

О. В. Цибульська, В. С. Побережна, В. Л. Петера
(ДУ «ННДІПБОП»)

ДОСЛІДЖЕННЯ ШЛЯХІВ ВПРОВАДЖЕННЯ РИЗИК-ОРІЄНТОВАНОГО ПІДХОДУ В НАЦІОНАЛЬНУ СИСТЕМУ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ НА ОСНОВІ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС

Проаналізовано основні механізми впровадження ризик-орієнтованого підходу в системи управління безпекою та охороною здоров'я країн Європи (Республіка Польща, Латвійська Республіка, Республіка Болгарія, Румунія). Підтверджено ефективність його впровадження у системи управління безпекою та охороною здоров'я цих країн і результативність функціонування таких систем на основі аналізу показників виробничого травматизму. Визначено необхідність удосконалення національного законодавства про охорону праці.

Ключові слова: імплементація, законодавство, безпека та охорона здоров'я, ризик-орієнтований підхід, система управління охороною праці, нещасні випадки.

Проанализированы основные механизмы внедрения риск-ориентированного подхода в системы управления безопасностью и охраной здоровья стран Европы (Республика Польша, Латвийская Республика, Республика Болгария, Румыния). Подтверждена эффективность его внедрения в системы управления безопасностью и охраной здоровья этих стран и результативность функционирования таких систем на основе анализа показателей производственного травматизма. Определена необходимость совершенствования национального законодательства об охране труда.

Ключевые слова: имплементация, законодательство, безопасность и охрана здоровья, риск-ориентированный подход, система управления охраной труда, несчастные случаи.

This article presents the results of analytical research main mechanisms of implementing a risk-based approach to safety management systems and the health of Europe countries (Poland, Republic of Latvia, Republic of Bulgaria, Romania). The authors confirmed the effectiveness of implementation this approach to safety management systems and health of these countries and the efficiency functioning of these systems based on an analysis of accidents. The authors identified the necessity to improve national legislation on labor protection.

Keywords: *implementation, legislation, safety and health, risk-based approach, safety management system, accidents.*

Вступ. Сьогодні в країнах-членах ЄС і міжнародних організаціях головним механізмом забезпечення прав на справедливі, безпечні та здорові умови праці на рівні національної політики визнано застосування ризик-орієнтованого підходу (далі – РОП) у системі управління охороною праці.

Правовими передумовами для цього стали: Директива Ради 89/391/ЄЕС про впровадження заходів для заохочення вдосконалень в сфері безпеки та охорони здоров'я працівників під час роботи, Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників, а також Європейська соціальна хартія (переглянута).

Зважаючи на те, що Україна ратифікувала Європейську соціальну хартію (переглянута), а також підписала Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами (далі – Угода про асоціацію), з іншої сторони, є доцільним проаналізувати основні механізми впровадження РОП в систему управління охороною праці країн Європи для подальшого визначення шляхів імплементації понять «ризик», «оцінка ризиків», «управління ризиками» у національне законодавство про охорону праці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження цього питання вітчизняними науковцями є достатньо обмеженими, з огляду на те, що питання впровадження РОП в систему управління охороною праці в Україні раніше не було пріоритетним у державній політиці. Окремі питання ризику вивчалися, а деякі результати цих досліджень застосовувалися й раніше, але системно ризик в охороні праці почав застосовуватися нещодавно. Питанням розробки, впровадження та удосконалення системи управління охороною праці на підприємствах присвячено праці Г. Г. Гогіташвілі [1, 2], Г. Г. Лесенка [3], В. А. Цопи [4], А. О. Романчука [5], О. А. Старостіної [6] та інші.

Мета роботи полягає у дослідженні досвіду впровадження РОП в систему управління охороною праці країн-членів ЄС для подальшого його застосування в удосконаленні національного законодавства про охорону праці.

Викладення основного матеріалу. У Європейському Союзі РОП закріплено Директивою Ради 89/391/ЄЕС про впровадження заходів для заохочення вдосконалень у сфері безпеки і охорони здоров'я працівників під час роботи (далі – Директива Ради 89/391/ЄЕС), розробленою на виконання резолюцій Європейського Парламенту щодо необхідності опрацювання рамкової директиви, яка слугуватиме основою для прийняття в подальшому окремих директив, що охоплюють усі ризики, пов'язані з безпекою і здоров'ям на робочому місці.

Метою Директиви Ради 89/391/ЄЕС є впровадження заходів, що сприяють поліпшенню у сфері безпеки та гігієни праці, тобто заходів превентивного характеру. Директива містить загальні принципи, що стосуються попередження професійних ризиків, охорони безпеки та здоров'я, виключення факторів ризику і нещасних випадків, інформування, консультування та пропорційної участі відповідно до національних законів та/або практики, навчання працівників та їх представників, а також вказівки з імплементації цих принципів.

Національним законодавством країн-членів ЄС положення Директиви Ради 89/391/ЄЕС врегульовано на рівні *трудових кодексів* (в частині забезпечення безпеки та гігієни праці) та/або *спеціальних законів*. При цьому переважно застосовується правова дефініція «професійний ризик», що пояснюється, насамперед, структурою законодавства. У країнах Європейського Союзу, як правило, сфера охорони праці регулюється на рівні двох нормативних актів: щодо безпеки працівника під час роботи, а також щодо безпечної експлуатації устаткування. Саме тому правова дефініція зорієнтована безпосередньо на працівника, тобто на його безпеку під час виконання професійних обов'язків.

З метою вибору найбільш оптимального механізму впровадження РОП у систему управління охороною праці було вивчено досвід ряду європейських країн [7]. Загалом із 28 країн-членів ЄС для аналізу було обрано Республіку Польщу, Латвійську Республіку, Республіку Болгарію, Румунію. Основними критеріями відбору саме цих країн стали: рік вступу до Європейського Союзу; форма державного правління; форма державного устрою; правова система (сімейство) країни; економіка країни; приналежність до «соціалістичного табору» (див. табл. 1).

Хоча у всіх цих країн є риси, що їх об'єднують, вони обрали різні шляхи та способи імплементації Директиви Ради 89/391/ЄЕС у національне законодавство [8]. Правова доктрина виділяє імплементацію як одну із форм адаптації. Серед основних способів імплементації виокремлюють, зокрема, такі: рецепція; трансформація; паралелізація; відсилання.

Рецепція у процесі нормотворення означає повторення норм міжнародного права у національному законодавстві без будь-яких змін їх змісту. Наприклад, це правові норми, які визначають основні права людини, закріплені у Конституції України.

На відміну від рецепції *трансформація* передбачає перетворення норм міжнародного права шляхом переробки їх тексту із прийняттям на цій основі національного нормативно-правового акта. Вважається, що перетворення міжнародного права у національне шляхом прийняття відповідного національного акта підкреслює суверенний характер держави.

Таблиця 1

Критерії відбору країн ЄС для подальшого дослідження проблеми

Рік вступу до ЄС	Критерій									
	Форма правління		Державний устрій		Правова система		Економіка			
	Монархія	Республіка	Унітарна	Федеративна	Англо-саксонська	Романо-германська	Ринкова	Перехідна		
1957	*			*			*	*		
1957		*		*			*	*		
1957		*	*				*	*		
1957	*		*				*	*		
1957	*		*				*	*		
1973		*	*			*	*	*		
1973	*		*				*	*		
1973		*	*			*	*	*		
1981		*	*				*	*		
1986		*	*				*	*		
1986	*		*				*	*		
1995		*		*			*	*		
1995		*	*		*		*	*		
1995	*		*				*	*		
2004		*	*				*	*		
2004		*	*				*	*		
2004		*	*				*	*		
2004		*	*				*	*		
2004		*	*				*	*		
2004		*	*				*	*		
2004		*	*				*	*		
2004		*	*				*	*		
2004		*	*				*	*		
2007		*	*				*	*		
2007		*	*				*	*		
2013		*	*				*	*		

Паралелізація має зворотній характер і полягає у тому, що у процесі нормотворчості створюються національні норми, що відповідають міжнародним нормам або не суперечать їм.

При *відсиланні* у національне законодавство не запроваджуються нові норми, а надається право на застосування норм міжнародного права. Як приклад, частиною першою статті 9 Конституції України визначено: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України».

Кожна держава, яка бере на себе зобов'язання щодо адаптації (приведення) національного законодавства до міжнародного, обирає свій спосіб імплементації, виходячи зі специфіки правового регулювання, національних особливостей правозастосування, а також міркувань економічної доцільності.

Республіка Польща

Республіка Польща досить успішно трансформувала радянську систему управління охороною праці у європейську модель. Уже в 1994 році Рада Міністрів Республіки Польща прийняла Національну Стратегічну Програму «Безпека та захист працівників у виробничому середовищі». У 1997 році було переглянуто та доповнено Трудовий Кодекс, до якого увійшли основні принципи Директиви Ради 89/391/ЄЕС, зокрема, положення щодо обов'язку роботодавця здійснювати оцінку професійних ризиків, пов'язаних із виконанням робіт, вживати необхідні профілактичні заходи для запобігання настанню цих ризиків, а також інформування працівників про професійні ризики, пов'язані із виконанням робіт, та принципи захисту від небезпек. На виконання вимог Трудового Кодексу розпорядженням Міністра праці та соціальної політики прийнято «Загальні правила безпеки та гігієни праці» [9], у яких деталізовано основні вимоги до роботодавців щодо забезпечення безпеки на робочих місцях з урахуванням оцінки ризиків.

Наступною програмою у Республіці Польща (2002–2004 рр.) стала «Адаптація умов праці у Польщі до стандартів Європейського Союзу», що складалась з етапів розроблення та впровадження правових і організаційно-технічних рішень, які дали б можливість досягти рівня безпеки та гігієни праці, що відповідають положенням директив ЄС. За цей період було прийнято низку підзаконних актів, зокрема щодо безпеки та захисту здоров'я працівників від ризиків, спричинених фізичними факторами, щодо безпеки та захисту здоров'я працівників при використанні засобів індивідуального захисту, щодо безпеки та захисту здоров'я працівників під час застосування робочого обладнання тощо.

При цьому для імплементації законодавства ЄС у національне законодавство застосовувався спосіб рецепції.

Латвійська Республіка

Процес імплементації *acquis communautaire* в сфері здоров'я та безпеки праці працівників почався безпосередньо після підписання Європейської угоди про налагодження асоціації (ЄУНА), яка стосувалась подальшого вступу Латвійської Республіки до ЄС [10]. Біла Книга ЄС «Підготовка асоційованих країн Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок ЄС» (прийнята в 1995 році) була використана як основа для імплементації законодавства ЄС до правової системи Латвійської Республіки.

На основі Білої Книги Міністерство Добробуту Латвійської Республіки було призначено відповідальним за імплементацію *acquis communautaire* в сфері забезпечення здоров'я та безпеки праці працівників. Міністерство Добробуту розробило плани щодо імплементації *acquis communautaire* відповідно до національної програми інтеграції, якими встановлювалися конкретні часові графіки перенесення директив в національне законодавство. За рік здійснювалася імплементація приблизно 4–5 директив.

Основним законом у сфері здоров'я та безпеки праці працівників у Латвійській Республіці є Закон «Про охорону праці», прийнятий Парламентом Латвійської Республіки 20 червня 2001 року, набрав чинності 01 січня 2002 року. У Законі «Про охорону праці» повністю відображено положення Директиви Ради 89/391/ЄЕС із застосуванням способу трансформації. Також існує близько 30 Постанов Кабінету Міністрів Латвійської Республіки в сфері здоров'я та безпеки праці працівників, прийнятих на реалізацію Закону «Про охорону праці». У більшості з них імплементовано положення окремих директив ЄС у значенні частини 1 статті 16 Директиви Ради 89/391/ЄЕС.

Республіка Болгарія

Відносини Болгарії та ЄС побудовані на основі Європейської угоди про заснування асоціації між Республікою Болгарією з однієї сторони, Європейськими співтовариствами та їх державами-членами, з іншої сторони, укладеної 08 березня 1993 року в Брюсселі [11]. Статтею 70 цієї Угоди визначено, що процес наближення законодавства Республіки Болгарії до законодавства ЄС здійснюється у відповідних пріоритетних сферах, до яких віднесено й охорону праці.

Основними законодавчими актами у Республіці Болгарія, що регулюють питання забезпечення здоров'я та безпеки праці працівників, є Трудовий Кодекс, а також Закон «Про забезпечення здорових і безпечних умов праці», який повністю узгоджується з Директивою Ради 89/391/ЄЕС. Крім цього, у національне законодавство було перенесено положення низки

європейських директив у значенні частини 1 статті 16 Директиви Ради 89/391/ЄЕС.

У Республіці Болгарія оцінка ризику здійснюється за рахунок роботодавця та відповідно до положень Постанови № 5 від 11.05.1999 р. «Про кошти, процедури і періодичність оцінки ризиків», затвердженої Міністерством праці та соціальної політики спільно з Міністерством охорони здоров'я.

В оцінюванні ризику беруть участь служби безпеки та гігієни праці, медичні працівники, а, за необхідності, можуть залучатися також сторонні компетентні особи або організації.

Румунія

Однією з умов вступу Румунії до ЄС було приведення національного законодавства до законодавства ЄС в усіх пріоритетних сферах. 14 липня 2006 року було прийнято Закон «Про безпеку та гігієну праці» № 319, до якого способом трансформації (інкорпорації) імплементовано положення Директиви Ради 89/391/ЄЕС.

Закон «Про безпеку та гігієну праці» встановлює загальні принципи попередження професійних ризиків, захисту здоров'я та безпеки працівників, усунення факторів ризику і нещасних випадків, навчання працівників та їх представників, а також загальні вимоги щодо реалізації цих принципів [12].

На цей час у законодавство Румунії імплементовано положення усіх європейських директив в сфері здоров'я та безпеки праці працівників шляхом прийняття постанов Уряду.

Для визначення ефективності ризик-орієнтованого підходу розглянемо рівні виробничого травматизму у вищезазначених країнах [7].

Показник виробничого травматизму і характер змін у часовому проміжку тривалістю 7 років (3 роки до вступу країни до Європейського Співтовариства і 3 роки після) графічно зображено на діаграмах (рис. 1–4).

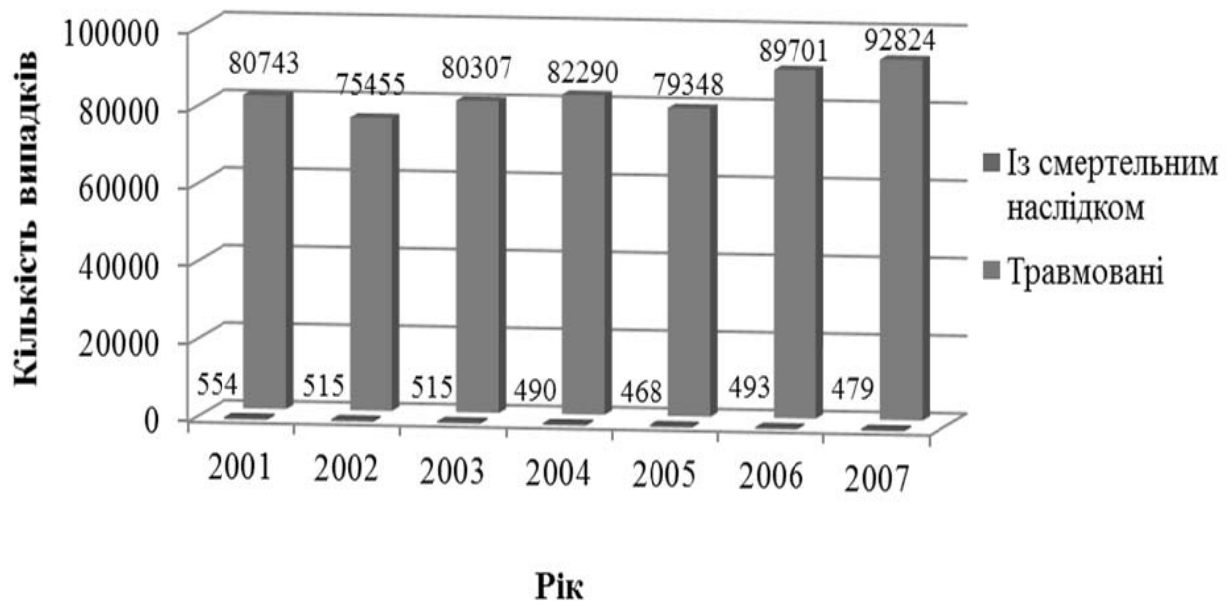


Рис. 1. Кількість нещасних випадків на виробництві у 2001...2007 роках (Республіка Польща)

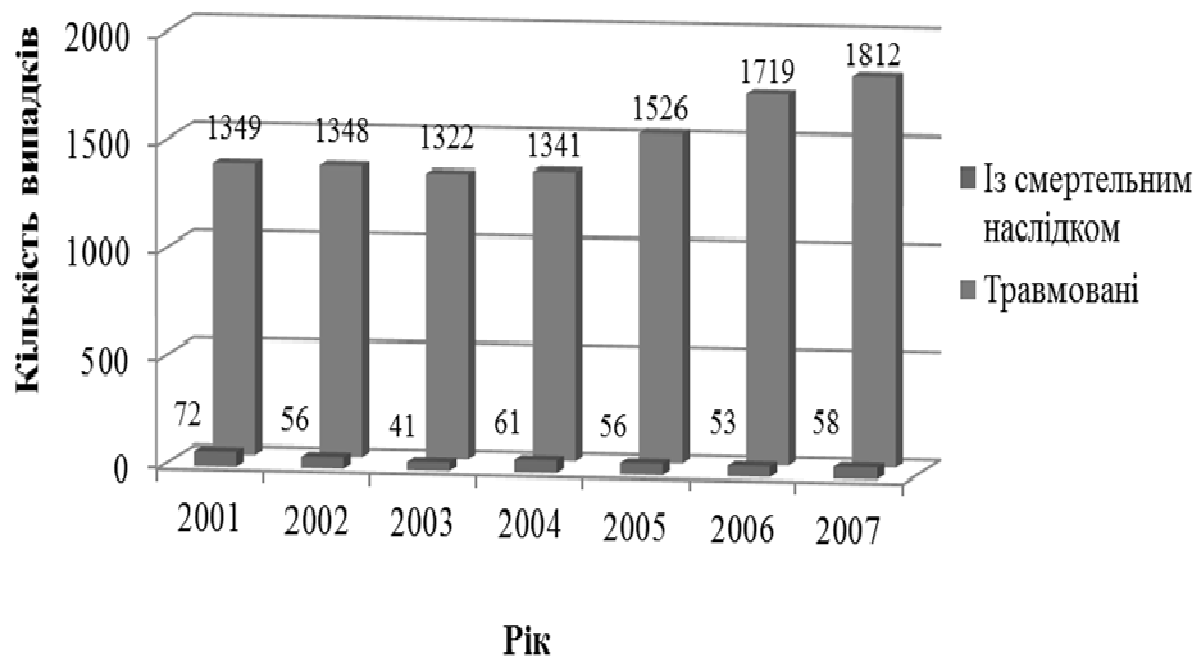


Рис. 2. Кількість нещасних випадків на виробництві у 2001...2007 роках (Латвійська Республіка)

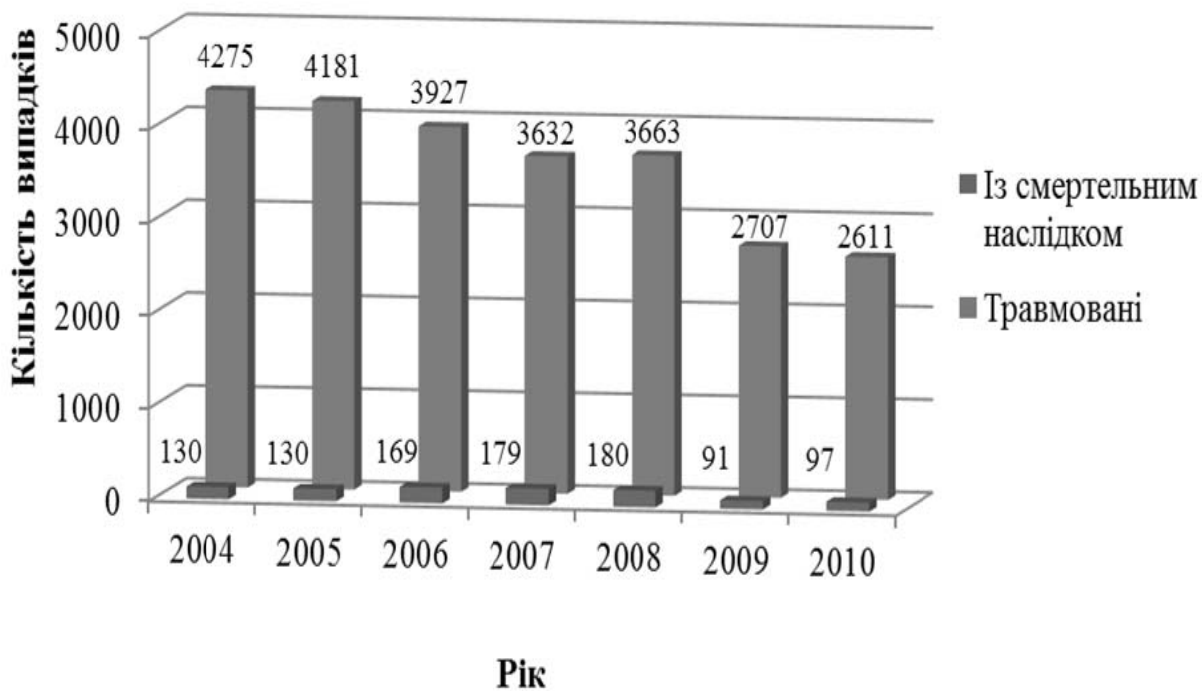


Рис. 3. Кількість нещасних випадків на виробництві у 2004...2010 роках (Республіка Болгарія)

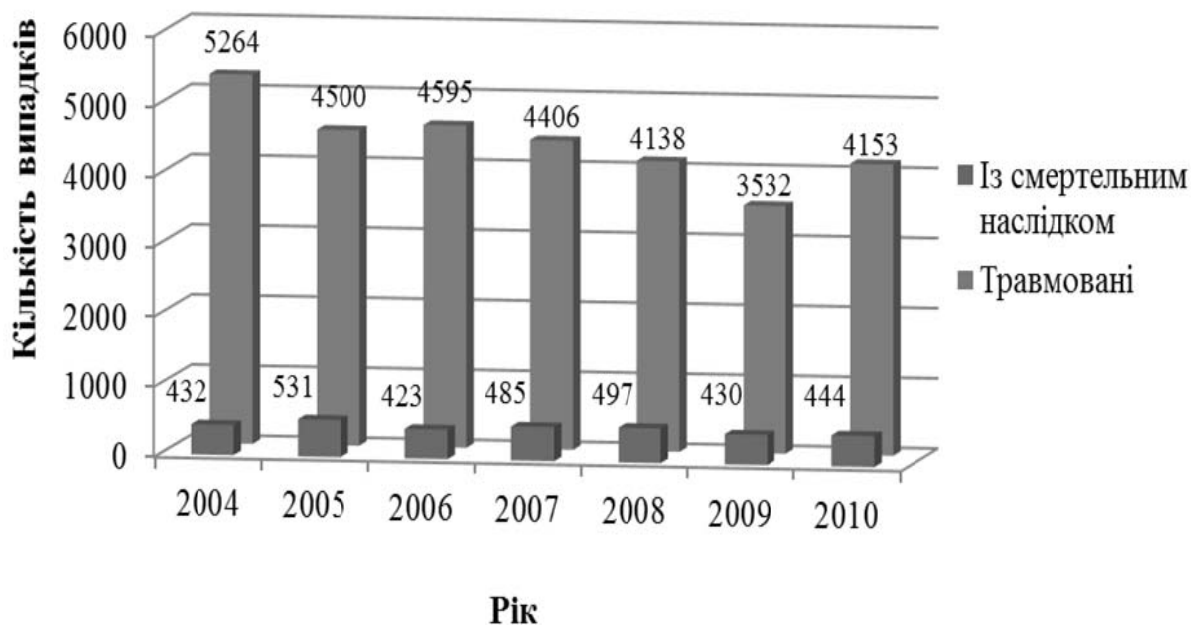


Рис. 4. Кількість нещасних випадків на виробництві у 2004...2010 роках (Румунія)

За результатами аналізу статистичних даних виробничого травматизму встановлено, що найменше нещасних випадків стається у Латвійській Республіці (в середньому 1 500 осіб на рік), а найбільше – у Республіці Польща (в середньому 83 000 осіб на рік). Аналогічним чином виглядає ситуація із кількістю загиблих внаслідок нещасного випадку: найменшу їх кількість зареєстровано в Латвійській Республіці (в середньому 57 осіб на рік), а найбільшу – у Республіці Польща (в середньому 510 осіб на рік) [7].

Проте наведені дані не можуть бути підставою для підтвердження ефективності національної стратегії тієї чи іншої країни та її відповідності нормам законодавства ЄС, оскільки остаточний висновок із цього питання можна зробити, лише визначивши динамічний показник кількості нещасних випадків у перерахунку на 100 000 зайнятих осіб (рис. 5–8).

Таким чином, впровадження РОП у сферу безпеки і охорони здоров'я було найбільш ефективним у Республіці Болгарія (зниження кількості нещасних випадків на виробництві за динамічним показником кількості нещасних випадків у перерахунку на 100 000 зайнятих осіб становило 39,9 %).

У Республіці Польща та Латвійській Республіці відсутні не тільки видимі ознаки поліпшення, але й спостерігається тенденція до збільшення рівня виробничого травматизму (кількість нещасних випадків у перерахунку на 100 000 зайнятих осіб зросла на 9,5 % у Республіці Польща і на 18,0 % у Латвійській Республіці).

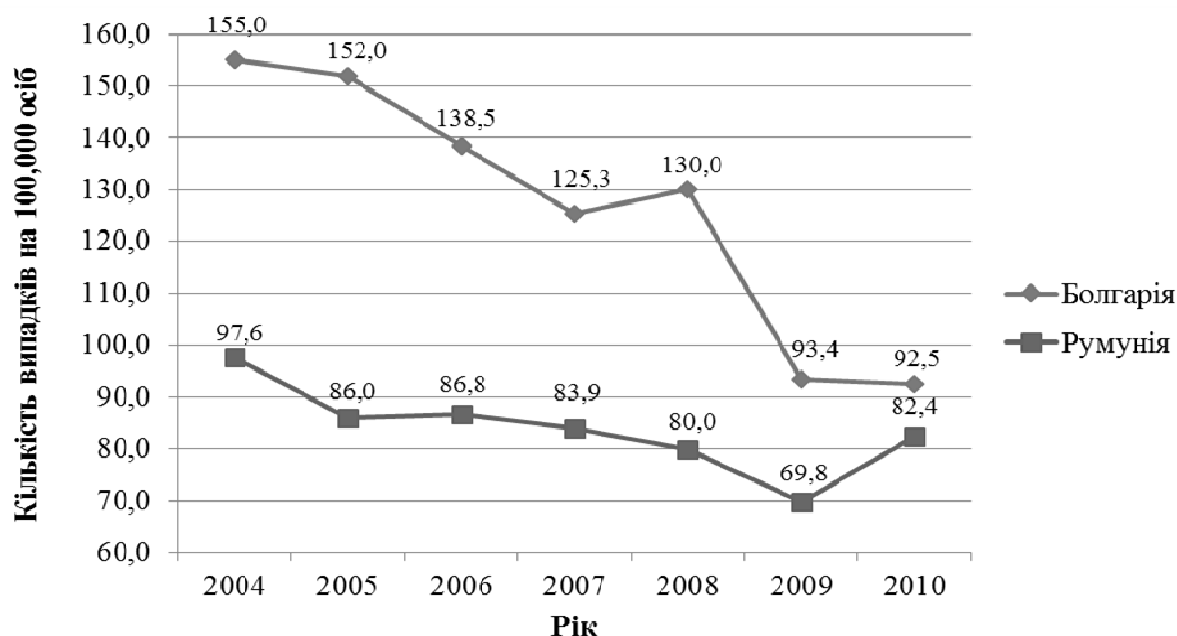


Рис. 5. Динаміка виробничого травматизму на 100 000 зайнятих осіб (випадки травмування)

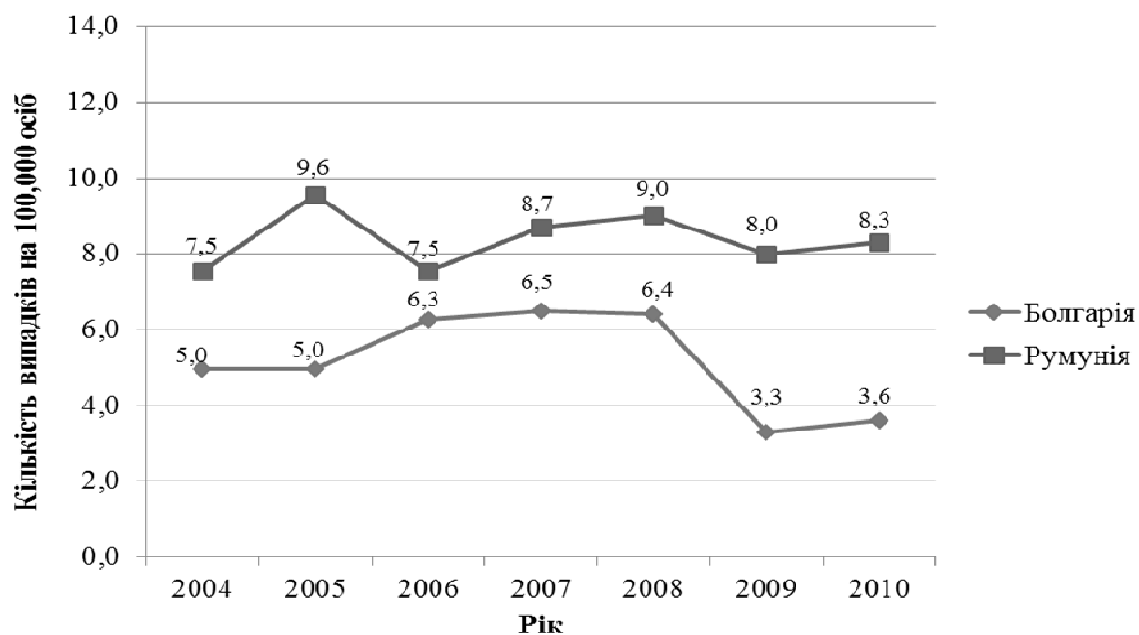


Рис. 6. Динаміка виробничого травматизму на 100 000 зайнятих осіб (смертельні випадки)

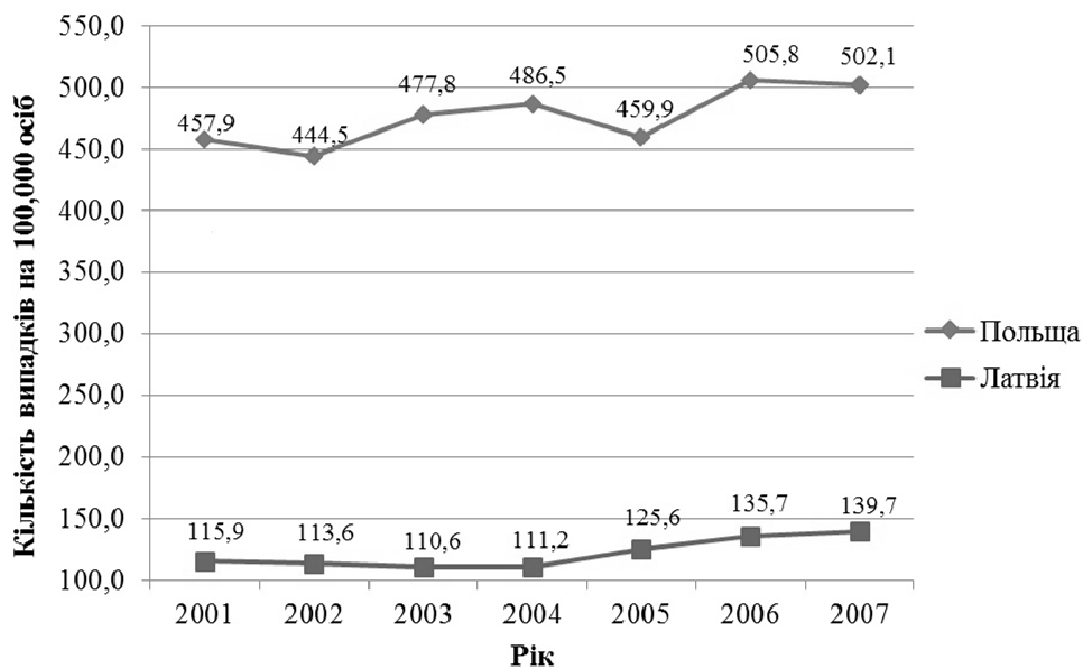


Рис. 7. Динаміка виробничого травматизму на 100 000 зайнятих осіб (випадки травмування)

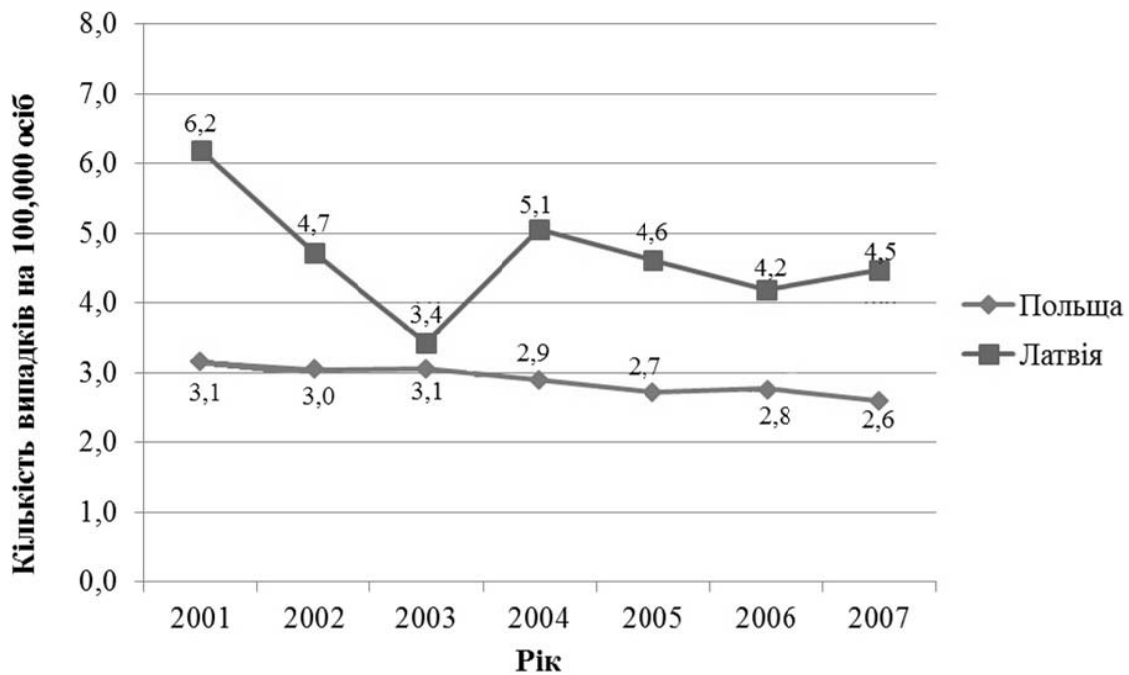


Рис. 8. Динаміка виробничого травматизму на 100 000 зайнятих осіб (смертельні випадки)

Неоднозначна ситуація склалася в Румунії. На момент другого року членства в ЄС показник виробничого травматизму знизився на 26,0 %, але вже до кінця наступного року цей показник виріс до 82,4 випадків на 100 000 зайнятих осіб (16,6 %).

Ситуація у Республіці Польща, Латвійській Республіці та Румунії може пояснюватись тим, що у зв'язку з дотриманням норм законодавства ЄС відбулось налагодження системи реєстрації нещасних випадків роботодавцями (реєстрація усіх нещасних випадків, навіть мікротравм).

Слід зазначити, що через недосконалість законодавчих нормативів існує можливість неповної реєстрації кількості нещасних випадків. Міжнародна організація праці (МОП) розробила методику, основним положенням якої є обов'язкова реєстрація нещасних випадків зі смертельним наслідком. У зв'язку з цим нещасні випадки зі смертельним наслідком є базою для розрахунку загальної кількості нещасних випадків на виробництві [7].

На основі аналізу статистичних даних виробничого травматизму у різних країнах Європи встановлено, що співвідношення кількості загиблих до кількості травмованих на виробництві осіб коливається в межах від 1:500 до 1:2000. Співвідношення смертельних і несмертельних нещасних випадків для Республіки Болгарія, Румунії, Республіки Польща та Латвійської Республіки наведено у табл. 2.

Співвідношення смертельних і не смертельних нещасних випадків

Рік	Кількість травмованих осіб на одну загиблу особу		Рік	Кількість травмованих осіб на одну загиблу особу	
	Республіка Болгарія	Румунія		Республіка Польща	Латвійська Республіка
2004	33	13	2001	146	19
2005	33	9	2002	147	24
2006	24	11	2003	156	33
2007	21	10	2004	168	22
2008	21	9	2005	170	28
2009	30	9	2006	182	33
2010	27	10	2007	194	32

За даними табл. 2 можна зробити висновок, що ситуація з реєстрацією нещасних випадків на виробництві у Республіці Польща та Латвійській Республіці з кожним роком покращується. Хоча співвідношення не смертельних випадків до смертельних виходить за межі прийнятого у ЄС діапазону, проте чітко спостерігається тенденція до прозорості звітності у сфері безпеки і охорони здоров'я вищевказаних країн [7].

Отже РОП дає можливість не лише знизити виробничий травматизм на підприємствах, а й комплексно вирішувати проблеми безпеки та охорони здоров'я на державному рівні. Ефективність його впровадження в систему управління безпекою та охороною здоров'я та результативність функціонування такої системи підтверджуються вищевикладеними фактами.

Висновок

Проаналізувавши основні механізми впровадження РОП у систему управління безпекою та охороною здоров'я країн Європи, досвід інших країн світу (зокрема Японії, Канади, Швейцарії) [7] з цього питання та враховуючи міжнародно-правові зобов'язання України, автори дійшли висновку, що в країні назріла необхідність кардинально змінювати систему державного управління охороною праці. Збільшення державних витрат без зміни структури існуючої системи не забезпечить вирішення наявних проблем у сфері охорони праці та повноту виконання зобов'язань перед ЄС.

Впровадження РОП у національну систему управління охороною праці має відбутись на всіх рівнях (від державного до виробничого), а відправною точкою цього має стати створення Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні, тобто рамкового документу, що

формує контекст, бачення, принципи, задачі та основні напрями реформування системи державного управління охороною праці.

Список літератури

1. Гогіташвілі Г. Г. Управління охороною праці та ризиком за міжнародними стандартами : Навч. посібник / Г. Г. Гогіташвілі, Є.-Т. Карчевські, В. М. Лапін. – К. : Знання, 2007. – 367 с.
2. Гогіташвілі Г. Г. Системи управління охороною праці / Г. Г. Гогіташвілі. – Л. : Афіша, 2002. – 320 с.
3. Лесенко Г. Г. Розробка та впровадження СУОП на підприємстві / Г. Г. Лесенко // Охорона праці. – 2003. – № 6. – С. 36–38.
4. Цопа В., Шаповал С. Основа проактивного менеджмента – внедрение лучших практик риск-менеджмента / В. Цопа, С. Шаповал // Охорона праці. На допомогу спеціалісту з охорони праці. – 2011. – № 2. – С. 19–24.
5. Романчук А. А. Системный менеджмент охраны труда на предприятии. Модели управления : Инф. пособие. Часть 1. / А. А. Романчук. – Ильичевск, 2010. – 236 с.
6. Старостіна А. О. Ризик-менеджмент : теорія та практика : Навч. посібник / А. О. Старостіна, В. А. Кравченко. – К. : Політехніка, 2004. – 2000 с.
7. Дослідження проблем впровадження ризикоорієнтованого підходу в систему управління охороною праці. Звіт про НДР (проміжний); № держреєстрації 0115U004639. – К. : ДУ «ННДІПБОП», 2015. – 92 с.
8. Н. Чумакова, О. Цибульська. Ризик-орієнтований підхід в Україні // Охорона праці. – 2016. – № 1. – С. 8–11.
9. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (J.t.: Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650).
10. Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Latvia, of the other part. Signature 12/06/1995: Luxembourg. Entry in to force 01/02/1998 (L 26 (02/02/1998)).
11. Европейское соглашение, учреждающее ассоциацию между Республикой Болгария, с одной стороны, и Европейскими Сообществами и их государствами-членами, с другой стороны (Брюссель, 8 марта 1993 года).
12. Демчук Г. В. Система управління охороною праці в новоприйнятих країнах-членах Європейського Союзу (на прикладі Румунії) / Г. В. Демчук // Вісник НТУУ «КПІ». Серія «Гірництво». – 2015. – Вип. 29. – С. 103–112.

*Дата подання статті до збірника – 07.12.2016 р.
Рецензент – д-р техн. наук Кружилко О. Є.*