

УДК 349.243:331.45

Т. А. КОЛЯДА,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківської національної академії міського господарства

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ У КОНТЕКСТІ СТВЕРДЖЕННЯ ІДЕЇ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

Здійснено спробу аналізу сучасного стану правового регулювання охорони праці в Україні, виявлення спектру існуючих нагальних проблем у цій сфері та апробованих зарубіжними фахівцями підходів до їх вирішення. Запропоновано шляхи вдосконалення чинного вітчизняного законодавства у сфері охорони праці.

КОЛЯДА Т. А. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ТРУДА В КОНТЕКСТЕ УТВЕРЖДЕНИЯ ИДЕЙ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Проанализировано современное состояние правового регулирования охраны труда в Украине, выявлен спектр существующих актуальных проблем в этой сфере и апробированных зарубежными специалистами путей их разрешения. Предложены пути усовершенствования действующего законодательства в сфере охраны труда.

KOLIADA T. LEGAL REGULATION OF LABOUR SAFETY IN THE CONTEXT OF ASSERTION OF SOCIAL STATE IDEAS

Current state of legal regulation of labour safety in Ukraine is analyzed. The spectrum of existing problems in this sphere and the ways of their solving approved by foreign experts is revealed. Ways of improving current legislation in the sphere of labour safety are offered.

У чинній Конституції України зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка повинна відповідати перед людиною за свою діяльність та опікуватися правами і свободами людини. Одним з пріоритетів діяльності держави є забезпечення права громадянина на працю в умовах, що відповідають вимогам безпеки та гігієни. Так, відповідно до ч. 4 ст. 43 Конституції України серед основних трудових прав закріплено право кожного на належні, безпечні та здорові умови праці [1]. Це положення передбачає наявність ґрунтованої на міжнародних стандартах нормативно-правової бази та ефективної національної системи охорони праці, зорієнтованої на нагляд за дотриманням безпечних умов праці і лобіювання впровадження інноваційних технологій з метою зниження ризиків і небезпеки для людей.

Загальний аналіз стану організації охорони праці і набутого людством досвіду вирішення проблемних питань у сфері охорони праці свідчить про нагальну необхідність покращення стану охорони праці і профілактики виробничого травматизму. Докладених урядами і міжнародними організаціями зусиль недостатньо, оскільки значна частина працездатного населення гине або зазнає каліцтва на виробництві. Так, за підрахунками експертів Міжнародної організації праці (далі – МОП), унаслідок нещасних випадків і захво-

рювань на виробництві щодня у світі гине в середньому близько 5 тис. осіб, що загалом становить від 2 до 2,3 млн випадків смертності на рік. Підраховано, що близько 4 % світового внутрішнього валового продукту втрачається внаслідок травматизму, смертності і захворювань, що призводять до втрати працездатності й необхідності лікування захворювань.

Проблема охорони праці традиційно привертає увагу фахівців у галузі трудового права. Окремі її аспекти аналізувалися в дослідженнях М. Г. Александрова, А. А. Абрамової, М. Й. Бару, Я. І. Безуглої, Н. Б. Болотіної, П. А. Бущенко, В. С. Венедіктова, Г. С. Гончарової, В. Я. Гоца, В. В. Жернакова, І. В. Зуба, П. О. Ізуїти, Р. І. Кондратьєва, Л. І. Лазор, П. Д. Пилипенка, С. М. Прилипка, В. І. Прокopenка, О. І. Процевського, В. Г. Ротаня, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишевої, І. І. Шамшиної, О. М. Ярошенка тощо.

Водночас зауважимо, що охорона праці не є статичним явищем, оскільки розуміння її сутності безпосередньо залежить від домінуючих у суспільстві правових і соціальних доктрин, а також темпів модернізації виробництва (технологічного процесу). Останнім часом в охороні праці як у виключно важливій сфері трудових відносин окреслилися нові тенденції, що потребують ґрунтового осмислення й урахування.

Метою нашої статті є аналіз сучасного стану правового регулювання охорони праці

в Україні, з'ясування спектру існуючих нагальних проблем у цій сфері та апробованих зарубіжними фахівцями підходів до їх вирішення, опрацювання пропозицій щодо шляхів удосконалення чинного вітчизняного законодавства у сфері охорони праці.

Варто констатувати, що вітчизняне законодавство з охорони праці є досить розвиненим та адаптованим до потреб сьогодення. Воно охоплює низку міжнародних документів (Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [2], Європейську соціальну хартію [3], Конвенцію МОП «Про безпеку та гігієну праці та виробниче середовище» [4], рекомендацію МОП «Щодо безпеки та гігієни праці і виробничого середовища» [5]) та національні нормативно-правові акти (Кодекс законів про працю [6], Закон України «Про охорону праці» [7], Основи законодавства України про охорону здоров'я [8], Концепцію загальнодержавної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2006–2011 роки [9], Галузеву програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2007–2011 роки [10] тощо).

У сучасній науці особливо підкреслюється багатоаспектність феномена охорони праці, який сприймається водночас як соціальне, економічне та правове явище, виключно важливе для забезпечення гармонійного розвитку кожного індивідуума (працівника), процвітання суспільства і держави. Так, досліджуючи сутність охорони праці, П. О. Ізуїта звертає увагу на те, що соціальне значення охорони праці полягає у збереженні трудових ресурсів держави, працездатності і трудового довголіття людини, захисті її від виробничої шкоди і професійних захворювань. Економічне значення охорони праці ним розглядається крізь призму зростання продуктивності праці, збільшення фонду робочого часу, зниження витрат на відшкодування шкоди, завданої життю і здоров'ю працівника нещасним випадком на виробництві або професійним захворюванням. Крім того, дослідник виокремив правову категорію охорони праці, зорієнтовану на забезпечення безпечних і здорових умов праці [11, с. 7].

У науці трудового права існує усталена традиція розгляду охорони праці як правової категорії у широкому та вузькому значенні.

Охорона праці у широкому значенні охоплює сукупність належних до різних інститутів трудового права (трудоного договору, робочого часу і часу відпочинку) правових норм, що торкаються комплексу питань застосування праці і створення сприятливих загальних умов

трудової діяльності. Ідеться насамперед про норми, що забороняють необґрунтовану відмову в прийнятті на роботу, обмежують переведення і звільнення працівників, встановлюють граничну тривалість робочого часу, регламентують час відпочинку тощо [12, с. 446].

Л. О. Сироватська під охороною праці у широкому сенсі розуміє трудове право в цілому, оскільки його норми апріорно спрямовані на захист інтересів усіх працівників [13, с. 252]. Д. О. Карпенко вважає, що правове забезпечення охорони праці є невід'ємним складовим елементом широкого поняття охорони праці. Він наголошує, що поняття охорони праці в правовому сенсі має вузький характер, оскільки є складовою частиною комплексного (широкого) поняття охорони праці [14, с. 475].

У вузькому значенні охорону праці слід розглядати як самостійний інститут права, невід'ємний елемент галузі трудового права [15, с. 594].

Неможливо погодитися з думкою Н. Б. Болотіної та Г. І. Чанишевої, які пропонують замість категорії «охорона праці» у вузькому значенні вживати термін «охорона здоров'я працівників на виробництві» [16, с. 391]. На наш погляд, запропонований термін не виправдано звужує сутність і значення охорони праці, оскільки охоплює лише охорону здоров'я, не передбачаючи, наприклад, охорони працездатності або життя. Крім того, варто усвідомлювати, що держава повинна піклуватися про охорону життя, здоров'я і працездатності працівників не лише на виробництві, але й в інших галузях народного господарства.

Легальне тлумачення дефініції «охорона праці» подано у ст. 1 Закону України «Про охорону праці», де охорону праці визначають як систему правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів і засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності [7].

Вищенаведене законодавче визначення поняття охорони праці не знайшло одностайного сприйняття серед фахівців у галузі трудового права. Як наслідок, у юридичній літературі дискутується питання коректності легального визначення поняття охорони праці, зокрема, наголошується на необхідності уточнення поняття «охорона праці».

На нашу думку, зважаючи на багатоаспектність аналізованого соціального феномена, поняття «охорона праці» слід відкоригувати таким чином: «охорона праці є системою правових, соціально-економічних, організаційно-

технічних, санітарно-гігієнічних, лікувально-профілактичних, реабілітаційних, психофізіологічних та естетичних заходів і засобів, що ґрунтується на відповідних законодавчих та інших нормативних актах і спрямована на збереження життя, здоров'я та працездатності людини у процесі трудової діяльності, а також на досягнення результатів виробничої діяльності».

Необхідність системного вирішення питань у сфері охорони праці об'єктивно детермінується загальним низьким рівнем безпеки праці в Україні. Особливо небезпечні умови праці існують у будівельній галузі. Назріла потреба апробації досвіду провідних європейських країн щодо розробки та реалізації цільових програм з метою запобігання і зниження у будівельній галузі кількості нещасних випадків і захворювань професійного характеру, а впровадження стандартів, визначених у низці міжнародно-правових актів (Програмі з безпеки та гігієни праці у будівельній галузі для країн Європейського Союзу, Конвенції МОП «Про безпеку та гігієну праці та виробниче середовище» тощо).

Тривожним симптомом є зростання частки осіб, змушених працювати в умовах, що суперечать санітарно-гігієнічним нормам. Високим залишається рівень професійної захворюваності. Щороку в Україні з'являється близько 7 тис. працівників з професійними захворюваннями. Окреслені тенденції дали підстави І. І. Шамшиній зробити невтішний висновок про те, що для працівників вітчизняних підприємств ризик стати жертвою професійного захворювання або нещасного випадку на виробництві у 5–8 разів вищий, аніж у розвинених країнах світу [17, с. 15].

Зважаючи на ідентичність існуючих проблем у сфері охорони праці, актуальним є аналіз досвіду Російської Федерації щодо покращення стану охорони праці. Заслужовує на увагу російський досвід проведення навчання застрахованих осіб з питань охорони праці за кошти страхувальника. Вважаємо доцільним запозичити досвід Росії щодо фінансування заходів з охорони праці у бюджетних установах, зокрема установ культури, де передбачена обов'язкова реєстрація колективних договорів в адміністрації міста, що сприяє включенню до бюджету установ нормативних обсягів витрат на охорону праці. Водночас у Російській Федерації виявлено недостатню координуваність систем обов'язкового соціального страхування від нещасного випадку на виробництві, пенсійного страхування і соціального захисту населення, що зумовлює численні неузгодженості та непорозуміння. Подібна

ситуація спостерігається й в Україні, а тому пропонуємо чітко та вичерпно розмежувати зобов'язання між вищеназваними системами.

Позитивний досвід розбудови національної системи підготовки фахівців з безпеки праці на виробництві накопичено у Федеративній Республіці Німеччина. Фахівці у сфері охорони праці, маючи ґрунтовні знання, зобов'язані щороку проходити курси (семінари) підвищення професійної кваліфікації загальною тривалістю щонайменш 10 днів. Тренінги зазвичай присвячені розгляду законодавчих новел, новітніх технічних та організаційних рішень, спрямованих на покращання стану охорони праці. Філософія діяльності багатьох суб'єктів підприємницької діяльності базується на широкій тезі щодо тлумачення охорони праці не як вимоги суспільства про збереження здоров'я громадянина, а як основної мети підприємства нарівні з досягненням комерційного успіху.

Інноваційні підходи до управління у сфері охорони праці активно впроваджуються в Канаді. Так, доцільно урахувати канадський досвід налагодження системи інформування роботодавців і працівників щодо прав і пільг застрахованих, допомоги і виплати потерпілим, обов'язків роботодавця і страхової організації. У сфері охорони праці Канади запроваджено такі стандарти: нарахування виплат потерпілим не за середньою заробітною платою, а з використанням річної базової суми, що встановлюється для всієї країни та індексується залежно від рівня інфляції; при відшкодуванні шкоди потерпілим до досягнення пенсійного віку виплати здійснюються страховою організацією, а з досягненням пенсійного віку виплачується звичайна пенсія; диференційовано виплати потерпілим зі стійкою втратою працездатності залежно від віку (чим молодший потерпілий, тим більша сума виплат йому нараховується); з метою запобігання випадкам шахрайства у системі страхування створено спеціальний підрозділ, уповноважений здійснювати боротьбу з порушеннями, пов'язаними з виплатою допомоги.

Значний позитивний досвід накопичено у канадській провінції Квебек, де на багатьох підприємствах введено спеціальні документи – охоронні виробничі грамоти, що видаються кожному працівникові на стадії укладення трудового договору. Подібні персональні «грамоти» були впроваджені з метою фіксації усіх профілактичних заходів у сфері охорони праці (проходження інструктажів з охорони праці, медичних оглядів тощо). Наявність охоронних виробничих грамот, з одного боку,

стимулює роботодавців до перманентного вжиття системних заходів у цій сфері, а з іншого – сприяє підвищенню рівня обізнаності працівників з правилами та нормами у сфері охорони праці.

У скандинавських країнах до навчальних програм з охорони праці включено курс з аналізу та управління ризиками. В Україні подібний підхід не практикується, хоча практика управління виробничою безпекою праці і виробничим середовищем дедалі більше стає ризикоорієнтованою.

Слід звернути увагу на рекомендації Європейського агентства з охорони праці, де для визначення вартості нещасного випадку пропонується запровадити для підприємств своєрідну пам'ятку з переліком елементів витрат і збитків, пов'язаних із виробничим травматизмом. Безсумнівно, використання формалізованих критеріїв сприятиме аналізу витрат і обґрунтуванню профілактичних заходів.

Останнім часом в Україні позначилися позитивні зрушення в правовому регулюванні охорони праці. Зокрема, затверджено Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів (далі – ПНО) [18] і Положення про Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів [19], на підставі яких розроблено Порядок отримання свідоцтва про державну реєстрацію об'єкта в Державному реєстрі потенційно небезпечних об'єктів. Паспортизація здійснюється відповідно до переліків потенційно небезпечних об'єктів (до них віднесено вугільні шахти, гідротехнічні об'єкти, автозаправні станції, залізничні станції, підземні станції й тунель метрополітену тощо), затверджених комісіями з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, що складаються на підставі результатів ідентифікації ПНО.

Україна приєдналася до Європейської Угоди про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПНВ) [20].

Слід відзначити тенденцію щодо об'єднання зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони праці. Заслужують на увагу зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо конкретизації компетенції виконавчих органів сільських, селищних і міських рад. Зокрема у цьому нормативно-правовому акті була передбачена необхідність вжиття таких заходів: підготовки та подання на затвердження рад цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки умов праці та виробничого середовища; участь у розробленні цільових регіональних програм; здійс-

нення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності, у тому числі зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці, за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці, за наданням працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу в шкідливих умовах; об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на заходи щодо охорони праці [21]. Важливим кроком є також затвердження Державним комітетом України з промислової безпеки, охорони праці та гірничного нагляду рекомендацій «Щодо завдань та функцій з охорони праці Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у м. Києві та Севастополі державних адміністрацій», де окреслено алгоритм вирішення завдань у цій сфері.

Відмітимо, що станом на теперішній час лише окремі обласні державні адміністрації розробили та затвердили відповідні комплексні цільові програми. Досить показовим є приклад Рівненської та Сумської обласних державних адміністрацій.

Ужиті заходи однозначно не лише покращують стан охорони праці на зазначених вище категоріях об'єктів, але й сприяють вирішенню низки соціальних проблем, підвищенню якості життя населення та охороні довкілля.

Резюмуючи вищевикладене, зазначимо, що правова категорія охорони праці має складну природу. З одного боку, існують підстави для виокремлення інституту охорони праці як важливої складової галузі трудового права, якому властиві усі необхідні ознаки, а саме: він регулює певні (однорідні) суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням життя і здоров'я працівників; правові норми є стійкими та відособленими від інших інститутів галузі трудового права. З іншого боку, охорону праці можна також розглядати як комплексний інститут права, що включає норми трудового, конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального та кримінально-процесуального права.

Державна політика у сфері охорони праці не лише повинна бути спрямована на сприяння збереження життя і здоров'я працівників у процесі їх трудової діяльності, але й має гарантувати його. Досягнення такого результату можливе за наявності механізму реалізації комплексу заходів щодо створення умов праці, які

відповідають найжорсткішим апробованим стандартам збереження життя і здоров'я працівників. Вважаємо, що перспектива покращення стану охорони праці пов'язана з необхідністю вжиття таких заходів: удосконалення наглядової діяльності територіальних управлінь, державних інспекцій та державних інспекторів охорони праці; запровадження нових форм і методів державного нагляду за безпечним веденням робіт, додержанням роботодавцями законодавства про охорону праці; участі регіональних центрів охорони праці у розробленні та укладанні колективних договорів на підприємствах приватної власності;

організації та проведення уповноваженими державними органами спільно з професійними спілками навчально-практичних семінарів (консультацій), підготовка наукових досліджень і методичних розробок з питань охорони праці; запровадження міжнародних стандартів (процедур) захисту прав працівників, які постраждали внаслідок порушення прав працівників на безпечні, належні та здорові умови праці; посилення ролі профспілок у напрямі здійснення нагляду за створенням і додержанням оптимальних умов праці як важливого чинника забезпечення працездатності й збереження здоров'я найманих працівників.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – № 30. – Ст. 141.
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/tpart21/isx21547.htm>.
3. Європейська соціальна хартія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.kiev.ua/docs/cets/cets163.htm>.
4. Про безпеку та гігієну праці та виробниче середовище : конвенція Міжнародної організації праці № 155 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uazakon.com/documents/date_2u/pg_itnwon.htm.
5. Щодо безпеки та гігієни праці і виробничого середовища : рекомендація Міжнародної організації праці № 164 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/tpart20/isx20360.htm>.
6. Кодекс законів про працю України : за станом на 1 лип. 2009 р. – Х. : Одиссей, 2009. – 156 с.
7. Про охорону праці : закон України від 14 жовт. 1992 р. № 2694-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.
8. Основи законодавства України про охорону здоров'я : закон України від 19 листоп. 1992 р. № 2801-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
9. Концепція загальнодержавної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2006–2011 роки : схвал. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 р. № 269-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/fpart20/idx20216.htm>.
10. Галузева програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2007–2011 роки : затв. наказом Міністерства транспорту та зв'язку від 28 груд. 2006 р. № 1217 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/ukrsearch.htm>.
11. Ізуйта П. О. Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / П. О. Ізуйта. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2008. – 17 с.
12. Советское трудовое право : учебник / [под ред. А. С. Пашкова, О. В. Смирнова]. – М. : Юрид. лит., 1988. – 628 с.
13. Сыроватская Л. А. Трудовое право : учебник / Л. А. Сыроватская. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1998. – 549 с.
14. Трудове право України. Академічний курс : підручник / [за заг. ред. Н. М. Хуторян]. – К. : А.С.К., 2004. – 608 с.
15. Прилипко С. М. Трудове право України : підручник / С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко. – 2-е вид., перероб. і доп. – Х. : ФІНН, 2009. – 728 с.
16. Болотіна Н. Б. Трудове право України : підручник / Н. Б. Болотіна, Г. І. Чанишева. – К. : Знання, 2000. – 451 с.
17. Шамшина І. І. Правові проблеми регулювання відносин у сфері охорони праці в сучасних умовах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / І. І. Шамшина. – Х., 2002. – 22 с.
18. Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів (ПНО) : затв. наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 18 груд. 2000 р. № 338 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/spart36/inx36523.htm>.
19. Положення про Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів (ПНО) : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29 серп. 2002 р. № 1288 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/spart08/inx08018.htm>.
20. Про приєднання України до Європейської Угоди про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПНВ) : закон України від 2 берез. 2000 р. № 1511-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 13. – Ст. 116.
21. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280-97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Надійшла до редколегії 09.07.2010