

РОЗДІЛ 12

Методи розроблення законодавства

Посібник із розроблення законодавства з питань БЗР

1. Основні особливості методів розроблення законодавства	3
1.1 Актуальність	4
1.2 Послідовність	4
1.3 Чіткість, простота й точність	5
1.4 Внутрішня узгодженість	7
1.5 Зовнішня узгодженість	8
1.6 Гендерна нейтральність	9
1.7 Єдиний стиль	10
2. Структура закону про БЗР	10
2.1 Процесуальні положення про забезпечення додержання закону	11
3. Додаткові положення	11
3.1 Преамбула	11
3.2 Використання визначень	12
3.3 Перехідні та прикінцеві положення	15
3.4 Додатки/доповнення	16

Методи розроблення законодавства

1. Основні особливості методів розроблення законодавства

Методи розроблення законодавства відіграють ключову роль в ухваленні законів, які доступні для розуміння, в яких легко розібратися і які легко застосовувати та виконувати — і, отже, які можуть довести свою ефективність. Ці методи також допомагають забезпечити відповідним суб'єктам визначеність щодо того, як саме слід застосовувати той чи інший закон.

Детальне обговорення процесу розроблення ефективного законодавства виходить за рамки завдань, поставлених перед цим посібником, проте нижче обговорюється низка основних моментів цього процесу. Це зроблено переважно для того, щоби допомогти користувачам посібника в країнах, уряди яких не розробили національні керівні настанови з розроблення законодавства, або користувачам, яким з інших причин потрібно мати спрощений нарис основних методів і принципів розроблення законодавства.

Ефективне, якісно розроблене законодавство повинно бути:

- ▶ **актуальним:** воно має відповідати на проблеми, які воно покликане розв'язати;
- ▶ **послідовним:** у ньому має бути легко орієнтуватися;
- ▶ **чітким:** легким для розуміння й однозначним;
- ▶ **простим:** без зайвих елементів;
- ▶ **точним:** воно не повинно залишати в читача жодної невизначеності;
- ▶ **внутрішньо узгодженим:** без суперечностей, непорозумінь і формулювань, що вводять в оману;
- ▶ **зовнішньо узгодженим:** воно має відповідати чинній правовій базі;
- ▶ **ґендерно-нейтральним:** без ґендерно-специфічних термінів і займенників
- ▶ **витриманим у єдиному стилі:** з використанням одноманітних формулювань і символів.



1.1 Актуальність

Текст закону повинен достатньою мірою розв'язувати визначені проблеми та забезпечувати належне досягнення цілей закону.

Прикладом *недоречного* положення є нижченаведена стаття, в якій установлено сферу дії закону про БЗР: «Цей закон поширюється на ситуації, де мають місце підвищений ризик, важкі, шкідливі та небезпечні умови праці».

Це формулювання є недоречним, тому що мета комплексного закону про БЗР полягає в забезпеченні базового захисту від професійних небезпек *усіх працівників*, а не тільки деяких із них. Обмеження сфери дії закону лише працівниками, зайнятими в певних «видах робіт/умовах праці», не забезпечило б досягнення цієї мети, оскільки багато працівників залишилися б без захисту. Працівники, які не мають небезпечних професій, можуть однаково перебувати під загрозою професійних ризиків, тому що вони притаманні будь-якій роботі.

Ще один приклад *недоречного* положення: «Роботодавець не заважає працівникам уживати заходів для того, щоби захищатися у випадку неминучої небезпеки, крім як у випадках недбалих і необережних дій». Недоречність цього положення полягає в тому, що воно не відповідає меті закону про БЗР — забезпеченню безпеки працівників. Недбалість працівника не виправдовує необхідність залишення цього працівника під загрозою неминучої небезпеки. Згідно з одним із принципів БЗР, якщо працівник має обґрунтовані підстави вважати, що ситуація становить неминучу й серйозну небезпеку для його життя або здоров'я, працівник повинен мати можливість уникнути загрози неминучої небезпеки.

Іншим зразком *недоречного* положення є вимога про те, що роботодавець повинен забезпечувати працівників молочними продуктами (наприклад, молоком і йогуртом), щоби запобігти потенційному негативному впливу на здоров'я працівників у результаті дії небезпечних речовин, зокрема хімікатів, і (або) ослабити такий вплив. Це — стара практика, якої дотримуються деякі країни й ефективність якої у запобіганні шкоді здоров'ю науково не обґрунтована. Попри позитивний вплив, який молочні продукти можуть мати на здоров'я працівників, самі собою вони далеко не достатні для того, щоби захистити працівників, які контактують із небезпечними речовинами, від погіршення здоров'я. Отже, вкрай необхідно забезпечити, щоби працівники користувалися належними ЗІЗ усякий раз, коли ризики, яким вони піддаються, неможливо було усунути або зменшити за допомогою заходів колективного захисту.

Крім того, недоречно передбачати доплату за виконання небезпечних робіт як «компенсацію» працівникам за вплив ризиків на них. Як загальний принцип, *доплата за небезпечні умови* не може вважатися ефективним або доречним нормативним заходом реагування. Небезпекам слід протидіяти в їхньому джерелі й або усувати, або регулювати, якщо усунути їх повністю неможливо, з тим, щоби запобігти нещасним випадкам і професійним захворюванням. Отже, плата працівникам за ризики, на які вони наражаються, замість реагування на ці ризики, не відповідає превентивному підходу, характерному для передової міжнародної практики.

Важливо зазначити також, що, хоча порівняльне трудове право може демонструвати належну практику й давати законодавцям корисну поживу для розуму, перенесення положень і підходів з однієї країни до іншої не завжди може спрацювати, особливо в разі відмінностей у правовому, політичному, економічному чи соціальному контекстах. Особливо це може стосуватися положень про представництво та участь працівників, функціонування й ефективність яких можуть залежати від того, як ці положення узгоджуються з тим «видом» капіталізму та тією культурою та традиціями соціально-трудових відносин, які мають місце в заданій країні.

1.2 Послідовність

Послідовність означає логічну структуру закону й потік інформації в ньому, зокрема організацію змісту в блоки, в яких групуються положення на одну й ту саму тему або зі схожими ідеями. Ці блоки мають кілька рівнів: вищий, базовий та нижчий. *Зміст*, наведений на початку правового акта, є «моментальним знімком» викладеного в ньому матеріалу, що допомагає законодавцям забезпечити послідовність структури, а користувачам дає змогу легше орієнтуватися в законі.

Таблиця 15: Компоненти закону

Рівень	Загальне право	Цивільне право
Блоки вищого рівня	Глава, частина, відділ, підвідділ	Книга, частина, глава, підглава, розділ
Блоки базового рівня	Розділ	Стаття
Блоки нижчого рівня	Підрозділ, абзац, підабзац, пункт, підпункт	Пункт, абзац, рядок

Таблиця частково оснований на публікації European Union, *Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for Persons Involved in the Drafting of European Union Legislation* [Європейський Союз, Спільний практичний посібник Європейського Парламенту, Ради та Комісії для осіб, залучених до розроблення законодавства Європейського Союзу]

1.3 Чіткість, простота й точність

Забезпечення зрозумілості законів — передумова їх додержання. Закон, який важко зрозуміти неспеціалісту, навряд чи коли-небудь буде виконаний. Тому правові акти слід розробляти з максимально можливими чіткістю, простотою та точністю. Це завдання можна вирішити за допомогою нижчезазначених підходів.

Уникайте обтічних мовних зворотів, які відображають багато ідей чи концепцій, та використовуйте короткі речення, ідеально — з однією концепцією на речення

Наприклад: «Обов'язок роботодавця консультуватися з працівниками забезпечується комітетом із БЗР підприємства, до складу якого входить рівна кількість представників роботодавця і представників працівників, які обираються працівниками». Це речення містить чотири ідеї: (i) роботодавець зобов'язаний консультуватися з працівниками з питань БЗР; (ii) роботодавець створює спільний комітет із БЗР як консультативний механізм; (iii) комітет із БЗР складається з рівної кількості представників роботодавця і представників працівників; (iv) представники працівників обираються працівниками. Заради ясності рекомендується викладати в кожному реченні тільки одну ідею.

Розташовуйте речення в спосіб, який логічно відображає хід міркування

Наприклад: «Роботодавець зобов'язаний забезпечити всіх працівників засобами індивідуального захисту (ЗІЗ). Роботодавець зобов'язаний також забезпечити навчання працівників із питань БЗР. ЗІЗ відповідають ризикам, наявним у робочій зоні. Ці заходи з БЗР здійснюються коштом роботодавця». У цьому випадку одне-єдине положення охоплює кілька обов'язків, причому порядок, у якому ці обов'язки викладені, не є вірним: положення починається з обов'язку забезпечити ЗІЗ, потім іде обов'язок із проведення навчання з питань БЗР, потім знов обов'язок забезпечити ЗІЗ. До того, не ясно, чого стосуються «заходи з БЗР» — і ЗІЗ, і навчання або лише одного з цих компонентів? Чи охоплює це інші заходи з БЗР, наприклад, надання ергономічного офісного приладдя?

Користуйтеся повсякденною мовою, уникайте жаргону й застарілих термінів

Наприклад: «Обов'язки, покладені на роботодавця розділом XXX Закону про БЗР, поширюються *mutatis mutandis* на самозайняту особу». *Mutatis mutandis* — це латинський вислів, часто використовуваний у правових актах (який можна було б вважати юридичним жаргоном), який може бути незрозумілим неспеціалісту.

Використовуйте теперішній час і активний, а не пасивний стан

Наприклад: «Медичне обслуговування на робочому місці *забезпечується* медичним і парамедичним персоналом, який має сертифікати, видані Міністром охорони здоров'я». Це речення, в якому використано пасивний стан, краще сформулювати в активному стані: «Медичний і парамедичний персонал, який має сертифікати, видані Міністром охорони здоров'я, *забезпечує* медичне обслуговування на робочому місці».

Використовуйте позитивні, а не негативні твердження

Наприклад: «Роботодавець *не наражає* працівників на ризики для їхньої безпеки та здоров'я». Цьому негативному твердженню можна надати позитивний тон: «Роботодавець *забезпечує* безпеку та здоров'я працівників».

Дотримуйтеся правил граматики, орфографії та пунктуації

Наприклад: «Працівники *має* право брати участь у програмах з охорони праці для захисту здоров'я, проходити огляди на предмет виявлення професійних захворювань, сплачувати за рахунок роботодавця страхові внески у зв'язку з нещасними випадками на роботі та професійними *захворюваннями* отримувати компенсацію у разі нещасних випадків на роботі та (або) професійних захворювань а також право на оплату витрат на медичне обстеження у зв'язку з травмами та (або) *хворобами* спричиненими нещасними випадками на роботі та професійними захворюваннями...».

Очевидно, у цьому прикладі є декілька граматичних, орфографічних і пунктуаційних помилок (відсутність ком), що виділені червоним кольором. Через помилки цю статтю важко зрозуміти.

Уникайте надмірного використання акронімів і аббревіатур та при першому їх використанні давайте повну розшифровку

Наприклад, іноді розробники законів позначають органи влади акронімами. Така практика не рекомендується, тому що не всі громадяни зможуть зрозуміти, що саме означають ці акроніми.

Не включайте до тексту положення ненормативного характеру, як-от рекомендації, заяви чи побажання

Наприклад: «Рекомендується, щоби роботодавець забезпечив засобами індивідуального захисту не тільки найманих працівників, а й також інших працівників, які працюють на його підприємстві, наприклад, підрядників». Закон — це нормативний і обов'язковий до виконання документ, у якому не повинні наводитися рекомендації. Такі рекомендації слід викладати в окремому керівному документі, який супроводжує або доповнює закон.

Використовуйте допоміжні дієслова, які чітко відрізняють обов'язок (наприклад, «зобов'язаний») від можливості (наприклад, «слід» або «може»)

Наприклад: «Роботодавець не *може* утримувати з заробітної плати працівника будь-яку суму в обмін на вжиті заходи з безпеки та охорони здоров'я». Доречно використати дієслово «зобов'язаний» або вислів «роботодавцеві забороняється», щоби перетворити це речення на більш строгий обов'язок роботодавця покривати витрати на вжиття заходів безпеки та охорони здоров'я.

Не використовуйте положення, які відтворюють, повторюють або перефразують фрази з інших законів, статей або розділів цього закону

Наприклад, точно відтворювати фрагмент закону у виконавчому розпорядженні недоречно.

Посилайтеся на інші статті чи закони так, щоби користувач міг їх визначити, та уникайте послідовних або ланцюжкових посилань (положення, що посилається на інше положення, яке містить подальші посилання)

Наприклад:

- Стаття 31. Роботодавець забезпечує працівників ЗІЗ, які зазначено в статті 35.
- Стаття 35. ЗІЗ відповідають технічним нормам, установленим у відповідному нормативному акті.

У цьому прикладі присутнє ланцюжкове посилання, що вимагає від читача звернутися до двох статей і одного нормативного акта, щоби зрозуміти одну статтю. До того ж у статті 35 згаданий нормативний акт не визначений. Рекомендується об'єднати статті 31 і 35 і зазначити точну назву нормативного акта: «Роботодавець забезпечує працівників ЗІЗ, які відповідають технічним нормам, установленим у Регламенті № 3 від 2020 р. про технічні вимоги до ЗІЗ».

Використовуйте посилання лише за умови, що:

- (i) воно спрощує текст;**
- (ii) воно не робить це положення важчим для розуміння;**
- (iii) згаданий акт опублікований або достатньо доступний для загального ознайомлення;**
- (iv) враховано наслідки можливого внесення змін до згаданого акта.**

Вищенаведений приклад є доречним і тут. Простіше послатися в законі на нормативний акт, ніж перелічувати всі технічні норми, які можуть діяти в такому випадку, і таким способом дублювати зміст нормативного акта. Крім того, технічні норми є надто специфічними для того, щоб уключати їх у загальний комплексний закон про БЗР.

Дайте закону назву, яка відображає його предмет і не вводить користувачів у оману

Наприклад, якщо закон має назву «Про захист працівників», читачі можуть не так її зрозуміти і вважати, що закон стосується неналежних дисциплінарних заходів і несправедливого звільнення, а не захисту працівників від професійних ризиків.

Ще один приклад зайвої складності — вимагати, щоби роботодавець використовував різні форми для обліку нещасних випадків на роботі зі смертельним наслідком і без смертельного наслідку, виробничих аварій, отруєнь, захворювань, аварійних ситуацій, надання першої допомоги тощо, і повідомлення про ці події. Натомість буде простіше й зручніше для користувачів передбачити одну-дві форми, розроблені з достатньою гнучкістю для того, щоб їх можна було використовувати для будь-якого виду ситуації, що підлягає повідомленню. Крім того, у принципі, не має потреби використовувати різні форми для цілей обліку й повідомлення, тому що інформація, яку зберігатимуть роботодавці, та інформація, яку вони повинні подавати до компетентних органів, по суті є тією самою.

Зазначення статусу ради/комітету з БЗР (національний чи рівня підприємства) і визначення його складу, функцій і способу діяльності — якщо закон про БЗР вимагає створення такого органу — зробить закон точнішим і чіткішим.

1.4 Внутрішня узгодженість

Внутрішня узгодженість закону означає відсутність розбіжностей та невідповідностей у всьому тексті, наприклад положень, що суперечать іншим положенням. Для того, щоби забезпечити внутрішню узгодженість закону, важливо дотримуватися нижченаведених принципів.

Використовуйте для позначення одних понять одні й ті самі терміни у всьому тексті

Наприклад, застосування термінів «повідомлення» і «сповіщення» для позначення одного й того самого явища (інформування органів влади про нещасні випадки на роботі та професійні захворювання) спричиняє плутанину. Так само проблематичним є застосування термінів «найманий працівник» і «працівник» як синонімів, тому що ці терміни традиційно використовуються для позначення різних функцій. «Найманого працівника» часто розуміють як особу, яка знаходиться в трудових відносинах із роботодавцем і працює за трудовим договором. Термін «працівник» зазвичай використовують у дуже широкому сенсі для позначення будь-якої особи, яка надає послугу чи виконує роботу для іншої особи, отже, він може охоплювати підрядників, осіб, які працюють через агентство зайнятості, та незалежних працівників (які не є найманими). Проте, загальноприйнятих визначень таких термінів немає; країни визначають ці терміни по-різному, особливо останній, залежно від національної політики БЗР, отже, завжди доречно ретельно визначити їх у законі про БЗР і, крім того, використовувати або один, або другий, але не обидва.

Використовуйте визначені терміни однаково в усьому тексті, тобто так, як вони визначені, і для відображення значення, наданого цим термінам

Наприклад, закон про БЗР, у якому різні терміни, наприклад, «компетентна особа», «спеціаліст із БЗР», «технічний фахівець із БЗР» і «зареєстрована особа» використовуються як синоніми для позначення одного й того самого поняття (тобто спеціаліста, найнятого для управління БЗР на підприємстві), не забезпечує внутрішню узгодженість і створює плутанину.

Дотримуйтесь визначеної сфери дії правового акта по всьому тексту

Наприклад, обмеження сфери застосування певних положень закону про БЗР окремими галузями (будівництвом, гірничодобувною промисловістю, обробною промисловістю, сільським господарством, фабриками і т.п.) є непослідовним підходом, якщо цей закон про БЗР повинен мати загальний та комплексний характер, тобто забезпечувати базовий захист *усім працівникам у всіх видах економічної діяльності*. Так само вводить в оману включення окремих положень для різних галузей, тому що це робить сферу дії цього закону про БЗР неясною. Звичайна практика — ухвалити комплексний закон про БЗР, який потім доповнюється галузевими законами чи нормативними актами про БЗР, що містять додаткові вимоги до галузей, які потребують подальшого регулювання, з огляду на їхній ризикований характер. Так само недоречно надавати інспекторам у кожній галузі різні повноваження. Положення про забезпечення додержання законодавства повинні поширюватися на всі галузі й бути однаковими для всіх галузей, крім випадків, де особливий характер галузі вимагає надання додаткових повноважень.

Якщо встановлюються вимоги, у них слід чітко вказати, хто є відповідальним суб'єктом або носієм обов'язку

Наприклад: «Працівники забезпечуються ЗІЗ». Важливо чітко і прямо вказати, що забезпечення працівників ЗІЗ — це обов'язок роботодавця, інакше можна буде стверджувати, що працівники зобов'язані купувати ЗІЗ або ж це зобов'язані робити їхні профспілки чи держава.

Ще одним прикладом внутрішньої неузгодженості може бути положення, що вимагає від роботодавця повідомляти компетентні органи про професійне захворювання працівника, тоді як іншим положення встановлено конфіденційність і таємницю персональних медичних даних. Ці два положення суперечать одне одному. Якщо роботодавець повинен дотримуватися конфіденційності персональних медичних даних, від роботодавця не можна водночас вимагати надання третім особам інформації про хворобу, яку має працівник.

Внутрішню узгодженість можна посилити преамбулою, визначеннями й додатками, які можуть зробити закон більш зрозумілим (подальшу інформацію див. нижче в підрозділі 3).

1.5 Зовнішня узгодженість

Для забезпечення зовнішньої узгодженості закону він повинен:

- не суперечити законам вищого рівня (таким як Конституція, міжнародне право) і законам такого самого рівня;
- бути узгодженим і сумісним з іншими законами, що стосуються БЗР, для того, щоб уникнути плутанини та розбіжностей.

Наприклад, закон про БЗР, окремими положеннями якого встановлено процесуальні норми, ризикує бути зовнішньо неузгодженим. Це пояснюється тим, що процесуальні норми можуть регулюватися, крім цього закону, широким колом правових актів, зокрема трудовим законодавством, процесуальним законом, який конкретно і виключно регулює процедури, що стосуються сфери праці, або процесуальним законом, який поширюється на врегулювання спорів із будь-яких питань між фізичною чи юридичною особою та органами державного управління. На практиці нерідко буває, що процесуальні норми, які можуть поширюватися

на БЗР (як-от подання скарг, накладення санкцій за порушення тощо), розкидані по кількох правових актах. Отже, якщо закон про БЗР містить процесуальні норми, важливо забезпечити, щоби вони були сумісні з процесуальними положеннями, встановленими в інших законах.

Для забезпечення зовнішньої узгодженості рекомендується передбачити перехідні та прикінцеві положення. У них може бути зазначено, коли закон набирає чинності і як він впливає на чинні закони (наприклад, ним можуть бути скасовані деякі закони та внесені зміни до інших) (подалішу інформацію див. нижче в підрозділі 3).

1.6 Гендерна нейтральність

З погляду політики важливо використовувати в законодавстві гендерно-нейтральну мову, щоби показати приклад, заохотити протидію дискримінаційним формулюванням і дискримінаційній поведінці та забезпечити рівність у доступі до закону і його застосуванні. Отже, розробникам закону слід забезпечити у всьому тексті гендерну нейтральність, використовуючи нижче-зазначені прийоми для сприяння дотриманню гендерно-нейтральних формулювань:

- замінити гендерно-специфічні терміни нейтральними (наприклад, замінити термін «чоловік» терміном «особа» чи «індивід»);
- замінити займенники однини займенниками множини (наприклад, замінити «він» і (або) «вона» займенником «вони», а «його/її» — займенником «їхні») або використовувати і чоловічий, і жіночий рід (наприклад, «він чи вона», причому використовувати скісну риску або дефіс зазвичай не рекомендується);
- навести визначення, в якому вказати, що використання однієї статі включає посилання й на іншу стать, якщо контекст не вимагає іншого;
- замість використання гендерно-специфічних займенників повторювати іменники (наприклад, повторювати іменник «роботодавець», а не замінити його займенником «він» чи «вона»);
- використовувати гендерно-нейтральні назви професій (наприклад, «рибалка» замість «рибак»);
- перефразовувати текст так, щоб уникнути потреби в гендерно-специфічних термінах і займенниках (наприклад, уникати зайвих посилань на «нього», «його» тощо у підрядних реченнях).

Наприклад, нижченаведене положення не є гендерно-нейтральним: «Кожний самозайнятий чоловік зобов'язаний вести діяльність так, щоб забезпечити, наскільки це практично можливо, щоб *він* та інші особи (які не є *його* працівниками), яких це стосується, не піддавалися ризикам для їхнього здоров'я чи безпеки». Гендерну нейтральність тут легко забезпечити у такий спосіб: «Самозайняті особи зобов'язані вести діяльність так, щоб *вони* та інші особи (які не є *їхніми* працівниками), яких це стосується, не піддавалися ризикам для їхнього здоров'я чи безпеки».

Гендерні аспекти є критично важливими в регулюванні БЗР, оскільки вагітні жінки та жінки, які годують груддю, потребують особливих заходів захисту. Крім того, важливо забезпечити наявність належних санітарних споруд як для чоловіків, так і для жінок. Нарешті, що не менш важливо, слід належним чином урахувати гендерно-специфічні потреби під час установлення технічних норм щодо заходів безпеки.

Увага**Гендерно-нейтральні терміни vs сексистська термінологія**

Гендерно-нейтральні терміни	Сексистські терміни
особа, людина, індивід звичайна людина бізнесові кола, керівництво бізнесу, ділові люди проста людина, індивід персонал, робоча сила, людські ресурси кадри, робоча сила, трудовий колектив робочий місяць або людино-місяць голова офіцер поліції рибалка листоноша	чоловік звичайний чоловік бізнесмени простий чоловік співробітник працівник чоловіко-місяць головуючий поліцейський рибак поштар
Примітка: частково на основі на публікації ILO, Manual for Drafting ILO Instruments , 2006. [МОП, Посібник із розроблення документів МОП].	

1.7 Єдиний стиль

Забезпечення єдиного стилю також допомагає зробити закон легшим для розуміння. У цьому відношенні важливо дотримуватися заздалегідь установлених правил використання акронімів і аббревіатур, великих літер, чисел, дат, позначень валюти та інших символів.

2. Структура закону про БЗР

Хоча мета цього посібника полягає в тому, щоби зосередитися на викладенні змісту та суті комплексного рамкового закону про БЗР, важливо пам'ятати, що чітка й логічна структура закону про БЗР може грати головну роль у тому, щоби закони були доступні всім зацікавленим сторонам, рівень правової грамотності яких може бути різним, і ці користувачі могли легко орієнтуватися в тексті законів. Це своєю чергою має вирішальне значення для забезпечення ефективного управління БЗР. Говорячи загалом, структура цього посібника спеціально побудована так, щоби відобразити типову структуру всеосяжного рамкового закону про БЗР.

У наведеній нижче таблиці подано структуру посібника з кількома додатковими елементами, які в ньому відсутні, але які слід включити до правової бази з БЗР:

Таблиця 11: Гіпотетична структура закону про БЗР у порівнянні зі структурою посібника

Заголовок глави чи розділу	Відповідний розділ посібника
Зміст	Немає
Преамбула/Вступ	Розділ 12
	Розділ 12 ¹
Сфера дії	Розділ 2
Установи національних систем БЗР	Розділ 3
Носії обов'язків і прав у сфері БЗР	Розділ 4
Представництво, консультації та участь	Розділ 5
Положення про захист уразливих працівників	Розділ 6

¹ Слід зазначити, що, хоча терміни та визначення обговорюються в останній частині цього посібника матеріалів, у законах про БЗР вони зазвичай подаються в одному з перших змістовних розділів. У цьому відношенні структура посібника не відображає структуру більшості наразі чинних законів про БЗР.

Служби здоров'я на роботі	Розділ 7
Спеціалісти з БЗР	Розділ 8
Збирання даних із БЗР: реєстрація та повідомлення	Розділ 9
Забезпечення додержання законодавства про БЗР	Розділ 10
Порушення, пов'язані з БЗР, і санкції	Розділ 11
Перехідні положення	Розділ 12
Прикінцеві положення	Розділ 12
Додатки/доповнення	Розділ 12

2.1 Процесуальні положення про забезпечення додержання закону

Процесуальні положення можуть включати процедури правозастосування в разі недодержання закону, механізми подання й розгляду скарг та оскарження чи заперечення рішень, ухвалених органами державного управління. Ефективні норми щодо забезпечення додержання законів відіграють критично важливу роль у тому, щоб усі учасники трудового процесу могли користуватися матеріальними правами та засобами захисту, передбаченими в матеріальному законі. Об'єктом уваги цього посібника є юридично істотний зміст законів про БЗР, тому процесуальне право виходить за його рамки.

3. Додаткові положення

3.1 Преамбула

Преамбула — це описовий компонент законодавчого акта, який розташований, як правило, після повного найменування і перед вступною формулою та матеріально-правовою частиною акта. Преамбула грає контекстну роль у визначенні місця закону в правовій системі й містить огляд обґрунтування, мети і (або) предмету закону. Вона містить істотну інформацію для читача щодо правової основи та чинності закону. У деяких країнах вона включає також відомості про наявні закони, які скасовуються і (або) замінюються цим законом.

Фактичний зміст преамбули істотно різниться залежно від країни, однак, загалом кажучи, у ній можуть бути передбачені такі положення:

- вступ, обґрунтування й цілі закону;
- чинні акти законодавства, пов'язані з цим законом, їхня доречність і статус;
- правова основа закону, тобто положення джерела права вищого рівня (як-от конституція держави), яке дає змогу ухвалити закон;
- огляд механізму передачі проєкту закону до національного парламенту й законодавчої процедури, якої слід дотриматися;
- посилання на міжнародні правові акти, ратифіковані парламентом та інкорпоровані в національне законодавство.

3.2 Використання визначень

Одним з украй важливих аспектів закону є використання визначень. Рішення про те, чи слід визначати різні терміни, держави-члени ухвалюють на свій розсуд, але в процесі визначення кожного терміна їм слід ретельно оцінити: а) потребу у визначеному терміні; б) побудову його визначення (тобто забезпечити добре продумані та змістовні визначення); в) його вплив у масштабі всього тексту (шляхом заміни термінів у тексті їхніми визначеннями).

Розробникам законопроектів слід усвідомлювати, що використання термінів, які не потрібні, визначень, які важко зрозуміти, так званих «кругових визначень» (використання визначеного слова в тексті визначення) або «ланцюжкових визначень» (де у визначенні терміна міститься інший визначений термін) є далеко не ефективним підходом. Вони роблять закон дуже громіздким і надто складним, що може потягти за собою проблеми з його додержанням.

Увага



Проблеми з визначеннями, які часто зустрічаються в законах про БЗР

Проблема	Приклад	Пояснення
Зайві визначення	«важка робота», «шкідлива робота», «небезпечна робота»	Використання і визначення кількох понять, які дуже близькі за змістом одне до одного, зазвичай є зайвим і може бути контрпродуктивним, тому що це викликає плутанину й робить закон складним для розуміння і тлумачення.
«Кругові» поняття	«Хімічна речовина» означає <i>хімічний</i> елемент і <i>хімічну</i> сполукату їхню суміш природного чи синтетичного походження	Не рекомендується визначати термін за допомогою слова, що міститься в цьому терміні, тому що це не додає жодної ясності значенню терміна.
«Ланцюжкові» визначення	«Промислове підприємство» означає <i>завод</i> , майстерню, офіс або робочу зону та будь-яку будівлю...	Це визначення містить термін «завод», який також визначений у законі, з якого взято цей приклад. Включення визначеного терміна у визначення іншого терміна ускладнює документ (часто зайвою мірою).

Отже, рішення про визначення терміна має опиратися на добре продумане обґрунтування потреби в такому визначенні. Слід визначати лише ті терміни, які використовуються в усьому тексті документа й можуть бути неоднозначними. Визначення слід будувати в простий спосіб, не використовуючи в тексті визначення вже визначений термін або посилання на інший визначений термін. Слід обов'язково забезпечити, щоби визначення термінів, які стосуються БЗР, були точними (тобто відповідали значенням цих термінів, погодженим на міжнародному рівні).

Нижче в таблиці наведено добірку термінів, які регулярно визначаються, та їхніх визначень, установлених у міжнародних трудових нормах. Дотримання термінології міжнародних правових норм може бути особливо корисним для забезпечення того, щоби терміни, використовувані в національному законодавстві: а) були узгоджені з ними (і відповідали їм) та б) були концептуально точними.



Міжнародні трудові норми

Часто використовувані терміни	Визначення на основі МТН та інших нормативних документів МОП
нещасний випадок по дорозі на роботу і з роботи	Нещасний випадок, що став причиною смерті чи іншого ушкодження здоров'я працівника і трапився безпосередньо на шляху слідування між місцем роботи та: (а) основним або тимчасовим місцем проживання працівника; або (b) місцем, де працівник зазвичай приймає їжу; або (c) місцем, де працівник зазвичай отримує заробітну плату (Протокол 2002 р. до Конвенції № 155)
підрядник	Особа або організація, що надає послуги роботодавцю на об'єкті роботодавця відповідно до узгоджених технічних вимог, термінів та умов (МОП-БЗР 2001)
компетентна особа	Особа, котра має належну кваліфікацію, наприклад, відповідну підготовку, достатні знання, досвід та навички для безпечного виконання конкретної роботи. Компетентні органи влади можуть визначати відповідні критерії для призначення таких осіб та обов'язки, які повинні виконувати такі особи (Конвенція № 167)
аварійна ситуація (інцидент або загроза аварії)	Подія, що легко визначається згідно з національними законами й нормативними актами, яка може бути причиною травми чи захворювання осіб, які виконують роботу, чи населення (Протокол 2002 р. до Конвенції № 155)
роботодавець	Див. розділ 2 посібника
небезпека	Фактор, здатний спричинити травму або шкоду для здоров'я людей (МОП-БЗР 2001)
здоров'я	Стосовно праці означає не тільки відсутність хвороби чи недуги; він також уключає фізичні й психічні фактори, які впливають на здоров'я й безпосередньо стосуються безпеки та здоров'я на роботі (Конвенція № 155)
спільний комітет із БЗР	Комітет, у якому працівники мають принаймні рівне представництво з роботодавцем (Рекомендація № 164)
національна система безпеки та здоров'я на роботі	Інфраструктура, що передбачає основні рамки для проведення національної політики й національних програм у галузі БЗР Конвенція № 187)
національна програма з БЗР	Будь-яка національна програма, що включає завдання, які треба буде розв'язати у встановлений термін, пріоритети й засоби дій, сформульовані з метою вдосконалювання БЗР, а також засоби оцінювання досягнутих результатів (Конвенція № 187)
національна культура профілактики в галузі безпеки та здоров'я на роботі	Культура, у якій право на безпечне і здорове робоче середовище дотримується на всіх рівнях, де уряди, роботодавці й працівники беруть активну участь у забезпеченні безпечного та здорового робочого середовища за допомогою системи встановлених прав, відповідальності та обов'язків і де принципам профілактики надається найвищий пріоритет (Конвенція № 187)
нещасний випадок на роботі	Ситуація, що виникає у зв'язку з роботою чи під час роботи, яка стає причиною травми зі смертельним наслідком чи без смертельного наслідку
професійне захворювання	Будь-яке захворювання, отримане в результаті впливу факторів ризику, що виникають у зв'язку з трудовою діяльністю (Протокол 2002 р. до Конвенції № 155)
служби здоров'я на роботі	Служби, на які покладено в основному профілактичні функції та відповідальність за консультування роботодавця, працівників і їхніх представників на підприємстві з питань: (а) вимог щодо створення й підтримання безпечного та здорового робочого середовища, яке сприятиме оптимальному фізичному і психічному здоров'ю у зв'язку з трудовим процесом; (b) пристосування трудових процесів до можливостей працівників з урахуванням стану їхнього фізичного й психологічного здоров'я (Конвенція № 161)

система управління БЗР	Комплекс взаємопов'язаних або взаємодіючих елементів з метою встановлення політики та цілей БЗР та для досягнення цих цілей (МОП-БЗР 2001)
ризик	Поєднання ймовірності виникнення небезпечної події та тяжкості травми або шкоди здоров'ю людей, спричинених цією подією (МОП-БЗР 2001)
оцінка ризиків	Процес оцінювання ризиків для безпеки і здоров'я, пов'язаних із впливом небезпек на роботі (МОП-БЗР 2001)
комітет із БЗР	Комітет, до складу якого входять представники працівників із безпеки та здоров'я на роботі та представники роботодавців, який створюється та діє на рівні підприємства відповідно до національних законів, нормативних актів та практики (МОП-БЗР 2001)
спостереження за робочим середовищем	Загальний термін, що включає ідентифікацію та оцінювання факторів навколишнього середовища, які можуть впливати на здоров'я працівників. Охоплює оцінювання санітарно-гігієнічних умов праці, факторів організації праці, які можуть становити ризик для здоров'я працівників, засобів колективного та індивідуального захисту, впливу на працівників небезпечних речовин і систем захисту від них, розроблених для їх усунення та зниження. З позицій забезпечення здоров'я працівників спостереження за робочим середовищем може бути присвячене (але не обмежується тільки ними) проблемам ергономіки, профілактиці нещасних випадків і захворювань, здоров'ю на роботі, організації праці та соціально-психологічним факторам на роботі (МОП-БЗР 2001)
працівник	Див. обговорення в розділі 2 посібника
пов'язані з роботою травми, погіршення здоров'я та захворювання	Негативні наслідки для здоров'я, що виникають під впливом хімічних, біологічних, фізичних, організаційних та психосоціальних факторів під час виконання робіт (МОП-БЗР 2001)
спостереження за станом здоров'я працівників	Загальний термін, який охоплює процедури та обстеження з оцінки здоров'я працівників, з метою виявлення та визначення будь-яких відхилень від норми. Результати спостереження повинні використовуватися для захисту та оздоровлення окремих працівників, сприяння колективному здоров'ю на роботі та здоров'ю всіх працівників, які піддаються впливу небезпечних факторів. Процедури оцінювання стану здоров'я можуть включати медичні огляди, біологічний моніторинг, рентгенологічні обстеження, опитування чи аналіз даних про стан здоров'я, але не обмежуються ними (МОП-БЗР 2001)
представник працівників	Будь-яка особа, яку визнано такою відповідно до національних законодавства чи практики, як-от: (а) представник профспілки, а саме представник, призначений чи обраний профспілками або членами таких профспілок; або (б) виборні представники, а саме представники, які вільно обрані працівниками підприємства відповідно до положень національного законодавства чи правил або колективних угод і функції яких не охоплюють діяльності, котру визнано як виключну прерогативу професійних спілок у відповідній країні (Конвенція № 135)
представник працівників із безпеки та здоров'я на роботі	Представники працівників, обрані або призначені відповідно до національних законів, правил або практики, щоби представляти інтереси працівників із питань БЗР (МОП-БЗР 2001)
робоча зона	Усі місця, у яких працівникам необхідно бути або до яких їм необхідно прямувати у зв'язку з їхньою роботою та які знаходяться під прямим чи опосередкованим контролем роботодавця (Конвенція № 155)

3.2.1 Використання звороту «практично здійснений»

Деякі країни (переважно держави загального права) часто вдаються до використання звороту «практично здійснений», коли визначають обов'язки роботодавців. Проте, цей термін може викликати проблеми з тлумаченням як для носіїв обов'язків, так і для судової влади, якщо його чітко не визначити. Отже, якщо він використовується, рекомендується надати його визначення. Це допомагає носіям обов'язків зрозуміти, як вживати заходів, які є «практично здійсненими», а суддям допомагає виконувати покладену на них функцію тлумачення.

Приклад із практики країн 195

Австралія

Закон 2011 року про здоров'я та безпеку на роботі, розділ 18

У цьому Законі термін «**практично здійснений**» стосовно обов'язку забезпечити здоров'я і безпеку означає такий, який обґрунтовано можна (або було можливо в конкретний момент часу) виконати для забезпечення здоров'я і безпеки, враховуючи та зважуючи всі доречні аспекти, як-от:

- (a) імовірність виникнення відповідної небезпеки чи ризику; та
- (b) ступінь шкоди, яка могла б стати наслідком цієї небезпеки чи цього ризику; та
- (c) те, що зацікавлена особа знає або обґрунтовано повинна була знати про:
 - (i) цю небезпеку чи цей ризик; та
 - (ii) способи усунення ризику або зведення його до мінімуму; та
- (d) наявність і придатність способів усунення ризику або зведення його до мінімуму; та
- (e) після оцінювання ступеня ризику й наявних способів його усунення або зведення до мінімуму — витрати, пов'язані з наявними способами усунення ризику або зведення його до мінімуму, зокрема чи не є ці витрати надмірно несумірними цьому ризику.

Велика Британія

Управління з питань охорони здоров'я і безпеки випустило настанови щодо значення вислову «наскільки це є практично здійсненим» і уточнило, що це «передбачає зважування ризику порівняно з зусиллями, часом і коштами, необхідними для протидії йому» (див. United Kingdom, HSE, ["Risk management: Expert Guidance"](#))

3.3 Перехідні та прикінцеві положення

У перехідних та прикінцевих положеннях зазвичай описується вплив нового закону про БЗР на чинне законодавство і його взаємодія з цим законодавством. Ці положення необхідні для правової визначеності та законодавчої узгодженості. До основних або поширених положень належать:

- положення з зазначенням дати набрання чинності новим законом про БЗР і дати набрання чинності його окремими положеннями (ці дати можуть бути різними залежно від обставин у конкретній країні);
- положення, якими прямо скасовується закон чи норма, чинні на цей момент, які новий закон про БЗР робить незастосовними або застарілими;
- положення, які встановлюють, що у випадку суперечностей між положеннями нового закону про БЗР і чинного законодавства новий закон про БЗР матиме переважну силу;
- положення, якими вносяться зміни до чинних актів;
- положення, якими встановлюються строки та періоди, упродовж яких деякі положення не застосовуються або не застосовуватимуться (тобто якщо положення має чинність тільки на певний період); за потреби в такому положенні слід чітко зазначити наслідки припинення його дії.

Приклад із практики країн 196 Прикінцеві положення

Австралія

Національний закон 2012 року про безпеку на залізничному транспорті (Південна Австралія), розділ 48

- (1) Якщо положення законодавства про безпеку та здоров'я на роботі поширюється на залізничний транспорт, воно продовжує поширюватися на залізничний транспорт, на додаток до цього Закону, і повинно виконуватися.
- (2) Якщо положення цього Закону не узгоджується з положенням законодавства про безпеку та здоров'я на роботі, згадане положення законодавства про безпеку та здоров'я на роботі має переважну силу стосовно будь-якої неузгодженості.
- (3) Додержання цього Закону або будь-якої вимоги, встановленої за цим Законом, саме собою не є засобом захисту в будь-яких провадженнях щодо порушення законодавства про безпеку та здоров'я на роботі.
- (4) Докази відповідного порушення цього Закону є допустимими в будь-яких провадженнях щодо порушення законодавства про безпеку та здоров'я на роботі.

Перехідні положення

Європейський Союз

Директива 2006/42/ЄС про машини, стаття 27

Як загальне правило, оскільки виробникам надається строк у три з половиною роки від набрання чинності Директивою 2006/42/ЄС до застосування її положень, упродовж якого вони мають за потреби адаптувати свою продукцію, передбачати перехідний період не було визнано необхідним. Проте, шляхом відступу від цього загального правила стаття 27 передбачає перехідний період у 18 місяців для переносних будівельно-монтажних кріплень та іншої будівельно-монтажної техніки, упродовж якого держави-члени можуть дозволити розміщення на ринку виробів, які відповідають національним положенням, чинним на момент ухвалення цієї Директиви.

(Див. European Commission, "Guide to Application of the Machinery Directive 2006/42/EC", para. 154)

3.4 Додатки/доповнення

Додатки або доповнення використовуються для викладення матеріалу окремо від матеріально-правової або ввідної частини тексту, тому що вони містять розлогі або технічні деталі, які не доречно або небажано включати у власне закон. Прикладами матеріалу, який може бути доречно включити в додатки чи доповнення, є:

- технічні положення (наприклад, перелік професійних захворювань або небезпечних речовин, згаданих у матеріально-правових положеннях);
- інший великий за обсягом матеріал, який може відвернути увагу читача від матеріально-правових положень, наприклад, таблиця з переліком цивільно-правових або кримінальних санкцій;
- перелік положень, до яких внесено зміни;
- виклад повноважень щодо ухвалення нормативних актів на виконання основного закону про БЗР;
- посилання на міжнародні договори, які будуть введені в дію законом про БЗР;
- довгий перелік незначних поправок до тексту.

В одному з матеріально-правових положень основної частини закону слід надати чітке посилання на додаток або доповнення. Наприклад, у матеріально-правовому положенні можна встановити, що «*наражати працівників віком до 18 років на дію небезпечних речовин, перелічених у Додатку 1, протизаконно*». Це посилання в основному тексті закону направляє читача до змісту додатків.

Важливо зазначити, що додатки й доповнення не повинні створювати жодних нових юридичних прав або обов'язків, які ще не передбачені в основному тексті закону про БЗР.

Корисні ресурси

- Belgium, Conseil d'État, *Principes de technique législative: Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008.
- Héctor Pérez Bourbon, *Manual de Técnica Legislativa*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007. (Argentina)
 - European Parliament, "[Gender-Neutral Language in the European Parliament](#)", 2018.
 - European Union, *Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for Persons Involved in the Drafting of European Union Legislation*, 2015; available in English, French and Spanish and 21 other languages.
- France, Conseil d'État, *Guide de légistique*, 2017.
- ILO, *Manual for Drafting ILO Instruments*, 2006.
- Peru, Congreso de la República, *Manual de Técnica Legislativa*, 2011.
- Spain, Ministerio de la Presidencia, *Directrices de técnica normativa*, 2005.
- Switzerland, *Guide de législation: Guide pour l'élaboration de la législation fédérale*, 2019.
- United Kingdom, Office of the Parliamentary Counsel, *Drafting Guidance*, 2020.
- United States, Massachusetts Senate, *Legislative Drafting and Legal Manual*, 2003.

Контрольний перелік запитань для оцінювання закону з питань БЗР

У розділі 12 висвітлено загальноприйняті методи розроблення законодавства



Запитання	ТАК	НІ	Зауваження
Чи є проєкт закону про БЗР:			
- актуальним?			
- чітким?			
- простим?			
- точним?			
- послідовним?			
- внутрішньо узгодженим?			
- зовнішньо узгодженим?			
- ґендерно-нейтральним?			
- витриманим у єдиному стилі?			
Чи є структура проєкту закону про БЗР раціональною? Чи згрупували ви нормативні елементи за темами? Чи забезпечено логічний потік тексту?			
Ви визначаєте терміни у законі про БЗР? Якщо так:			
- чи обміркували ви потребу в наявності таких визначень?			
- чи корисні вони?			
- чи узгоджені вони з МТН?			
- чи оцінили ви їхній вплив?			
- чи використовуються вони в усьому тексті послідовно?			
Якщо визначень у законі немає, чи зрозумілі всі терміни? Чи є потреба у визначенні певних термінів?			
Чи містить закон допоміжні положення, зокрема:			
- преамбулу?			
- перехідні та прикінцеві положення?			
- додаток (додатки)/доповнення?			
Якщо ні, чи було б корисно включити деякі з вищезазначених положень для забезпечення внутрішньої й зовнішньої узгодженості та ясності закону?			

Терміни, що часто визначаються у законах про БЗР	МТН, що містять визначення цих термінів	Чи включені ці визначення у ваш закон про БЗР?		Зауваження
		ТАК	НІ	
нещасний випадок по дорозі на роботу і з роботи	П2002			
підрядник	МОП-БЗР 2001			
компетентна особа	К167; МОП-БЗР 2001			
аварійна ситуація (інцидент або загроза аварії)	П2002			
роботодавець	Див. у розділі 2 посібника обговорення щодо сфери дії та охоплення законів про БЗР			
небезпека	МОП-БЗР 2001			
здоров'я	К155			
спільний комітет із БЗР	Р164			
національна система безпеки та здоров'я на роботі	К187			
національна програма з БЗР	К187			
національна культура профілактики в галузі безпеки та здоров'я на роботі	К187			
нещасний випадок на роботі	П2002			
професійне захворювання	П2002			
служби здоров'я на роботі	К161			
комітет із БЗР	МОП-БЗР 2001			
система управління БЗР	МОП-БЗР 2001			
ризик	МОП-БЗР 2001			
оцінка ризиків	МОП-БЗР 2001			
спостереження за робочим середовищем	МОП-БЗР 2001			
працівник	К155 (також див. у розділі 2 посібника обговорення щодо сфери дії та охоплення законів про БЗР)			
пов'язані з роботою травми, погіршення здоров'я та захворювання	МОП-БЗР 2001			
спостереження за станом здоров'я працівників	МОП-БЗР 2001			
представник працівників	К135			
представник працівників із безпеки та здоров'я на роботі	МОП-БЗР 2001			
робоча зона	К155			