

УДК 349.2

Воропаєва Н. Г., ст. лаборант, ст. викладач
Інституту післядипломної освіти
інженерно-педагогічних працівників
ДВНЗ «Університет менеджменту освіти»

Історичний розвиток та процес становлення нагляду та контролю за додержанням законодавства про охорону праці в Україні

У статті досліджено історичний розвиток та становлення нагляду і контролю за додержанням законодавства про охорону праці в Україні та визначено історичні витоки виникнення і розвитку державних та недержавних органів, що здійснюють нагляд і контроль в галузі охорони праці.

Ключові слова: нагляд, контроль, охорона праці, законодавство

В статье исследовано историческое развитие и становление надзора и контроля за соблюдением законодательства об охране труда в Украине и определены исторические истоки возникновения и развития государственных и негосударственных органов, осуществляющих надзор и контроль в области охраны труда.

Ключевые слова: надзор, контроль, охрана труда, законодательство

This article examines the historical development and establishment of supervision and control over compliance with labor protection legislation in Ukraine and identifies the historical origins of the origin and development of public and private bodies exercising supervision and control of occupational safety.

Keywords: surveillance, control, safety, legislation.

Постановка проблема. Дослідження передумов формування нагляду та контролю за додержанням законодавства про охорону праці в Україні є надзвичайно важливим питанням, оскільки дозволить віднайти чинники, що впливають на подальший розвиток нагляду та контролю за додержанням законодавства про охорону праці в Україні, виявити їх закономірності та встановити тенденції. Зокрема, це вкаже на негативний досвід та позитивні моменти для удосконалення.

Стан дослідження. Охорона праці та здоров'я є однією з найважливіших завдань держави та являється вагомим інститутом трудового права. Сутності та проблемам, які виникають у сфері охорони праці приділяється значна увага вчених в юридичній науці. Деякі проблеми історичного розвитку та процесу становлення механізму нагляду та контролю за додержанням законодавства досліджували такі вчені як: В. С. Білецький, В. Я. Брич, В. Я. Бурак, В. Г. Грибан, О. П. Дяків, В. В. Зацарний, Д. В. Зеркалов, Р. М. Ковтун, З. Я. Козак, В. С. Коз'яков, Л. О. Мітюк, О. П. Мягченко, О. В. Негодченко, П. Д. Пилипенко, О. І. Полукаров, Р. В. Сабарно, С. М. Синчук, С. В. Тимошук, К. Н. Ткачук, О. І. Третяк, Т. П. Шевчук, І. М. Якушев, З. М. Яремко та ін. Проте проблемі питання механізму нагляду та контролю за додержанням законодавства про охорону праці та його історичний розвиток залишилися поза увагою фахівців, що обумовлює *актуальність* даної статті та визначає її *мету*. *Завданням* статті є дослідження історичного розвитку і процесу становлення механізму нагляду та контролю за додержанням законодавства про охорону праці в Україні. *Наукова новизна* полягає у тому, що досліджено історичний розвиток та становлення нагляду і контролю за додержанням законодавства про охорону праці в Україні та визначено історичні витоки виникнення і розвитку державних та недержавних органів, що здійснюють нагляд і контроль в галузі охорони праці.

Виклад основного матеріалу. Підхід до вирішення проблем нагляду за охроною праці в різних країнах і в різні часи був неоднаковим і змінювався в залежності від багатьох обставин. Те, що зараз практично у всіх промислово розвинутих країнах сприймається майже як аксіома, наприклад, відповідальність роботодавця за безпеку та здоров'я працівника під час роботи, ще сто – сто п'ятдесят років тому таким не вважалося, а навпаки, більш поширеною була думка про те, що працівник, приступаючи до роботи, неминуче бере на себе ризик травми або захворювання. Виходячи з того, що будь-яка робота пов'язана з певним виробничим ризиком, то травми та захворювання розглядалися не як виняткові події, а як повсякденне нормальне явище [1, с. 3].

На сьогодні стан охорони праці в Україні вважається не надто задовільним. Федерація професійних спілок України оцінює сучасний стан охорони праці в Україні, як критичний. Таку оцінку вона оприлюднила у національній профспілковій доповіді у квітні 2010 року, в матеріалах, поданих Верховній Раді України до парламентських слухань у листопаді 2010 року, у проекті Стратегії поліпшення стану охорони праці в Україні, Концепції Загальнодержавної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012-2016 роки та проекті самої програми.

Критичний стан охорони праці в Україні підтверджується даними про:

- незадовільні умови праці;
- високу захворюваність працюючого населення;
- значні показники виробничого травматизму;
- явно недостатнє фінансування заходів і засобів з охорони праці;
- неповне виконання та недостатня ефективність державної політики у сфері охорони праці та здоров'я працівників.

Рівні смертельного травматизму в Україні на 37,3% більші, ніж у Німеччині, у 2,7 рази – ніж у Фінляндії, 4,4 рази – ніж у Швеції, у 5,0 разів – ніж в Японії та у 6,1 рази – ніж у Великобританії [1].

За статистичними даними, в Україні впродовж останніх років позитивною є динаміка абсолютних показників виробничого травматизму (як загального, так і зі смертельним наслідком), професійної захворюваності, аварійності, кількості пожеж тощо. Тенденцією стало щорічне зменшення рівня загального травматизму в Україні на 5–10%, кількість нещасних випадків зменшилась у 3,5 разу а зі смертельними наслідками – у 2 рази. Разом з тим проблема безпеки та охорони праці в Україні залишається актуальною, оскільки рівень безпеки на підприємствах України значно вищий, ніж у більшості розвинутих країн світу. При визначенні рівня ризиків для життя та здоров'я працівників, обумовлених трудовою діяльністю, МОП використовує оцінки «недопустимий», «задовільний», «допустимий» і «незначний». Рівень ризиків для життя та здоров'я працівників, обумовлених трудовою діяльністю, в Україні сьогодні поліпшений з недопустимого до задовільного, тоді як у країнах Європи він відповідає рівню допустимого [2, с. 111].

В. Ц. Жидацький, В. С. Джигирей, О. В. Мельников однією з найважливіших причин ситуації, що склалася в нашій державі вважають відсутність контролю за проведенням навчання з охорони праці; порушення вимог інструкцій, правил, норм, стандартів; невиконання заходів щодо охорони праці; порушення технологічних регламентів, правил експлуатації устаткування, транспортних засобів, інструменту; порушення норм і правил планово-попереджувального ремонту устаткування; недостатній технічний нагляд за небезпечними роботами; використання устаткування,

механізмів та інструменту не за призначенням [3, с. 91]. Л.П. Керб серед причин травматизму на виробництві вбачає незадовільне функціонування, недосконалість або відсутність системи управління охороною праці [4, с. 71].

На нашу думку, істотне зменшення травм на виробництві можна досягти, посиливши та удосконаливши контроль з боку держави, здійснивши певні зміни в сфері державного управління охороною праці. Питання державного регулювання контролю та нагляду є досить актуальними в нашій державі, його історія сягає 18-го століття. Вищевикладене підтверджує важливість здійснення контролю і нагляду за дотриманням законодавства про охорону праці, тому вважаємо доцільним здійснити дослідження історичних витоків механізму нагляду і контролю та виникнення і розвитку державних та недержавних органів, що здійснюють нагляд і контроль в галузі охорони праці.

Початком наглядової діяльності в галузі охорони праці, промислової безпеки та гірничого нагляду можна вважати виданий у 1719 році Петром I Указ про створення Берг-колегії (гірничої колегії). Лише в 1845 році був виданий перший фабричний закон. У червні 1882 р. ухвалюється закон, згідно з яким була вказівка про організацію нагляду за його проведенням – створюється спеціальний інститут фабричної інспекції, яка організована в дев'яти округах із загальним штатом в 20 чоловік.

У 1899 році уперше була визначена і віднесена до компетенції наглядових органів одна з основних функцій нагляду - створення нормативних актів з безпеки робіт. Звідси, природно, випливало і друге завдання нагляду - контроль за їхнім виконанням.

Радянський період історії нагляду за безпекою праці бере свій початок з 17 травня 1918 року, коли Радою Народних Комісарів був прийнятий Декрет про створення інспекції праці. У 1933-1936 рр. інспекції перебували у підпорядкуванні профспілок, таким чином СРСР став першою і єдиною на той час державою, де громадській організації доручили виконувати державні повноваження з питань охорони праці.

30 травня 1958 року постановою Ради Міністрів УРСР створений Державний комітет з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничого нагляду Ради Міністрів УРСР (Держгіртехнагляд УРСР). До його складу увійшло сім управлінь округів, які здійснювали нагляд у гірничодобувній, нафтогазодобувній, вугільній, нерудній промисловості, на об'єктах котлонагляду та підйимальних спорудах, а також за охороною надр. [5].

Постановою Ради Міністрів УРСР від 3 серпня 1988 р. N 214 затверджено необхідність вдосконалення організаційної структури Держгіртехнагляду УРСР, спрямоване на підвищення ефективності роботи по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості, запобігання аваріям та нещасним випадкам на виробництві, впровадження науково-технічного прогресу, поліпшення завдяки цьому роботи підприємств, є важливою складовою частиною комплексу заходів щодо перетворення в життя рішень червненого (1987 р.) Пленуму ЦК КПРС про докорінну перебудову управління економікою.

Держгіртехнагляд УРСР зобов'язаний у нових умовах господарювання забезпечити систематичний і дійовий державний контроль за додержанням правил безпеки при виконанні робіт у підконтрольних галузях промисловості, сприяти сталій роботі підприємств, об'єднань і організацій та послідовній реалізації положень Закону СРСР «Про державне підприємство (об'єднання)» [6].

Аналіз стану охорони праці в народному господарстві України кінця 80-х - початку 90-х років показує, що система управління цією важливою сферою трудових відносин, форми й методи роботи не відповідали тим процесам, котрі почали набирати сили у напрямі реформування економіки та всієї системи державного та господарського управління. Методи адміністративно-командного впливу на посадових осіб та працівників за порушення вимог охорони праці вже не діяли, а інших важелів впливу не було. Трудова, виконавська, технологічна дисципліна істотно знижувалися. Невизначеність обов'язків та повноважень з охорони праці новостворених структур в процесі роздержавлення, приватизації та поступової відмови від галузевого принципу управління народним господарством ще більше ускладнювала стан справ. Негативний вплив справляла і відсутність законодавче закріплених обов'язків з охорони праці для органів державної виконавчої влади різного рівня — від уряду до державних адміністрацій областей, районів, міст та інших територіальних формувань. Автор вважає, що ситуація, яка склалася на той час в суспільстві зумовила прийняття Закону України «Про охорону праці» 14 жовтня 1992 року [7, с. 18].

Після проголошення незалежності України постає питання про зміни в діяльності всіх державних органів. Основним завданням держави стало забезпечення життєдіяльності людини, її безпека, життя та здоров'я. Так як праця займає вагому частину в житті кожної людини, створення безпечних умов праці також стало однією з основних завдань незалежної України. Тому, вже 23 вересня 1991 року створюється Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду, що фактично став наступником Держгіртехнагляду УРСР. Новий орган набуває більшого кола повноважень та завдань, що ставляться перед ним у сфері нагляду за здійсненням охорони праці. На відміну від свого попередника, Комітет контролює здійснення охорони праці не тільки в окремих галузях, а і на загальнодержавному рівні. Його основним завданням було здійснення державного нагляду за: додержанням усіма міністерствами і відомствами України, об'єднаннями, підприємствами, установами й організаціями, службовими особами і громадянами вимог щодо безпечного ведення робіт при використанні вибухо-, пожежонебезпечних та інших небезпечних і шкідливих об'єктів, виробництв і речовин у промисловості й соціальної сфері; забезпеченням державних інтересів по захисту виробничого персоналу, населення та навколишнього середовища від можливих негативних впливів потенційно небезпечних виробництв; виконанням маркшейдерських і геологічних робіт з метою забезпечення безпеки використання надр та охорони об'єктів при розробці корисних копалин; повнотою вилучення запасів корисних копалин [8].

Після прийняття Закону України «Про охорону праці», для його реалізації 4 травня 1993 р. було створено Державний комітет України по нагляду за охороною праці (Держнаглядохоронпраці) [9] Указом Президента України від 9 березня 1998 року було затверджено нове Положення, що регулювало діяльність Держнаглядохоронпраці. Крім того, частково його було перейменовано в Комітет по нагляду за охороною праці України. Цим Положенням вже до завдань Держнаглядохоронпраці віднесено комплексне управління охороною праці, державний нагляд за додержанням вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів у цій сфері, удосконалення його структури та чисельність [10].

У 2000 р. після кількох реорганізацій було утворено Державний департамент з нагляду за охороною праці Міністерства праці та соціальної політики із штатною

чисельністю працівників територіальних управлінь Держнаглядохоронпраці 2733 осіб. Однак ці реорганізації на фоні змін форм власності в суспільстві та розвитку ринкової економіки виявились недостатньо ефективними. Тому в 2002 р. було створено Державний комітет України з нагляду за охороною праці, як центральний орган виконавчої влади. Деяко трансформувалася й політика здійснення державного нагляду за охороною праці, який набув чіткіших ознак спеціалізації, передусім щодо травмонезбезпечних галузей виробництва і об'єктів підвищеної небезпеки.

У 2005 р. після наступної реорганізації було створено Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду при Міністерстві України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Однак уже через рік було відновлено незалежний орган виконавчої влади - Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (Держгірпромнагляд) [3, с. 25].

На сьогоднішній день, з 6 квітня 2011 року діє Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України. Одним із її основних завдань є організація та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань охорони праці в Україні [11].

Статтю 4 Закону України «Про охорону праці» [9] затверджено, що для створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням здійснюється державна політика в галузі охорони праці. З моменту прийняття Закону «Про охорону праці» в Україні активно починає удосконалюватися та розвиватися механізм нагляду та контролю в галузі охорони праці. Так, вже 15 вересня 1993 р., відповідно до Закону України «Про охорону праці» була створена Національна рада з питань безпечної життєдіяльності населення для розроблення і реалізації державної політики в галузі охорони життя людей на виробництві та профілактики побутового травматизму, створення системи державного управління цією галуззю [12].

Не менш важливе значення у механізмі нагляду та контролю за додержанням законодавства про охорону праці відіграють профспілки. Профспілкову діяльність було легалізовано в останній чверті XIX століття. Розвиток профспілкового руху в різних країнах істотно відрізнявся, так само як і вплив профспілок на робітників, роботодавців та уряд. У Британії і Сполучених Штатах профспілки існували довше, ніж у більшості європейських країн. Наприклад, профспілки Німеччини були значною мірою знищені нацистами у 1930-х роках і відновлені тільки після другої світової війни, тимчасом як у Франції профспілкового руху фактично не існувало до 1930-х років, коли було повністю визнано свободу організації профспілок та укладання колективних трудових угод [13, с. 349].

Після проголошення незалежності України 6 жовтня 1990 року створено Федерацію незалежних профспілок України, яка стала правонаступницею Української республіканської ради профспілок. Декларацію про заснування Федерації підписали 25 республіканських галузевих профспілок та 24 регіональних міжсоюзних профоб'єднань.

Федерація професійних спілок України є найбільш чисельним профспілковим об'єднанням в Україні. В її лавах нараховується понад 10 мільйонів членів профспілок. До складу ФПУ входить 44 всеукраїнських профспілки і 26 територіальних об'єднань організацій профспілок. Професійні спілки є основним органом, що здійснює гро-

мадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці [14, с. 19].

Висновок. Таким чином, аналізуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що суспільство не одразу розуміло необхідність здійснення контролю за охороною праці та поклало всю відповідальність за травмування під час роботи на працівника. Пізніше, з розвитком науки, починає виникати загальноприйнята думка про необхідність дотримуватися безпечних умов під час праці, виробництва. Для забезпечення дотримання цих умов постала необхідність створення наглядових та контролюючих органів, які б здійснювали свої повноваження у сфері охорони праці.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сучасний стан охорони праці в Україні: аналітика // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pop.org.ua/dokumenty/2013-suchasnij-stan-oxoroni-praci-v-ukrayini-analitika.html>
2. Новак І.М., Котова Н.І. Формування сучасної системи професійної безпеки та охорони праці в Україні / І.М. Новак, Н.І.Котова // Демографія та соціальна економіка. – 2011р. – № 1 (15). – С. 110-117.
3. Жидецький В.Ц. Основи охорони праці / В.Ц. Жидецький, В.С. Джигирей, О.В. Мельников. – Вид. 2-е, стереотипне. – Львів: Афіша, 2000. – 348 с.
4. Керб Л. П. Основи охорони праці: [Навчальний посібник] / Л.П.Керб. – К.: КНЕУ, 2003. – 215 с.
5. Історія наглядової діяльності в галузі охорони праці // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dnop.km.ua/index.php?newsid=591>
6. Про затвердження Положення про Державний комітет Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: Постанова Ради Міністрів УРСР від 3 серпня 1988 р. N 214 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-derzhavnii-komitet-ukrayi-doc36763.html>
7. Жидецький В.Ц. Основи охорони праці / В.Ц. Жидецький, В.С. Джигирей, О.В. Мельников. – Вид. 2-е, стереотипне. – Львів: Афіша, 2000. – 348 с.
8. Питання Державного комітету України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1991 р. N 218 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/218-91-p>
9. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII // Голос України. – 1992. – №45. – Ст. 9-13.
10. Про затвердження Положення про Комітет по нагляду за охороною праці України: Указ Президента України від 09.03.1998 № 182/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 10. – 45.
11. Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 408/2011 // Офіційний Вісник Президента України. – 2011 р. – № 10.
12. Про створення Національної ради з питань безпечної життєдіяльності населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 вересня 1993 р. N 733 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/733-93-%D0%BF>
13. Гидденс Э. Социология / Э. Гидденс // - М.: Эдиториал УРСС, 1999 - 704 с.
14. Осовий Г. Профспілковий рух в Україні: нова соціальна роль, стан та перспективи розвитку / Г. Осовий // Україна: аспекти праці. - 2001. - № 8. – С. 18-26.