

НА ШЛЯХУ ДО НОВОГО ЗАКОНУ ПРО БЗР

*Триває робота над проєктом Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» (БЗР). Журнал «Охорона праці» запропонував усім заінтересованим особам висловитися щодо актуального стану цього документа, його подальшого вдосконалення, ухвалення та впровадження. Перше віртуальне інтерв'ю – з **Антонію Сантушем**, менеджером Проєкту ЄС-МОП «На шляху до безпечної, здорової та задекларованої праці в Україні».*



– Пане Антонію, представники проєкту ЄС-МОП зробили надзвичайно багато для узгодження проєкту Закону України про БЗР з міжнародними та європейськими стандартами і практиками з БЗР. Які ваші найбільш важливі пропозиції здобули підтримку?

– Обговорюваний нині проєкт Закону є результатом рішучої позиції, напруженої праці та зусиль українських заінтересованих сторін, зокрема Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Міністерства охорони здоров'я, Верховної Ради, організацій працівників та роботодавців, Державної служби України з питань праці, Інституту медицини праці та національних експертів у сфері БЗР.

Роль МОП, зокрема Проєкту ЄС-МОП «На шляху до безпечної, здорової та задекларованої праці в Україні», полягає у наданні українським заінтересованим сторонам допомоги, наприклад, у формі технічних порад і рекомендацій щодо того, як ліпше узгодити проєкт Закону про БЗР із відповідними міжнародними та європейськими трудовими нормами й провідними практиками у сфері БЗР. А також заохочення соціального діалогу між національними заінтересованими сторонами з цього питання і сприяння цьому діалогові.

Цей процес іще триває, потрібні додаткове обговорення, подальше узгодження з міжнародними стандартами та практикою і досягнення консенсусу між українськими заінтересованими сторонами.

Досягнуті результати викликають оптимізм, уже є позитивні аспекти, на яких слід наголосити:

1) прийняття більш цілісного підходу до БЗР, який містить як аспект безпеки, так і аспект здоров'я на роботі;

2) зміщення від реактивного підходу, заснованого на захисті, виправленні та компенсації, у бік підходу, зосередженого на запобіганні, який передбачає:

загальні принципи запобігання (ЗПЗ),

обов'язок роботодавців проводити оцінку ризиків;

3) визначення понять «державна політика у сфері БЗР» і «система БЗР»;

4) положення про обов'язок роботодавця безперервно забезпечувати безпеку та захист здоров'я працівників у всіх аспектах, що стосуються роботи;

5) визначення основних обов'язків роботодавців щодо БЗР:

організація та функціонування служби БЗР і системи БЗР,

керування професійними ризиками,

забезпечення засобами колективного та індивідуального захисту,

забезпечення спостереження за станом здоров'я працівників,

забезпечення навчання працівників з питань БЗР,

надання працівникам інформації з питань БЗР,

планування і організація заходів із надання домедичної допомоги, пожежогасіння та евакуації працівників,

забезпечення консультацій з працівниками та участі працівників;

6) особливий захист безпеки та здоров'я вразливих груп працівників:

вагітних, працівниць, які нещодавно народили, та які годують грудьми,

працівників, які не досягли 18-річного віку,

працівників з інвалідністю;

7) урахування аспектів сприяння і забезпечення дотримання правових норм, щоб забезпечити їх застосування:

повноваження і діяльність інспекції праці,

відповідальність за недотримання норм.

– Які суперечливі питання залишилися у законопроекті та як їх вирішуватимуть?

– Процес розробки будь-якого правового акта, проведення консультацій та обговорення його з національними заінтересованими сторонами задля його вдосконалення й досягнення ширшого консенсусу, а також узгодження з відповідними міжнародними та європейськими трудовими нормами (до його подання на розгляд і прийняття ВР) завжди є дуже складним і потребує багато часу. Проте саме цей шлях забезпечує отримання кращого та більш збалансованого остаточного варіанту документа.

Хоча Закон про БЗР досі є робочим проектом, обговорення якого триває, усе одно можна визначити певні прогалини та проблеми, які залишаються і які потрібно належним чином вирішити, а також деякі моменти, що потребують подальшого вдосконалення.

1. Розділ стосовно **державної політики і системи безпеки та здоров'я** повинен містити тільки обов'язки держави. Отже, пункти деяких статей цього розділу, що стосуються обов'язків роботодавців, слід перенести у відповідний конкретний розділ щодо обов'язків роботодавців. Крім того, загальні обов'язки роботодавців повинні передувати статтям, у яких визначено кожний з цих обов'язків (наприклад, організація служб БЗР, надання інформації та навчання, забезпечення консультацій з працівниками та участі працівників, забезпечення спостереження за станом здоров'я працівників тощо).

2. Є декілька термінів, визначення яких у статті 1 та використання в усьому тексті слід узгодити з міжнародними та європейськими трудовими нормами (наприклад, робоча зона, робоче місце, нещасний випадок на роботі, професійне захворювання, нічні працівники та ін.).

3. Варіант із регулюванням деяких аспектів цього законопроекту підзаконними актами, що мають бути розроблені згодом, хоча і передбачає більшу гнучкість та легкість процесу актуалізації, однак тягне за собою ризик збільшення труднощів у застосуванні цього Закону. Адже може статися, що на час набрання чинності Закону ці підзаконні акти ще не буде прийнято. Це стосується кількох процедур, для регулювання яких потрібні інші правові акти (наприклад, процедури щодо

експертних організацій; уповноважених із безпеки та здоров'я; обліку, розслідування нещасних випадків на роботі та профзахворювань і повідомлення про них; атестації робочих зон; дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки; реєстрації обладнання підвищеної небезпеки; технічних оглядів робочого обладнання тощо). Крім того, це стосується переліків факторів ризику (наприклад, робіт підвищеної небезпеки; робочого обладнання підвищеної небезпеки; ризику для генетичного спадку; ризику для вагітних працівниць, їх плоду, працівниць, які нещодавно народили або годують грудьми; ризику для неповнолітніх тощо).

4. Потрібно передбачити у Законі, що навіть за наявності дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки або використання робочого обладнання підвищеної небезпеки роботодавця залишається зобов'язаним уживати всіх потрібних і достатніх заходів для максимального зниження професійних ризиків та їхнього впливу на БЗР працівників.

5. У тексті згадано обов'язок оцінювати ризики, та не уточнено, як саме це робити і що робити далі, залежно від результатів оцінки ризиків (наприклад, інформувати працівників про результати оцінки й запобіжні та захисні заходи; забезпечити спостереження за станом здоров'я; адаптувати умови праці тощо).

6. Запропонованій організації та функціонуванню служб, які опікуються БЗР, бракує гнучкості. Зокрема, для всіх робочих зон передбачено запровадження однакового механізму, замість того, щоб:

передбачити надання цих послуг через одну або кілька об'єднаних служб (із питань безпеки та здоров'я) або через одну або кілька окремих служб (з одного боку – з питань безпеки, з іншого боку – з питань здоров'я);

передбачити різні механізми (внутрішні або зовнішні служби; спільні чи окремі) для різних робочих зон одного роботодавця (залежно від кількості працівників і кількості та характеру ризиків, яких вони зазнають).

7. Обов'язки роботодавців щодо надання домедичної допомоги, пожежогасіння, ліквідації аварій та евакуації працівників зосереджені на їхніх обов'язках у ситуації, коли трапляється аварія (або будь-яка інша подія), що вимагає екстрених заходів. Але мало уваги до заходів для забезпечення готовності до реагування на такі події у разі їх настання (наприклад, створення і навчання групи, відповідальної за реалізацію цих заходів, забезпечення групи потрібними засобами, інформування працівників про заходи та дії, що має бути виконано у разі надзвичайної ситуації, та про працівників, відповідальних за їх виконання, тощо).

8. Слід уточнити обов'язок роботодавця підпорядковувати свої дії щодо БЗР правилу додержання ієрархічних і послідовних ЗПЗ. За винятком обов'язку роботодавця організувати служби з БЗР, жоден інший обов'язок роботодавця не обумовлений додержанням ЗПЗ.

9. Обов'язку роботодавців складати та реалізувати загальний план запобігання професійним ризикам у цьому проекті Закону немає, зокрема у статті, що стосується загальних обов'язків роботодавців.

10. Слід переглянути положення проекту Закону щодо повноважень інспекторів праці для більш повного узгодження їх із Конвенціями МОП № 81 і № 129. Крім того, слід забезпечити, щоб «утілення в життя нормативно-правових актів, які стосуються БЗР... забезпечувалося адекватною та відповідною системою інспекції», як передбачено у статті 9⁽¹⁾ Конвенції МОП № 155.

11. Що стосується відповідальності роботодавців за порушення законодавства про БЗР, санкції за недотримання правових норм слід додатково переглянути, щоб забезпечити, що «система втілення в життя передбачає застосування адекватних санкцій за порушення нормативно-правових актів» (як передбачено у статті 9⁽²⁾ Конвенції МОП № 155). Зокрема, слід:

✓ відкоригувати розмір штрафів залежно від розміру суб'єктів господарювання (роботодавців) (зокрема кількості працівників або обороту) та (або) за допомогою введення на додаток до штрафів акцесорних санкцій;

✓ ще більше диференціювати порушення за рівнем тяжкості, зокрема виділити особливо тяжкі порушення, які раніше не розглядали окремо, та встановити різні розміри штрафів;

✓ максимально зменшити кількість порушень, які регулює залишкова норма, що наразі передбачає штрафи у розмірі половини мінімальної заробітної плати.

– Порадьте, що потрібно зробити владі, соціальним партнерам, щоб новий закон про БЗР упровадити швидко, щоб його зрозуміла та прийняла працююча спільнота?

– Найліпший спосіб досягти, щоб проект правового акту зрозуміли, прийняли та ефективно застосовували, – забезпечити, щоб процеси його розроблення, прийняття й імплементації проходили на засадах широкої участі та інклюзивності й були належним чином висвітлені.

Це дуже актуально, тому що впровадження правових актів із питань праці потребує активного залучення й участі найбільш представницьких організацій працівників і роботодавців та консультацій з ними для вивчення й урахування їхніх думок, що дасть змогу досягти максимально широкого консенсусу, стимулювати причетність до вироблених рішень та їхнє прийняття.

Окрім потреби забезпечити активну участь соціальних партнерів і консультації з ними під час розроблення і прийняття, успішна імплементація обговорюваного законопроекту також залежить від того, як компе-

тентний національний орган інформує роботодавців, працівників і суспільство в цілому про його зміст. І як забезпечує належне навчання тих, хто відповідатиме на різних рівнях і в різних сферах за його просування, застосування і забезпечення його дотримання. Це не тільки інспектори праці, а також судді, працівники правоохоронних органів, державні службовці, фахівці у сфері БЗР, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти і науки, Державна служба статистики та інші суб'єкти, які утворюють систему БЗР в Україні.



– Як ухвалення нового закону про БЗР вплине на інші законодавчі акти? Чи готують уже проекти змін до дотичного/спорідненого законодавства, щоб узгодити законодавчі норми між собою?

– Прийняття проекту Закону про БЗР, який передбачає побудову цілком нової архітектури правової бази з БЗР, що заснована на превентивному підході та ґрунтується на загальних принципах запобігання й обов'язку роботодавця забезпечити безпеку та здоров'я працівників у всіх аспектах, що стосуються роботи, – це проривний еволюційний крок. Це відрив від філософії та принципів захисту, виправлення і компенсації, на яких ґрунтується чинне законодавство про БЗР.

Ураховуючи це, прийняття обговорюваного законопроекту передбачатиме скасування певних правових актів, зокрема чинного Закону «Про охорону праці», та внесення змін до деяких інших правових актів, щоб забезпечити побудову нової, послідовної та узгодженої правової бази з БЗР в Україні.

Воно також означатиме, як підкреслено вище, прийняття кількох підзаконних актів, спрямованих на регулювання деяких аспектів проекту нового Закону про БЗР.

– Як найліпше впроваджувати нове законодавство з БЗР в Україні? Чи потрібно це робити в кілька етапів? Як саме?

– Один з основних аспектів процесу наближення українського законодавства до правової бази Європейського Союзу з БЗР полягає в тому, що цей про-

цес має привести до узгодження всієї національної правової архітектури з БЗР з архітектурою правової бази ЄС із БЗР, щоб забезпечити всебічну узгодженість і послідовність усієї системи БЗР в Україні. А не просто до транспонування окремих директив без зв'язку між ними.

Отже, методика та послідовність реалізації процесу узгодження набувають особливої актуальності й повинні враховувати кілька факторів:

- ☑ взаємозв'язок між директивами ЄС із БЗР та між директивами ЄС щодо трудових відносин;
- ☑ узгодженість використовуваної термінології;
- ☑ забезпечення, щоб правові акти, за допомогою яких здійснюється транспонування, мали належну юридичну силу і стабільність;
- ☑ запобігання прогалинам і дублюванню у законодавстві та (або) юридичній невизначеності;
- ☑ кількість працівників і роботодавців, які можуть бути охоплені;
- ☑ характер і серйозність ризиків, яких зазнають або можуть зазнавати працівники;
- ☑ чіткість і простота законодавства.

Зважаючи на викладене вище, а також беручи до уваги пропозиції, наведені раніше у доповідях «Стислі нотатки з основних аспектів узгодженості між українським національним законодавством і вибраними директивами ЄС», «Директиви ЄС та реформа законодавства України з БГП і трудових відносин. Біла книга» та «Дорожній карті наближення українського законодавства щодо умов праці до законодавства ЄС», розробленій у межах попереднього Проекту ЄС-МОП «Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці та подолання незадекларованої праці», під час узгодження слід урахувати такі основоположні аспекти:

1. Щоб спростити законодавство та зробити його більш чітким, кожну директиву ЄС слід, наскільки це можливо, транспонувати тільки одним правовим актом, без обмеження можливості прийняття підзаконних актів, спрямованих на регулювання певних технічних аспектів його застосування.

2. Щоб правові акти, за допомогою яких здійснюють транспонування, мали потрібну юридичну силу для скасування суперечливих правових норм інших наявних або майбутніх правових актів, і водночас для забезпечення їхньої стабільності та незалежності від змін у відповідному урядовому відомстві. Вони повинні бути законами, а не наказами міністерств (їх має приймати ВРУ, або принаймні ухвалювати своїми постановами КМУ).

3. Процес узгодження повинен урахувати строки наближення до норм ЄС, передбачені в додатку XL до глави 21 (співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей) Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і, наскільки можливо, відбуватися у такій послідовності:

– **перший етап:** узгодження з рамковою Директивою ЄС із БЗР 89/391/ЄЕС, яка виступає в ролі «парасолькової директиви», що визначає архітектуру БЗР. Ця директива, під якою розташовано інші окремі директиви, визначає основні компоненти правової бази ЄС із БЗР і встановлює загальні положення, що поширюються на всіх роботодавців (у всіх видах економічної діяльності, як державного, так і приватного сектору), на всі категорії працівників і робочих зон, на всі аспекти роботи й на вплив усіх видів ризиків, без обмеження дії більш строгих і (або) конкретних положень, що містяться в інших окремих директивах.

– **другий етап:** транспонування наскрізних директив, які регулюють аспекти, що є спільними для всієї сукупності роботодавців, працівників і галузей діяльності (наприклад, 89/654/ЄЕС (робочі зони), 2009/104/ЄС (робоче обладнання), 89/656/ЄЕС (засоби індивідуального захисту), 2003/88/ЄС (робочий час), 92/58/ЄЕС (знаки з безпеки та охорони здоров'я) та інші).

– **третій етап:** транспонування директив, спрямованих на захист безпеки та здоров'я від впливу конкретних ризиків (наприклад, 2000/54/ЄС (біологічні речовини), 2003/10/ЄС (шум), 2002/44/ЄС (механічна вібрація), 90/270/ЄЕС (екранні пристрої), 90/269/ЄЕС (ручна обробка вантажів), 2013/59/Євратом (іонізуюча радіація), 2013/35/ЄС (електромагнітні поля), 2006/25/ЄС (штучне оптичне випромінювання) та інші);

– **четвертий етап:** транспонування директив, спрямованих на захист працівників від ризиків, що виникають через працю в конкретних галузях діяльності (наприклад, 92/57/ЄЕС (тимчасові або мобільні будівельні майданчики), 92/104/ЄЕС (видобувні підприємства), 92/91/ЄЕС (видобувні галузі, що використовують буріння), 93/103/ЄС (роботи на борту риболовецьких суден), 2010/32/ЄС (поранення гострими предметами у закладах охорони здоров'я) та інші);

– **п'ятий етап:** транспонування директив, спрямованих на захист БЗР конкретних категорій працівників (наприклад, 94/33/ЄС (молоді працівники), 92/85/ЄЕС (вагітні працівниці), 91/383/ЄЕС (працівники з фіксованим терміном працевлаштування або тимчасовим працевлаштуванням).

4. На кожному етапі процес узгодження має супроводжуватися:

☑ забезпеченням навчання компетентних державних органів, соціальних партнерів та інших заінтересованих сторін щодо змісту та застосування кожного правового акта, за допомогою якого здійснюється транспонування;

☑ проведенням загальнонаціональної інформаційно-роз'яснювальної кампанії щодо законодавства ЄС, яке транспонують у законодавство України, для сприяння його розумінню і, отже, додержанню.