держпраці (які є державними службовцями і на яких поширюється дія закону «Про державну службу» – *Н.Д.*), мають право: безперешкодно відвідувати підконтрольні підприємства (об'єкти), виробництва фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, та здійснювати в присутності роботодавця або його представника перевірку додержання законодавства з питань, віднесених до їх компетенції; одержувати від роботодавця і посадових осіб письмові чи усні пояснення, висновки експертних обстежень, аудитів, матеріали та інформацію з відповідних питань, звіти про рівень і стан профілактичної роботи, причини порушень законодавства та вжиті заходи щодо їх усунення; забороняти, зупиняти, припиняти, обмежувати експлуатацію підприємств, окремих виробництв, цехів, дільниць, робочих місць, будівель, споруд, приміщень, випуск та експлуатацію машин, механізмів, устаткування, транспортних та інших засобів праці, виконання певних робіт, застосування нових небезпечних речовин, реалізацію продукції, а також скасовувати або припиняти дію виданих ними дозволів і ліцензій до усунення порушень, які створюють загрозу життю працюючих; притягати до адміністративної відповідальності працівників, винних у порушенні законодавства про охорону праці тощо.

Аналіз цих норм свідчить про те, що в них ідеться не про нагляд, а переважно про контроль, бо саме він і дозволяє не лише спостерігати за діяльністю певної особи, але й вимагає активного втручання в оперативного-господарську діяльність контролюваних суб'єктів. До того ж функції нагляду та контролю сьогодні притаманні, насамперед, не громадським, а державним суб'єктам. Із урахуванням норм, що визначають повноваження національних суб'єктів управління охороною праці безсумнівним, на нашу

думку, є те, що саме Державну службу України з питань праці (Держпраці), згідно з вимогами Положення про Державну службу України з питань праці від 11 лютого 2015 р. № 96, визначено нині основним органом у системі суб'єктів контрольної-наглядової діяльності в галузі охорони праці (з урахуванням того, що діяльність цього органу спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики – *Н.Д.*). У зв'язку з цим, на наш погляд, назву розділу VII Закону України «Про охорону праці» доцільно змінити на таку – «Нагляд та контроль за охороною праці».

Під час здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері охорони праці національна інспекція праці в особі Держпраці нині застосовує як вимоги національного законодавства – Закону України «Про охорону праці», Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», Положення про Державну службу України з питань праці, Порядку проведення перевірок посадовими особами Державної інспекції України з питань праці та її територіальних органів від 2 липня 2012 р. № 390 (далі – Порядок проведення перевірок) (з урахуванням роз'яснень Держпраці, наприклад, Управління Держпраці у Миколаївській області – *Н.Д.* [16]), так і положення таких основних міжнародних актів у цій сфері, як Конвенції МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі від 1947 р., Конвенції МОП № 85 про інспекцію праці на територіях за межами метрополії від 1947 р., Конвенції МОП № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві від 1969 р., Рекомендації МОП № 82 щодо інспекції праці на гірничопромислових і транспортних підприємствах від 1947 р., Рекомендації МОП № 133 щодо інспекції праці в сільському господарстві від 1969 р.

Для виконання покладених на неї завдань Держпраці отримала право:

- безперешкодно проводити відповідно до вимог закону без попереднього повідомлення в будь-яку робочу годину доби перевірки виробничих, службових, адміністративних приміщень та об'єктів виробництва фізичних та юридичних осіб, які використовують найману працю та працю фізичних осіб, експлуатують машини, механізми, устаткування підвищеної небезпеки, у разі виявлення фіксувати факти порушення законодавства;

- проводити безперешкодно перевірки в адміністративних приміщеннях робочих органів виконавчих дирекцій Фонду соціального страхування України, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України у разі безробіття з питань призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення, передбачених загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб, ознайомлюватися під час проведення перевірок із відповідною інформацією, документами і матеріалами та отримувати від фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування необхідні для виконання повноважень Держпраці копії або витяги з документів;

- одержувати від роботодавців і посадових осіб письмові чи усні пояснення, висновки про результати проведення експертних обстежень, аудитів, матеріали та інформацію з відповідних питань, звіти про рівень і стан виконання профілактичної роботи, причини порушень законодавства та про вжиття заходів для їх усунення;

- надавати роботодавцю обов'язкові для розгляду рекомендації щодо внесення у відповідний строк до споруд, технологічних чи організаційних процесів змін, що необхідні для узгодження таких процесів із положеннями законодавства з питань охорони праці та гігієни праці і підвищення рівня захищеності працівників;

– залучати працівників правоохоронних органів до здійснення заходів із державного нагляду (контролю) у сфері, що належить до компетенції Держпраці тощо.

Для прикладу, інспектори Головного управління Держпраці у Львівській області спільно з представниками департаменту дорожнього господарства, транспорту та зв'язку Львівської ОДА провели перевірку щодо дотримання норм законодавства з питань праці приватним підприємством «Транс-Спорт», яке займається транспортними перевезеннями. Під час перевірки виявлено, що на цьому підприємстві працювали особи, з якими не було укладено трудових договорів, оформлених наказом чи розпорядженням власника або уповноваженого ним органу. У зв'язку з цим інспектором було винесено постанову про накладення штрафу на ПП «Транс-Спорт» у розмірі 672 000 гривень. До того ж за вчинення інших порушень законодавства про працю, зокрема порушення термінів виплати заробітної плати та розрахункових, підприємство «Транс-Спорт» має сплатити ще 12 800 гривень штрафу [17].

Але на реалізацію контрольно-наглядових повноважень Держпраці та безпеку у сфері охорони праці загалом, вважаємо, досить негативним чином вплинуло запровадження у 2015–2016 рр. мораторію на проведення перевірок інспекторами Держпраці.

Ця проблема має давніше походження і висвітлювалася нами вже у часи, коли нормами українського законодавства всупереч міжнародним стандартам було встановлено проведення перевірок інспекторами праці за нормами Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» 5 квітня 2007 р., тобто зі значними обмеженнями, встановленими цим законом (наприклад, щодо того, що планові та позапланові заходи мають здійснюватися в робочий час суб'єкта господарювання, встановленого його правилами внутрішнього трудового розпорядку (ч. 3 ст. 4 цього закону) – *Н.Д.*). У зв'язку з цим нами було запропоновано внести зміни до ч. 2 ст. 2 зазначеного закону та встановити, що його дія не поширюється на відносини, які виникають під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог нормативно-правових актів з питань охорони праці [18, с. 129; 19, с. 96–97].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці» від 28 грудня 2014 р. зазначені зміни були внесені в Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»: ч. 2 ст. 2 цього закону було доповнено словами «державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення». Так, законодавець установив, що з 1 січня 2015 р. сфера дії Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення.

Проте ці зміни реально не поліпшили ситуацію щодо можливості здійснення інспекторами Держпраці своїх повноважень у повному обсязі згідно з вимогами міжнародних актів.

Спочатку, згідно з вимогами п. 8 розділу «Перехідні положення» Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р., на період із січня по червень 2015 р. було введено мораторій на здійснення перевірок суб'єктів господарювання – як планових, так і позапланових (ці перевірки мали здійснюватися виключно з дозволу Кабінету Міністрів України або за заявкою суб'єкта

господарювання щодо його перевірки – *Н.Д.*). Проте і після завершення дії цього мораторію згідно з п. 3 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р. було встановлено, що у 2015 та 2016 роках перевірки підприємств, установ та організацій, фізичних осіб, підприємців з обсягом доходу до 20 мільйонів гривень за попередній календарний рік контролюючими органами здійснюються виключно з дозволу Кабінету Міністрів України, за заявкою суб'єкта господарювання щодо його перевірки, згідно з рішенням суду або згідно з вимогами Кримінального процесуального кодексу України.

Отже, враховуючи зазначені вище обставини, Держпраці фактично неспроможна була у 2015–2016 рр. у повному обсязі виконувати свої контрольно-наглядові повноваження (порушення вимог Конвенції МОП № 81 та Конвенції МОП № 85 – *Н.Д.*).

На сьогодні у сфері контрольно-наглядової діяльності Держпраці відбуваються певні позитивні зміни, яким сприяло прийняття таких законодавчих актів, як: Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 3 листопада 2016 р., котрим було внесено зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р., та Закон України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 3 листопада 2016 р., яким у ст. 6 визначено, що дія цього Закону не поширюється на відносини, які виникають під час проведення заходів нагляду (контролю) органом державного регулювання діяльності Державною службою України з питань праці та її територіальними органами.

Безпосередня реалізація наданих посадовим особам Держпраці прав у сфері нагляду та контролю передбачає й наявний певний алгоритм, послідовність дій інспекторами в ході перевірки. На сьогодні цей порядок відбувається згідно з вимогами зазначеного вище Порядку проведення перевірок.

Так, по-перше, право на проведення перевірок додержання вимог законодавства про працю має бути закріплено у посадовій інструкції та у службовому посвідченні посадової особи Держпраці або її територіального органу.

По-друге, посадові особи Держпраці здійснюють як планові, так і позапланові перевірки. Планові заходи здійснюються відповідно до річних планів, що затверджуються Держпраці не пізніше 1 грудня року, що передує плановому. Унесення змін до річних планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) не допускається, крім випадків зміни найменування суб'єкта господарювання та виправлення технічних помилок, тоді як позапланова перевірка проводиться за наявності підстав, визначених Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Зокрема, згідно зі ст. 6 цього закону встановлено, що підставами для здійснення позапланових заходів є: перевірка виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення попереднього заходу органом державного нагляду (контролю); звернення фізичної особи (фізичних осіб) про порушення, що спричинило шкоду її (їхнім) правам, законним інтересам, життю чи здоров'ю, навколишньому природному середовищу чи безпеці держави, з доданням документів чи їх копій, що підтверджують такі

порушення (за наявності). Позаплановий захід у такому разі здійснюється виключно за погодженням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері державного нагляду (контролю), або відповідного державного колегіального органу; настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання тощо. Під час проведення позапланового заходу з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення цього заходу, з обов'язковим зазначенням цих питань у посвідченні (направленні) на проведення заходу державного нагляду (контролю).

По-третє, інспектору на час проведення перевірки надається робоче місце, обладнане належним чином, право користування телефонним зв'язком, розмозжувальною технікою, іншими послугами технічного характеру, необхідними для реалізації повноважень під час перевірки, оформлення матеріалів перевірки, спілкування з працівниками (у разі необхідності одержання пояснень).

По-четверте, перевірка складається з чітко визначених цим Порядком етапів, а саме: 1) робота з документами, наданими суб'єктами господарювання на вимогу інспектора; 2) оформлення документів за результатами перевірки; 3) ознайомлення суб'єктів господарювання з документами, оформленими за результатами перевірки 4) проведення за результатами перевірки роз'яснювальної роботи з питань застосування норм законодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування (за згодою посадових осіб); 5) складення акту перевірки.

Та, по-п'яте, у разі виявлення порушень вносяться приписи про усунення виявлених порушень, вживаються заходи щодо притягнення до відповідальності винних осіб згідно з вимогами чинного законодавства.

Проте, на наш погляд, і сьогодні залишилися певні невирішені питання щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони праці.

Зокрема, враховуючи, що в ч. 4 ст. 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» встановлено, що заходи контролю здійснюються органами державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятості населення у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами, вважаємо за доцільне в Законі України «Про охорону праці» визначити вичерпний перелік підстав для проведення позапланових перевірок.

Зазначений вище Порядок проведення перевірок, прийнятий у 2012 р., також потребує доопрацювання. Вважаємо, що до етапів проведення перевірки інспекторами Держпраці слід додати й такий етап, як надання можливості усунути в ході перевірки виявлене інспектором порушення.

На основі проведеного вище аналізу контрольно-наглядової діяльності у сфері управління охороною праці в Україні зроблено такі **висновки**:

– встановлено, що безпосередньою, пересічною метою контролю, зокрема й у сфері охорони праці, є попередження, вияв та припинення порушень законності та забезпечення дисципліни праці на контрольованих об'єктах;

– доведено, що контроль, на відміну від нагляду, – це не лише спостереження, але й виявлення порушень, у разі їх виявлення можливість вплинути на правопорушників;

– з'ясовано, що на практиці у сфері охорони праці контрольна та наглядова діяльність перебувають у системному взаємозв'язку і фактично невіддільні одна від одної. У зв'язку з цим запропоновано використання терміну «контрольно-наглядова діяльність у сфері управління охоро-

ною праці» – це діяльність суб'єктів управління охороною праці, спрямована на реалізацію їх контрольно-наглядових повноважень у сфері охорони праці;

– обґрунтовано зміну назви розділу VII Закону України «Про охорону праці» на нову – «Нагляд та контроль за охороною праці»;

– запропоновано внесення змін до Порядку проведення перевірок, згідно з якими до етапів проведення перевірки інспекторами Держпраці додати й такий етап, як надання можливості усунути в ході перевірки виявлене інспектором порушення.

Список використаної літератури:

1. Михненко А.М. Контроль суспільний / А.М. Михненко // *Енциклопедичний словник з державного управління* / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 339.

2. Михненко А.М. Контроль суспільний / А.М. Михненко // *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князєв (співголова), І.В. Розпуненко (співголова) та ін. – 2011. – С. 301–302.

3. Телегин А.С. Некоторые вопросы совершенствования контроля в системе государственной службы Российской Федерации / А.С. Телегин, О.А. Иванова // *Вестник Пермского университета*. – 2009. – Выпуск 1 (3). – С. 46–52.

4. Бакуменко В.Д. Контроль у сфері державного управління / В.Д. Бакуменко // *Енциклопедичний словник з державного управління* / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 339–340.

5. Кравчук Ірина. Порівняння понять: «контроль», «оцінювання», «моніторинг» та «адміністративний аудит» / Ірина Кравчук // *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. – 2009. – № 2. – С. 20.

6. Кобрусєва Є.А. Адміністративний контроль і нагляд як адміністративно-правові гарантії прав громадян на мирні зібрання / Є.А. Кобрусєва // *Право і суспільство*. – № 1. – 2015. – С. 134–141.

7. Кравцова Т.М. Державний контроль як адміністративно-правовий захід забезпечення безпеки та якості продукції, робіт, послуг / Т.М. Кравцова // *Право і безпека*. – 2003. – № 2–3. – С. 104–107.

8. Кобрусєва Є.А. Адміністративний контроль і нагляд як адміністративно-правові гарантії прав громадян на мирні зібрання / Є.А. Кобрусєва // *Право і суспільство*. – 2015. – № 1. – С. 136 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_1_25.

9. Овсянко Д.М. Адміністративное право : учеб. пособие / Д.М. Овсянко ; Под ред. Г.А. Туманова. М., 1997. – С. 145–148.

10. Собакарь А.О. Характеристика адміністративного нагляду та державного контролю в системі публічного управління / А.О. Собакарь // *Порівняльно-аналітичне право*. – 2013. – № 2. – С. 270.

11. Пуустовіт Л.О. Контроль // *Словник іншомовних слів* : [Бібліотека державного службовця. Державна мова і діловодство] / Уклад. Л.О. Пуустовіт, О.І. Скопненко, Г.М. Сютя, Т.В. Цимбалюк. – К. : Довіра, 2000. – 1018 с.

12. Ісаков М.Г. Поняття, публічно-правові засади та значення державного контролю в економічній сфері / М.Г. Ісаков // *Вісник ОНУ імені І.І. Мечникова*. – 2012. – Т. 17. Вип. 7. – С. 163–164.

13. Воропаєва Н.Г. Поняття та види нагляду та контролю за додержанням законодавства про охорону праці / Н.Г. Воропаєва // *Актуальні проблеми права : теорія і практика*. – 2013. – № 27. – С. 151–157.

14. Романенко Н.В. Особливості використання терміну «нагляд» у сфері охорони праці / Н.В. Романенко // Проблеми охорони праці в Україні. – К. : ДУ «ННДПБОП», 2012. – Вип. 22. – С. 111–116.

15. Дараганова Н.В. Поняття охорони праці : адміністративний аспект / Н.В. Дараганова // Юридична наука. – 2014. – № 6. – С. 7–13.

16. Офіційний веб-сайт Управління Держпраці у Миколаївській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mk.dsp.gov.ua/>.

17. Приватному підприємству «Транс-Спорт» доведеться сплатити 672 тисячі гривень штрафу за використання праці неоформлених водіїв / Держпраці. [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : <http://dsp.gov.ua/pryvatnomu-pidpryemstvu-trans-sport-dovedetsia-splatyty-672-tysiachi-hryven-shtrafu-zavkorystannia-pratsi-neoformlenykh-pratsivnykiv>.

18. Дараганова Н.В. Зміст повноважень державних інспекторів праці України / Н.В. Дараганова // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. праць. – Київ : ІВЦ «Політехніка», 2014. – № 1 (21). – С. 129.

19. Дараганова Н.В. Соответствие полномочий Государственной инспекции Украины по вопросам труда требованиям международных актов / Н.В. Дараганова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. – 2014. – № 4(19) – С. 96–97.

