



Проект фінансується
Європейським Союзом



Проект виконується
Міжнародною організацією праці



Проект ЄС-МОП
ЗМІЦНЕННЯ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРАЦІ
З МЕТОЮ ПОКРАЩЕННЯ УМОВ ПРАЦІ І ПОДОЛАННЯ
НЕЗАДЕКЛАРОВАНОЇ ПРАЦІ

Директиви ЄС та реформування законодавства України з БГП і трудових відносин

Біла книга

Січень 2019 р.



Проект фінансується
Європейським Союзом



Проект виконується
Міжнародною організацією праці

Проект ЄС-МОП
ЗМІЦНЕННЯ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРАЦІ
З МЕТОЮ ПОКРАЩЕННЯ УМОВ ПРАЦІ І ПОДОЛАННЯ НЕЗАДЕКЛАРОВАНОЇ ПРАЦІ

Директиви ЄС та реформування законодавства України з БГП і трудових відносин *Біла книга*

Січень 2019 р.

Цей документ підготовлено за підтримки Європейського Союзу. Його зміст не відображає офіційної точки зору Європейського Союзу. За інформацію та відображені погляди відповідають виключно їх автори.

Найменування, які використовують у публікаціях МБП, відповідають практиці ООН, а подані в них матеріали не означають відображення будь-якої точки зору Міжнародного бюро праці на легальний статус країни, регіону чи території або їх влади, а також демаркації їхніх кордонів.

За погляди, відображені в опублікованих авторських статтях, дослідженнях та в інших матеріалах, відповідають виключно їхні автори, а публікація не означає погодження з цими поглядами з боку Міжнародного бюро праці.

Посилання на найменування фірм чи комерційних продуктів або процесів не означає їх схвалення з боку Міжнародного бюро праці, відсутність згадування певної фірми, комерційного продукту чи процесу не свідчить про їх несхвалення.

Січень 2019 р.

Зміст

Зміст	3
Перелік скорочень.....	5
Передмова	7
Вступ.....	9
Частина I. Засади безпеки та гігієни праці (БГП)	11
1. Контекст БГП і розвитку	11
1.1. Глобалізація.....	11
1.2. Якість і навколишнє середовище.....	11
1.3. Людські ресурси.....	12
1.4. Нещасні випадки, пов'язані з роботою, та професійні захворювання.....	13
1.5. Соціальний діалог	14
1.6. Деякі відомості про регулювання БГП у минулі роки	15
2. Характеристики європейської нормативно-правової бази з БГП.....	17
2.1. Визначення державної політики	17
2.2. Структура нормативно-правової бази: виведення безпечної продукції на ринок....	17
2.3. Основи правових рамок з БГП.....	18
2.4. Короткий виклад основних прогалин в українській нормативно-правовій базі з БГП 20	
3. Нормативно-правова база з БГП: організаційна ефективність.....	21
3.1. Сфера дії та предмет	21
3.2. Обов'язок роботодавця щодо запобігання	22
3.3. Служби профілактики в галузі БГП	24
3.4. Нагляд за здоров'ям працівників	24
3.5. Організаційна ефективність, ключові сторони та участь працівників.....	25
3.6. Координація діяльності третьої сторони	26
3.7. Права і обов'язки працівників	27
3.8. Короткий виклад основних прогалин в українській нормативно-правовій базі з БГП 28	
4. Директиви ЄС із БГП для імплементації	31
4.1. Окремі директиви з БГП.....	31
4.2. Короткий виклад основних прогалин в українській нормативно-правовій базі з БГП щодо окремих директив	33
5. Ретроспективна оцінка законодавства ЄС із БГП.....	35
5.1. Фахівці з БГП	36
5.2. Сторонні надавачі послуг із БГП	37
5.3. Представники працівників із питань БГП.....	40

5.4. Відступи та перехідні періоди	41
Частина II. Трудові відносини	43
1. Трудові відносини /директиви ЄС для імплементації	43
2. Трудові правовідносини	44
3. Обов'язок роботодавця інформувати працівників	45
4. Рівність між чоловіками та жінками у галузі праці та занять.....	46
Частина III. Система інспекції праці	49
Частина IV. Рекомендації.....	53
1. Стратегічні заходи	53
2. Законодавчі заходи	54
3. Оперативні заходи	59
Частина V. Дорожня карта.....	61
Висновки.....	65
Література.....	66

Перелік скорочень

БС	Британський стандарт
ЄСп	Європейське Співтовариство
ЄЕС	Європейське економічне співтовариство
ЄС	Європейський Союз
EUOSHA	Європейське агентство з безпеки та гігієни праці
МОП	Міжнародна організація праці
ІСО	Міжнародна організація із стандартизації
НСЗ	Національна служба здоров'я
НСПП	Національна служба посередництва і примирення
ГП	Гігієна праці
БГП	Безпека та гігієна праці
ЗІЗ	Засоби індивідуального захисту
ЄЕА	Єдиний європейський акт
Держпраці	Державна служба України з питань праці
ВООЗ	Всесвітня організація охорони здоров'я

Передмова

Ця «біла книга» реформ, необхідних для створення правових рамок на основі законодавства ЄС щодо низки питань з БГП і трудових відносин, покликана висвітлити способи, в які Україна може узгодити своє законодавство з міжнародними трудовими нормами (МТН) і нормативно-правовою базою та передовою практикою ЄС із безпеки та гігієни праці (БГП) і трудових відносин. Вона складена на основі огляду і опису шляхів, якими держави-члени ЄС транспонували та впровадили відповідні директиви ЄС, а також на аналізі їх можливих варіантів дій, практики та відповідних результатів.

Головну увагу приділено Рамковій директиві ЄС із БГП –Директиві Ради 89/391/ЄЕС від 12 червня 1989 р. про встановлення заходів із заохочення поліпшення охорони здоров'я та безпеки праці працівників. Ця директива опирається на цілісний підхід без застосування детальних приписів/інструкцій щодо до запобігання всім професійним ризикам, які можуть виникати у зв'язку з діяльністю роботодавців усіх галузей (як державних, так і приватних) і які можуть впливати як на їхніх працівників, так і на третіх осіб.

«Білу книгу» підготовлено в рамках Проекту МОП «Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці і подолання незадекларованої праці», фінансованого Європейським Союзом, при цьому дуже корисними для її підготовки були документи, напрацьовані за підтримки Проекту раніше.

Так, проведено аналіз ступеня відповідності національних норм рамковій Директиві Ради 89/391/ЄЕС, Директиві Ради 89/391/ЄЕС від 12 червня 1989 р. про встановлення заходів із заохочення поліпшення охорони здоров'я та безпеки праці працівників, Директиві Ради 89/654/ЄЕС від 30.11.1989 р. про мінімальні вимоги стосовно безпеки і охорони здоров'я на робочому місці; Директиві Європейського Парламенту і Ради 2009/104/ЄС від 16.09.2009 р. щодо мінімальних вимог до безпеки та охорони здоров'я при використанні працівниками робочого обладнання на роботі; Директиві Ради 89/656/ЄЕС від 30.11.1989 р. про мінімальні вимоги безпеки і охорони здоров'я при використанні працівниками засобів індивідуального захисту на робочому місці; Директиві Європейського Парламенту і Ради 2003/88/ЄС від 04.11.2003 р. про деякі аспекти організації робочого часу; Директиві Ради 91/533/ЄЕС від 14.10.1991 р. про обов'язокроботодавця інформувати працівників про умови, застосовні до контракту або трудовихправовідносин.

Опис впливу можливих варіантів політики підготовлено відповідно до судової практики Суду Європейського Союзу, а також з урахуванням оцінювальних досліджень, проведених на доручення Європейської Комісії.

Законодавство Європейського Союзу з БГП ураховує факт ратифікації державами-членами ЄС міжнародних трудових норм щодо державної політики з БГП. Це, зокрема, такі конвенції МОП: Конвенція 1981 р. про безпеку та гігієну праці (№ 155); Конвенція 1985 р. про служби гігієни праці (№ 161); Конвенція 2006 р. про основи, що сприяють безпеці та гігієні праці (№ 187); Конвенція 1947 р. про інспекцію праці (№ 81); Конвенція 1969 р. про інспекцію праці в сільському господарстві (№ 129).

Саме тому під час опису реформ реформ, необхідних для створення правових рамок на основі законодавства ЄС щодо БГП і трудових відносин, враховано цей факт.

Викладені нижче аналіз і рекомендації можна використати як основу для обговорення рішень, адаптованих до культурних реалій України. Отже, ця «біла книга» задумана як інструмент для підтримки процесу наближення до міжнародних і європейських трудових норм та передової практики.

Вступ

Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони, підписана 21 березня 2014 р., стала результатом спільності інтересів сторін щодо інтеграції з європейськими країнами, де економічні імперативи мають узгоджуватися з соціальною політикою як передумова досягнення сталості та спроможності прогнозувати майбутнє суспільств, що інтегруються в цей простір.

Один із векторів реалізації масштабних заходів у соціальній царині - це сприяння безпеці і гігієні праці. Після підписання Єдиного європейського акту (1989 р.) ці політичні заходи стали предметом всебічного процесу перегляду підходів до БГП, щоб гарантувати узгодженість заходів із запобігання професійним ризикам з іншими аспектами заходів, спрямованих на покращення умов праці.

Так у загальних рисах виглядає контекст Угоди про Асоціацію та впровадження в українське законодавство пакету європейських директив з питань охорони здоров'я та безпеки працівників. У світлі чіткої та провідної позиції в сфері праці в рамках правового доробку Співтовариства було прийнято особливо важливу директиву, яка створила правову основу ЄС із БГП – Директиву 89/391/ЄЕС від 12 червня 1989 р. про встановлення заходів із заохочення поліпшення охорони здоров'я та безпеки праці працівників. За результатами оцінки впливу цієї директиви очевидно, що вона залишається актуальною для майбутнього сфери праці й що вона позитивно вплинула на бізнес-поведінку, хоча середні, малі та мікропідприємства демонструють певні складнощі із запровадженням цих принципів на практиці.

Мета цієї «Білої книги» - описати завдання і основоположні характеристики нормативно-правової бази ЄС з БГП і трудових відносин, проаналізувати і окреслити альтернативи її запровадження в Україні та узагальнити зміни, яких потребує національне законодавство.

Таким чином, ця «Біла книга» має стати корисним інструментом для тих, хто відіграє певну роль у розробленні вищезгаданої нормативно-правової бази – осіб, які ухвалюють політичні рішення, соціальних партнерів, технічних спеціалістів тощо. Крім того, цей документ орієнтований на тих, чия місія полягає у сприянні і забезпеченні дотримання законодавства.

Частина I. Засади безпеки та гігієни праці (БГП)

1. Контекст БГП і розвитку

1.1. Глобалізація

Діяльність компаній набуває широкого міжнародного масштабу в результаті розвитку технологій виробництва, транспорту та інформаційно-комунікаційних систем, спрямування потоків сировини й матеріалів, готової продукції та напівфабрикатів, грошових коштів і людей в інші держави. Крім того, має місце передача і рух ресурсів та капіталу. Меншою мірою спостерігається переміщення робочої сили з однієї країни до іншої, зокрема шляхом утворення багатонаціональних виробничих структур. Переконливим свідченням цього є швидке зростання обігу капіталу в світових масштабах.

Стало дедалі складніше відстежувати – в плані знань – усі властивості нових видів сировини, матеріалів і продукції, а також нового виробничого обладнання, що дуже швидко почали замінювати собою попередні. Ці нові компоненти часто закуповуються в інших країнах, і не завжди легко отримати інформацію про їхній склад, характер і спосіб використання, не кажучи вже про дедалі більші труднощі з доданням пристроїв або встановленням систем захисту.

З іншого боку, ці компоненти мають вплив на структуру виробничих процесів, призводячи до радикальних змін у робочих методах і процесах, які дозволили засвідчити колосальний вплив робочих режимів на рівень безпеки та гігієни праці.

Виникають нові форми організації праці, зосереджені на головній цілі діяльності, вертикальна дезінтеграція, аутсорсинг, посилення автономності у роботі, процесах організаційного розвитку та постійному підвищенні кваліфікації й перепідготовці. Така трансформація означає істотне збільшення обсягу розумової праці та емоційних навантажень.

Ці процеси не були повністю передбачені у цифровій трансформації праці, яка сьогодні зароджується. Це означає, що вплив комплексного застосування робототехніки, сканування, штучного інтелекту, біотехнології тощо провіщають фундаментальні зміни в провадженні трудової діяльності, оскільки нові системи зв'язують цифрові машини й процеси, приймаючи децентралізовані рішення та співпрацюючи одна з одною та з людиною через інтернет.

Це прискорення ставить під питання рівень ефективності традиційних підходів до запобігання професійним небезпекам. Виникає ширше та більше комплексне бачення: не тільки ризики, пов'язані зі збереженням фізичної недоторканності, а й усі ризики, пов'язані з трудовою діяльністю, зокрема ризики, здатні вплинути на психічне здоров'я. На перший план знову виходить така мета, як сприяння благополуччю на робочому місці.

1.2. Якість і навколишнє середовище

Розвиток ринку поставив перед керівництвом компаній питання «якості». Ця концепція зародилася з обов'язку гарантувати певні характеристики кожного кінцевого продукту, виведеного на ринок. Вона поступово трансформувалася у підхід, орієнтований на процеси (виробничі й організаційні), розроблені організаціями, що стало поштовхом до диференціації (наявність унікальних ознак, що виділяють компанію з-поміж інших).

Ця потреба обумовила створення систем зі своїми інститутами та правилами, які об'єднують державні органи й організації громадянського суспільства і мета котрих – забезпечити довіру населення до цих процесів.

Запобігання професійним ризикам перетинається зі стратегіями забезпечення якості, тому що

вони не лише спрямовані на усунення низьких стандартів якості у виробництві, а й порушують питання про те, щоб сама компанія додержувалася стандартів якості, оскільки це є корисним і для працівника, і для клієнта. Вже неможливо класифікувати як «хороший» продукт або виробничий процес, який не гарантує прийнятні рівні благополуччя тим, хто їх виробляє, торгує ними або споживає їх.

З іншого боку, розвиток подій, які характеризують індустріальне суспільство, спричинив далекосяжні наслідки у навколишньому середовищі. Традиційні процеси виробництва виявилися вкрай забруднюючими (як, наприклад, металургія, целюлозно-паперова промисловість, хімічна галузь), а з іншого боку – деякі з нових, дуже поширених технологій також справляють сильний вплив на довкілля (наприклад, застосування пестицидів у сільському господарстві, використання розчинників, пластмас і вичерпного палива).

Рівень обізнаності та посилення відповідальності, якого суспільства очікують від суб'єктів господарювання щодо впливу виробничих процесів на навколишнє середовище, змусив компанії розвивати компетентність у цій сфері. Це чітко перетинається з підходами до запобігання професійним ризикам. Дійсно, порушення у проектуванні, організації підприємств і управлінні ними часто спричиняють наслідки для зовнішнього середовища (наприклад, системи витяжної вентиляції та видалення речовин, що забруднюють навколишнє середовище, побічні продукти, шум тощо). Масштаби шкоди, спричиненої деякими серйозними промисловими аваріями (зокрема, у Севезо, Бхопалі та Чорнобилі), також демонструють цей зв'язок.

1.3. Людські ресурси

Роль людських ресурсів для організації зараз розглядається по-іншому, ніж у спосіб, який характеризував парадигму раннього індустріального суспільства. Серед іншого, розподіл планування і виконання праці, її фрагментація та примноження засобів ієрархічного контролю для забезпечення узгодженості та максимальної ефективності на стабільному ринку, вже не використовується в сьогодишньому лексиконі управлінської роботи. По суті, наявність і запровадження нових технологій, а перш за все – управління непередбачуваністю ринку, зробили практику управління бізнесом набагато гнучкішою задля до ширшої та кращої адаптації виробничих факторів з метою забезпечення ефективного задоволення потреб і очікувань різних категорій споживачів. У такому контексті від людських ресурсів бізнес-структури вже не очікується ефективне виконання заздалегідь визначених завдань. Від них вимагається розуміння розроблених процесів та зацікавленість і залученість до досягнення цілей та пріоритетів організації.

Усе це передбачає розвиток організації праці та визначення мотиваційних факторів для працівника в індивідуальному порядку, а також оцінювання особистих знань працівника, що інтегрується у стратегію відновлення робочих місць і розуміється як цінність, а не як витрата.

Істотні ознаки цих стратегій можна розпізнати у динамічності професійного навчання, у перегляді професійних профілів, у інтеграції людських ресурсів в організацію, у розвитку інформаційно-комунікаційних систем, у розширенні форм участі й, нарешті, у розвитку культури компанії.

Отже, люди сьогодні як ніколи вважаються вартими інвестицій (прямих і непрямих) із боку держав або підприємств, аби їхнє фізичне і психологічне благополуччя й творча енергія не лише зберігалися, а й розвивалися. Людські ресурси, розглядувані в цьому контексті, підсилюють ідентичності кожної організації і завдяки цьому дедалі більше стають одним із ключових векторів стратегічного управління.

У цьому контексті слід урахувувати також проблеми продовження трудового життя і відповідної спроможності виконання роботи. Ці проблеми є результатом двоякої тенденції – продовження очікуваної тривалості життя і старіння населення – що спостерігається в усіх європейських країнах.

Крім того, запобігання професійним небезпекам, як широко визнано, відіграє дуже важливу роль у розвитку організації праці та посиленні мотивації працівників компанії, у наданні сенсу комплексним заходам, які сприяють покращенню умов праці, підвищенню продуктивності праці, формуванню атмосфери ініціативності, оптимізації та раціоналізації виробничих ланцюгів і організації підприємства, а також у покращенні якості виробничих процесів і поліпшенні іміджу

1.4. Нещасні випадки, пов'язані з роботою, та професійні захворювання

Часто кажуть, що нещасні випадки, пов'язані з роботою, та професійні захворювання спричиняють більшу кількість жертв, ніж збройні конфлікти.

За даними Міжнародної організації праці, щороку в світі трапляється приблизно 270 мільйонів нещасних випадків, пов'язаних з роботою, та 160 мільйонів випадків професійних захворювань, а пов'язані з ними економічні витрати перевищують 4% світового ВВП, не кажучи вже про безмірні страждання потерпілих та їхніх сімей. Кількість смертельних випадків перевищує 2 мільйони щорічно.

За інформацією Європейського агентства з безпеки та гігієни праці, щороку в Європейському Союзі через професійні захворювання помирає понад 140 тисяч осіб, а внаслідок нещасних випадків, пов'язаних з роботою, – близько 9 тисяч.

Наведена вище статистика викликає тривогу, тому що, як відомо, вона не повністю враховує реальні дані через труднощі в узгодженні статистичних систем збирання і оброблення даних та проблеми з доступністю даних.

Оцінка ситуації в Україні схожа з вищевикладеною. У статистичних даних про нещасні випадки на виробництві зі смертельним наслідком і без смертельного наслідку, а також про професійні захворювання, наданих різними державними відомствами та установами України, спостерігаються дуже серйозні розбіжності.

Разом з тим, за даними МОП, у 2014 році в Україні мало місце 384 нещасні випадки на виробництві зі смертельним наслідком¹.

Ураховуючи кількість працівників, які наражаються на професійні ризики, можна побачити, що в Україні у 2014 році середня частота нещасних випадків на виробництві зі смертельним наслідком становила 4,3, що приблизно у 2,4 рази вище, ніж середня частота нещасних випадків на виробництві зі смертельним наслідком у ЄС-28².

Що стосується професійної захворюваності, то, згідно з даними Фонду соціального страхування України, в Україні у 2014 році було зафіксовано 2752 випадки професійних захворювань, у 2015 році – 1764, у 2016 році – 1603.

Цей стислий опис дозволяє нам уявити, яку трагедію переживають потерпілі та їхні сім'ї, зокрема у зв'язку з втратою працездатності через нещасний випадок або захворювання та можливою подальшою бідністю з цієї причини.

Разом з тим, прямі економічні витрати, які несе українське суспільство, є реальними й можуть бути розраховані з даних, наведених Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України та Фондом соціального страхування України.

¹ Виробничий травматизм зі смертельним наслідком в Україні, див. http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page27.jspx?subject=OSH&indicator=INJ_FATL_ECO_NB&datasetCode=A&collectionCode=YI&_afLoop=352972833442622&_afWindowMode=0&_afWindowId=19huznhaao_1081#!%40%40%3Findicator%3DINJ_FA

² Eurostat. (2017). Fatal accidents at work by economic activity in the EU 28 [Євростат, 2017. Нещасні випадки на виробництві зі смертельним наслідком у ЄС-28, за видами економічної діяльності]

Табл. 1. Інформація про виконання бюджету (з розбивкою по статтях) Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України за 2013-2016 рр. і Фонду соціального страхування України за 2017 р. (тис. грн)

Стаття бюджету	2013	2014	2015	2016	2017
Разом	6615136,6	5387236,6	6626259,1	5869942,9	6489630,3
Видатки смертельних нещасних випадків	511400,6	393315,7	379823,9	300699,0	306807,5
Страхові виплати особам, які мають на це право в разі втрати годувальника	261632,7	211370,9	266215,7	236493,9	249027,1
Одноразова допомога члену сім'ї потерпілого (в разі смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку на виробництві)	248240,2	180781,0	112875,4	63597,9	57308,4
Відшкодування витрат на поховання та пов'язані з цим ритуальні послуги	1527,7	1163,8	732,8	607,2	472,0
Видатки несмертельних нещасних випадків	6103736,0	4993920,9	6246435,2	5569243,9	6182822,8
Щомісячні страхові виплати в разі часткової чи повної втрати працездатності, що компенсує відповідну частину втраченого заробітку потерпілого	4759587,9	4133190,8	5716523,0	5082468,2	5642678,7
Щомісячні страхові виплати в разі стійкої втрати професійної працездатності	785662,5	542393,3	156507,0	55221,1	42784,1
Допомога у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю до відновлення працездатності або до встановлення інвалідності	135951,2	86861,0	64633,9	69868,3	87058,4
Страхові виплати у разі переведення потерпілого на легшу, нижче оплачувану роботу	544,7	557,7	37,0	40,4	43309,0
Страхові виплати на медичну та соціальну допомогу	421989,7	230918,1	308734,3	361645,9	410272,9

Деякі автори стверджують, що до цих прямих витрат слід додати непрямі витрати, які, попри важкість їхнього кількісного визначення, сягають надзвичайно великих рівнів – у будь-якому разі як мінімум в п'ятеро більших, ніж обсяги прямих витрат. Вони діляться на велику кількість категорій, як-от витрати, пов'язані з заміною травмованого працівника, витрати, понесені системою охорони здоров'я, адміністративні витрати, витрати на ремонт пошкодженого устаткування, виробничі витрати та втрата конкурентоспроможності, витрати, пов'язані з шкодою для репутації, та інші соціальні витрати.

1.5. Соціальний діалог

Необхідність економічного і соціального зближення, потреба у впровадженні реформ і проблеми, спричинені глобалізацією та конкурентоспроможністю, відновили роль соціального діалогу як інструменту залучення зацікавлених сторін до процесу формування державної полі-

тики. У цей спосіб соціальний діалог працює задля узгодження соціальної політики з економічною, а не лише охоплює колективні переговори щодо заробітної плати чи контроль інфляції. Щодо БГП до є спільне бачення, що її належний рівень може сприяти самореалізації людей у різних сферах життя.

Система представництва інтересів працівників і роботодавців в Україні видається задовільною з кількох точок зору: охоплення території країни, багатьох секторів економічної діяльності та багатьох категорій організацій за розміром. З цієї точки зору вона має потенціал до сприяння формуванню державної політики у сфері БГП, включно з її нормативно-правовою базою, і впливу на цей процес, а також до супроводження процесу втілення політичних рішень на практиці й забезпеченні ефективної реалізації заходів на робочих місцях.

У цьому ж сенсі очевидно, що соціальний діалог стосовно формування і контролю за здійсненням державних політик, зокрема політики щодо БГП, посів своє стабільне місце в інституційній структурі. Національна тристороння соціально-економічна рада є консультативно-дорадчим органом при Президенті України й складається з представників КМУ, всеукраїнських профспілок та їх об'єднань і всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців. Також утворені територіальні соціально-економічні ради.

Аналогічним чином, для цілей оперативної реалізації політики існує Громадська рада при Державній службі України з питань праці, наділена консультативно-дорадчими функціями, яка обговорює і схвалює рішення щодо формування і реалізації державної політики з питань БГП, трудових відносин, інспекції праці й соціального захисту.

1.6. Деякі відомості про регулювання БГП у минулі роки

Традиційна модель запобігання професійним ризикам, яка була поширена у Європі приблизно до 1970-х років, обмежувала, причому в директивний спосіб, її основоположну сферу регулювання трьома основними напрямками.

Перший напрям полягав у точному визначенні відповідності робочого місця та виробничого обладнання, матеріалів або продукції встановленим вимогам - з метою усунення або обмеження фізичних, хімічних або біологічних небезпек (технічна особливість), бажано у такій структурній конфігурації цих компонентів, яка б унеможливлювала або обмежувала ймовірність виникнення людської помилки. Звідси впливає особлива увага до галузей або видів діяльності, об'єктивно розглядуваних як небезпечніші (гірничодобувна промисловість, будівництво, сільське господарство і обробна промисловість). Другий напрям передбачає вимогу про використання засобів індивідуального захисту для обмеження загроз, що походять від незахищених або недостатньо захищених матеріалів і виробничих компонентів. Нарешті, для забезпечення узгодженості цих заходів, видавалися накази та інструкції з метою уникнення можливості небезпечних дій (людської помилки).

Сформована у підсумку нормативно-правова база жорстко регулювалася, мала директивний характер і відрізнялася «технічними» специфікаціями. Структура прав і обов'язків формувалася навколо добре відомих ризиків, а контрольна діяльність регламентувалася законодавством. Виявлення проблеми і надання рішення було функцією закону. Перевагами такого директивного регулювання БГП є можливість визначення обов'язків, що покладаються на роботодавця, і сприятливі умови для діяльності інспекції праці. Інспекторам праці легко порівняти певні аспекти виробничих ситуацій з певними положеннями, в яких установлена вимога щодо відповідності закону.

Незмінність і навіть зростання кількості нещасних випадків, пов'язаних із роботою, в усіх країнах Європи, зменшення масштабів найбільш небезпечних галузей діяльності (сільського господарства, вугільної промисловості, металургії тощо), а також збільшення частки сектора послуг і зростання обсягів розумової праці за рахунок фізичної, причому з підвищенням незалежності її

виконання, обумовили необхідність пошуку інших рішень³.

Недоліки такого директивного підходу пов'язані з надмірними масштабами регулювання на тлі обмеженої сфери дії цього регулювання. По суті ця сфера обмежена певними конкретними ризиками і (або) групами уразливих працівників у певних секторах економічної діяльності. Такий великий обсяг регуляторних актів створює проблеми. З одного боку ті, на кого вони поширюються, не знають усіх вимог, що їх порібно дотримуватися. З іншого боку, надмірна деталізація і технічний характер ускладнює їх правильне розуміння. Особливо це актуально для мікро-, малих і середніх організацій, працівників та їхніх представників.

Високий ступінь технічної деталізації призводить до того, що відповідні нормативні акти можуть швидко застарівати на фоні розвитку науки й техніки, причому цей чинник особливо загострюється в міру наближення того моменту, коли настає час реалізувати законодавчі ініціативи. Деталізований і директивний характер нормативних актів справляє ефект анти стимулу для інновацій: дотримання вимог цілком задовольняє цілі законодавства, а будь-яка інша дія може бути розтлумачена як недотримання.

Нарешті, основоположною метою регулювання є забезпечення відповідності вимогам усіх істотних компонентів роботи, тобто статичний вимір праці. Отже, процес досягнення цієї мети йде паралельно динамічним аспектам, характерним для трудової діяльності: організація, взаємодія з зовнішнім контекстом, внутрішні та зовнішні соціальні відносини тощо. Необхідно регулювати ефективність організації забезпечення БГП.

Схожий діагноз, беручи в цілому, можна поставити чинній нормативно-правовій базі України з питань БГП.

³ Хороший приклад – доповідь Робенса. Robens, Alfred et al (1972), Safety and Health at Work: Report of the Committee[Робенс, Альфред, та ін. (1972), Безпека і ірієна праці: доповідь Комітету], 1970-72, London: Stationery Office Books.

2. Характеристики європейської нормативно-правової бази з БГП

2.1. Визначення державної політики

Конституційна гарантія права на безпеку і охорону здоров'я на робочому місці передбачає систематизовану нормативно-базу правових норм із БГП, які забезпечують дотримання цього основоположного права, і обумовлює необхідність визначення системи інституцій, здатних послідовно забезпечувати на практиці основоположні права на робочому місці. Це поняття системи базується на тій ідеї, що державна політика з БГП складається з сукупності суб'єктів і цінностей, які, діючи узгоджено, досягають кращого результату, ніж результат, який був би отриманий від простої суми окремих заходів. З іншого боку, актуальною є взаємодоповнюваність з іншими системами. Це стосується, зокрема, систем забезпечення якості, охорони навколишнього середовища, охорони здоров'я, соціального забезпечення, освіти і підготовки кадрів. У цьому сенсі принципи Конвенцій МОП №№ 155 (1981 р.) і 187 (2006 р.) та Протоколу № 155 (2002 р.) утворюють системну організацію для реалізації основоположного права на безпеку і охорону здоров'я на робочому місці.

У Директиві 89/391/ЄЕС ця мета змісту законодавчої бази прямо не згадана, проте зазначено, що він повинен відповідати законам, нормативним актам і адміністративним положенням, необхідним для виконання цієї директиви. Отже, можна сказати, що дана директива передбачає застосування цих підходів і тому, що конституційна гарантія права на безпеку і охорону здоров'я на робочому місці й ратифікація Конвенції МОП № 155 є елементами, спільними для всіх держав-членів ЄС.

У цьому відношенні в Україні існує мережа державних і приватних установ, конкретні повноваження яких можуть мати вплив на сферу БГП.

2.2. Структура нормативно-правової бази: виведення безпечної продукції на ринок

Договір про функціонування Європейського Союзу уповноважує ЄС на розроблення різних відповідних стандартів щодо регулювання БГП. Правила, що дозволяють «безперервну гармонізацію» і сприяють покращенню умов праці щодо БГП шляхом установлення мінімальних вимог (ст. 153 Договору про функціонування ЄС), відрізняються від правил щодо внутрішнього ринку (ст. 114 Договору про функціонування ЄС), які встановлюють істотні вимоги стосовно безпеки продукції, що виводиться на ринок.

Нормативно-правова база, що стосується безпеки продукції, та відповідні стандарт поширюються на різноманітні види продукції, що підлягають спеціальній сертифікації, як-от машини, прилади, устаткування, вузли, пристрої або компоненти, що забезпечують безпеку, агрегати, установки, пристосування, системи тощо, які плануються вперше вивести на ринок Європейського Співтовариства або вперше ввести в експлуатацію в ньому. У такий спосіб охоплюються нові продукти, виготовлені у державах-членах ЄС, і нові або вживані продукти, що ввозяться з третіх країн.

Обидві ці нормативно-правові бази є взаємодоповнюючими підходами до досягнення соціальних цілей. Цей по суті безпечний підхід є складовою частиною системи стандартів проектування і виробництва продукції для ринку. Стандарти БГП стосуються, зокрема, умов використання цієї продукції в контексті виробничої діяльності. Крім того, ринкові стандарти забезпечують, щоб виробник або продавець надавав пакет інформації про характеристики продукції, умови використання, інструкції з технічного обслуговування тощо, яка є доречною для розробки подальших превентивних заходів.

Ця взаємодоповнюваність особливо помітна у Директиві 2009/104/ЄЕС від 16 вересня 2009 р.

про мінімальні вимоги щодо безпеки та охорони здоров'я під час використання робочого обладнання робітниками під час провадження професійної діяльності (друга окрема Директива у значенні частини першої статті 16 Директиви 89/391/ЄЕС). Актуальною з цієї точки зору є і Директива 89/656/ЄЕС від 30 листопада 1989 р. про мінімальні вимоги безпеки і охорони здоров'я при використанні працівниками засобів індивідуального захисту на робочому місці (третя окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС).

2.3. Основи правових рамок з БГП

Фактична методологія створення законодавства, прийнята в державах-членах ЄС, ґрунтується на структурі, в якій акцент зроблено на рамковому законі, розташованому на вищому рівні, а під ним розташовується сукупність розроблених окремих і спеціальних законодавчих актів. Роль рамкового закону виконує Директива 89/391/ЄЕС. Вона містить положення, спрямовані на забезпечення узгодженості всіх стандартів у цілому, положення про спосіб, у який ці стандарти розподілені та співвідносяться один з одним, і положення про зв'язок з іншими нормативними актами. Ціль Директиви – сприяти загальній зрозумілості вищезгаданих вимог, щоб уникнути надмірного збільшення обсягу законодавства і витрачання зайвих ресурсів на технічні деталі. Це завдання відображено у фразі «менше законодавчих положень і більше охоплених професійних ризиків».

Мета цієї правової нормативно-бази очевидна: забезпечити зрозумілу, стабільну та гнучку правову основу для подолання всіх ризиків, що виникають у зв'язку з виробничими процесами, і надати загальне значення підзаконним нормативно-правовим актам.

Запропонований предмет нормативно-правової бази охоплює сукупність аспектів, які вважаються вирішальними для успішного функціонування цієї бази, що орієнтована на організаційну ефективність:

- a) виклад основних обов'язків роботодавців щодо запобігання та сукупності загальних принципів запобігання, які є керівними орієнтирами для дій, як-от визначення і оцінка професійних ризиків, створення системи безпеки праці, що охоплює робочі місця, середовище і виробниче обладнання, виробничі та соціальні відносини, навчання і підвищення кваліфікації персоналу, проведення інструктажів і контроль за дотриманням інструкцій; а також обов'язки працівників дотримуватися правил безпеки і дбати про власну безпеку і безпеку інших осіб;
- b) характеристики сукупності ресурсів, наданих роботодавцем для організації БГП і забезпечення технічної якості запроваджених процедур;
- c) впровадження механізмів інформування, консультування та участі працівників і (або) їхніх представників;
- d) визначення державного органу, на яких покладаються завдання з просування законодавства з БГП, забезпечення його застосування, його повноваження і функції;
- e) уповноваження вищезгаданого органу на розроблення юридичних інструментів, необхідних для реалізації даної нормативно-правової бази;
- f) повноваження з регулювання, у різні способи та щодо різних суб'єктів, а саме шляхом ліцензування, надання дозволів або інших процедур;
- g) здатність заохочувати дослідження і підготовку кадрів;
- h) вимоги щодо можливості застосування санкцій у разі недотримання законодавства.

Для того, щоб ця нормативно-правова база могла враховувати аспекти трудової діяльності, які вважаються актуальними, або забезпечити кращі умови виконання, її необхідно доповнити двома типами допоміжних нормативних документів різного характеру.

По-перше, це пакет правових і регуляторних норм та підзаконних актів, у яких викладено детальні положення щодо певних аспектів, як-от конкретні завдання (наприклад, переміщення вантажів вручну, використання робочого обладнання), конкретні ризики (наприклад, контакт із небезпечними речовинами та фізичними чи біологічними агентами), конкретні галузі та робочі місця (наприклад, тимчасові або мобільні будівельні майданчики, гірничодобувні підприємства і рибальські судна), уразливі категорії працівників (наприклад, вагітні жінки, жінки, які годують груддю, молоді працівники, працівники з трудовими договорами обмеженої тривалості). Пі-

дзаконні акти цього типу зберігають деякі з директивних рис традиційного законодавства з БГП, хоча й підпадають під глобальну регуляторну доктрину, що характеризується визначенням цілей щодо результативності та процесів, потрібних для досягнення цих цілей.

Нормативні акти другого типу стосуються заходів, необхідність котрих передбачена законодавством або системою регулювання, і містять визначення обов'язкових стандартів і кодексів належної практики з більшості з питань, які вимагають охоплення. Ефективність стандартів цього типу може забезпечуватися легітимністю, яка гарантована тим, що витоки цих стандартів знаходяться у незалежному громадянському просторі, а також дією механізмів консультування з представниками організацій роботодавців і працівників. Ще один спосіб досягти цієї мети стосується використання технічної стандартизації із систем забезпечення якості. Завдяки прийняттю цього підходу була б запроваджена презумпція дотримання законодавства.

Є одна проблема, пов'язана з роздвоєністю між невизначеністю/гнучкістю, що притаманні різному характеру вищезгаданих нормативних актів. Ця невизначеність пов'язана з добровільністю дотримання обов'язкових для виконання правових актів, що не дозволяє забезпечити їх примусове виконання, і з адаптивною гнучкістю, яку має норма, обов'язкова для виконання.

Дилема полягає в тому що такі не обов'язкові до виконання норми застосовуються до ситуацій, у яких цілі і цінності, визначені нормами, можуть досягатися добровільно і за рахунок превентивних заходів. Ця точка зору ґрунтується на ідеї про те, що визначення, зокрема методів або процесів досягнення цих цілей, як правило, відповідає дуже технічним стандартам і зазнає частих змін з урахуванням нових наукових і (або) технічних знань. Ці методи можна передбачити в окремому нормативному акті, який дозволяє швидке внесення змін у міру необхідності. По суті кажучи, науково-технічні суперечки повинен визначати або вирішувати не закон. У цьому контексті було б неможливо створити закон, не вивчивши попередньо питання проте, чи можна належним чином охопити сферу та предмет, які передбачається регулювати, обов'язковими інструментами. Якщо розглядати це питання під таким кутом, багато нормативних актів могли б стати непотрібними.

За такого визначення структури й стилю розробки нормативних актів у сфері БГП формується декілька видів стандартів залежно від сфери їхньої дії: стандарти, які визначають загальні обов'язки, стандарти результативності та стандарти для процесів, на додаток до традиційних норм із технічними приписами.

Основоположне припущення регулювання цього типу – заохочення багаторівневого саморегулювання. На рівні підприємства це стосується суб'єктів усередині компанії та сторонніх суб'єктів, їхніх прав і обов'язків, захисту і ресурсів. На інституційному рівні це стосується системи державних і приватних установ, участі у колективному представленні інтересів. Це стимулювало б до конкретних дій, а також до створення широкого пакету документів із стандартизації, які не мають обов'язкової сили, але доповнюють вищезазначену нормативно-правову базу.

У масштабах Європи директиви ЄС із БГП дали поштовх реформам, які вдосконалили різні національні закони. Обсяг кожної реформи також був продиктований соціально-політичним контекстом кожної країни. Деякі країни обрали обережну стратегію, «м'який підхід», просто перенісши формулювання (Великобританія й значною мірою Німеччина). Інші країни, навпаки, вдалися до далекосяжних, комплексних реформ (наприклад, Італія, Іспанія і Португалія)⁴.

Нарешті, законодавство повинно передбачати ефективне застосування санкцій у випадку недотримання вимог. Суд ЄС постановив, що незастосування належних стримуючих кримінальних, адміністративних або дисциплінарних юридичних процедур, обумовлених порушенням національного законодавства, або не проведення необхідних перевірок, розслідувань і додаткових розглядів, не відповідає законодавству ЄС⁵.

⁴ Laurent Vogel (2015), The machinery of occupational safety and health policy in the European Union History, institutions, actors, European Trade Union Institute [Лоран Фогель (2015), Апарат політики у сфері безпеки та гігієни праці в Європейському Союзі. Історія, інституції, суб'єкти. Європейський інститут профспілок].

⁵ Судова практика Суду ЄС, справи C-68/88, 21-09-1988 та C-383/92, 08-06-1994.

2.4. Короткий виклад основних прогалин в українській нормативно-правовій базі з БГП

На додаток до міжнародних і конституційних правових актів, правові відносини в галузі БГП регулюються низкою національних загальних, спеціальних та підзаконних нормативно-правових актів. Регулювання певних питань БГП, передбачене у Законі «Про охорону праці», забезпечують майже 2 тис. підзаконних нормативних актів, які наразі є чинними. Загальне законодавство про БГП, однак, складається в основному з Закону «Про охорону праці», Кодексу законів про працю, Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та прийнятих відповідно до них основних нормативно-правових актів⁶.

Ураховуючи це, важливо підкреслити завдання: зменшення існуючої кількості правових актів та їх спрощення і об'єднання у меншу кількість актів, побудованих відповідно до їхніх цілей.

Разом з тим, важливо виділити два основоположних орієнтири для забезпечення підприємствам зовнішнього середовища, яке надасть їм необхідну впевненість для придбання обладнання, продукції та матеріалів, потрібних для виробництва:

- a) визначення технічних умов, що регламентують проектування, виготовлення, імпорт, продаж, призначення, монтаж, організацію, використання і обробку основних компонентів роботи відповідно до характеру і ступеню ризиків, а також обов'язків осіб, які за це відповідають;
- b) визначення речовин, агентів або процесів, використання яких слід заборонити, обмежити або обумовити наявністю дозволу або наглядом із боку компетентного органу, а також визначення гранично допустимих рівнів впливу на працівника хімічних, фізичних і біологічних агентів та технічних стандартів на відбір проб, вимірювання і оцінювання результатів.

Наявність системної політики щодо діяльності державних або приватних установ, до сфери компетенції котрих відноситься БГП, також може бути ефективним предметом нормативно-правової бази. Особливо це стосується таких аспектів:

- a) збільшення масштабів технічних і наукових досліджень у галузі БГП, з особливим наголосом на виникненні нових факторів ризику;
- b) освіта з метою заохочення поліпшення стану безпеки та гігієни праці, а саме включення питань БГП до програм навчання на різних рівнях системи освіти;
- c) включення питань БГП до ініціатив із професійної освіти й підготовки кадрів;
- d) освіта і навчання спеціалістів із БГП;
- e) навчання представників працівників із БГП;
- f) інформування з метою заохочення поліпшення стану безпеки та гігієни праці;
- g) роль систем стандартизації та забезпечення якості у питаннях БГП;
- h) підвищення рівня обізнаності суспільства з метою формування превентивної культури.

Чинну правову нормативно-базу України стосовно БГП слід звести до меншої кількості правових актів відповідно до модернізованого превентивного підходу. Закон «Про охорону праці» та нормативно-правові акти, прийняті на його виконання, охоплюють широке коло питань щодо БГП, пов'язаних із безпекою та охороною здоров'я на підприємствах і поза їх межами. Це, зокрема, такі питання: встановлення та визначення небезпек, пов'язаних із характером робіт; заборона, обмеження застосування та інші способи зменшення впливу небезпечних процесів, машин, речовин; визначення граничних норм; спостереження та нагляд за робочим середовищем; попередження небезпечних робіт в відповідні дозволи та умови ліцензування; класифікація та маркування небезпечних речовин; забезпечення засобами індивідуального захисту; безпечні методи транспортування та видалення небезпечних відходів; графік роботи; пристосування установок, машин, обладнання та процесів до можливостей робітників (ергономічні фактори); проектування, конструювання, розташування, обслуговування робочих місць та установок; забезпечення відповідних сприятливих умов.

Нарешті, законодавство повинно передбачати достатньо стримуючі санкції за його недотримання і забезпечувати, щоб українські інспектори праці були законодавчо наділені всіма необхідними повноваженнями для виконання ними своїх обов'язків, передбачених у Конвенціях МОП з інспекції праці 1947 р. (№ 81) і 1969 р. (№ 129).

⁶ МОП (2018), Національний профіль з безпеки та гігієни праці. Україна.

3. Нормативно-правова база з БГП: організаційна ефективність

3.1. Сфера дії та предмет

Що стосується сфери дії, чинне європейське законодавство з БГП охоплює все зайняте населення, включно з державними службовцями, економічно залежними працівниками, учнями і стажерами (статті 2 і 3 Конвенції МОП 1981 р. (№ 155); Директива 89/391/ЄЕС), і поширюється на всі сфери діяльності, як приватної, так і державної (виробництво, сільське господарство, торгівлю, адміністративну діяльність, сферу послуг, освіту, культуру, відпочинок тощо).

У європейському законодавстві передбачено тільки два винятки.

Перший стосується домашніх працівників. Разом з тим, слід зазначити, що Конвенція МОП 2011 р. про гідну працю домашніх працівників (№ 189) передбачає їх право на безпечні та здорові умови праці відповідно до національного законодавства, національних правових актів і практики. У конвенції зазначено, що ці заходи можуть упроваджуватися поступово у процесі консультацій з найбільш представницькими організаціями роботодавців і працівників.

Інший виняток стосується «певних особливостей, властивих для певних специфічних видів державної діяльності, як-от служба в збройних силах або поліції, або певних видів робіт у службах цивільного захисту», необхідних для належного функціонування соціального життя, без шкоди для вжиття заходів із забезпечення безпеки і охорони здоров'я їхніх працівників (ст. 2(2) Директиви 89/391/ЄЕС). Принцип загального застосування нормативно-правової бази з БГП уточнено у судовій практиці Співтовариства, зокрема у рішенні про те, що «винятки зі сфери застосування директиви, зокрема передбачені у пункті 2 статті 2, повинні трактуватися вузько, тому що у нормальних умовах діяльність працівників бригад первинної медичної допомоги не може бути прирівнена до цієї діяльності»⁷.

Що стосується предмету директиви, слід зазначити два аспекти стосовно правових понять, які значно розширюють коло подій, охоплених даною правовою нормою.

По-перше, нове визначення терміну «охорона здоров'я у сфері праці» і підходу, ґрунтованого на концепції «здоров'я і безпека», становить багатше й ширше поняття, ніж традиційне «гігієна і безпека». По суті поняття гігієни праці (див. ст. 3(е) Конвенції МОП № 155) «означає не тільки відсутність хвороби чи недуги», а «охоплює також фізичні й психічні елементи, котрі ... стосуються безпеки й гігієни праці».

У судовій практиці Співтовариства уточнено масштаб цієї конструкції, зокрема зазначено, що «немає нічого, здатного свідчити про те, що терміни «умови праці», «безпека і здоров'я» слід розуміти за відсутності інших деталей і не в тому сенсі, що вони охоплюють усі фізичні та інші фактори, котрі можуть впливати на здоров'я і безпеку працівника у його робочому середовищі ... «підтверджуючи» ... це тлумачення... у преамбулі Статуту Всесвітньої організації охорони здоров'я, яка включає всі держави-члени, де здоров'я визначено як стан повного фізичного, душевного і соціального благополуччя, а не тільки відсутності хвороб і фізичних дефектів»⁸.

З іншого боку, термін «запобігання» визначено як «усі дії або заходи, вжиті або заплановані на підприємстві на всіх рівнях діяльності для уникнення або обмеження професійних ризиків» (див. ст. 3(d) Директиви 89/391/ЄЕС), які «виникають внаслідок роботи, в ході її або пов'язані з нею» (ст. 4(2) Конвенції МОП № 155). Згідно з цим визначенням, обов'язок із запобігання жодною мірою не має реактивного або поетапного характеру, тому що до нього інтегровано завдання зі сприяння поліпшенню умов праці.

⁷ Суд ЄС, справа C-303/89, 3-10-2000.

⁸ Суд ЄС, справа C-84/94, 12-11-1996.

3.2. Обов'язок роботодавця щодо запобігання

Конкретна законодавча норма з безпеки і охорони здоров'я на робочому місці (ст. 6(1) Директиви 89/391/ЄЕС) прямо говорить, що роботодавець зобов'язаний забезпечувати безпеку і охорону здоров'я працівників у всіх аспектах, що стосуються трудової діяльності, і у рамках цього зобов'язання повинен залучати необхідні ресурси, особливо у таких сферах, як технічний контроль, навчання, інформування і консультування працівників, а також служби захисту і профілактики, внутрішні чи зовнішні, тобто шляхом створення організованої системи засобів, необхідних для цієї мети, й управління цією системою.

Цей загальний обов'язок має набір відповідних характеристик, які повністю визнаються органами влади ЄС і державами-членами ЄС. Ці характеристики викладені нижче⁹.

По-перше, як прямо згадано у французькій правовій практиці, обов'язок із запобігання є зобов'язанням результату, але сферою його дії є обставини виконуваної трудової діяльності, яка, за прогнозом, може проваджуватися відповідно до кваліфікаційних характеристик працівників або певної професійної категорії працівників і перерости у небажані події. Має місце потенційна відповідальність, що підтримує новий дух відповідальності перед майбутнім, яке формується, у дуже технологічному суспільстві, суспільстві з ризиком. Вона основана на договірних відносинах між роботодавцем і працівником, а також пов'язана з державним наглядом за захищеними правовими інтересами, які закладені у конституційні чи міжнародні норми.

По-друге, з попереднього твердження випливає, що, як уже встановлено у правовій практиці Співтовариства, обов'язок із запобігання не тягне за собою об'єктивну відповідальність, але процес прийняття рішень і вибір варіантів запобігання не можуть бути обумовлені економічними факторами. Можна брати до уваги тільки міркування практичності чи придатності цих заходів для цілей БГП¹⁰. Ця практика має місце навіть у Великобританії, де закон, як здається, посиляється на обмеження: забезпечити, наскільки це є практично доцільним.

Проте, ця директива не повинна обмежувати вибір держав-членів, який передбачає скасування чи обмеження відповідальності роботодавців у випадку, якщо події обумовлені незвичайними і непередбачуваними обставинами, які не залежать від контролю з боку роботодавця, або винятковими випадками, наслідків яких неможна уникнути, незважаючи на здійснення всіх необхідних заходів.

По-третє, реалізація запобіжних заходів передбачає використання стратегічного підходу, згідно з яким необхідно здійснити кроки для визначення орієнтації дій та правил, що призводять до процесу прийняття рішень стосовно можливих заходів подолання професійних ризиків. Цей підхід має реалізовуватися з використанням упорядкованого переліку з дев'яти загальних принципів запобігання (ст. 6(2) Директиви 89/391/ЄЕС), які пояснюють напрям і спосіб виконання обов'язку з запобігання, позначаючи процеси прийняття рішень, яких роботодавець повинен здійснювати у контексті виконання вищезгаданого обов'язку. Порядок загальних принципів запобігання не є довільним, тому що він відповідає визначеній порядковій та методологічній матриці.

Ці Загальні принципи запобігання є такими:

- a) запобігання ризикам;
- b) оцінка ризиків, яких не можна уникнути;
- c) усунення ризиків у їх джерелах;
- d) врахування людського фактору під час роботи, особливо при облаштуванні робочих місць, виборі робочого обладнання та виборі методів роботи та виробництва, з метою, зокрема, полегшення монотонної роботи та роботи в ритмі, заданому машиною, а також послаблення її шкідливого впливу на здоров'я;
- e) адаптування до технічного прогресу;
- f) заміна небезпечного на безпечне або менш небезпечне;
- g) розроблення узгодженої загальної політики запобігання, що охоплює техніку, орга-

⁹ Roxo, Manuel M (2011), *Direito da Segurança e Saúde no Trabalho: Da Prescrição do Seguro à Definição do Desempenho*. Coimbra, Almedina

¹⁰ Суд ЄС, справа C-127/05, 14-06-2007.

нізацію праці, умови праці, соціальні відносини та вплив чинників, пов'язаних із виробничим середовищем;

- h) надання заходам колективного захисту пріоритету над заходами індивідуального захисту;
- i) належний інструктаж працівників.

По-четверте, обов'язок роботодавця з запобігання не може передаватися з сфери його правової компетентності. Ця характеристика впливає з договірного характеру й домінуючого положення роботодавця щодо організації праці, яке притаманне трудовим правовідносинам. У законодавстві прямо згадано цей принцип. Роботодавець не звільняється від свого обов'язку щодо запобігання, якщо він залучає суб'єктів (осіб або служби), сторонніх для підприємства і (або) організації, для здійснення заходів із БГП. На принцип відповідальності роботодавця не впливають також обов'язки працівників щодо охорони здоров'я і безпеки на робочому місці (ст. 5(2)-(3) Директиви 89/391/ЄЕС). Крім того, власна відповідальність роботодавця не зменшується у випадках, коли роботи виконуються одночасно на одному робочому місці (тобто коли на одному робочому місці працюють працівники одного чи кількох роботодавців), як передбачено у ст. 6(4) Директиви 89/391/ЄЕС.

По-п'яте, законодавство (ст. 6(1) Директиви 89/391/ЄЕС) припускає створення системи управління, до функцій якої входить забезпечення БГП. Незалежно від розміру підприємства роботодавець повинен сформулювати і реалізовувати політику з БГП; виявити і оцінити ризики; скласти план дій; виконати передбачені дії; оцінити результати виконання плану дій; адаптувати політику з БГП до зміни обставин. Для цієї мети передбачено ряд супутніх обов'язків, зокрема щодо надання доказів, включно з переліком нещасних випадків, пов'язаних з роботою, які призвели до втрати працівником працездатності на строк більше трьох робочих днів, та звіти про нещасні випадки. Оцінюванню належного функціонування цієї системи сприяв би обов'язок роботодавця щороку складати звіт про запобіжні заходи, здійснені протягом звітного періоду. Цей обов'язок щодо звітування передбачений у законодавстві деяких країн.

Рамкова директива не уточнює, яка саме компетентність потрібна призначеному працівникові для розроблення заходів із БГП. Отже, чітко визначити це положення повинні самі держави-члени у своєму законодавстві з БГП. Перевага цього підходу полягає в тому, що кожна держава-член може сформулювати свої служби захисту і профілактики відповідно до своєї культури. Суд ЄС уже вирішив у цій сфері, що держави-члени зобов'язані визначити, якими саме навичками та здібностями повинні володіти особи, відповідальні за захист від професійних ризиків для здоров'я і безпеки працівників і за запобігання цим ризикам¹¹.

У 1990-х роках за результатами досвіду використання концепції тотального управління якістю згідно зі стандартом Міжнародної організації із стандартизації ISO 9000 були вироблені стандартизовані підходи до систем управління БГП. Після цього головними стандартами в цій сфері стали британські стандарти (БС) із серії щодо оцінки безпеки та гігієни праці (OHSAS 18001). Тим часом з цією ж метою був прийнятий стандарт ISO 45001, яким був замінений вищезазначений стандарт OHSAS 18001¹². У цілому визнано, що ці стандартизовані підходи до системи управління БГП придатні для великих підприємств, тоді як інші підприємства мають труднощі в їх запровадженні за рахунок внутрішніх ресурсів.

Стандарти ISO з управління передбачають можливість сертифікації третьою стороною: незалежне і компетентне агентство, здійснивши спеціалізований аудит, підтверджує наявність «обґрунтованої впевненості» в тому, що система управління функціонує добре (тобто згідно з встановленими стандартами), а дана організація відповідає всім передбаченим вимогам.

У 2001 році Міжнародна організація праці (МОП) також опублікувала керівний документ із систем менеджменту БГП¹³.

¹¹ Суд ЄС, справа C-49/00, 15-11-2001.

¹² ISO 45001 Whitepaper, A new International Standard for Occupational Health and Safety Management Systems [Попередня доповідь із стандарту ISO 45001, Новий міжнародний стандарт із систем менеджменту безпеки та гігієни праці]

¹³ ILO - International Labour Organisation. ILO-OSH-2001 Guidance on occupational safety and health management systems, ILO, 2001 [Міжнародна організація праці, Керівництво з систем менеджменту безпеки та гігієни праці (ILO-OSH-2001)].

Нарешті, реалізація заходів із запобігання, захисту і нагляду за станом здоров'я не може тягти за собою будь-які фінансові витрати з боку працівників (ст. 6(5) Директиви 89/391/ЄЕС).

3.3. Служби профілактики в галузі БГП

У контексті систем управління БГП кожний роботодавець зобов'язаний організувати надання технічної підтримки з питань БГП із боку осіб та (або) організацій, які мають відповідний досвід і знання у сфері БГП. Головна мета (ст. 8 Рамкової директиви 89/391/ЄЕС) – організувати таку компетентну підтримку власними силами, через призначеного працівника. Якщо це неможливо, то у роботодавця є можливість залучити компетентних сторонніх осіб або компетентні сторонні служби. Суд ЄС підтвердив пріоритетне правило: «роботодавець повинен призначити одного або кількох працівників для виконання діяльності, пов'язаної з захистом і запобіганням професійним ризикам». Якщо таких працівників на підприємстві немає через «відсутність компетентного персоналу», роботодавцю дозволено «залучити компетентні сторонні служби або фахівців». Отже, роботодавець завжди повинен надавати пріоритет не зовнішньому рішення щодо служб БГП, а внутрішньому.

Це питання також відноситься до сфери дії Конвенції МОП про служби гігієни праці (№ 161), яку супроводжує Рекомендація МОП щодо служб гігієни праці (№ 171).

Відповідно до Рамкової директиви, для оцінки організації запобіжних заходів можна використовувати чотири критерії:

- всезагальне охоплення: запобіжні заходи повинні бути доступними для всіх працівників незалежно від розміру підприємства або галузі діяльності;
- багато дисциплінарний підхід: у службах профілактики повинні бути присутні фахівці з різними навичками, а запобіжні заходи, як правило, повинні забезпечувати співпрацю між цими різними фахівцями з тим, щоб можна було гарантувати загальне бачення роботи. У Рамковій директиві зазначено, що державні органи кожної держави-члена самі можуть визначати, які саме навички потрібні для вищезгаданих цілей, і це рішення не повинно залишатися на розсуд роботодавця. Це тлумачення терміну «служба» передбачає внутрішнє співробітництво та інтеграцію різних дисциплін. Воно не сумісне з цілком окремими заходами, здійснюваними фахівцями з запобігання, які в більшості випадків мають статус «консультантів»;
- підхід до запобігання, що відповідає ієрархії завдань і заходів із запобігання. Головна мета діяльності служб профілактики полягає в поліпшенні умов колективної праці шляхом усунення ризиків. Це означає, зокрема, захист професійної самостійності фахівців із запобігання від тиску з боку роботодавців;
- ефективна участь працівників та їхніх організацій у діяльності цих служб.

Структура законодавства про служби гігієни праці у державах-членах ЄС дуже різниться. Більшість держав-членів ЄС мають перелік завдань, викладений у їхніх нормативних актах. У багатьох випадках основою цих завдань були конвенції та рекомендації МОП і ВООЗ. Транспонування цих документів здійснювалося в різних формах. Наприклад, в Австрії, Бельгії, Данії, Люксембургу, Іспанії та Швеції було прийнято нове законодавство, тоді як інші країни віддали перевагу внесенню змін до чинних законів¹⁴.

3.4. Нагляд за здоров'ям працівників

Нагляд за здоров'ям має на меті оцінювати здатність працівника виконувати певну професійну діяльність, а також наслідки цієї діяльності та умов її провадження для здоров'я працівника, контролювати стан здоров'я працівника, якомога раніше виявляти випадки професійних захворювань і визначити особливо уразливих осіб. Крім того, нагляд за здоров'ям дозволяє в цілому

¹⁴ Riitta-Maija Härmäläinen (2008), The Europeanisation of occupational health services: A study of the impact of EU policies, Finnish Institute of Occupational Health [Piitta-Mайя Хямяляйнен, Європеїзація служб гігієни праці: дослідження впливу політики ЄС, Фінський інститут гігієни праці].

оцінити стан здоров'я трудящегося населення і проаналізувати ефективність заходів із запобігання професійним ризикам та усунення цих ризиків.

3.5. Організаційна ефективність, ключові сторони та участь працівників

Як уже зазначалося, заохочення саморегулювання є відмінною рисою належного регулювання БГП на робочих місцях, на що спрямована Директива 89/391/ЄЕС. Таким чином, цей правовий акт базується на трьох головних аспектах. Перший – це роль роботодавця, на якого законодавством покладено задачу досягнення цілей щодо запобігання за допомогою оцінювання і планування, моніторингу і контролю результатів та повторного аналізу, за результатами якого постійно вносяться вдосконалення. Другий аспект – це гарантування якісних технічних і етичних навичок фахівців і служб, які надають технічну підтримку в реалізації цих процесів і запобіжних заходів. Третій аспект – участь працівників, тому що вони є не просто адресатами запобіжних заходів, а їхніми суб'єктами й навіть авторами (ст. 13(1) Директиви 89/391/ЄЕС). Саме на основі гармонійного поєднання цих трьох гілок діяльності на підприємстві можна отримати позитивні результати щодо безперервного поліпшення стану БГП.

Важливість внеску з боку працівників особливо помітна у Директиві 2002/14/ЄС, яка встановлює загальні принципи інформування працівників і консультування з працівниками. Згідно з її преамбулою, одна з цілей директиви полягає у «підсиленні діалогу та сприянні взаємній довірі в межах підприємства з метою покращити прогнозування ризиків, зробити організацію праці гнучкішою і спростити доступ працівників до навчання на підприємстві, водночас підтримуючи безпеку, зробити так, щоб робітники усвідомлювали потреби в адаптації, підвищити готовність працівників до вжиття заходів і дій з метою підвищення їхньої професійної придатності, сприяти залученню робітників до функціонування та майбутньої діяльності підприємства для підвищення його конкурентоздатності».

Участь працівників та їхніх представників означає врахування таких напрямів, як інформування, навчання і консультування, відповідні цілі та розробку матеріалів, що визначено у Директиві 89/391/ЄЕС: роботодавець повинен вжити необхідних заходів з тим, щоб працівники та (або) їхні представники на підприємстві та (або) в установі одержували інформацію стосовно безпеки та гігієни праці (ст. 10), забезпечити, щоб кожен працівник проходив достатнє навчання з питань безпеки та гігієни праці стосовно саме його робочого місця чи виду робіт (ст. 12), і консультуватися з працівниками та (або) їхніми представниками й дозволяти їм брати участь в обговоренні всіх питань стосовно безпеки та гігієни праці (ст. 11).

Теми, які слід розглядати в контексті участі працівників, зосереджені на нижченаведених аспектах:

- a) відбір представників працівників з питань БГП;
- b) захист представників працівників з питань БГП від будь-яких можливих втрат або дискримінації через виконання ними представницьких функцій;
- c) звільнення від роботи без втрати заробітної плати для виконання функцій представника працівників з питань БГП;
- d) звільнення від роботи без втрати заробітної плати для проходження відповідного навчання щодо виконання функцій представника працівників з питань БГП;
- e) право перевіряти робочі місця;
- f) право отримувати від роботодавця відповідну інформацію про існуючі та майбутні ризики щодо БГП;
- g) право розглядати скарги, подані працівниками, щодо умов БГП;
- h) право подавати пропозиції та звертатися до роботодавця з відповідних питань стосовно БГП;
- i) право викласти свою думку щодо умов БГП, зокрема стосовно майбутніх проектів, і щодо впровадження нових технологій;
- j) право викласти свою думку з питання звернення роботодавця до фахівців з БГП або до сторонніх служб профілактики та захисту, зокрема щодо звільнення його від обов'язків представника працівників;

- к) право звертатися до фахівців або сторонніх служб із БГП, запрошених роботодавцем;
- л) право спілкуватися з інспекторами праці, зокрема під час відвідування ними компаній та підприємств.

Рамкова директива з БГП установлює, що вищезазначені права здійснюються згідно з національною практикою і (або) національним законодавством.

Стосовно цього предмета є ще два важливих довідкових документа, зокрема Конвенція МОП 1971 р. про представників працівників (№ 135) і Рекомендація МОП 1971 р. про представників працівників (№ 143).

3.6. Координація діяльності третьої сторони

Аутсорсинг є поширеною практикою в управлінні бізнесом. Як правило, аутсорсинг полягає у дорученні третім сторонам виконання роботи, частини роботи або окремих завдань, зі збереженням відповідальності самої організації за кінцевий продукт. Він може здійснюватися у різних договірних формах.

Така субпідрядна діяльність може виконуватися одноразово на одному підприємстві, паралельно за кількома напрямками роботи або послідовно чи з певною періодичністю. У ній можуть бути задіяні підприємства, самозайняті (самостійні) працівники або інші суб'єкти. Така реальність трудового життя відсилає нас до поняття «стороннього підприємства», тобто підприємства, юридично незалежного від підприємства, що користується його послугами, залученого до роботи зі своїм персоналом у приміщенні підприємства-користувача на договірних умовах. Може бути й так, що ці договірні умови не існують, але обидва підприємства виконують роботу в одному приміщенні чи у сусідніх приміщеннях, вирішуючи одне і те ж завдання координації/узгодження дій.

Така практика розмиває правові відносини між роботодавцем і працівником у фактичній роботі, виконуваний підприємством-користувачем, та має місце в одному й тому самому робочому процесі, а часто й в одному приміщенні чи сусідніх приміщеннях, де певна кількість учасників задіяна у спільній або послідовній діяльності, узгодженість дій яких повинна гарантуватися планами робіт.

Це питання стосується контексту загального обов'язку щодо запобігання, покладене на кожне з підприємств, які ведуть спільну діяльність, та їхніх зобов'язань перед своїми власними працівниками. Цей обов'язок повинен виконуватися кожним із них перед початком спільної роботи, під час цієї роботи та після її закінчення. Необхідно ретельно визначити обов'язки та відповідальність кожного суб'єкта з тим, щоб кожного з них можна було притягти до відповідальності за його дії.

Очевидно, стосовно роботи, яка має виконуватися, особливо доречно згадати обов'язок оцінити ризики, підготувати необхідні запобіжні заходи, інформувати і навчати працівників, знати стан їхнього здоров'я та виконувати роботу, в якій вони будуть задіяні... Усе це є невід'ємною частиною обов'язку роботодавця з запобігання у зв'язку з залученням третіх осіб, як уже згадувалося.

Виходячи з цього, встановлено обов'язок співробітничати (ст. 6(4)), який розділено на два окремі обов'язки. Перший – обов'язок координувати свої дії, зміст якого у даному правовому акті не визначено і який залежить від рішення задіяних підприємств. Другий окремий обов'язок – це обов'язок інформувати (ст. 10(2) Директиви 89/391/ЄЕС). У даному випадку важливо визначити його змісті форму спілкування. Законодавство Співтовариства відсилає у цьому питанні до національного законодавства і практики.

Для підприємства, якому належить дане робоче місце, цей обов'язок з інформування також включає передачу інформації підприємству-підряднику/субпідряднику і забезпечення доведення цієї інформації до відома відповідних працівників (ст. 10(2) Директиви 89/391/ЄЕС), зокрема щодо:

- а) існуючих ризиків, а також запобіжних і захисних заходів, які застосовуються і мають бути застосовані для усунення цих ризиків, а також інших необхідних інструкцій;

- b) ризиків, притаманних спільній діяльності;
- c) визначення працівників, призначених для здійснення екстрених заходів (надання першої допомоги, боротьби з пожежами та евакуації працівників), а також засобів, наявних для здійснення цих заходів.

Відповідальність різних підприємств-учасників спільної діяльності, таким чином, стосується браку чи недостатності інформації, якою вони мають обмінюватися одне з одним, та, за визначенням, кожне з них відповідає за передачу цієї інформації, у якомога більш зрозумілій формі, власним працівникам. Строки, в які ця інформація має надаватися, залежать від етапів і обставин роботи з урахуванням її доречності й корисності для БГП, зокрема у таких ситуаціях:

- a) перед початком діяльності;
- b) якщо в ході одночасної роботи вносяться істотні зміни;
- c) якщо виникає надзвичайна ситуація;
- d) під час надзвичайної ситуації, що впливає на здоров'я і безпеку працівників інших підприємств, які виконують роботу на одному робочому місці.

3.7. Права і обов'язки працівників

Сукупність прав і обов'язків працівників установлена, зокрема, у статтях 6, 8 і 13 Директиви 89/391/ЄЕС. Ці права і обов'язки викладені нижче.

Права працівника:

- a) не нести жодних фінансових витрат, що впливають із заходів із БГП, здійснюваних на підприємстві;
- b) подавати пропозиції з БГП як щодо свого робочого місця, так і з ширших аспектів діяльності компанії, установи чи служби, причому роботодавець зобов'язаний вислухати працівника, проконсультуватися з ним і надати цьому процесу конкретного значення;
- c) припинити роботу та (або) негайно залишити робоче місце й перейти у безпечну зону «у випадку серйозної, безпосередньої та невідвортної небезпеки», причому роботодавець не повинен вимагати від працівника поновлення його діяльності в цих обставинах (ст. 8(3с), 8(4)Директиви 89/391/ЄЕС);
- d) звертатись до органів, відповідальних за БГП, якщо працівник вважає, що вжиті роботодавцем заходи і використані роботодавцем засоби недостатні для забезпечення безпеки і охорони здоров'я на робочих місцях;
- e) користуватися положенням щодо нагляду за здоров'ям шляхом проходження медичних оглядів;
- f) обирати представника працівників із питань БГП і бути обраним у якості такого представника.

Обов'язки працівника:

- a) виконувати інструкції роботодавця і співпрацювати з ним у питаннях БГП;
- b) попереджувати та повідомляти роботодавця або працівників, наділених особливими функціями щодо безпеки і охорони здоров'я, про будь-яку небезпечну подію або будь-яку виробничу ситуацію, щодо якої працівник має обґрунтовані підстави вважати, що вона являє серйозну і безпосередню загрозу безпеці і здоров'ю, а також про будь-який помічений дефект у захисній системі;
- c) вживати заходів, передбачених для випадків серйозної та невідвортної небезпеки;
- d) знати інформацію та брати участь у навчанні з питань БГП.

3.8. Короткий виклад основних прогалин в українській нормативно-правовій базі з БГП

З точки зору філософії превенції українська нормативно-правова база з БГП демонструє дихотомічний підхід до БГП, у якому чітко розрізняються охорона праці, що розглядається переважно як промислова безпека, і питання санітарії, гігієни та виробничого середовища, розглядаються як питання гігієни праці, що не узгоджується із більш комплексним та цілісним підходом до БГП.

Інші, більш детальні аспекти, що заслуговують на увагу і мають бути переглянуті, вже були предметом одного з попередніх досліджень¹⁵, мета якого полягала в аналізі ступеня відповідності українського законодавства і вибраним директивам ЄС із питань БГП і трудових відносин¹⁶.

Сфера застосування нормативно-правової бази не може поширюватися лише на працівників, зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці або на роботах, пов'язаних із забрудненням або тих, що здійснюються в несприятливих метеорологічних умовах. Законодавством повинні бути охоплені всі працівники.

Більше того, є велика кількість ситуацій, які не відображені належним чином у національному законодавстві, тому їх слід унормувати. Це, зокрема, нижченаведені аспекти, які є стандартом у сучасному регулюванні БГП:

- a) Сфера дії чинного національного законодавства не забезпечує його застосування до всіх галузей діяльності, як державної, так і приватної.
- b) Слід зазначити, що можливість виключення певних і специфічних видів діяльності державних органів (наприклад, збройних сил, поліції або цивільного захисту) є дуже обмеженою і поширюється тільки на певні види діяльності (у цих державних органах), особливі характеристики яких неминуче суперечать їй (і не поширюється на ці державні органи в цілому).
- c) Поняття «працівник» трактується надто обмежено, а саме не охоплює працівників (та їхніх роботодавців), які не мають трудового договору, але перебувають у трудових правовідносинах (як, наприклад, повністю незадекларовані працівники, квазі-самозайняті особи, надавачі послуги, волонтери, учні, стажери тощо).
- d) Загальний обов'язок роботодавців щодо запобігання, що є основоположною характеристикою європейської нормативно-правової бази з БГП, у національному законодавстві не передбачений. Це означає, що повинні вживатися необхідні заходи з забезпечення безпеки і охорони здоров'я працівників, у тому числі запобігання професійним ризикам і їх оцінка, консультування з працівниками та участь працівників, нагляд за здоров'ям, інформування, навчання, забезпечення необхідної організації й засобів, із суворим дотриманням послідовності застосування Загальних принципів запобігання. Причому вищезгадані заходи повинні постійно коригуватися з урахуванням обставин, що змінюються, опис яких наведено вище.
- e) У нормативно-правовій базі з БГП слід дуже чітко встановити відповідальність роботодавців, що не може перекладатися на інших осіб, за забезпечення безпеки та здоров'я працівників у всіх аспектах, пов'язаних із роботою. Використання сторонніх служб або осіб та обов'язки працівників з БГП не звільняють роботодавця від його відповідальності.
- f) Врахування можливостей працівників при покладанні на них завдань щодо БГП, і забезпечити належного навчання, інформування та інструктажу працівників.
- g) Обов'язок роботодавця щодо проведення консультацій з працівниками та (або) їхніми представниками щодо запобіжних заходів, умов праці та робочого середовища з метою за-

¹⁵ МОП (2018), Стислі нотатки з основних аспектів узгодженості між українським національним законодавством і вибраними директивами ЄС.

¹⁶ Директива Ради 89/654/ЄЕС від 30.11.1989 р. про мінімальні вимоги стосовно безпеки і охорони здоров'я на робочому місці; Директива Європейського Парламенту і Ради 2009/104/ЄС від 16.09.2009 р. щодо мінімальних вимог до безпеки та охорони здоров'я при використанні працівниками робочого обладнання на роботі; Директива Європейської Ради 89/656/ЄЕС від 30.11.1989 р. про мінімальні вимоги безпеки і охорони здоров'я при використанні працівниками засобів індивідуального захисту на робочому місці; Директива Європейського Парламенту і Ради 2003/88/ЄС від 04.11.2003 р. про деякі аспекти організації робочого часу; Директива 91/533/ЄЕС від 14 жовтня 1991 р. про обов'язок роботодавця інформувати працівників про умови, застосовні до контракту або трудових правовідносин.

безпечення безпеки та охорони здоров'я працівників.

- h) Обов'язки щодо координації, співробітництва та інформування у випадках, коли на одному робочому місці працюють працівники кількох підприємств.
- i) Служби БГП, які повинні бути забезпечені роботодавцем; вимоги до чисельності, компетентності, ставлення, особистих і професійних якостей призначених працівників і сторонніх надавачів послуг.
- j) Надання першої допомоги, боротьба з пожежами та евакуація працівників, серйозна та неминуча небезпека й відповідальні працівники; їхня чисельність, підготовка і засоби залежно від розміру підприємства і ризиків.

4. Директиви ЄС із БГП для імплементації

Угода про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, підписана у Брюсселі 21 березня і 27 червня 2014 року, набрала чинності 1 вересня 2017 року згідно зі статтею 486(2) Угоди, оскільки остання ратифікаційна грамота або останній документ про затвердження був зданий на зберігання 11 липня 2017 року. Відповідно до Додатку XL до Глави 21 (Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей), Україна зобов'язується поступово наближити своє законодавство до законодавства ЄС із БГП у встановлені терміни, транспонувавши та впровадивши вищезазначене законодавство ЄС у свою внутрішню правову систему.

Це означає, що мета полягає у покращенні рівня забезпечення охорони здоров'я та безпечних умов праці, зокрема шляхом проведення навчання і тренінгів з питань охорони здоров'я та безпеки праці, сприяння реалізації превентивних заходів, попередження ризиків великих аварій та управління токсичними хімічними речовинами, а також обміну доброю практикою та результатами досліджень в цій сфері.

У цьому контексті слід особливо згадати Рамкову директиву (Директиву 89/391/ЄЕС), яка має бути впроваджена протягом 3 років з дати набрання чинності Угодою про Асоціацію. Положення цієї директиви, що має широку сферу застосування, розвинені у подальших окремих директивах (у сенсі статті 16(1) Рамкової директиви), які зосереджені на конкретних аспектах безпеки та гігієни праці (мінімальних вимогах БГП).

4.1. Окремі директиви з БГП

Рамкова директива і окремі директиви формують основу європейського законодавства з безпеки та охорони здоров'я. У вищезгаданому Додатку XL до Угоди про Асоціацію встановлені строки впровадження всіх цих директив. Зокрема, для окремих директив передбачені такі строки:

Табл. 2. Окремі директиви, що мають бути впроваджені в короткостроковій перспективі (2-3 роки)

	Окремі директиви з БГП	Сфера дії	Термін впровадження	Перехідний період
1.	89/654/ЄЕС від 30 листопада 1989 р. (перша окрема Директива)	БГП на робочому місці	3 роки	6 років
2.	89/655/ЄЕС від 30 листопада 1989 р. і 2001/45/ЄС від 27 червня 2001 р. (друга окрема Директива)	Використання робочого обладнання працівниками під час провадження професійної діяльності	3 роки	7 років
3.	92/91/ЄЕС від 3 листопада 1992 р. (одинадцята окрема Директива)	БГП у видобувних галузях, що використовують буріння	2 роки	5 років
4.	92/104/ЄЕС від 3 грудня 1992 р. (дванадцята окрема Директива)	БГП на видобувних підприємствах з підземним і відкритим способами видобування	2 роки	9 років

Табл. 3. Директиви, що мають бути впроваджені в середньостроковій перспективі (7 років)

	Окремі директиви з БГП	Сфера дії
1.	89/656/ЄЕС від 30 листопада 1989 р. (третя окрема Директива)	Використання працівниками засобів індивідуального захисту на робочому місці
2.	92/57/ЄЕС від 24 червня 1992 р. (восьма окрема Директива)	БГП на тимчасових або таких, що змінюють своє місце, будівельних майданчиках
3.	83/477/ЄЕС від 19 вересня 1983 р. (друга окрема Директива) та - 91/382/ЄЕС від 25 червня 1991 р. - 2003/18/ЄС від 27 березня 2003 р.	Вплив азбесту на роботі
4.	2004/37/ЄС від 29 квітня 2004 р. (шоста окрема Директива)	Вплив канцерогенів або мутагенів на роботі
5.	2000/54/ЄС від 18 вересня 2000 р. (сьома окрема Директива)	Вплив біологічних речовин на роботі
6.	90/270/ЄЕС від 29 травня 1990 р. (п'ята окрема Директива)	Вимоги БГП при роботі з екранними пристроями
7.	92/58/ЄЕС від 24 червня 1992 р. (дев'ята окрема Директива)	Позначення безпеки та/або гігієни на роботі

Табл. 4. Директиви, що мають бути впроваджені в довгостроковій перспективі (10 років)

	Окремі директиви з БГП	Сфера дії
1.	98/24/ЄС від 7 квітня 1998 р. (чотирнадцята окрема Директива)	Захист здоров'я і безпека працівників від ризиків, пов'язаних з хімічними речовинами на роботі
2.	2000/39/ЄС	Перший перелік гранично допустимих концентрацій шкідливих речовин у рамках впровадження Директиви 98/24/ЄС щодо захисту здоров'я і безпеки працівників від ризиків, пов'язаних з хімічними речовинами на роботі
3.	2006/15/ЄС	Другий перелік гранично допустимих концентрацій шкідливих речовин у рамках впровадження Директиви 98/24/ЄС, з внесенням змін і доповнень до Директив 91/322/ЄЕС і 2000/39/ЄС
4.	1999/92/ЄС від 16 грудня 1999 р. (п'ятнадцята окрема Директива)	БГП працівників, що піддаються потенційній небезпеці у вибухонебезпечних середовищах
5.	2002/44/ЄС від 25 червня 2002 р. (шістнадцята окрема Директива)	БГП працівників, що піддаються впливу небезпечних фізичних факторів (вібрація)
6.	2003/10/ЄС від 6 лютого 2003 р. (сімнадцята окрема Директива)	БГП працівників, що піддаються впливу небезпечних фізичних факторів (шум)
7.	2004/40/ЄС від 29 квітня 2004 р. (вісімнадцята окрема Директива)	БГП працівників, що піддаються впливу небезпечних фізичних факторів (електромагнітні поля)
8.	93/103/ЄС від 23 листопада 1993 р. (тринадцята окрема Директива)	БГП під час робіт на борту риболовних суден
9.	92/29/ЄЕС від 31 березня 1992 р.	Вимоги БГП для поліпшеного медичного обслуговування на борту суден
10.	90/269/ЄЕС від 29 травня 1990 р. (четверта окрема Директива)	БГП щодо ручної обробки вантажів, коли існує ризик, зокрема, травми хребта працівників
11.	91/322/ЄЕС від 29 травня 1991 р.	Встановлення індикативного обмеження гранично допустимих концентрацій шляхом виконання Директиви Ради 80/1107/ЄЕС про захист робітників від ризику впливу хімічних, фізичних та біологічних речовин на роботі

Крім того, згідно з Угодою про Асоціацію та після набрання нею чинності Рада Асоціації визначає графік імплементації Україною таких директив:

- Директива № 2003/88/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 4.11.2003 р. про деякі аспекти організації робочого часу;
- Директива № 2006/54/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 5.07.2006 р. про реалізацію принципів рівних можливостей і рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях працевлаштування і зайнятості (зі змінами).

4.2. Короткий виклад основних прогалів в українській нормативно-правовій базі з БГП щодо окремих директив

Головні проблеми щодо узгодженості українського національного законодавства з деякими директивами ЄС, якими встановлено мінімальні вимоги з БГП, вже визначено¹⁷. Загальна статистика щодо рівня відповідності показує, що в українському законодавстві повністю передбачено тільки 26,7% положень вищезгаданих директив ЄС, 23,3% передбачено частково, 48,7% не передбачено, а 1,3% суперечать цьому законодавству.

Загалом кажучи, національне законодавство з БГП наразі не поширюється на всіх роботодавців (наприклад, воно не поширюється на безприбуткових юридичних осіб, самозайнятих осіб з одним або кількома працівниками та, у багатьох випадках, на роботодавців державного сектора) в усіх галузях діяльності приватного, державного, кооперативного та соціального секторів і на всіх працівників.

Законодавство ЄС із БГП, включно з окремими директивами, навпаки, поширюється на всіх працівників усіх підприємств. Виняток із цього принципу зроблено тільки в директивах, що стосуються певних аспектів діяльності окремих секторів (як-от гірничодобувна промисловість, будівництво чи робота на борту риболовних суден). Проте навіть у останньому випадку Рамкова директива з БГП усе одне застосовується, без шкоди для більш вимогливих конкретних положень цих окремих директив.

Поняття «працівник» у директивах ЄС із БГП охоплює самозайнятих працівників, практикуючих фахівців, учнів, стажерів, адміністраторів, директорів, менеджерів і працівників без трудового договору, але з трудовими правовідносинами. Ці категорії включають, наприклад, випадки, коли особа працює без офіційних відносин «працівник-роботодавець», але перебуває у економічній залежності від вигодонабувача даної діяльності, а також 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 стажери, фіктивні учні, особи з фіктивними цивільно-правовими договорами чи фіктивні надавачі послуг).

Стосовно більш орієнтованого на цілі та організаційно обумовленого превентивного підходу - має місце відсутність норм, які б установлювали загальні обов'язки роботодавця. Більше того, належним чином не передбачені обов'язки щодо інформування працівників, консультування з працівниками та участі працівників.

Це твердження можна підкріпити й іншими прикладами з нинішньої ситуації, зокрема:

- Немає національного закону, орієнтованого виключно на мінімальні вимоги щодо БГП на робочих місцях (Директива 89/654/ЄЕС), зокрема на вимогу забезпечити, щоб шляхи пересування до аварійних виходів завжди були вільними від зайвих предметів, а також забезпечити регулярне технічне обслуговування і перевірки робочого місця, обладнання і пристроїв.
- Стосовно робочого обладнання Директива 89/655/ЄЕС, до якої внесено зміни Директивою 2001/45/ЄС, включає розділ, де приділено увагу використанню обладнання за приз-

¹⁷ Див. МОП (2018), Стислі нотатки з основних аспектів узгодженості між українським національним законодавством і вибраними директивами ЄС.

наченням, конкретним існуючим умовам праці, належному встановленню і технічному обслуговуванню, регулярним перевіркам, особам, призначеним для його використання тощо. Той факт, що чинний правовий режим впливає з ієрархічно нижчих рівнів, також призводить до висновку про те, що вибрано неналежне джерело права.

- Визначення умов використання ЗІЗ (Директива 89/656/ЄЕС), ураховуючи результати оцінки ризиків, частоту знаходження працівника під впливом ризиків, характеристики робочого місця і ефективність дії самих ЗІЗ.
- Мінімальні вимоги до безпеки і охорони здоров'я в сфері організації робочого часу (Директива 2003/88/ЄС) відповідно до загального принципу врахування людського фактору під час роботи, зокрема щодо щоденного відпочинку та відпочинку між двома робочими днями, особливого становище нічних працівників, робота яких пов'язана з особливими ризиками або значним фізичним чи розумовим навантаженням, безкоштовного медичного огляду всіх нічних працівників, повідомлення про регулярне використання роботи нічних працівників компетентним органам тощо.

5. Ретроспективна оцінка законодавства ЄС із БГП

Оцінка практичної реалізації 24 директив ЄС із безпеки та гігієни праці (БГП) (Рамкової директиви 89/391/ЄЕС і 23 окремих, або спеціальних директив) у державах-членах ЄС стала предметом проекту, впровадженого за дорученням Європейської Комісії¹⁸.

Безсумнівно *acquis* ЄС із БГП є всеосяжним пакетом законодавства, спрямованим на забезпечення однакового мінімального рівня захисту від пов'язаних із роботою ризиків для здоров'я і безпеки працівників усіх держав-членів ЄС, і становить еталон для національних регуляторних режимів у сфері БГП. Ці правові акти є актуальними тому, що в усіх державах-членах ЄС працівники зайняті у цілому ряді важливих галузей і, отже, зазнають впливу відповідних ризиків або відносяться до уразливих груп, на які поширюються особливі правила (вагітні працівниці/працівниці, які годують груддю, молодь і тимчасові працівники).

Наявність правових вимог є важливим (але, звичайно, не єдиним) чинником, який впливає на дотримання підприємствами та іншими установами вимог законодавства. Це означає, що дані директиви впливають на те, як підприємства ставляться до необхідності дотримуватися норм.

Вищезгадані директиви опираються підхід, орієнтований на визначені цілі, чітко зазначені в Рамковій директиві. Той же підхід відображеного в окремих директивах, однак він поєднаний із більш традиційним приписовим підходом, який простежується у ряді дуже детальних і конкретних вимог, наведених у додатках до деяких із цих директив.

Проведена оцінка свідчить про те, що законодавство ЄС – через Рамкову директиву 89/391/ЄЕС – сприяло розвитку підходу, орієнтованого на цілі, й посиленню акценту на циклі управління ризиками. Дослідження, проведене EU-OSHA¹⁹, показує, що більш цілеспрямовані та основані на ширшій участі режими обумовлюють більш високий рівень практики управління БГП.

Рівень дотримання директив ЄС у державах-членах Євросоюзу коливається від середнього до хорошого залежно від конкретної директиви та розміру підприємств. На великих підприємствах він вищий, ніж на малих, середніх і мікропідприємствах. Разом з тим, малі підприємства, де є представники працівників, демонструють хороше або дуже хороше загальне дотримання директив у кількісному виразі, тоді як група аналогічних підприємств, де представників працівників із питань безпеки та охорони здоров'я немає, показує низький або середній рівень дотримання директив. Забезпечення представництва працівників справляє помітний вплив на частку підприємств, які проводять оцінку ризиків, і ще більш виражений вплив на виконання інших ключових вимог.

Наявні дані дають підстави вважати, що оцінки ризиків, виконувані сторонніми надавачами послуг, зменшують необхідність утримання власних кваліфікованих кадрів для проведення таких оцінок і частіше призводять до відсутності подальшого закріплення принципів БГП на підприємстві порівняно з оцінками ризиків, які проводяться власним персоналом підприємств.

Більшість держав-членів ЄС транспонували Рамкову директиву з БГП шляхом прийняття національного рамкового правового акту з БГП. У деяких випадках чинне законодавство з питань БГП було зведено в один усеосяжний закон із БГП. Окремі директиви з БГП, як правило, транспонуються окремим нормативно-правовим актом кожна. Структура і загальні засади *acquis* БГП добре підходять для транспонування та впровадження на національному рівні як європейська нормативно-правова база.

¹⁸European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion (2015), Evaluation of the Practical Implementation of the EU Occupational Safety and Health (OSH) Directives in EU Member States, Synthesis Report [Європейська Комісія, Генеральний директорат із питань зайнятості, соціальних справ та інклюзивності (2015), Оцінка практичної реалізації директив ЄС із безпеки та гігієни праці у державах-членах ЄС. Зведений звіт].

¹⁹EU-OSHA (2013), European Risk Observatory, Analysis of the determinants of work place occupational safety and health practice in a selection of EU Member States [EU-OSHA (2013), Європейська обсерваторія аналізу ризиків, Аналіз визначальних факторів практики безпеки та гігієни праці у вибраних державах-членах ЄС].

Забезпечення дотримання, а особливо поєднання функцій інспекторів праці із забезпечення дотримання законодавства і надання настанов із його застосування, загалом справляє істотний вплив на дотримання вимог до БГП на практиці. Це особливо характерно для МСП, де недотримання є поширеним явищем. Усі держави-члени ЄС запровадили кримінальні та (або) адміністративні санкції, причому не лише позбавлення волі і (або) накладення штрафів, а й інші види санкцій, як-от різні екстрені заходи для припинення недотримання вимог, що також можуть виявитися дуже дієвими. Стратегічні пріоритети інспекції загалом установлюються по галузях чи підгалузях, групах працівників, типах ризиків або за розміром підприємств.

5.1. Фахівці з БГП

Слід зазначити, що інженери з техніки безпеки та лікарі професійної медицини більше не є єдиними фахівцями з БГП. Сьогодні фахівцями з БГП виступають і ергономісти, спеціалісти з виробничої психології, спеціалісти з промислової гігієни та інші спеціалісти. Практично всі ці фахівці з БГП мають високий рівень навичок із надання науково-технічної підтримки роботодавцям і представникам працівників. Результати опитування підприємств ESENER 2009 року показують, що фахівці з питань безпеки праці та лікарі професійної медицини згадуються як фахівці, з якими роботодавці консультуються найчастіше. Великі підприємства залучають також інших фахівців з БГП, як-от спеціалісти з виробничої психології та промислової гігієни.

Усі держави-члени ЄС регулюють практику спеціалістів у галузі охорони здоров'я. Проте, фахівців із безпеки праці це не стосується. У деяких країнах ЄС, приклади з яких наведено нижче, професійна практика в галузі БГП охоплюється положеннями про регульовані професії. Професія є регульованою, коли доступ до неї та робота за нею обумовлюються наявністю конкретної професійної кваліфікації.

У Великобританії сертифікований спеціаліст-практик із безпеки та гігієни праці – це фахівець у сфері охорони здоров'я та безпеки, який працює у широкому спектрі промислових, комерційних та державних організацій, надаючи поради й настанови та здійснюючи керівництво з питань охорони здоров'я, безпеки праці, благополуччя і життєздатності. Сфера діяльності такого спеціаліста зазвичай охоплює такі питання: дотримання законодавства у сфері охорони здоров'я та безпеки праці, оцінка ризиків, оцінка небезпеки екранних пристроїв, робота на висоті, переміщення вантажів вручну, аналіз першопричин, аудит, контроль, навчання, ергономіка, питання охорони навколишнього середовища, безпечна поведінка, благополуччя на робочому місці, реабілітація, стратегія раціонального ведення діяльності. Рівень кваліфікації для цього фахівця – вища освіта (3-4 роки).

У Словаччині уповноважений технік із безпеки – це фахівець, який надає роботодавцю послуги з профілактики та захисту, пов'язані з відбором, організацією та виконанням професійних завдань у процесі забезпечення безпеки та гігієни праці (БГП), як-от запобігання професійним ризикам, включно з психосоціальними ризиками, і захист від них. Працівники інформуються про законодавство з питань БГП, а також про прогнозовані ризики й про те, яким категоріям осіб може бути заборонено вхід до конкретних зон, у яких здоров'я і життя працівників може опинитися під загрозою. Уповноважений технік із безпеки – це особа, яка має принаймні два роки професійного досвіду роботи техніком із безпеки після отримання відповідного свідоцтва і яка склала іспит перед комісією, призначеною Національною інспекцією праці.

У Чеській Республіці фахівець із БГП надає послуги, пов'язані з безпекою та гігієною праці, зокрема щодо проблем із безпекою, які впливають із нормативних актів. Ця особа забезпечує безпеку і захист технічного обладнання підвищеної небезпеки для життя і здоров'я, дотримання законодавства про створення умов праці, виконання основних вимог до виробничого середовища і охорони здоров'я на робочому місці, а також реалізацію заходів, пов'язаних із запобіганням ризикам. Це, зокрема: розробка заходів із мінімізації та усунення ризиків у їх джерелі; надання експертних висновків щодо рівня технічної безпеки машин і технічного обладнання на етапах проектування, будівництва, виготовлення, встановлення, експлуатації, сервісу, ремонту і технічного обслуговування; проведення навчання з питань безпеки; координація заходів з охорони здоров'я та безпеки на будівельних майданчиках.

У Польщі спеціаліст з охорони здоров'я і безпеки виконує консультативну і наглядову функцію в

галузі охорони здоров'я і безпеки. Завдання цього спеціаліста, зокрема, зосереджені на таких напрямках: контроль за умовами праці й за дотриманням норм і стандартів з охорони здоров'я і безпеки, інформування роботодавця про виявлені ризики, проведення аналізу стану охорони здоров'я і безпеки, участь у з'ясуванні обставин і причин нещасних випадків на виробництві й ведення їх обліку, участь в оцінюванні ризиків, виконання інших заходів, зазначених у нормативних документах і спрямованих на поліпшення стану охорони здоров'я і безпеки працівників. Необхідний кваліфікаційний рівень – вища освіта (3-4 роки).

У Нідерландах фахівець із техніки безпеки має кваліфікацію на рівні вищої освіти (4 роки) і надає організаціям рекомендації щодо систем безпеки та гігієни праці. Це передбачає оцінювання і аналіз ризиків та проведення відповідних консультацій.

У Португалії є два типи технічних спеціалістів із БГП: старший технік із безпеки праці та технік із безпеки праці. Старший технік із безпеки праці, який повинен мати диплом про вищу освіту (3-4 роки), організовує і розробляє заходи з запобігання та захисту від професійних небезпек, координує та контролює здійснення цих заходів. Технік із безпеки праці, який повинен мати свідоцтво про середню освіту, розробляє заходи з запобігання та захисту від професійних небезпек. У випадку Португалії такий фахівець спочатку повинен скласти кваліфікаційний іспит в Інспекції праці Португалії.

Ще одне важливе питання – незалежність фахівців із БГП. Фахівці з БГП повинні займати нейтральну позицію та виконувати дорадчу роль щодо всіх питань, які стосуються безпеки та охорони здоров'я працівників. Роботодавці платять за БГП, тому фахівці з БГП повинні у своїй діяльності, заходах і поведінці дотримуватися балансу між замовником (роботодавцем) і клієнтами (працівниками). Ця незалежність відображає моральні цінності суспільства і підприємства. Важливими аспектами є також недоторканність приватного життя, конфіденційність інформації та довіра між фахівцями з БГП, працівниками й роботодавцями. Незалежність і моральні принципи згадані у законодавстві кількох країн.

5.2. Сторонні надавачі послуг із БГП

Фахівці з БГП можуть працювати у складі підрозділу (внутрішньої служби) підприємства або створювати сторонню службу БГП.

Якщо роботодавець наймає сторонню компетентну особу чи службу, їй необхідно надати всю актуальну інформацію про всі наявні ризики. Рамкова директива не містить вимог до цих сторонніх осіб чи служб, крім того, що вони повинні мати відповідні професійні якості, кадри та засоби. У Рамковій директиві не згадано, які саме це повинні бути фахівці, наприклад, лікар професійної медицини чи інженер із техніки безпеки.

Результати опитування ESENER 2009 року показують, що у країнах ЄС мають місце значні відмінності щодо залучення сторонніх надавачів послуг із БГП для виконання оцінки ризиків. У Данії послугами сторонніх надавачів послуг із БГП користуються тільки 7% підприємств, тоді як у Словенії сторонніх надавачів послуг із БГП для виконання оцінки ризиків залучають 75% підприємств. У цілому в ЄС середня частка таких підприємств становить 37%.

Отже, характеристики служб БГП слід визначати відповідно до національної культури та системи. Для цієї мети можна користуватися Конвенцією МОП 1985 р. про служби гігієни праці (№ 161) і Рекомендацією МОП про служби гігієни праці (№ 171). Конвенцією про служби гігієни праці встановлено положення щодо функцій, організації та умов діяльності служб гігієни праці. Ця конвенція визначає основи для організації служби гігієни праці.

У Чеській Республіці послуги з гігієни праці надають Національна служба здоров'я і приватні медичні заклади. Існує два види надавачів таких послуг: лікарі професійної медицини та спеціалісти, зазвичай лікарі загального профілю. Крім того, для забезпечення профілактики, підприємства можуть залучати власних працівників. У всіх випадках необхідно гарантувати незалежність надавачів медичних послуг. Служби БГП зобов'язані зосереджуватися на нагляді за станом здоров'я, оцінюванні та спостереженні за небезпеками для здоров'я, навчанні та інформуванні працівників, наданні першої допомоги, діях у надзвичайних ситуаціях, консультуванні з безпеки праці, адаптації робіт, організації праці тощо. Приватні медичні заклади повинні бути

зареєстровані та мати ліцензію.

У Німеччині всі роботодавці зобов'язані мати страховку від нещасних випадків, пов'язаних із роботою («передбачене законом страхування від нещасних випадків»). Отже, приватні страхові компанії відіграють важливу роль у здійсненні впливу на систему управління БГП. Вони впливають на цю систему як прямо, пропонуючи нормативні акти стосовно запобігання нещасним випадкам, так і непрямо, через фінансові стимули для роботодавців. Роботодавці зобов'язані користуватися послугами лікаря підприємства та інженера з техніки безпеки. Це можуть бути працівники підприємства, але якщо необхідних компетентних кадрів на підприємстві немає, роботодавець обов'язково повинен користуватися послугами сторонньої служби. Вона може входити до складу сторонньої багатопрофільної служби, або ж відповідні послуги можуть надаватися самозайнятими працівниками. Стороння служба повинна включати, як мінімум, лікаря професійної медицини та спеціаліста з техніки безпеки. У німецькому законодавстві з БГП зазначено, які компетентності повинні мати особи, що працюють у сторонній службі. Залежно від надаваних послуг можуть бути залучені інші професійні групи (наприклад, ергономісти, психологи-фахівці з гігієни праці, медичні фахівці тощо). Лікар підприємства відповідає за надання роботодавцю рекомендацій стосовно медицини праці, здійснення медичного нагляду і вжиття профілактичних заходів стосовно нещасних випадків на виробництві та невиходів через хворобу. Інженер з техніки безпеки консультує роботодавця з питань безпеки праці, перевіряє робоче обладнання, а також перевіряє, чи виконуються фактично запобіжні заходи. Оскільки всі роботодавці обов'язково повинні вступити до UVT (Unfallversicherungsträger, страхової компанії), запобігання нещасним випадкам, пов'язаним з роботою, є важливою темою. Разом з тим, задачі UVT не обмежуються тільки запобіганням нещасним випадкам. Вони включають також профілактику професійних захворювань, попередження небезпек для здоров'я, пов'язаних із роботою, та надання ефективної екстреної медичної допомоги. Обов'язкової сертифікації чи акредитації сторонніх служб як такої не передбачено, але існує система добровільної сертифікації.

В Італії передбачено обов'язкове створення служби БГП на підприємствах із чисельністю працюючих більше 200 та (або) в окремих галузях. В ролі цієї служби може виступати власний або сторонній надавач послуг з БГП. У цілому використання послуг стороннього надавача є обов'язковим, якщо підприємство не має власних компетентних кадрів для надання цих послуг. Сторонні служби БГП зазвичай є багатопрофільними й, як правило, надають послуги в таких напрямках, як безпека праці, медицина праці, промислова гігієна і ергономіка. До задач служб БГП відносяться визначення факторів ризику, запровадження заходів і процедур з охорони здоров'я та безпеки, навчання і освіта працівників, консультування роботодавців з усіх актуальних питань охорони здоров'я і безпеки працівників.

Закономне встановлено, представники яких саме професійних груп мають бути залучені. Проте, зазвичай залучаються інженери та фахівці з промислової гігієни. Кваліфікацію можна отримати шляхом проходження спеціального навчання або додаткових курсів після середньої школи. Сторонні служби профілактики і захисту створюються приватними організаціями й сертифікації не потребують.

У Нідерландах управління БГП можуть організовувати приватні, комерційні компанії. Багато підприємств користуються сторонніми послугами великих, багатопрофільних «arbodiensten» (надавачів послуг із БГП). Проте, роботодавець може також найняти незалежного (часто самозайнятого) лікаря як лікаря підприємства. Надавач послуг із БГП повинен бути сертифікованим. Сертифікація дійсна протягом 4 років, після чого свідоцтво про сертифікацію необхідно отримати повторно. Стороння служба БГП повинна мати спеціалістів принаймні у 4 галузях: медицині праці, безпеці праці, гігієні праці та організації праці.

Можна залучати й представників інших професійних груп. Усі згадані спеціалісти з гігієни праці повинні мати сертифікат. Це гарантує, що їхні знання достатні й залишаться достатніми для виконання завдань. Крім того, на кожному підприємстві повинен бути хоча б один провідний співробітник з питань охорони здоров'я і безпеки праці, який може виконувати передбачені заходи й наглядати за виконанням запобіжних заходів. Такою особою може бути працівник, а на малих підприємствах функції спеціаліста з профілактики може виконувати директор. Разом з тим, характеристики співробітника з питань охорони здоров'я і безпеки праці чітко не оговорені, тому рівень його компетентності може бути низьким. Надавачі послуг із БГП та лікарі підпри-

ємств зосереджуються у роботі головним чином на зменшенні невиходів на роботу через хвороби. Представники інших дисциплін, як-от інженери з техніки безпеки та спеціалісти з гігієни праці, більше орієнтуються на запобігання (наприклад, на вивчення переліку ризиків та їх оцінку, а також на планування запобіжних заходів).

Служби безпеки та гігієни праці здебільшого організовуються на самих підприємствах. Підприємства зобов'язані користуватися послугами сторонніх служб БГП тільки у випадку, коли їх власних кадрових можливостей недостатньо. Штат працівників служби БГП не є стандартизованим, але зазвичай у цих службах працюють лікарі професійної медицини, медичні сестри, фізіотерапевти, ергономісти, інженери з виробничого середовища та психологи-фахівці з гігієни праці. На підприємствах із п'ятьма й більше працівниками повинен бути призначений працівник, відповідальний за безпеку праці. Роль служб БГП – дорадча.

Служби БГП повинні зосереджувати свою роботу на запобіганні небезпекам для здоров'я працівників і усуненні цих небезпек. Якщо на підприємстві присутній певний рівень ризику або якщо цього вимагає колективний договір, нагляд за станом здоров'я працівників є обов'язковим.

Фахівців із БГП готують університети та коледжі. Вони можуть відноситися до широкого спектра професійних груп (як-от медичні сестри, психологи-фахівці з гігієни праці, лікарі, інженери з виробничого середовища, фізіотерапевти). Обов'язкова сертифікація чи акредитація служб БГП не передбачена, але вони можуть проходити добровільну сертифікацію.

У Швеції функція забезпечення дотримання законодавства про служби БГП покладена на Управління з умов праці.

У Великобританії основоположний принцип системи БГП полягає в тому, що відповідальність за охорону здоров'я і безпеку праці несуть ті, хто володіє промисловими та комерційними підприємствами, управляє ними та працює на них. Це, зокрема, й самозайняті особи. Таким чином, служби БГП створюються трьома сторонами: державними організаціями, приватними організаціями та роботодавцями, але всі вони входять до сфери нагляду Національної служби здоров'я (NHS). Роботодавці повинні призначити одну чи кількох «компетентних осіб», які допомагати-муть їм у виконанні вимог законодавства щодо охорони здоров'я та безпеки працівників. Компетентна особа в даному випадку – це людина, яка має достатню підготовку й досвід або знання та інші якості, що дозволяють їй належним чином допомагати роботодавцю. Роботодавці повинні оцінювати ризики, притаманні їхній діяльності, та вживати належних запобіжних заходів. Таким чином, головний упор зроблено переважно на зменшенні ризиків. Закон не зобов'язує роботодавців користуватися послугами сторонніх служб БГП. Якщо вони це роблять, сфери цих послуг (і, отже, багатопрофільний характер) варіюються і залежать від того, які саме послуги потрібні роботодавцю. Потрібний рівень компетентності залежатиме від складності ситуації та конкретних потреб роботодавця. Сертифікація чи акредитація служби БГП не є обов'язковою. Крім того, у Великобританії регулювання орієнтоване не на директивні норми, а на оцінку і контроль ризиків.

У Португалії роботодавець, у якого працює менше 400 осіб або, якщо здійснювана роботодавцем діяльність вважається діяльністю підвищеної небезпеки і у ній задіяно менше 30 працівників, може залучати сторонні служби БГП. Підприємства з більшою чисельністю працівників повинні створити власні служби БГП із числа спеціалістів, прийнятих на роботу з цією метою. Для того, щоб мати можливість працювати на ринку, сторонні служби БГП повинні бути належним чином уповноважені національними органами з питань безпеки та гігієни праці. Такий дозвіл ґрунтується на попередній перевірці кваліфікації задіяних спеціалістів і достатності необхідних ресурсів, залежно від прогнозу характеристик ринку, на якому працюватиме надавач послуг із БГП. Також оцінюється якість спеціалістів і процедур БГП, що використовуватимуться. На підприємствах, де працює менше 9 осіб і виробнича діяльність не вважається діяльністю підвищеної небезпеки, запобіжні заходи можуть здійснюватися самим роботодавцем або призначеним ним працівником, який продемонстрував відповідний рівень професійної підготовки.

Разом з тим, роботодавець повинен призначити одного з працівників для виконання діяльності, пов'язаної з заходами попередження і захисту. Рівень компетентності такого працівника, однак, у Рамковій директиві не зазначений. Ураховуючи це, держави-члени ЄС можуть запроваджувати відповідні положення щодо рівня компетентності призначеного працівника на свій розсуд. Таким чином, у ЄС спостерігаються значні відмінності у питанні щодо рівня компетент-

ності призначених працівників – від непрофесіонала, який пройшов короткий курс із БГП, до більш освіченого й кваліфікованого фахівця з БГП. Як і у випадку Португалії, у державах-членах деяким роботодавцям надається право самостійно виконувати функції, що могли б покладатися на призначеного працівника.

5.3. Представники працівників із питань БГП

Широко визнано, що практика спільної участі у БГП є дуже важливою для забезпечення ефективності будь-якої програми профілактики на робочому місці. Ця активна участь працівників у діяльності підприємств здійснюється через уповноважені представницькі органи, утворені на підприємствах.

Слід зауважити, що текст Директиви 89/391/ЄЕС говорить, що «роботодавці повинні проводити консультації з працівниками та (або) їхніми представниками і дозволяти їм брати участь в обговоренні всіх питань, що стосуються безпеки і охорони здоров'я на робочому місці», а це означає, що роботодавці самі повинні безпосередньо консультуватися з працівниками.

У директиві також визначені питання, які повинні бути предметом консультацій: (а) будь-які заходи, що можуть суттєво впливати на безпеку і здоров'я; (б) призначення працівників для забезпечення діяльності, пов'язаної з запобіжними заходами та заходами захисту; (в) інформування з питань БГП; (г) залучення сторонніх компетентних служб або спеціалістів; (д) планування і організація навчання з питань БГП.

У цьому контексті в ЄС можна побачити чотири різні правові моделі інституційного представництва в галузі БГП:

- а) представництво зосереджено на ділових радах або аналогічних установах, існування котрих регулюється законом, а якщо присутні делегати чи комітети з безпеки, вони виконують вторинну роль по відношенню до ділової ради, як у випадку Німеччини;
- б) делегати та комітети з безпеки, утворені за законом, виконують основні функції представництва у сфері БГП, навіть за наявності ділових рад або аналогічних установ, як у Франції, Швеції чи Португалії;
- в) обрання делегатів і створення комітетів із питань безпеки передбачено законом, де ділові ради не згадані, як у Великобританії;
- г) у законі не передбачено створення ділових рад, делегатів або комітетів із питань безпеки.

Можливість використання будь-якої з цих моделей тісно пов'язана з особливостями соціально-культурних відносин у кожній країні. Проте, існує переконання, що для того, щоб участь працівників у галузі БГП була ефективною, вона повинна мати юридичну підтримку, яка робить її легітимною. Крім того, це забезпечує видачу конкретного мандату на представництво в галузі БГП, що охоплює всіх працівників підприємства, а не тільки членів профспілок: в останньому випадку було б достатньо їхнього призначення відповідною профспілкою. Ця мета – охоплення всіх працівників підприємства чи організації – передбачає розробку спрощених виборчих процедур для забезпечення вільного голосування працівників і незалежності вибраних осіб від відповідного інтересу роботодавця. Простота виборчих процесів є доречним фактором проведення виборів на малих і середніх підприємствах. Юридичну підтримку інституційного оформлення представництва працівників також можна забезпечити або доповнити колективними переговорами.

Сприятливе культурне середовище, а також існування взаємозв'язку представників із питань БГП з діяльністю профспілок, особливо що стосується залучення до виборчого процесу, є особливо важливим для створення необхідної динаміки.

Ще одна умова ефективності цього представництва – навчання, тому що представники працівників повинні вміти спілкуватися зі своїми колегами, а питання, якими їм належить займатися, часто набувають складного технічного характеру й вимагають пояснення. Ця здатність спілкуватися дозволяє нам зміцнити підтримку ролі представників у відносинах з адміністрацією підприємств і з фахівцями з БГП. У даному випадку варто заохочувати профспілок до підтримки навчання представників.

Для цієї мети законами передбачено право представників працівників на навчання (Швеція, Великобританія, Франція), право не втрачати заробітну плату за час, проведений на навчанні, з різними механізмами прогнозування щодо визначення змісту навчання, його строків і відповідних витрат.

Зокрема, у Німеччині, Швеції, Великобританії та Франції делегати з питань БГП мають право проводити перевірки робочих місць на предмет забезпечення дотримання норм БГП. Слід зазначити, що право на отримання інформації, наданої роботодавцем, є прямим наслідком Директиви 89/391/ЄЕС, якою також окреслено зміст інформації, що має надаватися.

У багатьох європейських країнах законодавство також включає визначення права на звільнення від роботи із збереженням заробітної плати на час виконання функцій представництва. Аналогічним чином, у законодавстві визначено сукупність матеріальних умов, зокрема забезпечення місцевої підтримки, телефонний зв'язок та інші необхідні засоби, місце для розміщення інформації, приміщення або місця для зустрічей.

Ця сукупність прав іноді асоціюється з квотою представників, які ними користуються, і визначається співвідношенням кількості представників і кількості працівників підприємства чи установи, яких вони представляють.

Ще одна важлива сфера стосується відносин з інспекцією праці. Відповідно до Рамкової директиви (стаття 11) «працівники та (або) їхні представники мають право відповідно до національного законодавства та (або) практики звертатися до компетентних органів, відповідальних за безпеку і захист здоров'я на робочому місці, якщо вони вважають, що вжиті роботодавцем заходи і надані у розпорядження засоби недостатні для забезпечення безпеки і охорони здоров'я на робочих місцях».

Крім того, представникам працівників повинна бути надана можливість подавати свої зауваження компетентним органам під час інспекційних відвідань, які ними проводяться.

Нарешті, необхідно запровадити механізми захисту для випадків, коли представників працівників ставлять у несприятливе становище через виконання ними своїх обов'язків (ст. 11(4) Директиви 89/391/ЄЕС). Серед цих механізмів - запровадження правової презумпції того, що у разі таких дій у період виконання повноважень або протягом певного періоду після закінчення дії мандат у застосування дисциплінарних санкцій або звільнення має дискримінаційний або нелегітимний характер.

5.4. Відступи та перехідні періоди

Відступи – це положення, які прямо дозволяють державам-членам ЄС відступати від певних вимог, установлених у директивах. Вони передбачені у дев'яти директивах: 89/656 (використання 3ІЗ), 92/57/ЄЕС (тимчасові або такі, що змінюють своє місце, будівельні майданчики), 92/58/ЄЕС (позначення БГП), 92/85/ЄЕС (вагітні працівниці/працівниці, які годують груддю), 94/33/ЄС (молоді працівники), 98/24/ЄС (хімічні речовини), 2002/44/ЄС (вібрація), 2002/49/ЄС (шум), 2004/40/ЄС зі змінами, внесеними Директивою 2008/46/ЄС (електромагнітні поля). Усі відступи супроводжуються умовами, які необхідно виконати до або після того, як відступ дозволено²⁰.

Деякі відступи держави-члени ЄС використовують активно, а саме відступи, передбачені в Директиві про хімічні речовини (звільнення від заборони використання певних хімічних речовин), а також два з відступів, передбачених у Директиві про молодих працівників: стосовно працевлаштування неповнолітніх для професійного навчання і стосовно заборони нічної праці неповнолітніх осіб та у певних сферах діяльності. Таке ж спостереження можна зробити стосовно двох відступів, передбачених у Директиві про вібрацію, та відступу, передбаченого у Директиві про шум.

Інші відступи застосовуються набагато рідше.

²⁰DG Employment, Social Affairs and Inclusion (2015), Evaluation of the Practical Implementation of the EU Occupational Safety and Health (OSH) Directives in EU Member States, Synthesis Report

Перехідні періоди – це періоди часу, впродовж яких державам-членам, як виняток, надається більший термін для впровадження окремих положень директив. Вони є базовим інструментом, за допомогою якого влада коригує терміни впровадження директив відповідно до фактичних можливостей та характеристик, наприклад, підприємств держави-члена чи галузей, яким може знадобитися довший період часу для прийняття чи впровадження положень тієї чи іншої директиви.

Транспонування Рамкової директиви 89/391, та перших п'яти окремих директив, 89/654 (робочі місця), 89/655 (робоче обладнання), 89/656 (засоби індивідуального захисту), 90/269 (ручна обробка вантажів) і 90/270 (екранні пристрої) у національне законодавство держав-членів ЄС було тривалим процесом. Затримки, що виникали під час транспонування, а також проблеми відповідності, особливо відповідності Рамковій директиві, спричинили істотний вплив на рівні практичного впровадження, а також на його якість, тому що реалізація допоміжних заходів (інформування, навчання, надання технічної допомоги тощо), необхідних для формування потрєбної культури безпеки, також проходила з затримками²¹. Рамкова директива є стрижнем реформи законодавства з БГП, тому питання її відповідності багатоманітності культур кожної держави-члена ЄС спричинило складні проблеми, розв'язувати які виявилось важко.

Перехідні періоди передбачені у восьми директивах: 2004/49/ЄС (буріння, гірничодобувна промисловість), 93/103/ЄС (риболовні судна), 2002/44/ЄС (вібрація), 2002/49/ЄС (шум), 89/655 (робоче обладнання), 90/270 (екранні пристрої) та 2014/34/ЄС (потенційно небезпечні середовища).

Більшість із цих перехідних періодів уже не застосовні в Європейському Союзі, тому що терміни впровадження відповідних положень уже завершилися. Проте, в Україні перехідні періоди повинні враховувати відповідні часові рамки для транспонування директив, зазначені в Додатку ХЛ Глави 21 Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом.

²¹European Commission (2004), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on the practical implementation of the provisions of the Health and Safety at Work Directives 89/391 (Framework), 89/654 (Workplaces), 89/655 (Work Equipment), 89/656 (Personal Protective Equipment), 90/269 (Manual Handling of Loads) and 90/270 (Display Screen Equipment), COM(2004) 62 final [Європейська Комісія (2004), Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Раді, Європейському соціально-економічному комітету й Комітету регіонів про практичну реалізацію положень директив з охорони здоров'я та безпеки праці: 89/391 (рамкова), 89/654 (робочі місця), 89/655 (робоче обладнання), 89/656 (засоби індивідуального захисту), 90/269 (ручна обробка вантажів) і 90/270 (екранні пристрої)].

Частина II. Трудові відносини

1. Трудові відносини /директиви ЄС для імплементації

Угода про Асоціацію між Європейським Союзом і Україною (Додаток XL до Глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей») передбачає поступове наближення національного законодавства України до зазначених нижче актів трудового законодавства ЄС у встановлені строки.

Табл. 5. Директиви ЄС з питань трудових відносин, що мають бути імплементовані

	Директиви ЄС із питань трудових відносин	Сфера дії	Термін імплементації
1.	91/533/ЄЕС від 14 жовтня 1991 р.	Обов'язок роботодавця інформувати працівників про умови, що застосовуються до контракту чи трудової угоди	4 роки
2.	1999/70/ЄС від 28 червня 1999 р.	Рамкова угода про роботу на визначений термін	4 роки
3.	97/81/ЄС від 15 грудня 1997 р.	Рамкова угода про неповну зайнятість	3 роки
4.	91/383/ЄЕС від 25 червня 1991 р.	БГП працівників з фіксованим терміном працевлаштування або тимчасовим працевлаштуванням	3 роки
5.	98/59/ЄС від 20 липня 1998 р.	Колективне звільнення	4 роки
6.	2001/23/ЄС від 12 березня 2001 р.	Охорона прав працівників у випадку передачі підприємств, бізнесових структур або частин підприємств або бізнесових структур	3 роки
7.	2002/14/ЄС від 11 березня 2002 р.	Загальна структура інформування та консультації працівників Європейського Співтовариства	3 роки
	Директиви ЄС із заборони дискримінації та щодо гендерної рівності	Сфера дії	Термін імплементації
1.	2000/43/ЄС від 29 червня 2000 р.	Принцип рівного ставлення незалежно від расового чи етнічного походження	4 роки
2.	2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 р.	Загальну систему рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності	4 роки
3.	2004/113/ЄС від 13 грудня 2004 р.	Принцип рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях доступу та постачання товарів та послуг	3 роки
4.	96/34/ЄС від 3 червня 1996 р.	Рамкова угода щодо батьківської відпустки	3 роки
5.	92/85/ЄЕС від 19 жовтня 1992 р.	Заохочення поліпшення безпеки та гігієни праці вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, чи годувальниць (десята окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС)	3 роки
6.	79/7/ЄЕС від 19 грудня 1978 р.	Принцип рівного ставлення до чоловіків та жінок у сфері соціального забезпечення	3 роки

Законодавство про трудові відносини має значний вплив на сферу БГП. Регулювання БГП, головна характеристика якого – сприяння ефективності роботи організацій у подоланні професійних ризиків для усіх працівників, що впливають із трудової діяльності, передбачає, що трудове законодавство також має узгоджуватися з цією метою. Саме тому деякі з директив Співтовариства і міжнародних трудових норм МОП, згадані в Угоді про Асоціацію, заслуговують на особливу увагу.

Останнє є особливо очевидним у випадках трудових відносин, обов'язку роботодавця інформу-

вати працівників, і норм щодо заборони дискримінації та забезпечення гендерної рівності.

Слід зазначити, що праця жінок має кількісний вимір, а саме їхню широку присутність на ринку праці й зростаючу тенденцію до фемінізації зайнятості, та якісний вимір, що пов'язаний з особливою роллю генетичної функції, яка є невід'ємною умовою відтворення суспільства і гідної праці.

2. Трудові правовідносини

Уникнення дотримання трудового законодавства є дуже відомою тенденцією в усьому світі як спосіб, у який низькорентабельні компанії намагаються залишитися на ринку або отримати незаконний дохід за рахунок належних умов праці.

Соціальний демпінг, крім того, здатний впливати на чесну конкуренцію, сталість систем соціального захисту та державні фінанси і зрештою завдає серйозної шкоди гідності працівників, а у кінцевому підсумку – всіх громадян.

Одним із центральних аспектів цієї проблеми є спосіб, у який у трудовому законодавстві визначаються або кваліфікуються трудові правовідносини. У цьому відношенні поняття «працівник» в Кодексі законів про працю України, а також у Законі України «Про охорону праці» визначено в широкому сенсі як особа, яка працює на роботодавця згідно з трудовим договором.

Це визначення, однак, є надто вузьким і не враховує як працівників осіб, які, попри наявність фактичних трудових правовідносин, не мають формального чи письмового трудового договору. Останнє зазвичай має місце не лише з працівниками, роботодавці яких вирішили не надавати їм формальний, письмовий або підписаний договір (щоб уникнути обов'язків, покладених на роботодавців згідно із законодавством), а й, перш за все, з повністю або частково незадекларованими працівниками, як-от квазі-самозайняті працівники, квазінадавачі послуг або виконавці робіт за цивільно-правовим договором, квазі-учні, фіктивні волонтери та фіктивні стажери.

Українське трудове законодавство фактично передбачає поширення цього положення тільки на «всіх юридичних та фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, та на всіх працюючих». Ця концепція трудових відносин дуже тісно пов'язана з промисловою діяльністю у вертикальних і дуже ієрархічних виробничих організаціях. Вона була характерною для фордистської організації праці, яка переважала починаючи з першої половини минулого століття. Саме тому цю концепцію підпорядкованої праці зараз розглядають як інтегровану в організації, ситуацію в якій визначає роботодавець і яка характеризується тільки підпорядкуванням наказам та інструкціям.

Один спосіб вирішити цю проблему – створити правову презумпцію існування трудових правовідносин у всіх випадках, де наявні певні докази та показники.

Ця презумпція повинна поширюватися на всіх працівників, включно з тими, хто не має трудового договору, але перебуває у трудових правовідносинах (як-от повністю незадекларовані працівники, квазі-самозайняті особи, надавачі послуг, волонтери, учні, стажери тощо), а також на їхніх роботодавців.

Для усунення проблеми прихованих (замаскованих) трудових правовідносин і забезпечення належного захисту та гідних умов праці для всіх працівників рекомендується включити до Кодексу законів про працю і (або) нормативних актів із БГП положення Рекомендації МОП № 198 щодо трудових правовідносин. Зокрема, це означає створення механізмів і встановлення конкретних критеріїв для визначення існування трудових правовідносин, а також гарантування принципу правової презумпції існування трудових правовідносин щоразу, коли, незалежно від формальних, підписаних або письмових домовленостей, присутні певні ознаки існування трудових правовідносин, зокрема, і не тільки:²²

- виконувач діяльності повинен дотримуватися вказівок відповідного вигодонабувача;
- виконувач діяльності підпадає під дію дисциплінарних повноважень вигодонабувача

²² МОП (2018), Стислі нотатки з основних аспектів узгодженості між українським національним законодавством і вибраними директивами ЄС; МОП (2018), Національний профіль з безпеки та гігієни праці. Україна.

діяльності;

- діяльність ведеться у місці знаходження вигодонабувача або у місці, визначеному ним;
- виробниче обладнання та інструменти, що використовуються, належать вигодонабувачеві діяльності;
- виконавач діяльності повинен дотримуватися часу початку і закінчення виконання діяльності, встановленого її вигодонабувачем;
- оплата здійснюється виконавцеві діяльності з визначеною регулярністю у належному розмірі в обмін на виконання діяльності;
- виконавач діяльності виконує функції управління або керівництва в організаційній структурі вигодонабувача діяльності;
- виконавач діяльності економічно залежить від вигодонабувача діяльності;
- виконавач діяльності веде свою діяльність виключно для вигодонабувача діяльності;
- виконавач діяльності отримує оплачувані відпустки та відповідну субсидію і одержує різдвяну премію;
- виконавач діяльності дотримується режиму щодо відсутності на роботі, встановленого вигодонабувачем діяльності;
- виконавач діяльності не може призначити замість себе іншу особу для виконання діяльності;
- виконавач діяльності не приймає на себе ризики виконання діяльності;
- виконавач діяльності не має права встановлювати ціну виконаної діяльності.

3. Обов'язок роботодавця інформувати працівників

Нормативні приписи Директиви Ради 91/533/ЄЕС від 14 жовтня 1991 р. про обов'язок роботодавця інформувати працівників про умови, що застосовуються до трудового договору чи трудових відносин, мають обмежене відображення у внутрішньому законодавстві України²³.

По суті національні положення не встановлюють обов'язок роботодавців надавати працівникам таку інформацію:

- місце роботи; там, де немає фіксованого чи основного місця роботи, принцип, за яким працівник працевлаштований на різних місцях, та зареєстроване місце розташування підприємства (або, де це є доречним, постійне місце проживання роботодавця);
- терміни повідомлення, яких мають дотримуватись роботодавець і працівник, якщо трудовий договір між ними чи трудові правовідносини припиняються, або метод визначення таких термінів повідомлення (або посилання на закони, підзаконні акти та адміністративні чи підзаконні положення чи колективні договори, що регулюють терміни повідомлення, яких мають дотримуватись роботодавець і працівник, якщо трудовий договір між ними чи трудові правовідносини припиняються);
- початкову базову суму (та інші складові елементи) та частоту виплати винагороди, на яку працівник має право (або посилання на закони, підзаконні акти та адміністративні чи підзаконні положення чи колективні договори, що регулюють винагороду, на яку працівник має право);
- тривалість звичайного робочого дня або тижня працівника (або посилання на закони, підзаконні акти та адміністративні чи підзаконні положення чи колективні договори, що регулюють тривалість звичайного робочого дня або тижня працівника);
- колективні договори, що визначають умови роботи працівника, або, у випадку колективних договорів, укладених без залучення підприємства спеціальними об'єднаними органами чи установами, назву компетентного органу чи об'єднаної установи, в яких договори були укладені.

Засоби, якими ця інформація має бути надана, і терміни, в які вона має бути надана, не гарантовані належним чином. Це, зокрема, стосується:

- обов'язку надавати інформацію працівнику не пізніше, ніж через два місяці після поча-

²³ МОП (2018), Стислі нотатки з основних аспектів узгодженості між українським національним законодавством і вибраними директивами ЄС.

тку роботи (навіть якщо трудові відносини за цей період припинилися);

- письмової форми цієї інформації: письмового договору про працевлаштування; та (або) листа про домовленість; та (або) одного чи кількох інших письмових документів; або письмової декларації.

Іноземні працівники (особи, які повинні більш ніж один місяць працювати в країні чи країнах, що не є країнами, законодавство та (або) практика яких регулює трудовий договір чи трудові правовідносини) не враховані належним чином у даному питанні, зокрема щодо додаткової інформації, яка їм має бути надана, як-от:

- тривалість працевлаштування за кордоном;
- валюта, в якій здійснюватиметься оплата праці (або посилення на закони, підзаконні акти та адміністративні чи підзаконні положення чи колективні договори, що регулюють цей аспект);
- виплати у грошовій чи натуральній формі під час зайнятості за кордоном, якщо доречно (або посилення на закони, підзаконні акти та адміністративні чи підзаконні положення чи колективні договори, що регулюють цей аспект);
- умови, за яких у разі потреби здійснюється репатріація працівника.

Під час виконання договору до його змісту можуть вноситися зміни. Європейським законодавством встановлено обов'язок роботодавців надавати письмову інформацію працівникам у разі змін відомостей у трудовому договорі чи трудових правовідносинах (крім змін у зазначених законах, підзаконних актах та адміністративних або підзаконних положеннях чи колективних договорах) не пізніше одного місяця з дати набрання чинності вказаною зміною. Національні положення встановлюють аналогічні вимоги щодо існування та змісту трудового договору чи трудових правовідносин і відповідні процедурні правила.

4. Рівність між чоловіками та жінками у галузі праці та за- нять

Згідно з міжнародними та європейськими трудовими нормами всі працівники, незалежно від їхньої статі, мають право на безпечні та здорові умови праці, які повинні забезпечуватися роботодавцями.

На додаток до цього роботодавці зобов'язані вживати всіх необхідних запобіжних і захисних заходів, відповідно до Загальних принципів запобігання, з метою попередити або звести до мінімуму впливу на працівників, незалежно від статі, всіх професійних ризиків, яких неможна уникнути.

Крім того, держава повинна бути зобов'язана заохочувати рівні можливості у виборі професії чи галузі праці та її умов, у доступі до зайнятості та професійного навчання, щоб уникнути заборони чи обмеження за ознакою статі доступу до будь-яких посад, видів робіт або роду зайнятості, професійних категорій чи напрямів навчання.

У цьому контексті будь-які особливі превентивні або захисні заходи, спрямовані на конкретну групу за ознакою статі (жінок або чоловіків), повинні передбачатися тільки у випадках, де конкретна ситуація, пов'язана з особливостями статі (наприклад, де йдеться щодо вагітних жінок, жінок, які нещодавно народили дитину або годують груддю, коли існує конкретний ризик для генетичного спадку жінок, чоловіків або їхніх нащадків тощо), може об'єктивно і сумірно обґрунтовувати дискримінацію однієї статевої групи порівняно з іншою, як впливає з поєднання ст. 15 Директиви ЄС 89/391/ЄЕС з положеннями Директиви ЄС 2006/54/ЄС від 5 липня 2006 р.

Ураховуючи вищевикладене, з метою покращення узгодженості законодавства України з нормативно-правовою базою ЄС, зокрема щодо її основоположного принципу рівності між чоловіками та жінками, як встановлено у статтях 2 і 3(2) Договору про заснування Європейського співтовариства (EU, 2002) і у судовій практиці Суду ЄС, положення щодо праці жінок, передбачені у

національному законодавстві України²⁴, слід узгодити з Директивою 2006/54/ЄС. Це, у свою чергу, покращило б реалізацію рядка І) статті 420 Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС, а також п. 1(d) статті 13.3 Угоди про вільну торгівлю між Україною та Канадою.

Крім того, стосовно особливого захисту, який має бути забезпечений особливо уразливим групам ризику (згаданим у статті 15 Директиви 89/391/ЄЕС), наприклад, вагітним працівницям, працівницям, які нещодавно народили дитину або годують груддю, в українському законодавстві слід урахувати положення Директиви 92/85/ЄЕС.

²⁴ Наприклад, у ч. 5 ст. 43 Конституції України, у главі «Праця жінок» Кодексу законів про працю, у наказі МОЗ від 10 грудня 1993 р. № 241, яким затверджено Граничні норми підймання і переміщення важких речей жінками», та у Наказі МОЗ від 29 грудня 1993 р. № 256, яким затверджено Перелік важких робіт та робіт зі шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок.

Частина III. Система інспекції праці

Угода про Асоціацію між Україною та ЄС, підписана 21 березня 2014 р. (політична частина) і 27 червня 2014 р. (економічна частина), що набула чинності 1 вересня 2017 р., передбачає, зокрема, що «... Сторони посилюють діалог та співробітництво щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації» (стаття 419) і що «Україна забезпечує поступове наближення до права, стандартів та практики ЄС у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, як зазначено у Додатку XL до цієї Угоди» (стаття 424).

Угода про вільну торгівлю між Україною та Канадою, яка була підписана 11 липня 2016 р. і набула чинності 1 серпня 2017 р., передбачає, що сторони повинні сприяти дотриманню та ефективній реалізації свого трудового законодавства, а саме шляхом «створення і підтримки дієвого режиму праці, включаючи розвиток відповідальних органів та призначення і підготовку інспекторів» (стаття 13.5(1)(a)) і «моніторингу дотримання та розслідування можливих порушень, в тому числі шляхом проведення перевірок на місцях» (стаття 13.5(1)(b)).

Україна ратифікувала Конвенції МОП №81 та 129 про інспекцію праці, якими визначено повноваження, які мають бути наділені інспектори праці для ефективного виконання ними своїх обов'язків. Конвенція МОП № 155 про БГП, також ратифікована Україною, передбачає, що втілення в життя правил БГП повинно бути забезпечено належною і відповідною системою інспекції і що повинно бути передбачено застосування належних санкцій за їх порушення. У цьому ж ключі стаття 4 Директиви 89/391/ЄЕС передбачає обов'язок держав забезпечити, щоб роботодавці, працівники та представники працівників підпадали під правові положення, необхідні для виконання цієї директиви, а також забезпечити належний нагляд і контроль.

Отже, необхідно наблизити українське законодавство і практику в сфері інспекції праці до вищезгаданих норм і передової практики, особливо для того, щоб підвищити ефективність і дієвість української системи інспекції праці²⁵.

У цьому контексті основні рекомендації стосовно мандату, функцій, структури та організації Держпраці, які слід розглянути, включають, зокрема, внесення змін до Положення про Державну службу України з питань праці, затвердженого постановою КМУ від 11 лютого 2015 р. № 96 (далі – «Положення про Держпраці»).

Слід зазначити, що головний акцент у місії інспекції праці в галузі трудових відносин і БГП ставиться на сприянні розбудові технічної спроможності та забезпеченні підвищення ефективності. Це означає необхідність чіткого визначення функцій інспекції праці та правової компетенції, покладеної на кожен із її спеціалізованих структурних підрозділів. Для того, щоб досягти цієї мети, необхідно передати чинні правові компетенції Держпраці щодо функцій, які не пов'язані з адміністрацією праці (як, наприклад, регулювання і ринковий нагляд щодо ринку природного газу, а також державний гірничий нагляд; нагляд за об'єктами, що підпадають під дію технічних регламентів; видача ліцензій та дозволів на прийняття в експлуатацію, ремонт або реконструкцію об'єктів промислового та виробничого призначення) відповідним відповідальним міністерствам (наприклад, Міністерству енергетики та вугільної промисловості, Міністерству економічного розвитку і торгівлі), зосередивши діяльність Держпраці на функціях з адміністрації праці та інспекції праці.

Так само можна передбачити передачу чинної правової компетенції Держпраці щодо деяких неосновних видів діяльності та функцій (як-от навчання, медичні огляди, атестація робочих місць і обладнання, перевірка знань керівників і заступників керівників ЦОВВ і обласних державних адміністрацій) приватному сектору, зберігши за Держпраці її повноваження щодо встановлення застосовних правових вимог, процедур ліцензування і щодо нагляду, інспектування і контролю.

Простіша, більш горизонтальна та більш раціональна структура і організація, основана на поєднанні функціональної та географічної департаменталізації, є важливою для забезпечення на-

²⁵ МОП (2018), Нормативно-правова база України з інспекції праці. Аналіз і рекомендації.

ближення до бізнес-спільноти, працівників, а також їхніх представницьких організацій та інших зацікавлених сторін.

Водночас важливо підкреслити необхідність гарантування технічної автономності при виборі найбільш доречних способів забезпечення дотримання законодавства, а також незалежності від інтересів, притаманних сфері праці. Для цього слід розглянути питання про поділ на логічні функціональні підрозділи та визначення їхньої внутрішньої структури, функцій та правової компетенції, а також децентралізовані служби, поряд із визначенням їхньої внутрішньої структури, функцій, правової компетенції та географічних районів відання.

З цих самих причин важливо розглянути місце (у структурі та організації як апарату, так і територіальних органів), склад і правову компетенцію тристороннього консультативно-дорадчого органу («Колегії») при Держпраці та «Громадської ради», а також місце самої Держпраці у структурі Мінсоцполітики.

Ще один аспект стосується Порядку проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві. Правова компетенція на проведення офіційних розслідувань і дізнань щодо настання нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань має бути покладена виключно на інспекторів праці (без шкоди для правової компетенції інших органів влади та участі інших індивідуальних або колективних, державних чи приватних суб'єктів на вимогу інспекторів праці). Крім того, слід вилучити правове положення про те, що якщо територіальним органом Держпраці протягом двадцяти чотирьох годин не прийнято рішення про проведення спеціального розслідування нещасного випадку на виробництві, розслідування проводиться роботодавцем або Фондом.

Що стосується функцій та повноважень інспекторів праці, а також самої інспекційної діяльності, слід розглянути питання про затвердження Положення про інспекцію праці, в якому має бути викладено, зокрема, таке: визначення системи інспекції праці, сфера та принципи її діяльності; співробітництво з іншими суб'єктами; правова компетенція та види діяльності інспекції праці (з зазначенням видів діяльності, які повинні виконуватися виключно інспекторами праці, як приписано Конвенціями МОП №№ 81 і 129 про інспекцію праці та відповідними рекомендаціями МОП); повноваження інспекторів праці на здійснення інспекційних відвідувань (без шкоди для участі інших осіб на вимогу інспекторів праці) і на проведення офіційних розслідувань і дізнань щодо нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань (без шкоди для правової компетенції інших органів влади та участі інших осіб на вимогу інспекторів праці); визначення процедури інспектування (інспекційний захід; узгодження процедур; механізми проведення інспекційних заходів; форми інспекційних заходів; інспекційні відвідування; реєстрація інспекційних відвідувань; інформаційний захід; санкція; завершення процедури інспектування; інспекційний процес; комунікація та повідомлення про інспекційні заходи тощо).

Особливо важливо передбачити у такому Положенні про інспекцію праці (а також забезпечити на практиці) покладення на українських інспекторів праці всіх необхідних повноважень для виконання ними своїх обов'язків (зокрема тих, що передбачені у Конвенціях МОП №№ 81 і 129), зокрема право:

- 1) проводити інспекційні відвідування будь-якого робочого місця будь-якого роботодавця без попереднього повідомлення;
- 2) проводити інспекційні відвідування у будь-яку годину доби;
- 3) проводити інспекційні відвідування навіть у випадку, коли роботодавець (або його представник) відсутній на підприємстві;
- 4) проводити інспекційні відвідування без попередніх вимог або обмежень що до їх підстав;
- 5) проводити інспекційні відвідування в рамках усієї сфери своєї правової компетенції (питання трудових відносин і (або) БГП) і коригувати сферу, обсяг і глибину перевірок згідно з обставинами, існуючими на підприємстві;
- 6) проводити інспекційні відвідування з тією частотою та в тому обсязі, які вони вважають необхідними для забезпечення дотримання нормативних актів із трудових відносин і БГП;
- 7) накладати штрафи за виявлені порушення, передбачені в законодавстві, у всіх випадках, коли, на їхню думку, це є найбільш доречною процедурою для забезпечення дотримання і стримування недодержання законодавства;

- 8) контролювати, заохочувати і забезпечувати дотримання вимог роботодавцями, які не зареєстровані, а також щодо роботодавцями і працівниками, які, попри наявність трудових правовідносин, не мають формального чи письмового трудового договору;
- 9) призупиняти роботи у випадку неминучої загрози здоров'ю чи безпеці працівників.

Отже, необхідність забезпечити ефективне функціонування системи інспекції праці передбачає реалізацію таких заходів:

- a) скасування Закону № 877-V від 5 квітня 2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (з останніми змінами, внесеними Законом № 2042-VIII від 18 травня 2017 р.) або принаймні виключення Інспекції праці зі сфери його застосування. Крім того, процедура інспекції праці можна було б визначити у Положенні про інспекцію праці, запропонованому вище;
- b) скасування Порядку здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про працю, затвердженого наказом КМУ від 26 квітня 2017 р. № 295 «Про деякі питання щодо застосування статті 259 КЗпП України та статті 34 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім того, процедура інспекції праці була б визначена, як уже вказано вище, у запропонованому Положенні про інспекцію праці;
- c) утримання від установлення мораторіїв на проведення інспекційної діяльності (особливо на проведення інспекційних відвідувань)

Крім того, слід урахувати статус інспекторів праці як професійних фахівців, зокрема такі аспекти, як професійний статус, керівники з інспекційними повноваженнями, обов'язки, кодекс поведінки, несумісність і перешкоди, постійна готовність, обов'язок відпрацювати певний термін після прийняття на роботу, підготовка, страхування цивільної відповідальності, підтримка у разі судових позовів проти інспекторів праці тощо.

Ураховуючи це, важливо затвердити Положення про кар'єру інспектора праці, в якому слід юридично визначити й описати спеціальну посаду інспектора праці в рамках державної адміністрації України як державних службовців, статус і умови служби яких забезпечують стабільність зайнятості й які є незалежними від змін в уряді чи небажаного зовнішнього впливу. У такому документі слід також передбачити визначення різних професійних категорій інспекторів праці, підвищення по службі в межах категорій, види їхньої діяльності, функції, відповідну оплату праці та додаткові умови праці. У цьому відношенні доцільно розглянути питання про об'єднання існуючих трьох категорій спеціалізованих інспекторів праці (державних інспекторів праці, державних інспекторів з охорони праці та державних інспекторів із гігієни праці) в одну, загальну категорію інспекторів праці.

У цьому сенсі важливо також врегулювати такі аспекти, як зайняття посади інспектора праці (зокрема, стосовно встановлення порядку добору та зарахування на обов'язкове стажування, успішне проходження котрого є необхідною умовою доступу до кар'єри інспектора праці), вимоги, процедури добору, правила проходження стажування, опис теоретичного і практичного етапів стажування, предмети початкової теоретичної та практичної підготовки, критерії та методики оцінювання стажерів тощо. Важливими сферами, що повинні бути об'єктом регулювання, є також порядок неперервного навчання, процедури оцінювання ефективності роботи, географічна та функціональна мобільність, повноваження і обов'язки й дисциплінарні положення.

Частина IV. Рекомендації

Угода про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, одна з цілей якої полягає у поступовому наближенні національного законодавства до законодавства ЄС із питань БГП, передбачає строки виконання цього завдання. Угода набрала чинності 1 вересня 2017 р.

У наведених далі рекомендаціях ураховані вищезгадані строки виконання угоди й запропоновано впровадження комплексу стратегічних, юридичних і оперативних заходів, із різними строками: короткострокові заходи (до 2 років); середньострокові заходи (до 6 років); довгострокові заходи (до 9 років).

1. Стратегічні заходи

- 1) Започаткувати, у консультаціях із соціальними партнерами, створення Національної стратегії України з заохочення БГП, що спрямовуватиме процес наближення законодавства. Її слід розробити та реалізувати на основі «дорожньої карти», де визначено її відповідні цілі (короткостроковий захід).
- 2) Прийняти програму законодавчих заходів з адаптації національного законодавства до європейського законодавства у галузі БГП і трудових відносин. Цей захід може бути оснований на законодавчих повноваженнях парламенту і охоплювати всі зацікавлені сторони, зокрема представницькі об'єднання працівників і роботодавців та адміністрацію праці. Ця програма також має бути спрямована на скорочення кількості чинних правових актів, їх спрощення та об'єднання в меншу кількість (короткостроковий захід).
- 3) Проводити періодичні діагностичні оцінки реалізації визначених заходів процесу наближення та інших нормотворчих інструментів у галузі БГП (короткостроковий/середньостроковий захід).
- 4) Розробити пакет відповідних показників умов праці на робочому місці, зокрема щодо реалізації законодавства з БГП, яке є результатом процесу наближення (короткостроковий захід).
- 5) Розробити оперативні програми для розроблення Національної стратегії України з заохочення БГП. Мета цих оперативних програм – підтримувати та стимулювати відповідні компоненти національної системи запобігання професійним ризикам, зокрема щодо освіти та включення матеріалів з БГП у програми навчання, навчання відповідних суб'єктів сфери БГП на робочому місці (фахівців із БГП, роботодавців, які впроваджують заходи з БГП, призначених працівників, представників працівників, інструкторів із БГП тощо), інформування і проведення наукових досліджень у сфері БГП (короткостроковий/середньостроковий захід).
- 6) Зміцнити адміністрацію праці, що відповідає за реалізацію державної політики в галузі БГП, з тим, щоб вона могла взяти на себе функцію координації національних ресурсів із БГП (короткостроковий/середньостроковий захід).
- 7) Удосконалити діяльність інспекції праці з метою забезпечення ефективності заходів із безпеки та гігієни праці на всіх робочих місцях. Це передбачає забезпечення дотримання законодавства про БГП на робочих місцях, а також співробітництво з іншими державними та приватними суб'єктами, які мають відношення до БГП, утримання від запровадження мораторіїв на діяльність інспекції праці (особливо на проведення інспекційних відвідувань), скасування поточного процесу децентралізації та заміна його іншим процесом, спрямованим на забезпечення узгодженості з положеннями конвенцій, наділення інспекторів праці повноваженнями, необхідними для виконання ними своїх обов'язків, а також започаткування загального законодавчого процесу, який забезпечить відповідність національного

2. Законодавчі заходи

1) Транспонувати кожну директиву за допомогою одного національного правового акту.

Ураховуючи встановлений взаємозв'язок між директивами ЄС із питань БГП, необхідність запобігти виникненню прогалин у законодавстві, кількість працівників і роботодавців, які можуть бути охоплені дією цих директив, характер ризиків, на які вони наражаються або можуть наражатися, та зручність для уточнення і спрощення національного законодавства, головна рекомендація є такою: наскільки можливо, кожну директиву слід транспонувати за допомогою тільки одного національного закону. У кожному такому законі, можливо, необхідно передбачити розроблення додаткових технічних нормативних актів або інших технічних документів, наприклад, керівних принципів (короткостроковий / середньостроковий / довгостроковий захід).

2) Створити систему керівних принципів БГП.

Створення системи керівних принципів БГП, яка, незважаючи на необов'язковий характер, могла б запровадити правову презумпцію того, що дотримання норм відповідає найкращому способу виконання законодавства. Щоб забезпечити її легітимність, керівні принципи слід розробляти на основі консультацій з представниками роботодавців і працівників та за їхньою участю. Її може розробити орган адміністрації праці і (або) охорони здоров'я, відповідальний за реалізацію державної політики з БГП. Юридичне посилення на цю систему слід включити до національного правового акту, яким транспонується Рамкова директива з БГП (короткостроковий захід).

3) Скасувати законодавство з БГП, на заміну якого розроблене нове.

У кожному правовому акті, яким транспонується законодавство ЄС із БГП, слід прямо зазначити, які саме національні правові інструменти скасовуються, щоб забезпечити визначеність і юридичну безпеку. Це передбачає, що правовий акт, який буде прийнятий, може бути результатом об'єднання уже наявних юридичних визначень, наведених у національному законодавстві, які можна залишити й які не суперечать доктрині законодавства ЄС із БГП (короткостроковий/середньостроковий/довгостроковий захід).

4) Передбачити, щоб нормативно-правові акти, якими транспоновано нормативно-правову базу з БГП Європейського Союзу, мали вищу юридичну силу по відношенню до іншого законодавства.

Узгодження з Рамковою директивою ЄС із БГП 89/391/ЄЕС, щоє «парасольковим законом», який визначає архітектуру БГП, під яким будуть розташовані інші окремі конкретні закони і який визначатиме основні складові елементи майбутньої національної нормативно-правової бази з БГП та загальні положення, застосовні до всіх роботодавців (у всіх видах економічної діяльності як у державному, так і у приватному секторі), до всіх категорій працівників і підприємств, до всіх аспектів роботи й до впливу всіх видів ризиків, без шкоди для більш суворих і (або) конкретних положень, наведених в інших окремих законах (короткостроковий захід).

5) Впровадити додаткові нормативні акти і (або) керівні принципи щодо професійних категорій та кваліфікації спеціалістів у галузі БГП, функцій служб профілактики та вимог до якості їхньої роботи, відбору представників працівників із питань БГП, відносин із профспілками, ресурсів і захисту, річних звітів роботодавців із питань управління БГП (короткостроковий/середньостроковий захід).

- 6) **Покращити транспонування Директиви 2009/104/ЄС**(використання робочого обладнання) і транспонувати наскрізні директиви, які регулюють аспекти, що є спільними для всієї сукупності роботодавців, працівників і галузей діяльності (наприклад, 89/654/ЄЕС про робочі місця; 2003/88/ЄС про робочий час; 92/58/ЄЕС про позначення безпеки та гігієни тощо) (середньостроковий захід).
- 7) **Транспонувати директиви про конкретні особливо небезпечні ризики**, як-от вплив на працівників азбесту (Директива 83/477/ЄЕС, дванадцята окрема Директива, зі змінами, внесеними Директивами 91/382/ЄЕС та 2003/18/ЄС), канцерогенів або мутагенів (2004/37/ЄС, шоста окрема Директива) та біологічних речовин (2000/54/ЄС, сьома окрема Директива) (середньостроковий захід).
- 8) **Транспонувати директиви, зосереджені на захисті безпеки та здоров'я стосовно впливу на працівників інших конкретних ризиків** (наприклад, 2003/10/ЄС про шум; 2002/44/ЄС про механічну вібрацію; 90/270/ЄЕС про ручну обробку вантажів; 2013/59/Євратом про іонізуючу радіацію; 2013/35/ЄС про електромагнітні поля; 2006/25/ЄС про штучну оптичну радіацію) (довгостроковий захід).
- 9) **Покращити транспонування Директиви 92/57/ЄЕС** про тимчасові або такі, що змінюють своє місце, будівельні майданчики й забезпечити транспонування інших директив, зосереджених на захисті працівників від ризиків, що виникають під час роботи в конкретних галузях діяльності (наприклад, 92/91/ЄЕС про БГП у видобувних галузях, що використовують буріння; 93/103/ЄС про роботу на борту риболовних суден; та 2010/32/ЄС про травми від гострих предметів у лікарнях та інших закладах охорони здоров'я) (середньостроковий захід).
- 10) **Транспонувати директиви, зосереджені на БГП конкретних категорій працівників** (наприклад, 94/33/ЄС про молодих працівників; 92/85/ЄЕС про вагітних працівниць; 91/383/ЄЕС про працівників з фіксованим терміном працевлаштування або тимчасовим працевлаштуванням) (довгостроковий захід).
- 11) **Транспонувати Директиву ЄС про обов'язок роботодавця інформувати працівників про умови, що застосовуються до контракту чи трудової угоди**(Директива 91/533/ЄЕС) (середньостроковий захід).
- 12) **Транспонувати директиви ЄС, зосереджені на рівності між чоловіками та жінками в галузі праці та занять і недискримінації за ознакою статі** (Директиву 2006/54/ЄС і Директиву 92/85/ЄЕС) (середньостроковий захід).
- 13) **Щоб просувати основоположний принцип рівності між чоловіками та жінками й забезпечити недопущення дискримінації за ознакою статі**²⁶:
- а) скасувати або змінити правові акти, положення котрих встановлюють необґрунтовані та несумірні обмеження на рівне ставлення до чоловіків і жінок у питаннях праці та занять, а саме:
 - ч. 5 ст. 43 Конституції України;
 - главу «Праця жінок» Кодексу законів про працю;
 - Граничні норми підймання і переміщення важких речей жінками (затверджені наказом МОЗ від 10.12.1993 р. № 241);
 - Перелік важких робіт та робіт зі шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок (затверджений наказом МОЗ від 29.12.1993 р. № 256).
 - б) узгодити національне законодавство з положеннями таких директив ЄС:

²⁶ МОП (2018), Стислі нотатки з основних аспектів узгодженості між українським національним законодавством і вибраними директивами ЄС; МОП (2018), Національний профіль з безпеки та гігієни праці. Україна.

- Директиви 2006/54/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 5.07.2006 про реалізацію принципів рівних можливостей і рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях працевлаштування і зайнятості (зі змінами).
- Директиви 92/85/ЄЕС Європейського Парламенту та Ради від 19 жовтня 1992 р. про встановлення заходів із заохочення поліпшення безпеки та гігієни праці вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, чи годувальниць.

14) **Для боротьби з прихованими (замаскованими) трудовими відносинами** і забезпечення належного захисту для всіх працівників²⁷ рекомендується включити до Кодексу законів про працю, згідно з Рекомендацією МОП № 198, правову презумпцію існування трудових правовідносин у всіх випадках, де наявні докази (характеристики або ознаки) існування трудових відносин, зокрема, і не тільки²⁸:

- a) виконавач діяльності повинен дотримуватися вказівок відповідного вигодонабувача;
- b) виконавач діяльності підпадає під дію дисциплінарних повноважень вигодонабувача діяльності;
- c) діяльність ведеться у місці знаходження вигодонабувача або у місці, визначеному ним;
- d) виробниче обладнання та інструменти, що використовуються, належать вигодонабувачеві діяльності;
- e) виконавач діяльності повинен дотримуватися часу початку і закінчення виконання діяльності, встановленого її вигодонабувачем;
- f) оплата здійснюється виконавачеві діяльності з визначеною регулярністю у належному розмірі в обмін на виконання діяльності;
- g) виконавач діяльності виконує функції управління або керівництва в організаційній структурі вигодонабувача діяльності;
- h) виконавач діяльності економічно залежить від вигодонабувача діяльності;
- i) виконавач діяльності веде свою діяльність виключно для вигодонабувача діяльності;
- j) виконавач діяльності отримує оплачувані відпустки та відповідну субсидію і одержує різдвяну премію;
- k) виконавач діяльності дотримується режиму щодо відсутності на роботі, встановленого вигодонабувачем діяльності;
- l) виконавач діяльності не може призначити замість себе іншу особу для виконання діяльності;
- m) виконавач діяльності не приймає на себе ризики виконання діяльності;
- n) виконавач діяльності не має права встановлювати ціну виконаної діяльності.

Крім того, українське законодавство також повинно передбачати, що в ситуації, де виконується одна чи декілька вищенаведених умов, права зацікавлених працівників, а також обов'язки їхніх роботодавців є такими самими, що застосовуються згідно з законодавством до будь-яких інших працівників, які мають формальний або письмовий трудовий договір.

15) **З метою підвищення ефективності та дієвості системи інспекції праці**²⁹:

Стосовно мандату, функцій, структури та організації Держпраці основні рекомендовані законодавчі заходи полягають, зокрема у такому:

1. Внести зміни до Положення про Державну службу України з питань праці, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96³⁰, якими передбачити таке:
 - a. прийняття простішої, більш горизонтальної та більш раціональної організаційної

²⁷ Особливо щодо тих, хто перебуває у замаскованих трудових відносинах, як-от повністю незадекларовані працівники та частково незадекларовані працівники (наприклад, фіктивні самозайняті, фіктивні надавачі послуг, особи з так званими «цивільно-правовими договорами»).

²⁸ МОП (2018), Національний профіль з безпеки та гігієни праці. Україна.

²⁹ МОП (2018), Нормативно-правова база України з інспекції праці. Аналіз і рекомендації.

³⁰ Із змінами, внесеними згідно з постановами КМУ № 1097 від 23.12.2015 р., № 76 від 11.02.2016 р., № 295 від 26.04.2017 р. та № 630 від 18.08.2017 р.

структури та організації, що поєднує функціональну та географічну департаменталізацію, яка враховує:

- i. її поділ на логічні функціональні підрозділи³¹ та визначення їхньої внутрішньої структури, функцій та правової компетенції;
 - ii. її децентралізовані служби, поряд із визначенням їхньої внутрішньої структури, функцій, правової компетенції та географічних районів відання;
 - iii. передачу чинної правової компетенції Держпраці щодо функцій, які не пов'язані з адміністрацією праці (як, наприклад, регулювання і ринковий нагляд щодо ринку природного газу, а також державний гірничий нагляд; нагляд за об'єктами технічних регламентів; видача ліцензій та дозволів на прийняття в експлуатацію, ремонт або реконструкцію об'єктів промислового та виробничого призначення) відповідним відповідальним міністерствам (наприклад, Міністерству енергетики та вугільної промисловості, Міністерству економічного розвитку і торгівлі), зберігаючи за Держпраці повноваження щодо трудових відносин та БГП у цих галузях, а також посилити спрямованість діяльності та ресурсів на функції з адміністрації праці та інспекції праці;
 - iv. передачу чинних повноважень Держпраці щодо здійснення деяких видів діяльності та функцій (наприклад, навчання, медичні огляди, атестація робочих місць і обладнання, перевірка знань керівників і заступників керівників ЦОВВ і обласних державних адміністрацій) приватному сектору, із збереженням за Держпраці повноважень визначати застосовні і правові норми, процедури ліцензування, нагляду, інспектування і контролю;
 - v. місце (у структурі та організації як апарату, так і територіальних органів), склад і правову компетенцію:
 - тристороннього консультативно-дорадчого органу («Колегії») при Держпраці;
 - «Громадської ради»;
 - vi. місце Держпраці у структурі Мінсоцполітики;
- b. чітке визначення функцій інспекції праці та правової компетенції, покладеної на кожен із її спеціалізованих структурних підрозділів.
2. Внести зміни до Порядку проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві³², якими передбачити таке:
- i. правова компетенція на проведення офіційних розслідувань і дізнань щодо настання нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань має бути покладена виключно на інспекторів праці, без шкоди для правової компетенції інших органів влади та участі інших індивідуальних або колективних (державних чи приватних) суб'єктів на вимогу інспекторів праці;
 - ii. вилучити правове положення про те, що *«якщо територіальним органом Держпраці протягом двадцяти чотирьох годин не прийнято рішення про проведення спеціального розслідування нещасного випадку на виробництві, розслідування проводиться роботодавцем або Фондом»*.

Що стосується функцій та повноважень інспекторів праці, а також самої інспекційної діяльності, слід розглянути питання про здійснення наступних законодавчих заходів:

1. Розробити та затвердити Положення про інспекцію праці, в якому має бути викладено, зокрема, таке:
 - a. визначення системи інспекції праці, сфера та принципи її діяльності;
 - b. умови співробітництва з іншими суб'єктами;
 - c. визначення правової компетенції та видів діяльності інспекції праці, а також визна-

³¹ Зокрема, один підрозділ повинен займатися виключно питаннями інспекції праці (та ділитися на менші підрозділи згідно з характером функцій, покладених на інспекцію праці).

³² Порядок затверджений постановою КМУ від 30 листопада 2011 р. № 1232 (останні зміни внесені постановою КМУ від 26 квітня 2017 р. № 294)

чення видів діяльності, які повинні виконуватися виключно інспекторами праці³³, зокрема:

- i. здійснення інспекційних відвідувань (без шкоди для участі інших осіб на вимогу інспекторів праці);
 - ii. проведення офіційних розслідувань і дізнань щодо нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань (без шкоди для правової компетенції інших органів влади та участі інших осіб на вимогу інспекторів праці);
 - d. визначення процедури інспектування (інспекційний захід; узгодження процедур; механізми проведення інспекційних заходів; форми інспекційних заходів; інспекційні відвідування; реєстрація інспекційних відвідувань; інформаційний захід; санкція; завершення процедури інспектування; інспекційний процес; комунікація та повідомлення про інспекційні заходи тощо);
 - e. законодавче положення про повноваження інспекторів праці, які повинні включати як мінімум повноваження, передбачені у Конвенціях МОП №№ 81 і 129 про інспекцію праці;
 - f. розділ щодо кадрів (професійний статус, керівники з інспекційними повноваженнями, обов'язки, кодекс поведінки, несумісність і перешкоди, постійна готовність, обов'язок відпрацювати певний термін після прийняття на роботу, підготовка, страхування цивільної відповідальності, підтримка у разі судових позовів проти інспекторів праці тощо).
2. Розробити та затвердити Положення про кар'єру інспектора праці, у якому слід передбачити законодавче визначення професії інспектора праці у системі державного управління в Україні та висвітлити, зокрема, такі аспекти:
- a. запровадження і опис професії інспектора праці;
 - b. визначення різних професійних категорій інспекторів праці, видів їхньої діяльності, функцій, відповідної оплати праці й додаткових умов праці. У цьому відношенні доцільно розглянути питання про об'єднання існуючих трьох категорій спеціалізованих інспекторів (державних інспекторів праці, державних інспекторів з охорони праці та державних інспекторів із гігієни праці) в одну, загальну категорію інспекторів праці³⁴;
 - c. вимоги та правила стосовно:
 - i. зайняття посади інспектора праці, зокрема стосовно встановлення порядку добору та зарахування на обов'язкове стажування, успішне проходження якого є необхідною умовою доступу до кар'єри інспектора праці (вимоги, процедури добору, правила проходження стажування, опис теоретичного і практичного етапів стажування, предмети початкової теоретичної та практичної підготовки, критерії та методики оцінювання стажистів та ін.);
 - ii. просування по службі у межах категорії та підвищення до наступної категорії;
 - d. неперервне навчання інспекторів праці та порядок оцінювання ефективності їхньої роботи;
 - e. географічна і функціональна мобільність;
 - f. повноваження, обов'язки та дисциплінарні положення.
3. Або скасувати Закон України № 877-V від 05 квітня 2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»³⁵, або повністю вивести інспекцію праці із сфери його застосування та одночасно визначити процедуру інспекції праці у запропонованому «Положенні про інспекцію праці», розробка і затвердження якого вже рекомендовані.

³³ Ураховуючи особливі вимоги (наприклад, кваліфікацію та підготовку), професійний статус, умови роботи (тобто оплату праці, допомоги та кар'єрні перспективи), повноваження, обов'язки та відповідальність, що юридично і традиційно покладаються на інспекторів праці.

³⁴ У цій новій загальній категорії були б зосереджені компетенції інспекторів існуючих трьох категорій (що не заважало б за потреби створювати більш спеціалізовані групи для роботи з особливими явищами або складнішими сферами, як, наприклад, незадекларована праця, біологічні ризики, хімічні ризики, ризики іонізуючого випромінювання тощо). Саме так зроблено, наприклад, у Франції, Італії, Латвії, Польщі, Португалії, Румунії та Іспанії.

³⁵ Останні зміни внесені Законом № 2042-VIII від 18 травня 2017 р.

4. Замінити «Порядок здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про працю»³⁶ запропонованим «Положенням про інспекцію праці» (див. Розділ 4), в рамках якого слід чітко визначити функції, види діяльності і повноваження інспекторів праці, а також процедури здійснення перевірки.

3. Оперативні заходи

- 1) Забезпечити навчання працівників компетентних державних органів, соціальних партнерів та інших основних зацікавлених сторін на національному рівні із питань майбутньої національної нормативно-правової бази з БГП (короткостроковий/середньостроковий захід).
- 2) Розгорнути загальнонаціональну інформаційно-роз'яснювальну кампанію з питань транспонування законодавства ЄС в Україні з метою сприяння розумінню і, отже, дотриманню майбутньої національної нормативно-правової бази з БГП (короткостроковий/середньостроковий захід).
- 3) Розробити та розповсюдити технічну інформацію з питань управління БГП і оцінки ризиків, з особливою увагою до мікро-, малих і середніх підприємств (короткостроковий/середньостроковий захід).
- 4) Переорієнтувати систему збирання, обробки та розповсюдження даних про нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання так, щоб охопити всі галузі економічної діяльності та всіх зайнятих, забезпечуючи своєчасне надання актуальних, точних і порівнянних у міжнародному масштабі даних для запобігання професійним ризикам (середньостроковий захід).

³⁶Затверджений постановою КМУ № 295 від 26 квітня 2017 р. «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Частина V. Дорожня карта

Стратегічні заходи			
Зацікавлені сторони	Об'єднання роботодавців Профспілки Інспекція праці та адміністрація праці Інші органи державного управління (охорона здоров'я, сільське господарство, добувна промисловість, обробна промисловість, транспорт, торгівля і сфера послуг) Державна служба статистики Університети та науково-дослідні установи		
Цілі	Результати	Термін	Ризики
Прийняти Національну стратегію України з заохочення БГП	Погоджений документ із напрямками діяльності, заходами з реалізації, орієнтовним графіком, порядком моніторингу і оцінки	Короткостроковий	Відсутність залучення зацікавлених сторін. Брак показників для моніторингу. Відсутність періодичного моніторингу. Неврахування оперативних програм розвитку.
Прийняти програму законодавчих заходів	Перелік національних законів, які належить змінити або скасувати; закони, які слід прийняти; ієрархічна структура; суб'єкти, що розробляють. Визначення основних принципів законотворчої діяльності.	Короткостроковий	Відсутність участі парламенту. Можливість для ієрархічно нижчих джерел права. Збільшення кількості чинних законів. Відсутність підходу до БГП, ґрунтованого на широкій участі й орієнтованого на цілі.
Розробити пакет відповідних показників умов праці	Перелік показників Програма виконання	Короткостроковий	Неможливість виміряти ефективність і дієвість ужитих заходів
Зміцнення адміністрації праці та вдосконалення діяльності інспекції праці	Програма організаційного розвитку Сприяння співпраці з зацікавленими сторонами	Короткостроковий	Упередженість до громадської довіри та збільшення масштабів недотримання трудового законодавства

Законодавчі заходи			
Зацікавлені сторони	Об'єднання роботодавців Профспілки Інспекція праці та адміністрація праці Інші органи державного управління (охорона здоров'я, сільське господарство, добувна промисловість, обробна промисловість, транспорт, торгівля і сфера послуг)		
Цілі	Результати	Термін	Ризики
Транспонувати директиви в акти національного законодавства	Проект закону про із вищою юридичною силою, яким транспонується Директива 89/391/ЄЕС, яким прямо скасовується замінене законодавство. Визначення додаткових технічних нормативних актів або інших технічних документів.	Короткостроковий/середньостроковий	Відсутність участі парламенту. Можливість для ієрархічно нижчих джерел права. Збільшення кількості чинних законів.
	Проект одного закону для транспонування кожної директиви, якими прямо скасовується замінене законодавство. Визначення додаткових технічних нормативних актів або інших технічних документів.	Короткостроковий/середньостроковий/довгостроковий	
Створити систему керівних принципів БГП	Документ про сферу дії, характер (необов'язковий, але з правовою презумпцією дотримання), метод розробки, орган, що видає, та публікація	Короткостроковий	Не передбачено національнимі нормативно-правовим актом, яким транспонується Рамкова директива 89/391/ЄЕС
Розробити додаткові нормативні акти та (або) керівні принципи БГП щодо професійної кваліфікації, служб профілактики, представників працівників із БГП	Документ із програмою. Проекти нормативних актів.	Короткостроковий/середньостроковий	Негнучкість правових рішень. Менший ступінь урахування мікро- та малими підприємствами.
Зміцнити та підвищити ефективність і дієвість системи інспекції праці	Внести зміни до Положення про Державну службу України з питань праці ³⁷ . Внести зміни до Порядку проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві. Розробити та затвердити Положення про інспекцію праці та Положення про кар'єру інспектора праці. Скасувати Закон України № 877-V від 05 квітня 2007 р. або повністю вилучити Держпраці із сфери його застосування. Замінити «Порядок здійснення	Короткостроковий	Низька довіра суспільства державним органам та збільшення масштабів недотримання трудового законодавства

³⁷Затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96

	державного контролю за дотриманням законодавства про працю» запропонованим «Положенням про інспекцію праці».		
Оперативні заходи			
Зацікавлені сторони	Об'єднання роботодавців Профспілки Інспекція праці та адміністрація праці Інші органи державного управління (охорона здоров'я, сільське господарство, добувна промисловість, обробна промисловість, транспорт, торгівля і сфера послуг)		
Цілі	Результати	Термін	Ризики
Забезпечити навчання щодо майбутньої національної нормативно-правової бази з БГП	Програма навчання з визначенням цільової аудиторії, цілей навчання, змісту та методик викладання, робочого навантаження, місць проведення, профілю викладачів, системи оцінки	Короткостроковий/середньостроковий	Демотивація і брак кваліфікації
Розгорнути загальнонаціональну інформаційно-роз'яснювальну кампанію з питань законодавства ЄС	Інформаційна програма з визначенням цільової аудиторії, цілей, видів заходів і допоміжних інструментів, місць проведення, графіків і профілю комунікаторів	Короткостроковий/середньостроковий	Демотивація, незацікавленість або припинення участі
Розробити та розповсюдити технічну інформацію	Інформаційна програма з визначенням цільової аудиторії, цілей, допоміжних інструментів і профілю учасників	Короткостроковий/середньостроковий	Брак кваліфікації та доступу до знань
Переорієнтувати систему збирання, обробки та розповсюдження даних про нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання	Діагноз існуючого положення і розробка програми вдосконалення	Короткостроковий	Брак знань та інформації про вплив ужитих заходів і щодо ситуації з нещасними випадками на виробництві та професійними захворюваннями. Складність розробки програм позитивних заходів.

Висновки

Після підписання у 1989 р. Єдиного європейського акту (ЄЕА) Європейський Союз здійснив ґрунтовну реорганізацію свого законодавства у сфері БГП. Було знайдено відповіді на багато різних проблем.

Огляд ситуації з нещасними випадками на виробництві, де після десятиліть зменшення кількості нещасних випадків і професійних захворювань почала виявлятися сильна тенденція до зростання їх кількості, поставив під питання традиційну модуль запобігання професійним небезпекам.

Європейський Союз прагнув підтвердити цілі соціальної політики та підкріпити внесок у вирішення основоположних завдань для забезпечення сталості та підвищення конкурентоспроможності суспільства. Виклики, що виникали через глобалізацію економіки, наявність нових технологій, зміни в організації праці, потреби підприємств щодо можливості адаптації, старіння працюючого населення і вплив праці на навколишнє середовище, вимагали й досі вимагають особливої уваги.

Нове законодавство з БГП, побудоване навколо Рамкової директиви з БГП 89/391/ЄЕС, дозволило ініціювати процес, який позитивно вплинув на законодавство всіх держав-членів ЄС. Так само він спричинив сприятливі наслідки для повсякденної трудової діяльності, заохочуючи безперервні процеси поліпшення умов праці, організаційного розвитку та підвищення рівня добробуту трудящих. Європейська Комісія сприяла проведенню ряду досліджень, які підтвердили цей висновок.

Рамкова директива з БГП базується на превентивному підході, що орієнтований на цілі і акцентує увагу на циклі управління ризиками. Управління ризиками тісно пов'язано з механізмом широкої участі працівників та їхніх представників. Сфера дії законодавства ЄС із БГП охоплює всі види трудової діяльності у приватному і державному секторах, усіх зайнятих і всі види професійних ризиків. Отже, воно вимагає багатопрофільного підходу і спрямовано на досягнення такої мети, як саморегулювання відповідних суб'єктів на робочих місцях. Це означає, що головні виклики та умови успіху лежать у трьох основоположних векторах: виокремлення обов'язків роботодавця щодо запобігання, якості виконання фахівцями з БГП функцій щодо надання роботодавцю і працівникам технічної підтримки в процесі прийняття рішень, а також ролі, яку відіграють представники працівників. З точки зору законотворчої роботи завдання полягає у спрощенні, тобто у зменшенні обсягу законодавства і розширенні охоплення професійних ризиків.

Українська нормативно-правова база з БГП розглядається в основному як така, що опирається на приписовий підхід, тому що питання промислової безпеки, санітарії, гігієни та виробничого середовища в основному стосуються робіт із шкідливими та небезпечними умовами праці й робіт, пов'язаних із забрудненням або тих, що здійснюються в несприятливих метеорологічних умовах. Обсяг законодавства з БГП дуже значний, що ускладнює його доступність і зрозумілість, а це спричиняє серйозні проблеми із додержанням цього законодавства.

Отже, як визнано в Угоді про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, постала потреба у модернізації української національно-правової бази з БГП, а саме у спрощенні чинного законодавства і формуванні оновленої нормативно-правової бази в цій царині.

На завершення слід зазначити, що у законодавстві слід передбачити достатньо стримуючу систему санкцій за його невиконання вимог і забезпечити, щоб українські інспектори праці були законом наділені всіма необхідними повноваженнями для виконання своїх обов'язків, як передбачено у Конвенціях МОП 1947 р. і 1969 р. про інспекцію праці (відповідно №№ 81 і 129).

Ці цілі вимагають визначення органами адміністрації праці, у консультаціях із представницькими об'єднаннями працівників, роботодавців (без ущемлення інтересів інших зацікавлених сторін) стратегії, втіленої у програмі законодавчих і оперативних реформ, яку слід розробити, постійно контролювати та оцінювати.

Література

COWI (2015), Evaluation of the Practical Implementation of the EU Occupational Safety and Health (OSH) Directives in EU Member States

EU-OSHA (2009), European Survey on New and Emerging Risks – Overview and main results 2009. PP-presentation. Retrieved 5 November 2012, https://osha.europa.eu/en/node/6745/file_view

EU-OSHA (2000), The changing world of work, Magazine of the European Agency for Safety and Health at Work 2,

EU-OSHA (2010), European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER), retrieved 5 November 2012, from:

EU-OSHA (2010), Economic incentives to improve occupational safety and health: a review from the European perspective,

EU-OSHA (2013), New risks and trends in the safety and health of women at work, European Risk Observatory, Literature review, <https://osha.europa.eu/en/publications/reports/new-risks-and-trends-in-the-safety-and-health-of-women-at-work>

EU-OSHA (2013b), ESENER Surveying Europe's enterprises, Safety Reps Conference, Budapest, 22-23 May 2013,

EU-OSHA (2013c), European Risk Observatory, Analysis of the determinants of workplace occupational safety and health practice in a selection of EU Member States,

EU-OSHA (2014a), Mainstreaming gender into occupational safety and health practice,

EU-OSHA (2014b), Seminar on psychosocial risks in Europe, <https://osha.europa.eu/en/seminars/eu-osha-seminar-on-psychosocial-risks-in-europe>

EU-OSHA (2014c), Current and emerging issues in the healthcare sector, including home and community care, European Risk Observatory report,

EU-OSHA (2014d), Green jobs, new risks? New and emerging risks to occupational safety and health in the electricity sectors, Workshop for European Sectoral Social Dialogue Committee 'Electricity',

EU-OSHA (2014e), Estimating the costs of accidents and ill-health at work: a review of methodologies,

EU-OSHA (2014f), The business case for safety and health: cost-benefit analyses for interventions in small and medium sized enterprises,

EU-OSHA (2014g), Calculation of the cost of work-related stress and psychosocial risks,

EU-OSHA (2015), Second European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER-2) – First findings,

Eurofound (2012), Sustainable work and the ageing workforce,

European Commission (1986), Single European Act,

European Commission (2004), Communication from the Commission on the practical implementation of the provisions of the Health and Safety at Work Directives, COM/2004/0062 final, <http://>

European Commission (2009), Causes and circumstances of accidents at work in the EU,

European Commission (2011), Socioeconomic costs of accidents at work and work-related ill-health,

European Commission (2012), The social impact of the economic crisis and ongoing fiscal consolidation, Third report of the Social Protection Committee, DG EMPL,

European Commission (2013a), A recovery on the horizon? Annual report on European SMEs 2012/2013,

European Commission (2013b), Evaluation of the European Strategy 2007-2012 on health and safety at work, Commission Staff Working Document, SWD(2013) 202 final,

European Commission (2013c) Report on the current situation in relation to occupational diseases' systems in EU Member States and EFTA/EEA countries, in particular relative to Commission Recommendation 2003/670/EC concerning the European Schedule of Occupational Diseases and gathering of data on relevant related aspects.

European Commission (2014), Flash Eurobarometer 398, Working conditions,

European Commission (2015), Better Regulation Guidelines (Commission staff working document),

European Council (1974), Council Resolution of 21 January concerning a Social Action Programme, 17 O.J. European Commission (No, C 13) 1, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31974Y0212\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31974Y0212(01))

European Council (1978), Council Resolution of 29 June on an Action Programme of the European Communities on Safety and Health at Work, 21 O.J. European Commission (No, C 165) 1,

European Federation of Public Service Unions (2012), A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European countries,

European Parliament (2010), Implementation of the health and safety directives as a cost factors,

Eurostat (2004), Statistical analysis of socio-economic costs of accidents at work in the EU-Union,

Fairman, Robyn and Charlotte Yapp (2005), Making an impact on SME compliance behaviour: An evaluation of the effect of interventions upon compliance with health and safety legislation in small and medium sized enterprises,

Haslam et al (2010), Perceptions of occupational injury and illness costs by size of organization. Occupational medicine, 60:484-490,

Garvais et al (2008), Evaluation of the success in Great Britain of the Directive on minimum safety and health requirements for work with display screen equipment, HSE,

Griffin, Patrick J. (2013), Safety and Health in Agriculture – Farming; a hazardous occupation – how to improve health & safety?

Hasle P & Limborg HJ (2006), A review of the literature on preventive occupational health and safety activities in small enterprises, Industrial Relations, 44:6-12,

HSE (2003), Costs of compliance with health and safety in SMEs,

ILO (2018), National Occupational Safety and Health Profile Ukraine,

ILO (2018), Brief notes on the main aspects of the alignment between Ukrainian national legislation and the selected EU directives

ILO (2018), Ukrainian Labour Inspection Legal Framework, Analysis and Recommendations

Indecon (2006), Economic Impact of the safety, health and welfare at work legislation,

Jan Harmen Kwantes, WendelaHooftman, Fenny Michel (2013), Occupational health and safety services, EUOSHAWiki,

Plana, Juan Gil (2004),. La seguridad y salud en el trabajo: reforma de su marco jurídico, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 53, Out/2004: 29-55

Power, Michael (2008), Organized Uncertainty: Designing a World of Risk Management, Oxford: Oxford University Press

Robens, Alfred et al (1972), Safety and Health at Work: Report of the Committee, 1970-72, Londres: Stationery Office Books

Robson et al (2007), The effectiveness of occupational health and safety management system interventions: a systematic review, Safety Science,

Roxo, Manuel M (2011), Direito da Segurança e Saúde no Trabalho: Da Prescrição do Seguro à Definição do Desempenho. Coimbra, Almedina

Vogel et al (2010), Better Regulation: a critical assessment, ETUI,

Vogel, Laurent (1994), L'Organization de la Prévention sur les Lieux de Travail Un Premier Bilan de la Mise en Oeuvre de la Directive-Cadre Communautaire de 1989, Bruxelles: Bureau Technique Syndical Européen pour la Santé et la Sécurité

Vogel L (2014), The point of view of the European trade unions: It is urgent to revitalise the EU occupational health and safety policy,

Walters, David et al (1993), La Représentation des Travailleurs en Matière de Santé et de Sécurité en Europe, Bruxelles, Bureau Technique Syndical Européen pour la Santé et la Sécurité

WorkSafeBC (1997), Comparison of occupational health and safety statutes,