

УДК 331.07+331.45

З.Я. КОЗАК, канд. юрид. наук, доц.,
Львівський національний університет імені Івана
Франка

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК АКТИВ МІЖНАРОДНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАЦІ З БЕЗПЕКИ ТА ГІГІЄНИ ПРАЦІ

Ключові слова: Міжнародна організація праці, акти, безпека і гігієна праці, превентивна культура безпеки і гігієни праці, системний підхід управління безпекою і гігієною праці

Діяльність Міжнародної організації праці (далі у тексті - МОП) завжди викликала інтерес не лише у представників науки трудового права. Вона була об'єктом розгляду у навчальній літературі [1], спеціалізованих дослідженнях [2], сформувала вагому основу наукових досліджень як у галузі трудового права [3], так і загальної теорії права [4]. Проте становлення та розвиток активів МОП з безпеки і гігієни праці не знайшли належної уваги науковців, тому метою статті є дослідження зазначеної прогалини, завданнями ж статті є комплексний аналіз активів МОП з безпеки і гігієни праці, окреслення основних напрямів та нових підходів нормотворчої діяльності МОП у цій сфері. Її новизна полягає у розкритті сучасних тенденцій нормотворчої діяльності МОП з безпеки та гігієни праці через призму історичного становлення й розвитку активів у цій сфері.

Забезпечення безпеки і гігієни праці визнана МОП одним з завдань її діяльності. Згідно з Преамбулою Статуту МОП негайна необхідність покращення умов праці здійснюється шляхом «...захисту трудящих від хвороб, професійних захворювань і від нещасних випадків на виробництві» [5, с.5]. У подальшому вона знаходить своє підтвердження у декларативних документах МОП. Декларація 1944 р. про цілі та завдання Міжнародної організації праці (Філадельфійська декларація) визнає обов'язок МОП сприяти

прийняттю країнами світу програм, що мають на меті забезпечення необхідного захисту життя і здоров'я трудящих усіх професій [5, с.24]. Декларація 1998 р. про фундаментальні принципи і права у світі праці та механізм її реалізації (Декларація 1998 р.) не містить спеціальних положень з безпеки і гігієни праці, але вона ще раз підтвердила цілі та завдання МОП, передбачені у Статуті МОП і Філадельфійській декларації.

Не зважаючи на те, що Декларація 1998 р. не передбачила серед фундаментальних принципів і прав у сфері праці питання безпеки і гігієни праці, МОП робить активні кроки у цьому напрямі. Безпека і гігієна праці міцно увійшли до концепції гідної праці і є платформою для дій, спрямованих на забезпечення розвитку глобального консенсусу щодо інтегрування заходів соціального, економічного і екологічного характеру з метою досягнення глобального стійкого розвитку [6, п.49].

У червні 2008 року у м. Сеулі (Корея) напередодні XVIII Світового конгресу з безпеки і гігієни праці відбувся Саміт з безпеки і гігієни, співорганізатором яких було Міжнародне бюро праці. Ці заходи світової ваги зібрали представників міжнародних організацій, урядів, роботодавців, міжнаціональних компаній, працівників, спеціалістів і експертів з метою обговорення і вирішення нагальних проблем безпеки і гігієни праці [7]. Адміністративна рада скерувала на Саміт і Конгрес тристоронню делегацію МОП [8, п.1]. На Саміті ухвалено Сеульську декларацію про безпеку і гігієну праці, яка закликає визнати право на безпечне і здорове виробниче середовище одним з фундаментальних прав людини, а безпеку і гігієну праці включити у національні та міжнародні програмні документи [9].

У міжнародно-правовій доктрині нормотворча діяльність міжнародних міждержавних організацій традиційно поділяється на два основні напрями, у рамках одного з них створюються норми, що визначають структуру, компетенцію, функції їхніх органів і т.п., інший є однією з форм реалізації цілей організацій, передбачених їхніми статутами

[10, с.87]. Не є виключенням і МОП, яка для реалізації цілей і завдань, покладених на неї, прийняла 188 конвенцій, 5 протоколів та 199 рекомендацій.

З часу створення і по сьогодні безпека та гігієна праці була у центрі уваги діяльності МОП. На першій ж своїй сесії у 1919 році МОП ухвалила три самостійні (автономні) рекомендації, що прямо стосувалися безпеки і гігієни праці, - про профілактику сибірки (№ 3), про сатурнізм у жінок і дітей (№ 4) та про білий фосфор (№ 6). Як відомо, МОП приймає два основних види рекомендацій - самостійні (автономні) та супроводжуючі, останні ухвалюються для конкретизації, доповнення та розвитку положень конвенцій. Ухвалення самостійних (автономних) рекомендацій замість конвенцій зумовлено тим, що у певний історичний момент не можливо прийняти рішення у формі конвенції з питання, яке виносилося на обговорення, або з будь-якого його аспекту. Аналізуючи комплекс конвенцій і рекомендацій, що прямо розкривають питання безпеки і гігієни праці¹, то можна прослідкувати тенденцію ухвалення самостійних (автономних) рекомендацій по 1959 рік (за виключенням Рекомендації 1937 р. про техніку безпеки у будівництві (№ 53), що супроводжувала Конвенцію з цього ж самого питання - № 62). Починаючи з 1960 року, МОП з питань безпеки і гігієни праці одночасно приймала конвенції та супроводжуючі їх рекомендації (винятком є Рекомендація 2002 р. про перелік професій-

них захворювань - № 194).

У діяльності МОП існувала практика прийняття конвенцій і рекомендацій, зміст яких повністю присвячувався безпеці та гігієні праці. Спектр питань, що охоплюється ними, є широкий - від регулювання загальних проблем до запровадження заходів попередження і захисту від певних видів професійних ризиків. Конвенції та рекомендації, спрямовані на захист працівників від окремих ризиків, передбачали захист від токсичних речовин, правила безпечної експлуатації машин, визначення максимального вантажу. Їх прийняття розпочалося у перші роки функціонування МОП (окрім згаданих рекомендацій 1919 року, це Конвенція 1921 р. про свинцеві білила у малярній справі (№ 13), Рекомендація 1929 р. про машини з механічними двигунами - № 32) і продовжувалося протягом 1960-1970-тих років (наприклад, Конвенція 1960 р. про захист від радіації (№ 115) та супроводжуюча її Рекомендація (№ 114), Конвенція 1967 р. про максимальний вантаж (№ 127) та супроводжуюча її Рекомендація (№ 128), Конвенція 1971 р. про бензол (№ 136) і супроводжуюча її Рекомендація - № 144). Востаннє МОП приймала конвенції і рекомендації щодо захисту від токсичних речовин у 1986 (Конвенція № 162 і Рекомендація № 172 про азбест), 1990 (Конвенція № 170 і Рекомендація № 177 про хімічні речовини) та 1993 (Конвенція № 174 і Рекомендація № 181 про запобігання великим промисловим аваріям) роках.

Іншим напрямом нормотворчої діяльності МОП з проблем безпеки і гігієни праці було прийняття конвенцій і рекомендацій з відповідної тематики у конкретних сферах економічної діяльності, зокрема у будівництві, сільському господарстві, торгівлі та установах, роботі на шахтах. Він також має свої певні часові особливості. У більшості випадків ці акти ухвалювалися, починаючи з 1964 року, коли були прийнято Конвенцію № 120 і Рекомендацію № 120 про гігієну в торгівлі та установах. Останніми у 2001 році були ухвалені Конвенції № 184 і Рекомендації № 192 про безпеку та гігієну праці у сільському господарстві.

¹ Робочою групою з політики перегляду норм Комітету з правових питань та міжнародних норм Адміністративної ради МОП (так звана Робоча група Карт'є) проведена класифікація конвенцій і рекомендацій на тематичні групи. Метою класифікації було сприяння та покращення механізму звітування державами-членами МОП про виконання ними ратифікованих конвенцій. Одна з умов розподілу актів МОП передбачала неможливість віднесення однієї і тієї ж конвенції чи рекомендації до декількох тематичних груп одночасно. Тому наявність групи «безпека і гігієна праці» не означає, що така охоплює усі конвенції і рекомендації з безпеки і гігієни праці. Частина з них включена у групи, що характеризують особливості праці окремих категорій працівників, наприклад, рибаків і докерів.

Проблеми безпеки і гігієни праці були об'єктом регулювання не тільки окремих конвенцій і рекомендацій, але й включалися як складові частини конвенцій і рекомендацій, що були присвячені іншим питанням. Наприклад, Конвенція 1996 р. про надомну працю (№ 177) та супроводжуюча її Рекомендація (№ 184). МОП запровадила також диференційований підхід, що враховував особливості безпеки і гігієни праці загалом чи окремих їх елементів певних категорій працівників. Зокрема:

- жінок (наприклад, Конвенція 1935 р. про працю жінок на підземних роботах - № 45);
- рибаків (наприклад, Конвенція 1959 р. про медичний огляд рибаків - № 113);
- неповнолітніх (наприклад, Конвенція 1965 р. про медичний огляд молодих людей для підземних робіт - № 124);
- докерів (наприклад, Конвенція 1979 р. про техніку безпеки і гігієну праці (портові роботи) - № 152 і супроводжуюча її Рекомендація - № 160);
- моряків (наприклад, Конвенція 2006 р. про працю у морському судноплаванні - MLC²).

Указана група конвенцій і рекомендацій є різносторонньою за своїм значенням і змістом, а тому приймалися вони у різні роки діяльності МОП³.

Звичайно, що розкриття питання є неповним і одностороннім, якщо обмежитися лише формально-констатуючим дослідженням. Погоджуємося з твердженням, що конвенції та рекомендації МОП «...розроблялися і відображали історичну еволюцію вирішення існуючих проблем на робочому місці. Вони були і є результатом діяльності у відповідну історичну і нормотворчу епоху та відображають різні етапи науково-технічного і промислового розвитку. Для того, щоб оцінити їхній вплив на сучасному етапі, а також актуальність і узгодженість, необхідно розташувати ці акти в їх історичні умови» [6, п.38].

² Конвенція ще не набула чинності.

³ За весь час свого існування МОП не приймала жодної конвенції чи рекомендації, а не тільки з проблем безпеки і гігієни праці, у 1940-1944 роках, 1972, 2005 і 2008 роках.

Перші конвенції та рекомендації, зрештою, як і пізніші, мали свої змістовні особливості. Так, конвенції та рекомендації про забезпечення захисту від промислових ризиків, що спричинюються особливо небезпечними речовинами, складаються з конкретного набору вимог, яких необхідно дотримуватися. Як правило, їхні положення спрямовані на заходи захисту від професійних захворювань чи виробничого травматизму. Проте фактичний стан виробничого травматизму викликав справедливе занепокоєння та оголив проблему необхідності зміни підходів нормотворчої діяльності з проблем безпеки і гігієни праці, у тому числі і МОП. 70-ті роки минулого століття характеризуються започаткуванням нових підходів до цього процесу.

У 1972 році було опубліковано, так звану, доповідь Робенса, яка не лише відобразила існуючі проблеми (відсутність політичної волі у забезпеченні безпеки і гігієни праці, фрагментарний характер законодавства у цій сфері), але й включала низку суттєвих пропозицій [6, п.42]. Пропозиції торкалися декількох проблемних напрямів нормотворчої діяльності:

а) використання конкретних видів актів з безпеки і гігієни праці залежно від змісту регульованих відносин, зокрема:

- відмова від прийняття норм з безпеки і гігієни праці, що мають галузевий характер, і поступове скасування існуючих;
- запровадження рамкових норм, що охоплюють усіх працівників та усі галузі економічної діяльності;
- запровадження практики регулювання конкретних ризиків за допомогою зведень практичних правил;

б) покращення процедури прийняття актів з безпеки і гігієни праці шляхом активного залучення роботодавців і працівників до розроблення та здійснення політики у цій сфері як на національному, так і міжнародному рівнях.

У 1975 році Міжнародна конференція праці ухвалила Резолюцію про майбутні дії у сфері умов праці та виробничого середовища, згідно з якою визнавалося за необхідне прийняття як національної політики, так і політики на рівні підприємства, що стало першим

кроком запровадження підходу системного управління безпекою і гігієною праці. З прийняттям у 1976 році Міжнародної програми з вдосконалення умов праці та виробничого середовища створено всеосяжну модель політики з безпеки і гігієни праці та підготовлено ґрунт для концепції МОП з «культури безпеки»⁴ [11, п.47, 48].

Однією з перших спроб прийняття актів, що відображали згадані підходи, були Конвенція 1977 р. про виробниче середовище (забруднення повітря, шум та вібрація) - № 148 та супроводжуюча її Рекомендація - № 156. Суттєвим їхнім недоліком є обмежена сфера дії. Тому прийняття у 1981 році Конвенції про безпеку та гігієну праці (№ 155) розглядалося як вагомий крок у зміні підходів до нормотворчої діяльності МОП з безпеки і гігієни праці. Вона має програмний характер, приділяє увагу питанням розроблення, здійснення і періодичного перегляду національної політики, спрямованої на попередження нещасних випадків на виробництві. Не зважаючи на це, конвенція не була позбавлена ряду недоліків (зокрема, містила доволі загальні положення про розроблення програм з формування культури безпеки, не передбачала створення національного тристороннього координаційного органу, не мала чітких положень про участь працівників в управлінні питаннями безпеки і гігієни праці), а тому за оцінкою експертів МОП не виконала покладену на неї роль [6, п.152]. Значна частина актів з безпеки і гігієни праці, прийнятих після Конвенції 1981 р., включали положення про розробку національної політики. Наприклад, п.І.1 Рекомендації 1985 р. про служби гігієни праці (№ 171), ст.4.1 Конвенції 1993 р. про запобігання великим промисловим аваріям (№ 174). Але ці положення, хоча і передбачали необхідність розроблення, здійснення і періодичного перегляду узгодженої національної політики з питань безпеки і гігієни праці, проте не кон-

кретизували суті такої політики.

Зазначені проблеми були однією з причин прийняття у 2000 році Адміністративною радою МОП рішення про використання в експериментальному порядку теми безпеки і гігієни праці для запровадження нового комплексного підходу у нормотворчій діяльності МОП з метою підвищення узгодженості, актуальності та впливу такої. На 91-у сесію Міжнародної конференції праці подано доповідь «Нормотворча діяльність МОП у сфері безпеки і гігієни праці: поглиблений розгляд з метою розроблення плану дій у цій сфері» [6], що ґрунтувалася на спеціально проведених дослідженнях. На основі консенсусу конференція прийняла Резолюцію з безпеки і гігієни праці та висновки щодо глобальної стратегії нормотворчої діяльності МОП з безпеки і гігієни праці, ключовим елементом якої було прийняття нового акту [12, п.6]. На основі цього, питання розроблення і прийняття нового акту включено у порядок денний 93-ї сесії 2005 року Міжнародної конференції праці, а на 94-й сесії 2006 року ухвалено Конвенцію про основи, що сприяють безпеці і гігієні праці (№ 187), та супроводжуючу її Рекомендацію (№ 197). Ці акти враховують дві основні опори - створення і підтримка національної культури профілактики безпеки і гігієни праці та впровадження системного підходу управління безпекою і гігієною праці.

Конвенція 2006 р. сприяє забезпеченню права працівників на безпечне та здорове виробниче середовище; зміцненню відповідальності урядів, роботодавців і працівників; створенню тристоронніх консультативних механізмів з питань безпеки і гігієни праці; формулюванню і здійсненню національних програм з безпеки і гігієни праці, в основу яких закладені принципи оцінки і контролю над небезпеками і ризиками на рівні робочого місця; ініціативам, що зміцнюють культуру профілактики безпеки і гігієни праці; участі і представництву працівників на всіх рівнях управління безпекою і гігієною праці. Конвенція № 187 і Рекомендація № 197 є результатом, що враховує вимоги сьогодення та багаторічний досвід удосконалення нор-

⁴ У міжнародній практиці концепція «культури безпеки» почала використовуватися після доповіді, підготовленої у 1991 році Міжнародним агентством з атомної енергії (МАГАТЕ) у зв'язку з аварією, що трапилася на Чорнобильській АЕС.

мотворчої діяльності МОП з безпеки і гігієни праці. Вони є актами всеохоплюючого характеру, що дозволили уникнути дублювання положень чинних конвенцій і рекомендацій, та навпаки передбачають сприяння та посилення впливу останніх.

Враховуючи викладене можна зробити наступні висновки:

1) безпека і гігієна праці була у центрі уваги МОП з моменту її створення і залишається засадничим напрямом її діяльності, що відображено у Статуті МОП;

2) МОП ухвалювала конвенції та рекомендації, що повністю були присвячені безпеці та гігієні праці, або включали окремі положення, що враховували певні питання безпеки і гігієни праці. Такі конвенції та рекомендації охоплювали - (а) усіх або окремі категорії працівників, (б) усі або окремі галузі економічної діяльності;

3) конвенції та рекомендації, що повністю були присвячені безпеці та гігієні праці, охоплюють різну проблематику. Історично першими МОП прийняла конвенції та рекомендації, що передбачали захист працівників від окремих ризиків.

Апогеєм сторічної практики МОП з питань безпеки і гігієни праці є ухвалення у 2006 році Конвенції про основи, що сприяють безпеці і гігієні праці, (№ 187) та супроводжуючої її Рекомендації (№ 197). Вони розроблені з врахуванням комплексного підходу нормотворчої діяльності та включають два ключових елементи:

- культури превентивної безпеки і гігієни праці;

- системного підходу в управлінні безпекою і гігієною праці;

4) сучасні процеси розвитку актів і нормотворчої діяльності МОП з безпеки і гігієни праці характеризуються:

- переходом від прийняття положень, що включають визначені правила поведінки, до розроблення, впровадження і перегляду політик з безпеки і гігієни праці як на локальному, так і на національному та міжнародному рівнях;

- відходом від включення у конвенції та рекомендації детальних положень до прийняття

всеосяжних норм. Конкретні питання безпеки і гігієни праці, особливо ті, що залежать від досягнень науки і техніки, повинні передбачатися зведеннями практичних правил;

- відмовою від ухвалення жорстких конкретних вимог до гнучкіших положень, що дозволяють утримувати систему конвенцій і рекомендацій з безпеки і гігієни праці актуальними й узгодженими.

ЛІТЕРАТУРА

1. Киселев И. Я. Сравнительное трудовое право : учебник [для вузов] / И. Я. Киселев. – М. : ТК Велби, изд-во Проспект, 2005. – 360 с.

2. Бородко Н. П. Международная организация труда: структура и деятельность : учеб. пособие / Н. П. Бородко, А. А. Греченков, Л. А. Киселева. - М. : Издательство деловой и учебной литературы, 2006. – 124 с.

3. Краснов С. В. Основні трудові права: міжнародні стандарти і законодавство України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Єгор Володимирович Краснов. – Одеса, 2008. – 20 с.

4. Верланів С. О. Економічні і соціальні права людини: європейські стандарти та їх впровадження в юридичну практику України (загальнотеоретичне дослідження) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Сергій Олексійович Верланов. – Львів, 2008. – 16 с.

5. Устав Международной организации труда и Регламент Международной конференции труда. – Женева : Международное бюро труда, 2002. – 102 с.

6. Нормотворческая деятельность МОТ в области безопасности и гигиены труда: углубленное рассмотрение с целью разработки плана действий в этой сфере : доклад VI, 91-я сессия (2003 г.) Международной конференции труда / Международная конференция труда // Женева: Международное бюро труда, 2003. – 128 с. [Электронный ресурс]. –

Режим доступа: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_91_rep-vi_ru.pdf.

7. World Summit on Safety and Health - ILO welcomes new Declaration on promotion of safer workplace : press release / International Labour Organization. – URL: http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang-en/WCMS_095906/index.htm.

8. First Supplementary Report : XVIII World Congress on Safety and Health at Work and the Safety and Health Summit (Seoul, Republic of Korea, 29 June-2 July 2008) : Report of the Director-General, GB.303/19/1 / International Labour Organization. – URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_099044.pdf.

9. Seoul Declaration on Safety and Health at Work : 29 June 2008, The Safety and Health Summit. – URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/statement/wcms_095910.pdf.

10. Гаврилов В. В. Нормотворческая дея-

тельность ООН в области прав человека // Проблемы российского законодательства : сб. науч. трудов / В. В. Гаврилов. – Владивосток : Дальневост. ун-т, 1997. – С. 87-101.

11. Основы, содействующие безопасности и гигиене труда : Доклад IV (1), 93-я сессия (2005 г.) Международной конференции труда [Электронный ресурс] / Международная конференция труда. – Женева : Международное бюро труда, 2003. – 71 с. – Режим доступа: <http://www.ilo.org/public/russian/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/rep-iv-1.pdf>.

12. Заключение о нормотворческой деятельности МОТ в области безопасности и гигиены труда – глобальная стратегия : приложение II к Докладу IV (1) «Основы, содействующие безопасности и гигиене труда», 93-я сессия (2005 г.) Международной конференции труда / Международная конференция труда. – Женева : Международное бюро труда, 2003. – 71 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ilo.org/public/russian/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/rep-iv-1.pdf>.

Козак З. Я. Становлення та розвиток актів Міжнародної організації праці з безпеки та гігієни праці / З. Я. Козак // Форум права. – 2008. - № 3. – С. 229-234 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08kzytgp.pdf>

Досліджується становлення та розвиток актів МОП з безпеки та гігієни праці. Аналізуються документи, прийняті у рамках МОП (Статут організації, декларації, конвенції та рекомендації, спеціальні доповіді, дослідження та рішення) з безпеки і гігієни праці та спеціальна наукова література. Окреслюються сучасні процеси прийняття актів МОП з безпеки і гігієни праці та їх особливості.

Козак З.Я. Становление и развитие актов Международной организации труда в области безопасности и гигиены труда

Исследуется становление и развитие актов МОТ в области безопасности и гигиены труда. Анализируются документы, принятые в системе МОТ (Устав организации, декларации, конвенции и рекомендации, специальные доклады, исследования и решения) в области безопасности и гигиены труда, а также специальная научная литература. Определяются современные процессы принятия актов МОТ в области безопасности и гигиены труда и их особенности.

Kozak Z.Ya. Evolution and Development of the ILO Safety and Health Acts

The author discusses evolution and development of the ILO safety and health acts. ILO safety and health documents are analyzed (Constitution, declarations, conventions, recommendations, special reports, surveys and decisions), scientific sources. The author focuses on contemporary process of the adoption of the ILO safety and health acts and their peculiarities.