

Узгодження українського законодавства з європейською нормативно-правовою базою з безпеки і гігієни праці: ключові питання



Антоніу Сантуш,

менеджер проекту
Європейського Союзу та
Міжнародної організації праці
(ЄС-МОП)

Нещасні випадки, пов'язані з роботою, та професійні захворювання спричиняють вкрай руйнівні наслідки не лише для потерпілих та їхніх сімей, зокрема через страждання і фінансовий тягар, а й для роботодавців і держав. За оцінкою Richthofen (2002), спричинені ними прямі витрати у Європейському Союзі (ЄС) становлять майже **26 млрд євро**, а за розрахунками МОП, річний обсяг витрат через нещасні випадки, пов'язані з роботою, та професійні захворювання сягає **1200 млрд дол. США**, а це майже **4% світового ВВП** (Hämäläinen et al., 2009; Takala, 2005; Takala et al., 2014).

Європейське агентство з безпеки та гігієни праці (EU-OSHA), ґрунтуючись на даних, зібраних у державах-членах ЄС, оцінило втрати внаслідок нещасних випадків, пов'язаних з роботою, та професійних захворювань у розмірі від **0,4% до 4% відповідного ВВП**. З іншого боку, за оцінкою Інспекції з питань охорони здоров'я та безпеки праці (HSE), загальні витрати через нещасні випадки, пов'язані з роботою, та професійні захворювання у Великій Британії за 2013–2014 роки (не тільки супутні фінансові видатки, а й гуманітарні витрати) сягнули близько **18,1 млрд євро** (HSE, 2015).

Наслідки нещасних випадків, пов'язаних з роботою, та професійних захворювань спонукали розробників політик усього світу вживати заходів для заохочення покращення стану безпеки та охорони здоров'я працівників і запобігання настанню таких випадків і захворювань. **Як результат, міжнародна**

Тези

1. Як міжнародна спільнота долучилася до зусиль щодо заохочення БГП й запобігання настанню нещасних випадків, пов'язаних з роботою
2. Національний профіль з безпеки та гігієни праці
3. Завдання, поставлені перед Україною у процесі наближення до європейського законодавств з БГП



спільнота долучилася до зусиль на міжнародному, регіональному, національному і місцевому рівнях задля заохочення безпеки та гігієни праці й запобігання в такий спосіб настанню нещасних випадків, пов'язаних з роботою.

Зусилля докладаються:

- у рамках міжнародних організацій (як-от Організація Об'єднаних Націй (ООН), Міжнародна організація праці (МОП), Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) та Європейського Союзу (ЄС);
- за допомогою двосторонніх, багатосторонніх і тристоронніх переговорів та консультацій між різними зацікавленими сторонами (зокрема, між урядами, репрезентативними об'єднаннями роботодавців і працівників та представниками громадянського суспільства).

Результати міжнародної діяльності задля заохочення безпеки та гігієни праці й запобігання в такий спосіб настанню нещасних випадків, пов'язаних з роботою:

- втілюються у міжнародних настановах, нормах і стандартах переважно у формі міжнародних договорів, пактів, декларацій, хартій, конвенцій та директив співтовариства, імплементація яких сприяє поліпшенню безпеки та гігієни праці і, як наслідок, зменшенню кількості нещасних випадків, пов'язаних з роботою, та професійних захворювань (Alli, 2008; European Parliament, 2015; ILO, 2007);
- відображають розуміння того, що неналежні умови праці щодо безпеки та гігієни безперечно знижують продуктивність і конкурентоспроможність, оскільки нещасні випадки, пов'язані з роботою, та професійні захворювання спричиняють прямий та непрямий негативний вплив на життя працівників, їхніх сімей та роботодавців, тоді як безпечна і здорова праця, навпаки, має значні позитивні наслідки для продуктивності та конкурентоспроможності підприємств і самих країн (Європейський парламент, 2015; МОП, 2007).

Відсутність високого рівня безпеки та охорони здоров'я працівників може спричиняти відсутність на роботі через нещасні випадки, пов'язані з роботою, та професійні захворювання, які призводять до стійкої непрацездатності, що з точки зору соціально-економічних витрат, які часто позначаються на відповідних системах соціального забезпечення і державних фінансах, значно впливає на ситуацію в державах-членах ЄС (Європейський парламент, 2015).

Нормативно-правова база ЄС у сфері безпеки і гігієни праці (далі — БГП) побудована в основному шляхом транспонування до національної нормативно-правової бази держав-членів ЄС положень, цілей, принципів і норм, закладених у директивах ЄС з мінімальних вимог БГП. Директиви ЄС у сфері БГП спрямовані, передусім, на гармонізацію умов безпеки та гігієни праці на рівні ЄС з метою забезпечити належну сумісність економічного і соціального прогресу шляхом запровадження мінімальних вимог до безпеки та гігієни праці, уникаючи при цьому негативного впливу конкуренції в ЄС на безпеку і здоров'я працівників.

У європейській нормативно-правовій базі з БГП особливе місце належить Директиві 89/391/ЄЕС Ради Європейських співтовариств «Про запровадження заходів, що сприяють поліпшенню безпеки і гігієни праці працівників на виробництві» від 12 червня 1989 р. про впровадження заходів для заохочення вдосконалень у сфері безпеки і охорони здоров'я працівників під час роботи (далі — Директива 89/391/ЄЕС).

Директива 89/391/ЄЕС створює європейську нормативно-правову базу для заохочення БГП на робочих місцях, яку часто розуміють як обов'язкову систему управління БГП (СУБГП) для держав-членів ЄС (Karageorgiou et. al., 2000; Walters, 2002).

Оскільки працівники на своїх робочих місцях можуть перебувати під впливом небезпечних факторів, і поширеність нещасних випадків, пов'язаних з роботою, та професійних захворювань залишається високою, **Рада вирішила, що слід уживати запобіжних заходів, щоб гарантувати безпеку і здоров'я працівників та забезпечити більш високий рівень захисту шляхом запровадження мінімальних вимог щодо БГП на всій території ЄС.**

Директива Європейської Ради 89/391/ЄЕС визначає:

- принципи:
 - запобігання професійним ризикам¹;

¹ Загальні принципи запобігання, викладені у п. 2 ст. 6 рамкової директиви, передбачають такі заходи: уникнення ризиків; оцінка ризиків, яких не можна уникнути; усунення небезпек у їх джерелах; врахування людського фактору під час роботи; адаптація до технічного прогресу; заміна небезпечного на безпечне або менш небезпечне; розробка загальної політики запобігання, що охоплює техніку, організацію та умови праці, соціальні відносини та вплив чинників, пов'язаних з виробничим середовищем; надання заходам колективного захисту пріоритету над заходами індивідуального захисту; належний інструктаж працівників (Європейська Рада, 1989).

- безпеки і охорони здоров'я;
- усунення факторів ризику і нещасних випадків;
- практики інформування, навчання, консультацій та забезпечення участі працівників;
- обов'язки роботодавців і працівників стосовно реалізації цих принципів:

Директива Європейської Ради 89/391/ЄЕС включає	
Обов'язки роботодавця	– неможливість перекладення на інших відповідальності за безпеку та здоров'я працівників у всіх аспектах, пов'язаних з роботою, проведення оцінки ризиків та запобігання їм; – інформування і навчання; – забезпечення необхідної організації внутрішніх або зовнішніх служб БГП та надання відповідних засобів; – вжиття необхідних заходів задля організації першої допомоги, боротьби з пожежами та евакуації працівників з приміщень; – консультації з працівниками; – забезпечення відповідних медичних оглядів працівників
Обов'язки працівника	– турбота про власну безпеку і здоров'я, а також про безпеку і здоров'я осіб, на яких можуть вплинути його дії; – правильне використання виробничого обладнання і засобів індивідуального захисту; – співпраця з роботодавцем та іншими працівниками

На додаток до рамкової Директиви 89/391/ЄЕС, нормативно-правова база ЄС у сфері БГП включає близько 30 окремих директив, які зосереджені на конкретних аспектах БГП і забезпечують адаптацію принципів цієї рамкової директиви до конкретних завдань (наприклад, ручного переміщення вантажів), конкретних небезпечних факторів (наприклад, впливу небезпечних речовин або фізичних чинників), конкретних підприємств і галузей (наприклад, тимчасових будівельних майданчиків, гірничодобувної промисловості, риболовних суден), конкретних груп працівників (наприклад, вагітних жінок, жінок, які нещодавно народили і годують груддю, молодих працівників, працівників із фіксованим строком працевлаштування), певних аспектів роботи (наприклад, організації робочого часу)².

² Серед цих директив варто виділити наступні: 89/654/ЄЕС про вимоги до робочих зон; 89/656/ЄЕС про засоби індивідуального захисту; 90/269/ЄЕС про ручне переміщення вантажів; 90/270/ЄЕС про роботу з екранними пристроями; 91/322/ЄЕС, 98/24/ЄС і 2000/39/ЄС про вплив хімічних речовин; 91/383/ЄЕС про працівників з фіксованим строком працевлаштування або тимчасовим працевлаштуванням; 92/29/ЄЕС про лікування на борту суден; 92/57/ЄЕС про тимчасові або мобільні будівельні майданчики; 92/58/ЄЕС про знаки безпеки та (або) гігієни; 92/85/ЄЕС про вагітних працівниць; 92/91/ЄЕС про підприємства, що видобувають мінеральну сировину через свердловини; 92/104/ЄЕС про гірничодобувні підприємства; 93/103/ЄС про роботи на борту риболовних суден; 94/33/ЄС про молодих працівників; 1999/92/ЄС про безпеку у вибухонебезпечних середовищах; 2000/39/ЄС, 2006/15/ЄС та 2009/161/ЄС про індикативні граничні значення професійної експозиції; 2000/54/ЄС про вплив біологічних агентів на робочому місці; 2002/44/ЄС про вплив механічної вібрації; 2003/10/ЄС про вплив шуму; 2004/37/ЄС про канцерогени та мутагени на робочому місці; 2006/25/ЄС про вплив штучної оптичної радіації; 2009/104/ЄС про використання робочого обладнання; 2009/148/ЄС про вплив азбесту на робочому місці; 2010/32/ЄС про запобігання травмам від гострих предметів у лікарнях та інших закладах охорони здоров'я; 2013/35/ЄС про вплив електромагнітних полів; 2013/59/Євратом про захист від іонізуючої радіації.

Згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, Україна докладає значних зусиль для узгодження свого національного законодавства з європейськими та міжнародними трудовими нормами й передовою практикою в царині БГП.

**Розпорядження
КМУ
№ 989-р
від 12 грудня
2018 р.**

Затверджено Концепцію реформування системи управління охороною праці в Україні, а також відповідний план заходів³.

«Національний профіль з безпеки та гігієни праці. Україна» (ILO, 2018a)⁴, що був схвалений соціальними партнерами та урядовими органами, відображає широкий консенсус щодо необхідності реалізації наведених у ньому рекомендацій.

Більше того, **Україна вже наблизилася своє національне законодавство до низки директив ЄС із БГП**, зокрема таких:

- Директива 2009/104/ЄС Європейського парламенту і Ради від 16 вересня 2009 р. стосовно мінімальних вимог щодо безпеки та здоров'я під час використання робочого обладнання працівниками при здійсненні професійної діяльності (наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Вимог безпеки та захисту здоров'я під час використання виробничого обладнання працівниками» від 28 грудня 2017 р. № 2072);
- Директива Ради 92/57/ЄЕС від 24 червня 1992 р. про виконання мінімальних вимог щодо безпеки і захисту здоров'я на тимчасових або таких, що змінюють своє місце, будівельних майданчиках (наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Мінімальних вимог з охорони праці на тимчасових або мобільних будівельних майданчиках» від 23 червня 2017 р. № 1050);
- Директива Ради 89/656/ЄЕС від 30 листопада 1989 р. про мінімальні вимоги безпеки і охорони здоров'я під час використання працівниками засобів індивідуального захисту на робочому місці (наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Мінімальних вимог безпеки і охорони здоров'я при використанні працівниками засобів індивідуального захисту на робочому місці» від 29 листопада 2018 р. № 1804);
- Директива Ради 90/270/ЄЕС від 29 травня 1990 р. про мінімальні вимоги безпеки та здоров'я під час роботи з екранними пристроями (наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Вимог щодо безпеки та захисту здоров'я працівників під час роботи з екранними пристроями» від 14 лютого 2018 р. № 207);
- Директива Ради 92/104/ЄЕС від 3 грудня 1992 р. про мінімальні вимоги щодо поліпшення безпеки і захисту здоров'я працівників гірничодобувних підприємств з підземним і відкритим способами видобування (наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Вимог щодо безпеки та захисту здоров'я працівників видобувних підприємств з підземним і відкритим способами видобування» від 2 липня 2018 р. № 943).

³ У затвердженій Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні враховано ключові рекомендації, наведені у звіті проекту ЄС-МОП «Настанови і рекомендації до Концепції реформування національної системи запобігання професійним ризикам і заохочення безпеки та гігієни праці» (ILO, 2017), див. за посиланням: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/projectdocumentation/wcms_618934.pdf.

⁴ Див. за посиланням: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/meetingdocument/wcms_627038.pdf.

Наразі розробляється ще низка правових актів, спрямованих на транспонування інших директив ЄС, або вже розпочато процес погодження цих актів.

На сьогодні ведеться розробка правових актів щодо транспонування:

- Директиви Ради 89/391/ЄЕС від 12 червня 1989 р. про впровадження заходів для заохочення вдосконалень у сфері безпеки і охорони здоров'я працівників під час роботи;
- Директиви Ради 92/91/ЄЕС від 3 листопада 1992 р. про мінімальні вимоги для поліпшення безпеки та охорони здоров'я працівників у видобувних галузях, що використовують буріння;
- Директиви Ради 89/654/ЄЕС від 30 листопада 1989 р. про мінімальні вимоги стосовно безпеки і охорони здоров'я на робочому місці;
- Директиви Ради 92/58/ЄЕС від 24 червня 1992 р. про мінімальні вимоги до забезпечення позначень безпеки та/або гігієни на робочому місці.

Попри зазначені здобутки, **у процесі розвитку українського законодавства з БГП залишається низка істотних проблем, які потрібно вирішити**, адже вони можуть зашкодити якості, рівню та стабільності узгодження національного законодавства з нормативно-правовою базою ЄС із БГП (ILO, 2019). Зокрема, поточний процес наближення зосереджений переважно на імплементації окремих директив, а не на транспонуванні загальної архітектури законодавства ЄС із БГП, починаючи з узгодження з «парасольковою» рамковою Директивою з БГП 89/391/ЄЕС⁵ (ILO, 2019, 2018b). До того ж, **у поточному процесі наближення не враховуються зв'язки та взаємовідносини між директивами ЄС із БГП і не забезпечується застосування єдиної термінології** (ILO, 2019, 2018b).

Важливо!

Інспектори праці в Україні за законом і на практиці мають бути наділені засобами, можливостями та повноваженнями, необхідними для ефективного виконання ними своїх обов'язків, як передбачено у конвенціях МОП №№ 81 і 129 (ILO, 2018c).

Правові акти, за допомогою яких здійснюється транспонування директив ЄС із БГП (накази Міністерства соціальної політики), не мають достатньої правової сили для забезпечення ефективності та сталості, на відміну від випадку, якщо б вони були законами, прийнятими парламентом, або постановами Кабінету Міністрів України (ILO, 2019, 2018b).

⁵ Поширюється на всі галузі діяльності (як державної, так і приватної) і на всі сфери, охоплені окремими директивами, без шкоди для більш вимогливих і (або) конкретних положень цих окремих директив, а також без шкоди для чинних або майбутніх національних норм і норм співтовариства, які є більш сприятливими для захисту безпеки і здоров'я працівників на роботі.

Важливі
завдання

У процесі наближення до європейського законодавств з БГП (ILO, 2019, 2018b) перед Україною стоять такі завдання:

- перехід від наявного низькорівневого підходу до БГП, заснованого на неминучості ризиків і, відповідно, вжитті відшкодувальних і коригувальних заходів, спрямованих на компенсацію та захист безпеки і здоров'я працівників, до високорівневого і проактивного підходу на основі управління ризиками, що спрямоване на запобігання та поліпшення стану безпеки і здоров'я працівників;
- перехід від підходу, заснованого переважно на охороні праці, до більш цілісного підходу, що передбачає інтеграцію безпеки праці з гігієною праці;
- спрощення правової бази з БГП переважно шляхом зменшення кількості чинних правових актів та їх об'єднання;
- поширення на всіх працівників обов'язків роботодавців із БГП (наприклад, інформування, навчання, консультації, нагляд за станом здоров'я, безкоштовне забезпечення ЗІЗ тощо), які наразі діють стосовно працівників, зайнятих на роботах зі шкідливими та небезпечними умовами праці та пов'язаних із забрудненням або несприятливими погодними умовами;
- запровадження принципу відповідальності роботодавців, що не може перекладатися на інших осіб, за забезпечення безпеки та здоров'я працівників у всіх аспектах, пов'язаних з роботою, з тим, щоб обов'язки з БГП, юридично покладені на інших осіб, не звільняли роботодавців від цієї відповідальності;
- запровадження обов'язку роботодавців уживати (і постійно коригувати з урахуванням змінюваних обставин) заходи, необхідні для забезпечення безпеки і охорони здоров'я працівників, у тому числі щодо запобігання професійним ризикам, їх оцінювання, консультацій з працівниками та участі працівників, нагляду за станом здоров'я, інформування, навчання і консультування, а також забезпечення необхідної організації та засобів з суворим дотриманням послідовних та ієрархічних загальних принципів запобігання⁶;
- забезпечення поширення сфери дії національного законодавства з БГП на всі галузі діяльності приватного, державного, кооперативного і соціального секторів, а також на всіх роботодавців⁷ і працівників⁸ за винятком певних особливих галузей державної служби та домашніх працівників;

⁶ Викладено в статті 6 Директиви 89/391/ЄЕС.

⁷ Включно з неприбутковими юридичними особами і самозайнятими особами з одним або кількома працівниками, за винятком конкретних директив, орієнтованих на конкретні галузі (як-от будівництво, видобувна промисловість або робота на борту риболовних суден).

⁸ Зокрема, на самозайнятих працівників; фахівців-практиків; учнів, стажерів та інших осіб, яких можна вважати такими, що проходять професійне навчання; на адміністраторів, директорів, менеджерів і осіб, які вважаються такими, без трудового договору, але з оплатою цієї діяльності; і на випадки, коли одна особа працює на іншу без офіційних відносин «працівник-роботодавець», де слід вважати, що надавач роботи перебуває в економічній залежності від вигодонабувача цієї діяльності; а також на працівників, які перебувають у трудових правовідносинах, але не мають формального чи письмового трудового договору, як-от повністю чи частково незадекларовані працівники (наприклад, фіктивні самозайняті особи, фіктивні надавачі послуг або особи з так званими «цивільно-правовими договорами»).

- узгодження української системи інспекції праці з міжнародними трудовими нормами та передовою практикою, зокрема з конвенціями МОП «Про інспекцію праці у промисловості й торгівлі» 1947 р. № 81 і «Про інспекцію праці в сільському господарстві» 1969 р. № 129 (далі — Конвенції МОП № 81 і № 129).

Поліпшення умов праці в Україні фактично потребує наявності не тільки досконалої та сучасної правової бази, а й системи, яка забезпечує застосування і дотримання нормативних актів. ■

Список рекомендованої літератури для глибокого вивчення теми

1. Alli, B.O., 2008. Fundamental principles of occupational health and safety, 2nd ed. International Labour Office, Geneva.
2. European Council, 1989. Directive No. 89/391/EEC, of 12 June 1989, concerning the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work. Off. J. Eur. Communities 183/1-183/8.
3. European Parliament, 2015. Resolution No. 2015/2107(INI), of 25 November 2015, on the EU Strategic Framework on Health and Safety at Work 2014-2020.
4. Härmäläinen, P., Leena Saarela, K., Takala, J., 2009. Global trend according to estimated number of occupational accidents and fatal work-related diseases at region and country level. J. Safety Res. 40, 125–39. doi:10.1016/j.jsr.2008.12.010
5. HSE, 2015. Costs to Britain of workplace fatalities and self-reported injuries and ill health, 2013/2014. Health and Safety Executive, London.
6. ILO, 2019. EU Directives and Reform of OSH and Labour Relations' Legislation — White Paper. International Labour Office, Geneva, Switzerland, Geneva, Switzerland.
7. ILO, 2018a. National occupational safety and health profile of Ukraine. International Labour Office, Geneva, Switzerland.
8. ILO, 2018b. Brief notes on the main aspects of the alignment between Ukrainian national legislation and selected EU directives. International Labour Office, Geneva, Switzerland.
9. ILO, 2018c. Ukrainian Labour Inspection Legal Framework — Analysis and Recommendations. International Labour Office, Geneva, Switzerland.
10. ILO, 2017. Guidelines and recommendations to the concept on the reform of the national system for occupational risk prevention and promotion of occupational safety and health in Ukraine. International Labour Office, Geneva, Switzerland.
11. ILO, 2007. Safe and healthy workplaces — Making decent work a reality. International Labour Office, Geneva, Switzerland.
12. Karageorgiou, A., Jensen, P.L., Walters, D., Wilthagen, T., 2000. Risk assessment in four Member States of the European Union, in: Frick, K., Jensen, P.L., Quinlan, M., Wilthagen, T. (Eds.), Systematic Occupational Safety and Health Management: Perspectives on an International Development. Pergamon, Amsterdam.
13. Richthofen, W. Von, 2002. Labour Inspection: a guide to the profession. International Labour Office, Geneva.
14. Takala, J., 2005. Introductory Report: Decent Work — Safe Work. International Labour Office, Geneva.
15. Takala, J., Härmäläinen, P., Saarela, K.L., Yun, L.Y., Manickam, K., Jin, T.W., Heng, P., Tjong, C., Kheng, L.G., Lim, S., Lin, G.S., 2014. Global estimates of the burden of injury and illness at work in 2012. J. Occup. Environ. Hyg. 11, 326–37. doi:10.1080/15459624.2013.863131
16. Walters, D. (Ed.), 2002. Regulating Health and Safety Management in the European Union — A Study of the Dynamics of Change. Presses Interuniversitaires Européennes, Brussels.

Підготовлено редакцією за матеріалами Антоніу Сантуша