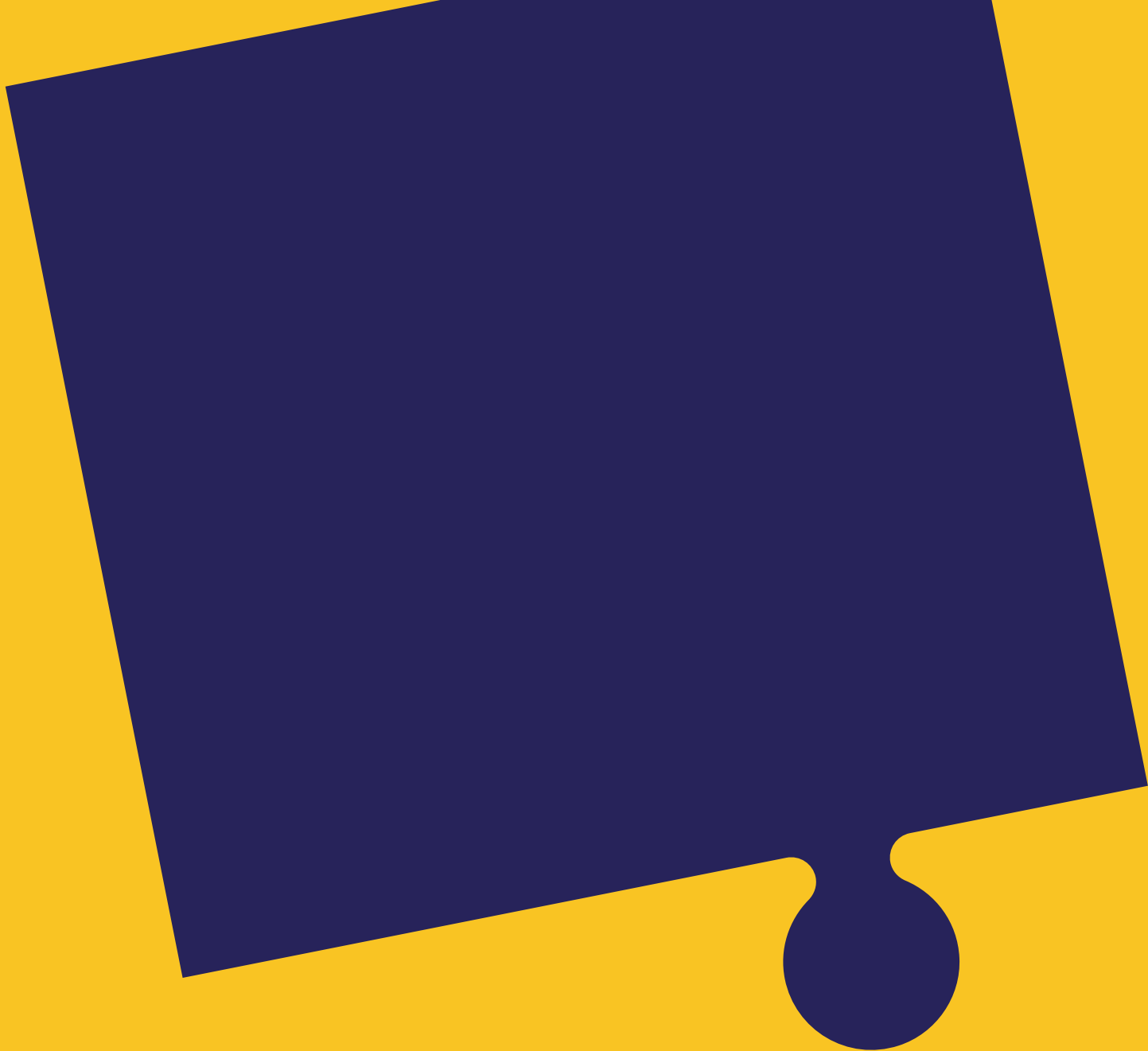




Вступ

Посібник із розроблення законодавства з питань БЗР

Вступ

1. Потреба у всеосяжному, основаному на запобіганні управлінні та законодавстві в галузі БЗР: аргументація	3
2. Національна система БЗР	5
3. Посібник із розроблення законодавства з питань безпеки та здоров'я на роботі	6
3.1 Концепція	6
3.2 Цілі	7
3.3 Аудиторія	7
3.4 Сфера охоплення і обмеження	7
3.5 Підґрунтя і контекст	9
3.6 Методологія і строки	9
4. Як користуватися цим посібником	11
4.1 Структура	11
4.2 Способи використання	12
4.3 Основні етапи законодавчого процесу	12
5. Умовні позначення	15

Вступ

Застереження

Мета посібника із розроблення законодавства з питань БЗР — допомогти державам-членам МОП, які прагнуть розробити або вдосконалити свій рамковий закон про безпеку та здоров'я на роботі (БЗР) на основі міжнародних трудових норм МОП, зводів практичних правил і настанов та порівняльної практики країн.

Приклади положень національного законодавства, наведені в посібнику, не означають ані схвалення з боку МОП, ані пропозиції використовувати ці положення законодавства як «типовий закон» або «зразок найкращої практики». Присутність цих положень у посібнику має на меті проілюструвати, як цей законодавчий елемент можна було б сформулювати, якби було ухвалене політичне рішення про його включення до закону.

Було докладено значних зусиль для того, щоб надати доречні приклади правових норм, які мають ілюстративний характер. З огляду на те, що закони розвиваються, актуальний статус цих положень гарантувати неможливо, особливо з плином часу.

1. Потреба в комплексному, основаному на запобіганні управлінні та законодавстві в галузі БЗР: аргументація

Негативні гуманітарні та економічні наслідки для працівників, роботодавців і громад, спричинені низьким рівнем безпеки та здоров'я на роботі (БЗР), документально підтверджені й конче вимагають рішучих дій. За найостаннішими оцінками, що датовані 2017 роком, 2,78 мільйона працівників у світі щороку помирають унаслідок нещасних випадків на роботі та професійних захворювань, а сотні мільйонів працівників потерпають від пов'язаних із роботою травм і захворювань без смертельних наслідків, що спричиняють як тимчасову, так і стійку непрацездатність.¹ Ці глобальні оцінки регулярно підкреслюються катастрофічними подіями, від яких не застрахована жодна країна, що призводять до великої кількості смертей, травм і захворювань серед працівників.

¹ Див. ILO “[Global Action Needed to Tackle Rising Work-Related Injuries and Diseases, ILO Says](#)”, ILO News, September 2017. [МОП, «Глобальні дії, необхідні для подолання підвищення виробничого травматизму й захворювань, говорить МОП», Новини МОП, вересень 2017 р.]

Загальний економічний тягар, спричинений низькими показниками БЗР, за оцінками, наближається до 4 відсотків світового валового внутрішнього продукту (ВВП), що коштує майже 2,99 трильйона дол. США на рік. На додаток до розрахунку втрати ВВП через низькі показники БЗР деякі держави-члени МОП провели дослідження, щоб оцінити, як цей економічний тягар розподіляється між працівниками, роботодавцями і громадами. У 2012 році [Управління безпеки та здоров'я на роботі Австралії](#) зробило висновок про те, що переважну більшість економічних витрат унаслідок нещасних випадків і захворювань, пов'язаних із БЗР, несуть працівники та суспільство: 77 відсотків економічних витрат припадає на працівників, 18 відсотків — на населення (через видатки на соціальне забезпечення і охорону здоров'я), а 5 відсотків — на роботодавців (Австралія, 2015²).

Дослідження стосовно переваг інвестування в підвищення рівня БЗР дають змогу переосмислити імовірні «витрати» на реалізацію вдосконалень у галузі БЗР. На мікроекономічному рівні, як демонструє доповідь Європейського агентства з безпеки та здоров'я на роботі (EU-OSHA), інвестиції в БЗР приносять підприємствам реальні доходи (EU-OSHA 2014³). Таке сприйняття цих «витрат» як інвестицій є особливо важливим у контексті мікро-, малих і середніх підприємств (ММСП), на які припадає несуттєво велика частка нещасних випадків на роботі й професійних захворювань, і для яких вкладення обмежених фінансових ресурсів у вдосконалення у сфері БЗР конкурують з іншими бізнесовими пріоритетами (EU-OSHA 2014). У доповіді, виданій у 2013 році Міжнародною асоціацією соціального забезпечення (ISSA), стверджується, що кожен долар США, вкладений окремими підприємствами в реалізацію превентивних стратегій БЗР, приносить 2,2 долара доходу (ISSA 2011⁴).

У табл. 1 і 2 подано стислий опис основних елементів аналізу економічної ефективності реалізації стратегій БЗР на робочому місці.

Таблиця 1: Витрати, спричинені незадовільними стратегіями БЗР або їх відсутністю

Категорія витрат	Роботодавці	Працівники	Влада/суспільство
Охорона здоров'я	Витрати на реабілітацію Витрати на модифікацію робочих місць, пристосування і засоби, необхідні через хвороби або травми працівників Збільшення страхових виплат	Фізичні та психологічні травми Збільшення витрат на охорону здоров'я Витрати на помічників, осіб, які забезпечують догляд, тощо	Збільшення навантаження на систему соціального забезпечення і програми компенсації працівникам
Адміністративні	Витрати на юридичні послуги з розгляду претензій травмованих/хворих працівників Час, витрачений на розслідування і обговорення несприятливих подій (робочою групою, адміністрацією та сторонніми організаціями); реорганізація праці Недодержання законів про БЗР, що призводить до: - санкцій із боку регуляторних органів - ризику позбавлення волі внаслідок застосування санкцій	Витрати на юридичні послуги, пов'язані з поданням претензії до роботодавця	Витрати на управління системами соціального забезпечення, страхування і компенсації працівникам Витрати на правозастосовну діяльність

2 Australia, Safe Work Australia. 2015. [“The Cost of Work-Related Injury and Illness for Australian Employers, Workers and the Community 2012–13”](#). [Безпечна праця в Австралії, 2015. «Вартість травм і захворювань, пов'язаних з роботою, для австралійських роботодавців, працівників та суспільства у 2012–13»]

3 EU-OSHA. 2014. [“The Business Case for Safety and Health at Work: Cost-Benefit Analyses of Interventions in Small and Medium-Sized Enterprises”](#). [«Бізнес-кейс з безпеки та здоров'я на роботі: Аналіз витрат і переваг втручання у малі й середні підприємства»]

4 ISSA. 2011. [“The Return on Prevention: Calculating the Costs and Benefits of Investments in Occupational Safety and Health in Companies”](#). [«Прибуток від попередження: розрахунок витрат і переваг інвестицій в БЗР в компаніях»]

Продуктивність	Втрати робочого часу і витрати на оплату лікарняних Висока плинність кадрів, що спричиняє витрати на добір, підготовку та інструктаж	Втрата заробітку (як поточного, так і майбутнього)	Втрата ВВП (призводить до втрати 3,94% і 3,3% у Європі)
Соціальні	Репутаційні втрати	Подальший вплив, який ці фактори можуть мати на сім'ю і суспільне життя особи	Негативний вплив на суспільство (порушення соціальної згуртованості)

Таблиця 2: Вигоди від наявності ефективних стратегій БЗР

Працівники
- Стабільно добре здоров'я - Безпечні умови праці - Триваліше трудове життя - Підвищення рівня життя - Підвищена імовірність постійного і стабільного доходу
Роботодавці
- Конкурентна перевага в утриманні кваліфікованих фахівців - Безпечні умови праці, завдяки яким зменшується кількість нещасних випадків і захворюваність - Підвищення продуктивності та інші прояви ефективності діяльності (зміцнення морального духу, посилення мотивації та відданості персоналу, посилення спроможності до інновацій у компаніях) - Підвищення рівня добробуту, задоволення роботою та робочим середовищем - Уникнення витрат, спричинених недодержанням законодавства, наприклад, штрафів та інших санкцій - Збереження низького рівня страхових виплат - Підвищення якості товарів і послуг
Влада
- Збільшення ВВП і покращення економічних результатів - Сталий мир у суспільстві - Стабільне фінансування витрат на реабілітацію і страхування - Розвиток громад і охорона навколишнього середовища

2. Національна система БЗР

Ефективні стратегії БЗР і позитивні результати в цій сфері залежать від наявності міцної національної системи БЗР. Така система визначена в Конвенції 2006 року (№ 187) про основи, що сприяють безпеці та здоров'ю на роботі, як «інфраструктура, що передбачає основні рамки для проведення національної політики й національних програм у галузі безпеки та здоров'я на роботі». Національна система БЗР складається із взаємозв'язаних елементів БЗР, які в сукупності дають змогу країнам підвищувати рівень БЗР, результатом чого стає запобігання нещасним випадкам на роботі та професійним захворюванням. Кожен окремий елемент є необхідним, проте сам собою не є достатнім для забезпечення покращення стану БЗР на національному рівні та рівні підприємства.

Одним із необхідних елементів національної системи БЗР є комплексна, побудована на запобіганні правова база в галузі БЗР. Якщо вона чітко побудована й розроблена, вона може сприяти здатності працівників і роботодавців розуміти та здійснювати їхні права й обов'язки, а також здатності уряду застосовувати правові норми й забезпечувати їх додержання.

Іншими необхідними елементами національної системи БЗР є, серед іншого:

- освіта, професійна підготовка й підвищення кваліфікації роботодавців і працівників;
- використання тристороннього соціального діалогу в процесах формування політики;
- інспектування підприємств;
- служби здоров'я на роботі;
- програми страхування від травматизму на роботі;
- професійні установи та мережі в галузі БЗР;
- достовірні дані стосовно БЗР.

На додаток до переваг і можливостей, зазначених у табл. 2, добре продумане законодавство з питань БЗР має ще одну перевагу: воно забезпечує ключовим зацікавленим сторонам визначеність і чіткість за допомогою:

- визначення носіїв обов'язків і прав стосовно БЗР;
- визначення характеру таких обов'язків і прав та кроків, яких слід ужити для їх реалізації;
- створення механізму запобігання професійним захворюванням і нещасним випадкам на роботі;
- впровадження механізмів, які захищають працівників, коли ті висловлюють занепокоєність із приводу БЗР;
- створення механізму соціального захисту, зокрема для забезпечення доходу й охорони здоров'я у випадку професійного захворювання або травми на роботі;
- впровадження механізму соціального діалогу на національному рівні й на рівні підприємства, що робить покращення стану БЗР спільним пріоритетом для роботодавців і працівників, а також для урядів.

3. Посібник із розроблення законодавства з питань безпеки та здоров'я на роботі

3.1 Концепція

Посібник із розроблення законодавства з питань БЗР підготовлено в межах провідної програми МОП «Безпека + здоров'я для всіх». Ця глобальна програма, започаткована МОП у 2015 році, спрямована на надання державам-членам МОП підтримки у впровадженні національної системи БЗР, як того вимагає Конвенція № 187, і в розбудові взаємозв'язаних елементів БЗР, які в сукупності забезпечують покращення стану БЗР на національному рівні й на рівні підприємства. Як зазначалося вище, одним із цих необхідних елементів є правова база в галузі БЗР, яка забезпечує всебічне регулювання питань БЗР та інтеграцію БЗР до інших споріднених компонентів загальної правової бази.

Мета посібника — задовольнити потреби тристоронніх партнерів МОП за допомогою створення рамкової основи для розроблення або реформування законодавства з питань БЗР. У ньому в систематизованій формі сформульовано і проаналізовано ключові принципи та компоненти всебічного, ґрунтованого на запобіганні рамкового закону про БЗР. Для кожного компонента визначаються і обговорюються в максимально можливому обсязі основні варіанти вибору й побудови правових норм, а також подаються приклади елементів законодавства з практики країн із різними правовими традиціями. У посібнику застосовано «багаторівневий» підхід, що дає змогу використовувати його для виявлення прогалин у правовій базі порівняно з міжнародними трудовими нормами, щоб забезпечити ухвалення в деяких випадках складніших рішень з основоположних питань формування нормативно-правової бази в галузі БЗР.

3.2 Цілі

Цей посібник має дві основні цілі:

1. Створити основу, на якій розробники політики, законодавці та інші партнери братимуть ефективну участь у законодавчих дискусіях, що ведуть до ухвалення законів про БЗР, зокрема:

- легко визначать компоненти правової бази та їхні законодавчі елементи (на основі міжнародних трудових норм (МТН) та інших законодавчих положень, які дедалі більшою мірою регулюються), яким слід приділити належну увагу;
- зрозуміють, чому ці компоненти та їхні законодавчі елементи є важливими;
- дізнаються про різні варіанти політики, що лежать в основі вищезгаданих компонентів і законодавчих елементів;
- побачать, як інші країни унормували ці елементи у своєму законодавстві з питань БЗР і які проєктні рішення можна застосувати під час розроблення відповідних положень.

2. Дозволити Міжнародному бюро праці:

- взаємодіяти за випереджальним принципом із державами-членами МОП у їхніх законотворчих процесах уже з раннього етапу, в ідеалі — до того, як розробники політики й законодавці ініціюють розроблення чи реформування законів про БЗР;
- надавати більш оперативну і всебічну технічну допомогу в разі звернення до нього з питань проєктів законів про БЗР;
- прийняти послідовний підхід до надання технічної допомоги з правової бази БЗР у масштабі всього Бюро (штаб-квартири та підрозділів на місцях).

3.3 Аудиторія

До цільової аудиторії цього посібника належать:

- партнери МОП, зокрема розробники політики та законодавці, представники роботодавців і працівників та інспектори праці, які беруть участь у розробленні правової бази в галузі БЗР;
- інші зацікавлені суб'єкти, які можуть брати участь у законотворчому процесі, як-от громадянське суспільство й організації фахівців у галузі БЗР;
- посадові особи МОП, які надають технічну підтримку державам-членам МОП.

Посібник розрахований в основному на країни, де застосовується застарілий або неповний підхід до БЗР, які хочуть ухвалити парасольковий (рамковий) закон про БЗР або переглянути та модернізувати чинний закон у цій галузі.

3.4 Сфера охоплення і обмеження

Сфера охоплення посібника є широкою, проте він також має певні обмеження, що висвітлені нижче.

1. Правова база в галузі БЗР

Посібник охоплює всі законодавчі елементи, які повинна включати правова база в галузі БЗР. Більшість цих приписів слід передбачити в основному, загальному, рамковому законі про БЗР, проте деякі елементи можна знайти в трудовому, адміністративному й навіть кримінальному законодавстві, а також у виконавчих розпорядженнях.

2. Галузі економіки

У посібнику немає детального обговорення вимог, спрямованих на конкретні галузі економіки та безпеки. Акцент у ньому зроблено на компонентах комплексної, основаної на запобіганні правової бази у сфері БЗР і на законодавчих елементах, які можуть застосовуватися в усіх галузях економічної діяльності та поширюватися на всіх працівників.

3. Ефективність законодавчих елементів

У посібнику зроблено спробу показати компоненти комплексного, ґрунтованого на запобіганні та загального закону про БЗР і, наскільки можливо, політичні варіанти, з який необхідно вибрати потрібний. У посібнику не здійснюється емпіричний аналіз впливу або ефективності різних законодавчих елементів, політичних варіантів і наведених у ньому прикладів. Це пояснюється тим, що досліджень, у яких критично оцінюється вплив законодавства про БЗР, дуже небагато, а зроблені в них висновки стосуються виключно конкретних умов, у яких це законодавство впроваджено.

Оцінювання ефективності законодавства про БЗР — складна справа. Наприклад, показником, який традиційно використовують для вимірювання рівня БЗР, є збільшення чи зменшення кількості або частоти нещасних випадків на роботі й професійних захворювань. Проте у реальності будь-які зміни рівня БЗР у країні, швидше за все, є результатом цілої низки заходів втручання, які здійснюються в комплексі, а не тільки результатом застосування законодавства про БЗР.

4. Правова теорія і практика

У посібнику зроблено спробу забезпечити баланс між урахуванням і правової теорії, і правової практики. Проте головне призначення посібника — бути практичним інструментом, яким можуть легко й оперативно користуватися партнери МОП. Отже, посібник задумано як практичний та зручний для користувача інструмент, який можна використовувати в різноманітних умовах та застосовувати для обґрунтування дискусій між партнерами, що мають різний рівень компетентності в питаннях.

5. Матеріально-правові положення

У посібнику зроблено спробу забезпечити баланс між урахуванням і правової теорії, і правової практики. Проте головне призначення посібника — бути практичним інструментом, яким можуть легко й оперативно користуватися партнери МОП. Отже, посібник задумано як практичний та зручний для користувача інструмент, який можна використовувати в різноманітних умовах та застосовувати для обґрунтування дискусій між партнерами, що мають різний рівень компетентності в питаннях.

6. Універсальний ресурс

Посібник призначений насамперед для роботи з матеріальним правом у галузі БЗР, тому в ньому навмисно не висвітлюються процедурні закони чи нормативні акти. Матеріально-правові закони складаються з положень, які стосуються правовідносин, тобто в них визначаються права й обов'язки фізичних або юридичних осіб. Процедурні закони складаються з норм, які регулюють адміністративні та судові провадження, і відіграють істотну роль у забезпеченні додержання матеріально-правових законів. Такі процедурні аспекти забезпечення дотримання законодавства з питань БЗР можуть бути частково або повністю включені до закону про БЗР або до інших законодавчих інструментів.

7. Джерела

У посібнику враховано результати обмеженого огляду літератури й аналізу законодавства (за наявними даними зі 130 країн, охоплених Глобальною базою даних МОП про законодавство з питань безпеки та здоров'я на роботі (LEGOSH)), а також використано важливі матеріали, надані низкою експертів у галузі права.

3.5 Підґрунтя і контекст

МОП надає країнам технічну допомогу в розробленні та зміцненні їхньої національної політики, систем і програм у галузі БЗР. Упродовж останнього десятиріччя спостерігається стабільне збільшення кількості держав-членів МОП, які визначили, що їхні закони з питань БЗР є або недостатніми, або застарілими й потребують реформування. Серед держав-членів МОП, які звертаються по допомогу, — ті, що традиційно включали питання БЗР у свої загальні закони про працю чи трудові кодекси й бажають розробити окреме та ширше законодавство з питань БЗР, а також ті, що раніше регулювали питання БЗР у «фабричних законах» і працюють над оновленням і розширенням сфери охоплення на більшу кількість працівників і підприємств. Цей посібник задовольняє цей підвищений попит на технічну допомогу МОП.

Держави-члени МОП, які приступають до реформування, часто бажають використати досвід країн, які досягли того рівня розвитку свого законодавства про БЗР, на якому вони визначили вичерпний пакет основних принципів (сфера дії, охоплення, обов'язки та права); спектр механізмів оцінювання небезпек і ризиків (системи управління, ієрархія заходів контролю, служби здоров'я на роботі); механізми соціального діалогу (представники з безпеки та здоров'я, комітети з безпеки та здоров'я, національні та галузеві ради з БЗР); адміністративні та правозастосовні обов'язки й повноваження органів влади (системи збирання даних, правозастосовний орган у галузі БЗР, інститути та лабораторії БЗР); а також законодавство щодо конкретних галузей та конкретних небезпек, що містить технічні характеристики і (або) обов'язкові стандарти для регулювання дотримання законодавства. У посібнику зроблено спробу забезпечити вичерпність і певною мірою охопити всі ці елементи.

Одним з інструментів, створених МОП для надання партнерам підтримки в розробленні правової бази в галузі БЗР, є глобальна база даних LEGOSH, яка містить приклади положень законодавства про БЗР понад 130 держав-членів МОП (станом на 2017 рік) і дає змогу проводити порівняльний аналіз. Основуючись на цій базі даних і на інших ресурсах, посібник задовольняє потреби партнерів МОП, надаючи в їхнє розпорядження рамкову основу для вирішення питання створення або реформування законодавства про БЗР.

Часове «вікно можливості» для участі МОП у процесах розроблення чи реформування законодавства часто вузьке. Крім того, МОП може бути залучена на будь-якому етапі законотворчого процесу. Це засвідчило потребу в інструменті, який є легкодоступним і актуальним для партнерів МОП незалежно від того, на якому етапі процесу підготовки законодавства до ухвалення парламентом вони перебувають, зокрема навіть ще до розроблення першого проекту закону. Мета цього посібника — задовольнити цю потребу.

3.6 Методологія і строки

1. Початкова фаза

Перш ніж розпочалася робота над цим посібником, департаментам штаб-квартири МОП, компетентним у технічних сферах, охоплених посібником, а також спеціалістам із БЗР, що працюють у представництвах МОП на місцях, було розіслано для консультацій та схвалення концептуальну записку з описом цієї ініціативи. Отримані відгуки засвідчили рішучу підтримку цієї ініціативи та підтвердили потребу в інструменті, який би допоміг партнерам у розробленні законодавства з питань БЗР. Консультації включали семінар, організований у 2017 році, який відвідали спеціалісти з питань реформування трудового права й законодавства з питань БЗР, що представляли як МОП, так і провідні наукові установи.

2. Розроблення плану

План посібника побудований на найважливіших МТН із БЗР та інспекції праці (див. табл. 3), комплексних, основаних на запобіганні законах про БЗР (див. табл. 4) і певних підходах, зокрема підході на базі систем управління (ILO-OSH 2001). План посібника також узгоджений можливою мірою зі структурою бази даних LEGOSH для полегшення комплексного використання цих двох ресурсів.

Таблиця 3. Найважливіші МТН із БЗР та інспекції праці

Конвенції/Протокол	Рекомендації
Конвенція 1981 року про безпеку та здоров'я на роботі (№ 155)	Рекомендація 1981 року щодо безпеки та здоров'я на роботі (№ 164)
Протокол 2002 року до Конвенції 1981 року про безпеку та здоров'я на роботі	
Конвенція 1985 року про служби здоров'я на роботі (№ 161)	Рекомендація 1985 року щодо служб здоров'я на роботі (№ 171)
Конвенція 2006 року основи, що сприяють безпеці та здоров'ю на роботі (№ 187)	Рекомендація 2006 року про основи, що сприяють безпеці та здоров'ю на роботі (№ 197)
Конвенція 1947 року про інспекцію праці (№ 81)	Рекомендація 1947 року щодо інспекції праці (№ 81)
Конвенція 1978 року про адміністрацію праці (№ 150)	Рекомендація 1978 року щодо адміністрації праці (№ 158)

Таблиця 4. Комплексні, основані на запобіганні закони про БЗР

Країна	Законодавчий акт
Австралія	Закон 2011 року про здоров'я та безпеку на роботі
ЄС	Директива Ради 89/391/ЄЕС про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі
Сингапур	Закон 2006 року про безпеку та здоров'я в робочій зоні
Іспанія	Закон 1995 року про запобігання професійним ризикам (№ 31)
Велика Британія	Закон 1974 року про здоров'я та безпеку на роботі й інші питання
Сполучені Штати Америки	Закон 1970 року про безпеку та здоров'я на роботі

3.6.3 Розроблення змісту

До розроблення змісту 12 розділів посібника МОП залучила експертів, науковців та практиків у галузі БЗР. Інформаційне наповнення розділів забезпечувалося на основі: а) кабінетного аналізу наукової літератури, зокрема публікацій за результатами досліджень і звітів національних, регіональних і міжнародних організацій; б) наявних у базі даних LEGOSH відомостей про національне законодавство, які дали змогу здійснити наскрізний аналіз правових норм, що регулюють різні компоненти та їхні елементи; в) коментарів, наданих Комітетом експертів із застосування конвенцій та рекомендацій (КЕЗКР).

3.6.4 Рецензування і затвердження

Посібник був наданий на рецензування фахівцям сторонніх наукових установ зі значним досвідом і знаннями у сфері досліджень та практики щодо БЗР, зокрема з питань політики та законодавства з питань БЗР. Зміст посібника був доопрацьований та відкоригований із урахуванням зауважень і рекомендацій, наданих цими експертами-рецензентами. Крім того, посібник був розісланий для консультацій широкому колу посадових осіб МОП із підрозділів, сфера технічної компетенції яких охоплює теми, розглянуті в посібнику.

4. Як користуватися цим посібником

4.1 Структура

Посібник складається з 12 розділів (1-12), у яких розглядаються основні компоненти комплексного й основаного на запобіганні закону про БЗР. Кожний розділ містить такі підрозділи:

1. Вступ
2. Обговорення обґрунтування відповідного компонента
3. Відповідні МТН
4. Аналіз різних варіантів політики і проєктних рішень (за наявності даних)
5. Приклади положень законодавства і відповідні тенденції
6. Бібліографія/перелік корисних ресурсів (наукова література, публікації, посібники, бази даних тощо) для користувачів, які прагнуть глибше вивчити теми, що обговорюються в посібнику
7. Контрольний перелік запитань, призначений для виявлення проблем і прогалин

Рис. 1. Структура посібника



4.2 Способи використання

Передбачається, що посібник використовуватиметься як ресурс на будь-якому етапі законодавчого процесу країною, яка вирішила розпочати розроблення або реформування закону про БЗР. Водночас, у законодавчому процесі є два моменти, коли використання посібника може бути особливо корисним. Ці моменти висвітлено нижче.

1. Використання посібника на початку процесу розроблення чи реформування законодавства і в разі ухвалення рішення про започаткування реформи законодавства з питань БЗР

У країнах, що не мають закону про БЗР, посібник допоможе партнерам зрозуміти, які саме компоненти слід включити до комплексного, ґрунтованого на запобіганні закону про БЗР, чому вони є важливими і як їх можна було б сформулювати. Він також супроводжує партнерів у законодавчому процесі, сприяючи обґрунтованим дискусіям і дебатам у процесі ухвалення рішень.

Якщо країни планують реформувати чинні закони про БЗР, посібник може слугувати на першому етапі як анотований перелік компонентів і контрольний перелік запитань стосовно законодавчих елементів, що допомагає виявити можливі проблеми, зокрема прогалини в чинному законодавстві, а також отримати настанови щодо їх усунення. Наприкінці кожного розділу посібника наведено контрольний перелік запитань, що сприяє виявленню проблем і прогалин.

2. Використання посібника в процесі реформування законодавства з питань БЗР

За цим сценарієм закон про БЗР уже є, тому країна потребує його перегляду й оновлення й саме на цьому етапі зазвичай звертається до МОП по допомогу. У цій ситуації проєкт закону вже підготовлений, і партнери, як правило, хочуть оцінити його на предмет відповідності МТН і порівняння з аналогічними законами інших країн. Найчастіше країни шукають зразки «належної практики» або приклади законів, у яких урегульовано конкретні питання, що викликають занепокоєння. Знову-таки, посібник допомагає партнерам узяти участь у такому оцінюванні завдяки наявності в ньому анотованого плану компонентів і контрольних переліків запитань щодо законодавчих елементів, що сприяє виявленню аспектів, які можуть викликати занепокоєння, застарілих положень і прогалин у їхніх проєктах законів про БЗР. Посібник міг би також бути корисним у випадках, коли в розробників закону чи членів тристороннього консультативного комітету є запитання про якнайкращий метод вирішення якогось технічного питання або якщо є розбіжності в думках про те, як саме слід вирішувати таке питання.

Якщо країна звертається до МОП по допомогу, посадові особи МОП можуть також використовувати посібник для підготовки технічних записок Міжнародного бюро праці стосовно проєкту закону. Коли дають змогу обставини, співробітник МОП повинен ознайомити відповідних осіб із посібником і порядком його використання та сприяти його використанню. Це забезпечить розуміння партнерами запланованого способу використання посібника й того, як він може допомогти їм упродовж усього законодавчого процесу. 12 розділів посібника допомагають співробітнику МОП оптимально організувати дискусії на конкретні теми й забезпечити, щоб у дискусіях були враховані всі критичні моменти. Зміст посібника дає змогу співробітнику МОП пояснити, чому конкретний компонент або законодавчий елемент є важливим, і показати на прикладі, як його можна трансформувати в конкретні положення закону. Співробітник МОП матиме можливість підтримати дискусії стосовно переваг і недоліків різних варіантів політики й надати приклади того, як країни вирішили ці питання, на основі наведеної в посібнику інформації.

4.3 Основні етапи законодавчого процесу

Законодавчі процеси в країнах є різними. Основні етапи цього процесу залежать від форми державного управління в країні, визначеної її конституцією та законодавством. Попри відмінності є низка основних етапів, які зазвичай присутні в законодавчих процесах більшості країн. У табл. 5 ці основні етапи представлені у формі можливої логічної послідовності, після чого наведено стислий опис кожного етапу, щоб користувачі могли зрозуміти, на якому етапі цього процесу посібник може бути корисним ресурсом. Ця таблиця не відображає «стандартний» законодавчий процес, тому що в кожній країні він має свої особливості.

Таблиця 5. Основні етапи законодавчого процесу



Джерело: МОП, Семінар із питань реформування законодавства з питань праці, 2017.

1. Підготовчий/початковий етап

Якщо ухвалено рішення про розроблення нового закону чи реформування чинного закону, слід здійснити відповідну підготовку. Законодавчий процес може бути ініційовано за різних обставин і цілою низкою суб'єктів. Якщо цей процес започатковано, можна розробити план дій, у якому буде визначено, зокрема, хто буде залучений до реалізації етапів ухвалення політичних рішень і розроблення проєкту, яку інформацію і дані необхідно зібрати для обґрунтування політичних рішень і власне проєкту закону, в які строки має бути розроблений початковий проєкт і з ким проводитимуться консультації.

Важливо, щоб під час підготовчого етапу партнери ретельно проаналізували й обговорили запропонований законопроект, який подаватиметься, зокрема оцінили економічні, соціальні та екологічні наслідки, що можуть бути спричинені запропонованою реформою законодавства, здатність держави забезпечити реалізацію таких пропозицій з урахуванням стану БЗР у країні, включно з інфраструктурою БЗР і неформальною економікою, здатність носіїв обов'язків додержуватися такого законодавства (на ММСП), потенційні недоліки цього законодавства й можливі альтернативи. Ці міркування можуть мати певну вагу не тільки на підготовчому етапі, а й на інших етапах законодавчого процесу.

2. Етап розроблення концепції/формування політики

На цьому етапі особи, які формують політику: а) встановлюють цілі законодавчого процесу; б) виявляють проблеми і труднощі, які вони мають усунути, і цілі, яких вони хочуть досягти; в) аналізують законодавчі та незаконодавчі варіанти політики та рішення, які могли б допомогти їм усунути виявлені проблеми і труднощі; г) оцінюють витрати та вигоди різних варіантів політики (зокрема утримання від будь-яких заходів). За підсумками цієї роботи вищезгадані особи вирішують, які варіанти політики є найбільш доречними в цьому контексті й за цих обставин.

3. Етап розроблення проєкту закону

Після того, як ухвалено політичні рішення, починається розроблення проєкту закону. Це можна робити в структурований та систематизований спосіб, упорядкувавши процес розроблення проєкту таким чином: спочатку розробляється план закону, а потім ухвалені політичні рішення трансформуються в конкретні закономірності.

Аналіз варіантів політики, ухвалення рішень і розроблення проєкту закону часто відбуваються одночасно шляхом поступового обміну думками між розробниками політики й авторами проєкту закону, якщо ці функції виконують різні люди. Отже, у законодавчому процесі можуть мати місце неодноразові переходи туди й назад між етапом формування політики та етапом розроблення проєкту.

4. Етап опрацювання Парламентом

Парламентський етап починається після того, як проєкт закону розроблено. Відповідні процедури в різних країнах знову-таки мають свої особливості. Цей етап передбачає проведення слухань і дебатів та внесення парламентом змін до проєкту закону, результатом чого стає ухвалення нового закону і (або) реформування чинного законодавства.

5. Етап імплементації

Етап імплементації в широкому сенсі охоплює всі заходи, які необхідно здійснити після ухвалення закону і введення його в дію. Це, зокрема: а) створення необхідних організаційних можливостей та ресурсів для застосування і забезпечення додержання нового законодавства; б) розроблення і видання технічних стандартів та настанов, потрібних для імплементації закону; в) формування стратегій, необхідних для забезпечення додержання ухваленого закону; г) забезпечення наявності механізмів урегулювання спорів і судових механізмів; д) моніторинг і оцінювання впливу та ефективності нового закону.

Цей посібник охоплює переважно підготовчий/початковий етап, етап розроблення концепції/формування політики та етап розроблення проєкту закону.

Консультації з зацікавленими сторонами

Критично важливим для успішної реалізації будь-якої політичної та законодавчої ініціативи є активне залучення державних органів усіх рівнів, соціальних партнерів та інших зацікавлених сторін, на які впливатимуть нові або реформовані політичні та законодавчі акти. Консультації в ідеалі слід проводити на всіх етапах процесу формування політики та створення закону, починаючи завчасно, ще до того, як буде ухвалено рішення щодо законодавчого процесу.

Проведення консультацій із соціальними партнерами – одна з вимог МТН. Корисною може бути також ширша консультація, до якої залучаються громадянське суспільство та інші відповідні організації. Складання переліку всіх зацікавлених суб'єктів і розроблення плану проведення консультацій матиме важливе значення для забезпечення ефективної взаємодії. Консультації зазвичай відбуваються через національний тристоронній комітет із БЗР, якщо такий орган є. Як варіант, можна створити комітети або робочі групи спеціально для цієї цілі.

Таблиця 6. Орієнтовний перелік відповідних зацікавлених сторін

Відповідні зацікавлені сторони

- відповідні державні органи як національного, так і місцевого/провінційного рівнів (зокрема з таких питань, як праця, соціальне забезпечення, охорона здоров'я, фінанси, освіта й зайнятість, і в таких галузях економіки, як сільське господарство, будівництво, гірничодобувна промисловість, портове господарство, рибальство тощо)
- правозастосовні органи (зокрема служба інспекції праці) та судові інстанції
- організації роботодавців і працівників
- спеціалісти МОП, відряджені до представництв МОП у країнах у межах реагування на прохання щодо надання допомоги
- неурядові організації та організації, предметом діяльності та сферою компетенції яких є сфера БЗР, наприклад, об'єднання фахівців у галузі БЗР та приватні страхові компанії
- експерти з науково-дослідної діяльності
- громадські діячі та громадські організації

5. Умовні позначення

У посібнику використовуються піктограми, які допомагають читачам працювати з ним. Цими піктограмами візуально позначені МТН, приклади, корисні ресурси, визначення тощо. Ці піктограми, використовувані в усьому тексті посібника, наведені нижче в таблиці.



Визначення

Міжнародні трудові норми



Варіанти політики / Проєктні рішення / Прийоми законодавчої техніки



Приклад із практики країн



Запитання для обговорення



Важливо



Корисні ресурси



Контрольний перелік запитань

