

УДК 349.2

**А.О. ЄФРЕМОВ**, ДПІ у Київському районі м. Харкова ГУ Міндоходів у Харківській області

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОХОРОНИ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

*Ключові слова:* охорона праці, державні службовці, правове регулювання, реформування, професійні спілки, трудова юстиція

Інтеграція України до міжнародних, в тому числі, європейських структур неможлива без забезпечення ефективного процесу впровадження норм міжнародного трудового права, що стосуються вдосконалення правового регулювання охорони праці державних службовців як суб'єктів трудового права в національне законодавство. Саме тому дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання охорони праці державних службовців має важливе теоретичне і практичне значення.

Проблематиці вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання охорони праці державних службовців в більшій чи меншій мірі приділяли увагу у своїх працях як вітчизняні, так і зарубіжні автори, а саме: О.В. Андрійчук, С.Я. Вавженчук, І.В. Дашутін, О. Заржицький, А. Зубкова, П.О. Ізуйта, І.Я. Кисельов, І.В. Кудрявцев, Д.Б. Мінігулова, Л.К. Мухамбетова, А. Никифорова, В.М. Оробец, О.Г. Стрельченко, А. Сушкіна, Г.І. Чанишева, М. Чібісова та інші

Отже, метою статті є визначення особливостей правового регулювання охорони праці державних службовців в європейських та інших зарубіжних країнах із розвинутою ринковою економікою у сучасний період, узагальнення відомих світових підходів до вдосконалення правового регулювання охорони праці державних службовців та формулювання пропозицій щодо перспектив застосування зарубіжного досвіду в Україні.

Питання правового регулювання охорони праці державних службовців по-різному рег-

ламентується в зарубіжних країнах. Використання позитивного досвіду допоможе знайти оптимальний підхід, який враховуватиме інтереси як державних службовців, так і держави та суспільства в цілому, дозволить вирішити проблему ефективного виконання їх функцій. Звернення до іноземного досвіду правового регулювання охорони праці державних службовців надасть можливість ефективно провадити службово-трудова діяльність таким особам і тим самим сприятиме розбудові громадянського суспільства та ринкової економіки в Україні. Саме з цією метою здійснюється аналіз як позитивного, так і негативного зарубіжного досвіду правового регулювання охорони праці державних службовців та висловлення пропозицій стосовно запозичення нормативного матеріалу.

Для початку варто зазначити, що правовому регулюванню охорони праці державних службовців як у європейській, так і світовій юридичній практиці приділено надзвичайно мало уваги. В усіх досліджуваних нами країнах відсутні окремі спеціальні законодавчі акти, які б системно регулювали це питання, тому проблематичним було задля опрацювання та систематизації того нормативного матеріалу, що міститься в численних підзаконних актах і, які хоча б якоюсь мірою стосувалися обраної нами тематики. Країною, де правовому регулюванню окремих питань охорони праці державних службовців приділено найбільше серед інших досліджуваних країн уваги є Російська Федерація.

Відповідно до ч.3 ст.37 Конституції Російської Федерації кожен, у тому числі державні службовці, має право на працю в умовах, які відповідають вимогам безпеки і гігієни [1]. Ці положення були розвинуті в чинному російському законодавстві. Так, у ст.14 Закону «Про державну цивільну службу в Російській Федерації» закріплено право державного службовця на забезпечення належних організаційно-технічних умов, необхідних для виконання посадових обов'язків [2]. Як і в

Україні, в російському законодавстві про державну службу відсутні більш детальні положення про охорону праці службовців, тому застосовуються норми законодавства про працю. Це основні поняття про охорону праці (ст.209 Трудового кодексу Російської федерації – далі ТК РФ), обов'язки роботодавця по забезпеченню безпечних умов і охорони праці (ст.212 ТК РФ), обов'язки працівника в сфері охорони праці (ст.214 ТК РФ), право працівника на працю в умовах, які відповідають вимогам охорони праці (ст.219 ТК РФ), гарантії права працівників на працю в умовах, які відповідають вимогам охорони праці (ст.220 ТК РФ), санітарно-побутове та лікувально-профілактичне обслуговування працівників (ст.223 ТК РФ). Для окремих категорій державних службовців діють особливі правила. Вони містяться в ст.224 («Додаткові гарантії охорони праці окремих категорій працівників») Трудового кодексу РФ [3]. Вказані гарантії, які є додатковими по відношенню до загального рівня гарантії, встановлені для окремих категорій працівників. Недоліком вказаної статті є відсутність вичерпного переліку таких категорій працівників, що призводить до наділення дискреційними повноваженнями роботодавця при віднесенні працівників – державних службовців до певної категорії, на яку поширюються вказані додаткові гарантії. Тобто попри наявність спеціальної статті в російському законодавстві можна говорити про приблизно однаковий рівень захисту праці державних службовців у трудовому законодавстві України та Росії.

Охорона праці державних службовців нерозривно пов'язана з охороною їх здоров'я. Забезпечуючи захист службовця від несприятливих впливів служби, охорона праці зберігає їх життя і здоров'я. Необхідність особливого правового регулювання відносин, пов'язаних з охороною здоров'я державних службовців, обумовлена специфічними вимогами, які пред'являються до здоров'я державних службовців. Варто відзначити, що в чин-

ному Законі України «Про державну службу» в ст.12 [4] невичерпним переліком встановлені обмеження, що стосуються лише прийняття на державну службу, без згадки про підстави обмеження проходження державної служби, на відміну від російського законодавства про державну службу. В ст.15 прийнятого, однак ще не чинного Закону України «Про державну службу» [5] також закріплені підстави лише стосовно обмеження щодо вступу на державну службу, хоча варто відзначити, що в цьому Законі перелік таких підстав є вичерпним. Але ні в чинному, ні в новому Законі України «Про державну службу» така підстава як наявність захворювання, що перешкоджає вступу на службу або її проходженню, підтвердженого висновком медичного закладу не згадується.

Не менш важливим питанням, що потребує запозичення передового міжнародного досвіду у сфері охорони праці державних службовців, є питання діяльності професійних спілок в органах державної влади, що покликані представляти інтереси державних службовців, а також захищати їхні трудові та соціально-економічні права та інтереси. Відсутність належного громадського контролю з боку профспілок та уповноважених найманими працівниками осіб за додержанням законодавства про охорону праці можна пояснити недосконалістю українського законодавства у сфері забезпечення і нагляду за створенням та діяльністю цих суб'єктів. Тому доцільним та таким, що підлягає запровадженню в Україні, є досвід Сполучних Штатів Америки, де існує Комітет трудових відносин державних службовців, однією з функцій якого є контроль за створенням представницьких організацій в державному секторі, за проведенням виборів в них. Крім того, цей Комітет визначає комплекс питань, що підлягають обговоренню на переговорах з роботодавцями в особі державних органів, а також він приймає скарги на несправедливе ставлення до працівників – державних службовців [6]. Цей Комітет, по

суті, є втіленням першого кроку до реального забезпечення створення державою належних, здорових та безпечних для високопродуктивної роботи умов праці державних службовців. Саме створення такого органу свідчить про орієнтацію державної політики на реформування підходів до визначення правового регулювання охорони праці державних службовців, що однозначно є позитивним моментом.

В обґрунтування доцільності створення аналогічного Комітету в Україні наведемо такі аргументи. Якщо профспілки ще, як правило, створюються в державних організаціях та установах (зазвичай в державних органах обласного та вищого рівня), то, незважаючи на прийняття Типового положення про діяльність уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці [7], дія якого поширюється підприємства, установи, організації будь-якої форми власності та виду діяльності, призначення таких осіб в державних органах є швидше винятком, ніж правилом. Така невтішна ситуація пов'язана з тим, що роботодавці – керівники державних органів формально підходять до забезпечення діяльності таких суб'єктів громадського контролю і декларують створення таких органів контролю лише на папері, позбавляючи працівників реального захисту їхніх прав на безпечні та здоров'я умови праці. Щоб позбутися такого формалізму українській управлінсько-трудовій громаді якраз і потрібен такий орган, який би здійснював певний вплив на роботодавців шляхом контролю за створенням представницьких та захисних органів громадського контролю в державних органах. Пропонуємо створити Комітет з охорони праці державних службовців в структурі Державної інспекції України з питань праці, що, як і інші органи нагляду і контролю, був би «незалежним від будь-яких господарських органів, суб'єктів підприємництва, об'єднань громадян, політичних формувань, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, їм не підзвітний і не підконтрольний»

[8], і наділити його повноваженнями стосовно перевірки створення та належного функціонування професійних спілок (а в разі неможливості створення профспілки – уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці) в кожній державній організації та установі. Крім того, обґрунтованим є наділення Комітету повноважень щодо прийняття та розгляду скарг від працівників – державних службовців про порушення роботодавцями вимог законодавства про охорону праці. Звідси випливає, що Комітет з охорони праці державних службовців функціонуватиме як орган адміністративного оскарження дій, рішень чи бездіяльності роботодавця у такій вузькій сфері як забезпечення належних, безпечних та здорових умов праці, звернення до якого не виключатиме звернення до суду за захистом своїх трудових прав та інтересів.

В США Комітет трудових відносин державних службовців є також інстанцією вирішення трудових спорів в державному секторі, однак здійснення такої діяльності є прерогативою судів, які є спеціалізованими установами з вирішення соціальних конфліктів, а тому не може бути покладена на орган нагляду та контролю.

Запропонована форма контролю з боку держави за створенням профспілок в особі Комітету з охорони праці державних службовців сприятиме, розвитку інституту громадського контролю за додержанням законодавства про охорону праці в державному секторі. Запозичення такого досвіду для України є невід'ємною складовою на шляху до входження до міжнародної трудової спільноти.

Однак крім розвитку громадського контролю в економічно та суспільно розвинутих країнах велика роль приділяється функціонування трудових судів. Прикладом ефективної діяльності трудових судів є досвід Німеччини, де трудовий процес, як зазначає О.В. Андрійчук, є орієнтиром реформування трудового процесу для низки європейських країн [9, с.7].

У багатьох європейських країнах давно діє ефективна спеціалізована трудова юстиція у вигляді трудових судів, яка є характерною рисою правового регулювання праці в країнах з розвинутою ринковою економікою. Функціями цих структур є розгляд трудових спорів. Спеціалізовані трудові суди існують в Австрії, Бельгії, Великій Британії, Німеччині, Данії, Іспанії, Швеції, Швейцарії, США, Франції, Японії, Канаді та інших країнах [10]. Німецька спеціалізована система трудових судів виникла однією з перших у світі – ще у 1926 р. і з того часу й до сьогодні вона залишається найефективнішою моделлю судової системи. Створення спеціалізованих трудових судів став першим прикладом реалізації принципу спеціалізації судової системи.

Трудові справи в судах трудової юрисдикції розглядаються за правилами цивільно-процесуальних кодексів з обов'язковим врахуванням процесуальних особливостей розгляду трудових спорів. Так, для процедури вирішення трудових спорів притаманні такі ознаки як: швидкість, спрощеність, усність і менші, порівняно з судами цивільної юрисдикції, судові витрати сторін. Судді в трудових судах Німеччини є більш активними та ініціативними у веденні процесу, при збиранні доказів, ніж в судах інших юрисдикцій. Саме з цими та іншими особливостями розгляду трудових спорів спеціалізованими судами пов'язують виникнення тенденції до формування трудового процесуального права. Такий підхід є виправданим, оскільки кожний вид судочинства повинен регламентуватись окремим процесуальним кодексом. Тому, разом із запровадженням трудових судів в Україні потрібно також сформувати матеріально- та процесуально-правову основу для здійснення трудового судочинства шляхом прийняття Трудового кодексу та Трудового процесуального кодексу України. Це усуне необхідність застосування норм цивільного процесу при розгляді зазначених спорів.

Необхідність, а головне, реальна можливість створення трудових судів в Україні за-

кріплена в ст.125 Конституції України [11], а також в ч.1 ст.17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», де вказано, що система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності [12]. Існування конституційного принципу спеціалізації судів дає можливість утворення у системі судів загальної юрисдикції спеціалізованих трудових судів. Тому, в Україні поряд зі спеціалізованими адміністративними та господарськими судами потрібно створити систему трудових судів, оскільки на сьогоднішній день трудові спори розглядаються місцевими загальними, апеляційними судами. Касаційною судовою інстанцією є Вищий спеціалізований суд з розгляду кримінальних та цивільних справ. Незважаючи на нещодавнє проведення судової реформи в Україні, судів трудової юрисдикції не було утворено, хоча в науковій літературі питання необхідності їх створення обґрунтовувалось неодноразово. Система судів загальної юрисдикції в Україні повинна бути реформована з урахуванням реального застосування принципу спеціалізації, а тому організація судів має відбуватися з урахуванням особливостей предмета судових справ за відповідною юрисдикцією та виду судочинства.

Врахування таких особливостей при утворенні трудових судів сприятиме ухваленню правильних рішень без порушень норм матеріального і процесуального права з відповідністю висновків обставинам справи. Нинішній стан речей, який характеризується недостатньою обізнаністю суддів загальної юрисдикції з трудовим законодавством, можна також пояснити великим навантаженням суддів в цих судах, що призводить до неретельного вивчення справ і, відповідно, допущення помилок при ухваленні рішення.

Таким чином, враховуючи передовий досвід Республіки Німеччини в організації та діяльності трудових судів, можна дійти висновку, що в Україні існує реальна необхідність у створенні судів трудової юрисдикції з обо-

в'язковою колегіальною формою вирішення справ.

Насамкінець варто звернути увагу на те, що незважаючи на недостатню кількість нормативно-правових актів, які безпосередньо стосуються регулювання охорони праці державних службовців у досліджуваних нами країнах, все ж таки в кожній з них необхідно було віднайти ті норми, врахування та запровадження яких в Україні могли б призвести до якісно нового етапу правового регулювання охорони державних службовців в Україні.

Отже, як висновок варто зазначити, що для ефективного регулювання охорони праці державних службовців в Україні необхідно враховувати світовий досвід з його позитивними й негативними сторонами. Так, досвід Російської Федерації з питань охорона праці державних службовців нерозривно пов'язаний з охороною їх здоров'я, бо в законодавстві забезпечується захист службовця від несприятливих впливів служби, охорона їх праці, життя і здоров'я; створення Комітету з охорони праці державних службовців на кшталт аналогічного органу в США сприятиме розвитку інституту громадського контролю за додержанням законодавства про охорону праці в державному секторі; запозичення досвіду Німеччини стосовно організації діяльності трудових судів в Україні забезпечить утворення реального механізму захисту порушених прав у сфері охорони праці державних службовців.

Однак необхідно пам'ятати, що у зв'язку зі своєрідністю української моделі правової регламентації охорони праці державних службовців, запозичення зарубіжного досвіду може виявитись недовідним через несумісність з українськими реаліями, саме тому удосконалення трудового законодавства у сфері охорони праці державних службовців шляхом імплементації норм трудового права інших держав повинно здійснюватись на підставі створення умов для їхнього сприйняття національним правом, зокрема, створення чіткої законодавчої бази.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.constitution.ru>.
2. Федеральный закон Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации» : от 27.07.2004 г., № 79-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html>.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации : от 30.12.2001 г., № 197-ФЗ // Российская газета. – 31.12.2001. – № 256 (2868).
4. Закон України «Про державну службу» : від 16.12.1993 р., № 3723–ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
5. Закон України «Про державну службу» : від 17.11.2011 р., № 4050–VІ // ВВР України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
6. Никифорова А. Трудовые отношения государственных служащих в зарубежных странах / А. Никифорова, А. Зубкова, А. Сушкина // Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2012. – №№ 11, 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hr-portal.ru/article/trudovye-otnosheniya-gosudarstvennyh-sluzhashchih-v-zarubezhnyh-stranah?page=0>.
7. Наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду «Про затвердження Типового положення про діяльність уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці» : від 21.03.2007 р., № 56 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 27. – Ст. 1095.
8. Закон України «Про охорону праці» // ВВР України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.
9. Андрійчук О. В. Зарубіжний досвід правового регулювання нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства / Андрійчук О. В. // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту. Сер.: Юриспруденція. – 2014. – № 9-2. – Т. 2. – С. 7–9.
10. Заржицький О. Про необхідність створення спеціалізованих трудових судів в Укра-

їні / Заржицький О. // Право України. – 2009. – №12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-prensa.com/article-761.html>.

11. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. –

Ст. 141.

12. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» : від 07.07.2010 р., № 2453–VI // ВВР України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

*Єфремов А. О. Зарубіжний досвід охорони праці державних службовців / А. О. Єфремов // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 89–94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_4\\_17.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_4_17.pdf)*

Проведено аналіз зарубіжного досвіду в сфері правового регулювання охорони праці державних службовців. Запропоновано шляхи запозичення зарубіжного досвіду з метою оптимізації регулювання в даній сфері. Зокрема, надано пропозиції з приводу закріплення на законодавчому рівні регулювання охорони праці.

\*\*\*

*Єфремов А.А. Зарубежный опыт охраны труда государственных служащих*

Проведен анализ зарубежного опыта в сфере правового регулирования охраны труда государственных служащих. Предложено пути заимствования зарубежного опыта с целью оптимизации регулирования в данной сфере. В частности, дано предложения по поводу закрепления на законодательном уровне регулирования охраны труда.

\*\*\*

*Efremov A.A. Foreign Experience of Civil Servants Labor Protection*

The article analyzes foreign experience in legal regulation of the civil servants labor protection. The stated vision of private borrowing of foreign experience to improve regulation in this area made. In particular, given the proposals on consolidation at the legislative level of occupational safety was fine.

Форум права ФП