

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ПРАЦІ ЯК ОРГАНУ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE CIVIL SERVICE OF UKRAINE ON LABOR ISSUES AS A BODY OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITY IN THE FIELD OF OVER-USE

Мачуська І.Б., к.ю.н.,

доцент кафедри цивільного та трудового права

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

У статті досліджується правовий статус Державної служби України з питань праці як органу контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування. Зазначено, що право на працю є одним із пріоритетних соціальних прав, закріплених у Конституції України. Доведено, що відповідно до положень Конституції України держава відповідає перед людиною за свою діяльність і гарантує забезпечення її безпечних умов праці у процесі трудової діяльності.

Встановлено, що контроль і нагляд за охороною праці у сфері надкористування мають велике значення для забезпечення охорони здоров'я працівників від негативних наслідків впливу виробничої діяльності гірничих підприємств і забезпечують сприятливі та безпечні умови праці.

Акцентовується увага, на тому що діяльність гірничих підприємств пов'язана зі значною небезпекою й вимагає від держави особливої уваги до захисту життя та здоров'я працівників.

Наголошено, що охорона праці є однією з важливих державних функцій, реалізація яких здійснюється спеціальними державними органами. Зазначено, що з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади у сфері охорони праці повноваження щодо здійснення державного нагляду за охороною праці передано центральному органу виконавчої влади – Державній службі України з питань праці.

Доведено, що Держпраці України нарівні з функціями управління, охорони й гігієни праці виконує функції з організації та здійснення державного нагляду (контролю) за об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами, зокрема у сфері надкористування. Наголошено, що контрольно-наглядова діяльність за дотриманням трудового законодавства у сфері надкористування є одним із найдієвіших механізмів підтримання правопорядку за діяльністю гірничих підприємств із метою запобігання та виявлення порушень, а також притягнення до відповідальності винних у порушенні цих прав посадових осіб.

Ключові слова: надра, надкористування, корисні копалини, гірничі відносини, охорона та використання надр, контроль і нагляд у сфері надкористування, охорона праці.

The article examines the legal status of the State Labor Service of Ukraine as a body that carries out control and supervision activities in the field of subsoil use. It is noted that the right to work is one of the priority social rights enshrined in the Constitution of Ukraine. It is proved that in accordance with the provisions of the Constitution of Ukraine, the state is responsible to a person for its activities and guarantees the provision of safe working conditions in the process of employment.

It is established that the control and supervision of labor protection in the field of subsoil use are important for ensuring the health of workers from the negative consequences of the impact of production activities of mining enterprises and provides favorable and safe working conditions.

Emphasis is placed on the fact that the activities of mining companies are associated with significant danger and require special attention from the state to protect the lives and health of workers.

It is emphasized that labor protection is one of the important state functions, the implementation of which is carried out by special state bodies. It is noted that in order to optimize the system of central executive bodies in the field of labor protection, the authority to exercise state supervision over labor protection was transferred to the central executive body – the State Labor Service of Ukraine.

It is proved that the State Labor Service of Ukraine, along with the functions of management, protection and hygiene of labor, performs the functions of organization and implementation of state supervision (control) over high-risk objects and potentially dangerous objects, including in the field of subsoil use. It is emphasized that control and supervision over compliance with labor legislation in the field of subsoil use is one of the most effective mechanisms for maintaining law and order in the activities of mining companies, in order to prevent and detect violations and prosecute officials guilty of violating these rights.

Key words: subsoil, subsoil use, minerals, mining relations, protection and use of subsoil, control and supervision in the field of subsoil use, occupational health.

Постановка проблеми. Україна є соціальною правовою державою, головним обов'язком якої є забезпечення права людини на працю. Згідно зі ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Забезпечення прав людини – це діяльність органів публічної влади, що спрямована на забезпечення створення сприятливих умов праці. Саме в забезпеченні конституційних трудових прав працівників суттєву роль відіграють нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю.

З часу набуття Україною незалежності в ній відбуваються докорінні зміни у функціонуванні інститутів публічного контролю й нагляду [1, с. 47]. Контроль і нагляд за охороною праці у сфері надкористування мають велике значення в житті людини, що покликані охороняти здоров'я працівників від негативних наслід-

ків впливу виробничої діяльності гірничого підприємства та забезпечити сприятливі та безпечні умови праці.

Аналіз останніх досліджень. Питання здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства розглядалися у наукових працях із конституційного, адміністративного та трудового права таких учених: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Н.Б. Болотіної, В.С. Венедиктова, Д.І. Голосніченка, В.І. Курило, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, В.І. Прокопенка, О.П. Світличного, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, О.М. Ярошенка та інших.

Мета статті полягає в дослідженні правового статусу Державної служби України з питань праці як органу, що здійснює контрольно-наглядову діяльність у сфері надкористування.

Виклад основного матеріалу. Становлення України як правової держави зумовлює наявність системи органів державної влади, що здійснюють функцію державного

контролю й нагляду у сфері охорони праці, діяльність яких спрямована на дотримання норм трудового законодавства та забезпечення трудових прав і соціально-трудо-вих гарантій суб'єктів трудових правовідносин.

Трудова діяльність є одним зі складників життя людини. До основних конституційних прав людини належить право на працю. Держава зобов'язана забезпечити безпеку всім громадянам у процесі трудової діяльності. Відповідно до положень ст. 3 Конституції України, держава гарантує громадянам забезпечення безпечних умов праці у процесі трудової діяльності.

Закріплене в ст. 1 Закону України «Про охорону праці» поняття охорони праці розглядається як узгоджена комплексна система безпеки життя і здоров'я найманого працівника в процесі виконання покладених на нього трудових обов'язків [2].

Правовий інститут охорони праці передбачає норми, що встановлюють права й обов'язки роботодавця та працівників із питань безпеки й гігієни праці, а також норми, що стосуються шкідливих або небезпечних умов.

Отже, до інституту охорони праці належать норми, що встановлюють не тільки загальні вимоги охорони праці, але й норми, що містять додаткові заходи охорони праці окремих категорій працівників [3, с. 392].

Діяльність гірничих підприємств пов'язана зі значною небезпекою й вимагає від держави особливої уваги до захисту життя та здоров'я працівників. Загальні принципи державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду визначені законодавством України, узгоджуються з приписами конвенцій Міжнародної організації праці, директивами Європейського Союзу та спрямовані на створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання промисловим аваріям, нещасним випадкам і професійним захворюванням.

Гірниче підприємство являє собою цілісний технічно та організаційно відокремлений майновий комплекс засобів і ресурсів для видобутку корисних копалин, будівництва та експлуатації об'єктів із застосуванням гірничих технологій (шахти, рудники, копальні, кар'єри, розрізи, збагачувальні фабрики тощо) [4]. Діяльність гірничого підприємства безпосередньо пов'язана з гірничою діяльністю, тобто діяльністю, пов'язаною з видобуванням із надр корисних копалин [5].

Зокрема, у процесі здійснення діяльності гірничого підприємства наявним є шкідливий виробничий фактор – фактор середовища або трудового процесу, вплив якого на працівника за певних умов може спричинити професійне захворювання [6]. Небезпечний виробничий фактор розуміють як небажане явище, що супроводжує виробничий процес, дія якого може призвести до травми та погіршення здоров'я працівника [7].

Враховуючи природні властивості та особливості технології розвідки й видобутку окремих корисних копалин, їх спеціальне використання може зумовлювати настання екологічного ризику, тобто негативних наслідків у формі порушення екологічної безпеки [8, с. 275].

Українські шахти вкрай небезпечні. Країна посідає одне з чільних місць за кількістю загиблих гірників поряд із Китаєм, Росією та Казахстаном [9].

Об'єкти гірничої промисловості, відповідно до ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р. № 2245- III, належать до потенційно небезпечних об'єктів, на яких можуть використовуватися або виготовляються, переробляються, зберігаються чи транспортуються небезпечні речовини, біологічні препарати, а також інші об'єкти, що за певних обставин можуть створити реальну загрозу виникнення аварії [10].

До найбільш небезпечних корисних копалин належать нафта і газ, газ (метан) вугільних родовищ. Забезпечення безпеки під час використання вищезазначених корисних копалин здійснюється відповідно до законів України,

а саме: «Про нафту і газ» [11]; Про газ (метан) вугільних родовищ [12].

Отже, перелік небезпечних видів діяльності, що пов'язана з використанням корисних копалин, спричиняє не тільки негативний вплив на навколишнє середовище, але й суттєво впливає на здоров'я та життя людини. Цей факт вказує на необхідність забезпечення безпеки людини під час геологічного вивчення, розроблення надр.

В Україні, як і в багатьох країнах світу, забезпечення безпеки та охорони праці є однією з важливих державних функцій, реалізація яких здійснюється спеціальними державними органами.

Відповідно до Закону України «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014–2018 роки» [13], з метою комплексного розв'язання проблем у сфері охорони праці особливого значення набуває наявність ефективного державного управління та вдосконалення системи державного нагляду і громадського контролю.

Здійснення державного нагляду й контролю у сфері гірничих відносин з часу отримання незалежності Україною належало до повноважень багатьох органів управління, а саме: Державного комітету України з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості й гірничому нагляду (1991 р.); Державного комітету України з нагляду за охороною праці (Держнаглядохоронпраці) (1993 р.; Державного департаменту з нагляду за охороною праці (2000 р.); Державного комітету України з нагляду за охороною праці (2002 р.); Державного департаменту промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (2005 р.); Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України й Державної інспекції техногенної безпеки України (Держгірпромнагляд України) (2010 р.).

Відповідно до ст. 38 Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-ХІІ [14], державний нагляд за додержанням нормативно-правових актів про охорону праці здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, – Державна служба України з питань праці (далі – Держпраці), що створена відповідно до Постанови КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» 10 вересня 2014 р. [15].

Держпраці України, відповідно до покладених на неї повноважень: 1) реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці; 2) здійснює комплексне управління охороною праці та промисловою безпекою на державному рівні; 3) здійснює державне регулювання й контроль у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки.

Отже, Держпраці України нарівні з функціями управління, охорони й гігієни праці виконує функції з організації та здійснення державного нагляду (контролю) за об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами, зокрема, у сфері надрокористування.

На думку А.А. Француз, така класифікація сприятиме конкретизації ролі Держпраці як суб'єкта публічної влади у сфері охорони праці, більш чіткому розумінню змісту правових норм законів України, зокрема «Про охорону праці», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та ін. Також більшість функцій Держпраці утворюють функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам [16, с. 126].

Окремим напрямом Держпраці України є здійснення контрольно-наглядової діяльності, а саме: державного гірничого нагляду та контролю (п. 4. пп.17, пп.18, пп.19, пп. 51, пп. 52) за додержанням законодавства про працю.

Д.І. Козяков у цьому контексті зазначає, що контрольно-наглядові повноваження органів Держпраці вико-

нують у її діяльності самостійну роль та опосередковують предмет державного гірничого нагляду [17, с. 73].

Гірничий нагляд є окремим елементом державної політики із забезпечення промислової безпеки та охорони праці.

Відповідно до ч. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 1995 р. № 134 Про затвердження Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду [18]:

Державний гірничий нагляд – це нагляд за додержанням підприємствами, установами, організаціями та громадянами (далі – користувачі) актів законодавства, правил і норм щодо ведення робіт, пов'язаних із геологічним вивченням надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини.

Положення Гірничого закону України (ст. 10) встановлює, що державний нагляд у сфері гірничих відносин за додержанням гірничого законодавства під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах охорони праці, державного гірничого нагляду (далі – орган гірничого нагляду). Державний гірничий нагляд здійснюється шляхом: проведення комплексних обстежень; вибіркового перевірок; погодження нормативної документації, з метою повноти вивчення родовищ корисних копалин, експлуатації підземних споруд, захоронення відходів виробництва; виконання вимог щодо охорони надр; правильності розроблення родовищ корисних копалин [19].

Отже, Держпраці України наділена значним обсягом повноважень, які мають різний характер і призначення,

а саме: нормотворчі; організаційні; контрольно-наглядові. Особливого значення набуває здійснення Держпраці України контрольно-наглядових функцій, що забезпечують усунення правопорушень і забезпечення безпеки, особливо на гірничих підприємствах.

Висновки. Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Державний нагляд і контроль за дотриманням трудових прав працівників у сфері надрокористування є однією з функцій держави, що забезпечує гарантії захисту прав та інтересів працівників.

Контрольно-наглядова діяльність за дотриманням трудового законодавства у сфері надрокористування є одним із найдієвіших механізмів підтримання правопорядку за діяльністю гірничих підприємств із метою запобігання та виявлення порушень, а також притягнення до відповідальності винних у порушенні цих прав посадових осіб. Особливий характер трудових відносин у сфері надрокористування вимагає вдосконалення контрольно-наглядових функцій за додержанням законодавства про працю.

Дотримання основних норм законодавства у сфері охорони праці є гарантією безпеки гірничого виробництва, поліпшення його господарської діяльності. У цьому контексті особливого значення набуває роль Держпраці України, що здійснює контрольно-наглядові функції, які пов'язані з об'єктами підвищеної небезпеки.

Отже, контроль і нагляд за додержанням законодавства про працю у сфері надрокористування є важливою формою захисту трудових прав та інтересів працівників.

ЛІТЕРАТУРА

1. Курило В.І., Світличний О.П. До питання діяльності органів публічної влади у сфері контролю за використанням та охороною земельних ресурсів. 2013. № 1–2. С. 47–52.
2. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2694-12/pag>.
3. Пилипенко П.Д. Трудове право України: Академічний курс : підруч. для студ. спец. вищ. навч. закл. 2-е вид., перероб. і доп. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. 544 с.
4. Гірничий закон України. *Офіційний вісник України*. 1999. № 43 (12.11.99). Ст. 2125.
5. Кірін Р. Поняття гірничого підприємства як суб'єкта господарської діяльності. URL: <http://tdp.kpi.ua/wp-content/uploads>.
6. Про затвердження Державних санітарних норм та правил : Наказ МОЗ України № 248 від 8 квітня 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0472-14>.
7. Наказ МОЗ № 248 від 8 квітня 2014 р. «Про затвердження Державних санітарних норм та правил». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0472-14>.
8. Євстігнєєв А.С. Правове регулювання дотримання екологічної безпеки при здійсненні спеціального використання нафтогазоносних надр в Україні. *Форум права*. 2011. № 2. С. 275–281. URL: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2011-2/11eacnvu.pdf>.
9. Згадати все: наймасштабніші аварії на українських шахтах за 100 років. URL: <https://dyvys.info/2017/03/03/zgadaty-vse-najmasshtabnishi-avariyi-na>.
10. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18 січня 2001 р. № 2245-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/113-2001-%D0%BF>.
11. Про нафту і газ : Закон України від 12 липня 2001 р. *Офіційний вісник України*. 2001. № 33. Ст. 1524.
12. Про газ (метан) вугільних родовищ : Закон України від 21 травня 2009 р. № 1392-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2009. № 40. Ст. 578.
13. Про затвердження Загальнодержавної соціальної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014–2018 роки : Закон України № 178-VII від 4 квітня 2013 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/178-18>.
14. Закон України «Про охорону праці». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 49. Ст. 668.
15. Постанова КМУ Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці від 11 лютого 2015 р. № 96. *Офіційний вісник України* від 24.03.2015. 2015 р. № 21. Стор. 201. Ст. 584.
16. Француз А.А. Адміністративно-правове регулювання охорони праці : дис. ... к.ю.н. : 12.00.07. Київ, 2016. 203 с.
17. Козяков Д.І. Проблеми застосування адміністративної відповідальності органами Держпраці України під час здійснення державного гірничого нагляду. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 4 (13). С. 73–76.
18. Постанова КМУ від 21 лютого 1995 р. № 134. Про затвердження Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/134-95-%D0%BF>.
19. Гірничий закон України. *Відомості Верховної Ради України* від 17.12.1999. 1999 р. № 50. Ст. 433.