



УДК 349.243:331.45/48(477).001.76

С. Волошина,кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО БЕЗПЕКУ І ГІГІЄНУ ПРАЦІ

Одним з основних трудових прав людини є право на здорові та безпечні умови праці, проголошене в міжнародних актах, національному законодавстві. Забезпечення закріпленого у частині четвертій ст. 43 Конституції України права кожного на належні, безпечні і здорові умови праці здійснюється за допомогою комплексу правових норм, які традиційно включаються до інституту «Охорона праці» як складової системи трудового права.

Значні економічні втрати і негативний вплив на здоров'я працівників від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, великих промислових аварій викликає стурбованість громадськості на міжнародному і національному рівнях. За оцінками МОП щорічно у світі від нещасних випадків і захворювань, пов'язаних з трудовою діяльністю, гине понад 2,3 млн. працівників, а біля 337 млн. людей стають жертвами нещасних випадків на виробництві. Майже 6 тис. працівників гинуть на робочих місцях кожний день – це один смертельний випадок кожні 15 секунд [1, с. 3].

В останні роки, незважаючи на досягнення науково-технічного прогресу, зазначені цифри не тільки не скорочуються, а й продовжують поступово збільшуватися.

Визнаючи глобальні масштаби виробничого травматизму, професійних захворювань і загибелі людей на виробництві та необхідність вживання подальших заходів з метою їх скорочення, МОП приділяє значну увагу питанням безпеки і гігієни праці у своїй нормотворчій діяль-

ності. Ці питання були у центрі уваги МОП з часу її створення та продовжують залишатися основоположною вимогою відносно досягнення цілей Програми гідної праці у сучасний період.

За останні роки в Україні за даними органів Держгірпромнагляду, хоча і відбувається зниження рівня виробничого травматизму, в тому числі зі смертельними наслідками (у 2010 році порівняно з минулим роком рівень загального травматизму знизився майже на 5,4%, а смертельного – на 4,6%) [2; 3], проте цей рівень продовжує залишатися високим і у 2-2,5 рази перевищує рівень показників США та країн ЄС.

Нині в незадовільних умовах працює кожен третій працівник, а професійна патологія діагностується у представників майже 200 професій. Рівень виробничого травматизму останніми роками, за статистикою, хоч і знижується, але це в основному відбувається за рахунок зменшення обсягів виробництва, тінізації трудових відносин і приховування фактів травматизму від розслідування та обліку.

Зазначені дані свідчать про відсутність у національній юридичній практиці ефективного механізму забезпечення конституційного права кожного на належні безпечні і здорові умови праці.

Актуальність теми статті пояснюється також необхідністю законодавчої регламентації відносин із охорони праці та здоров'я працівників у проекті Трудового кодексу відповідно до міжнародних і європейських стандартів.

Метою статті є дослідження законодавства України про безпеку і гігієну





праці та внесення пропозицій щодо удосконалення правового регулювання з урахуванням міжнародних стандартів і позитивного зарубіжного законодавчого досвіду.

Науково-теоретичною основою дослідження стали праці відомих вчених у галузі трудового права радянського періоду: М.Г. Александрова, С.А. Голощапова, С.О. Иванова, Я.Л. Кисельова, С.І. Каплуна, Е.Н. Коршунова, Л.Г. Коняхіна, Р.З. Лівшиця, Н.О. Муцинової, О.В. Смирнова, А.І. Ставцевої, А.Р. Саркісова, О.С. Пашкова, О.І. Цепіна та ін., а також сучасних вітчизняних і зарубіжних вчених-трудівників: Л.П. Амелічевої, Ю.В. Баранюк, Н.Б. Болотіної, В.С. Венедиктова, Л.П. Гарашенко, М.І. Іншина, Д.М. Кравцова, Л.І. Лазор, В.В. Лазор, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, О.І. Процевського, В.Г. Ротаня, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, І.І. Шамшиної, В.І. Щербини, О.М. Ярошенка та ін.; З.С. Богатиренка, Р. Джонстона, І.Я. Кисельова, А.М. Лушнікова, М.В. Лушнікової, С.П. Мавріна, Ю.П. Орловського, Д.В. Черняєвої, Т.В. Чубарової, А. Хопкінса, Л. Хотана, Є.Б. Хохлова, Н.Н. Шептуліної та ін.

Норми про безпеку і гігієну праці містяться у державних міжгалузевих та галузевих нормативно-правових актах про охорону праці, які згідно із ст. 157 КЗпП є правилами, стандартами, нормами, положеннями, інструкціями та іншими документами, яким надано чинність правових норм, обов'язкових для виконання.

Опрацювання та прийняття нових, перегляд і скасування чинних державних міжгалузевих та галузевих нормативно-правових актів про охорону праці проводяться органами державного нагляду за охороною праці за участю інших державних органів і професійних спілок у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

В Україні продовжує діяти Положення про опрацювання, прийняття, перегляд і скасування державних міжгалузевих і галузевих нормативних

актів про охорону праці [3]. Опрацювання проектів державних міжгалузевих і галузевих нормативних актів про охорону праці (далі – ДНАОП) здійснюється під керівництвом і за безпосередньою участю фахівців Держнаглядохоронпраці, Держатомнагляду, органів та закладів санітарно-епідеміологічної служби МОЗ та органів державного пожежного нагляду управління пожежної охорони МВС.

Головною організацією щодо опрацювання ДНАОП виступає Національний науково-дослідний інститут охорони праці, який входить до системи державного нагляду за охороною праці. З питань опрацювання державних нормативних актів з правил гігієни праці, пожежної, ядерної та радіаційної безпеки головні організації визначаються відповідно Міністерством охорони здоров'я, Міністерством з питань надзвичайних ситуацій і Міністерством екології і природних ресурсів.

На відміну від ДНАОП, стандарти, технічні умови та інші нормативно-технічні документи на засоби праці, а також технологічні процеси затверджуються Держстандартом.

Частиною четвертою ст. 157 КЗпП передбачається, що у разі відсутності в нормативних актах про охорону праці вимог, які необхідно виконати для забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці на певних роботах, власник або уповноважений ним орган зобов'язаний вжити погоджених з органами державного нагляду за охороною праці заходів, що забезпечать безпеку працівників.

Крім того, ст. 17 Закону України «Про охорону праці» встановлює обов'язок розробки і затвердження підприємствами положень, інструкцій, що діють у межах підприємства та встановлюють правила виконання робіт і поведінки працівників на території підприємства, у виробничих приміщеннях, на будівельних майданчиках, робочих місцях відповідно до міжгалузевих і галузевих ДНАОП. Наказом Держнаглядохоронпраці затверджено Порядок опра-





цювання і затвердження власником нормативних актів з охорони праці, що діють на підприємстві [4, с. 282].

В Україні з 1994 року затверджуються національні, галузеві та регіональні програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 1994 р. № 91 було затверджено Національну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1994-1995 роки. Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 1996 р. № 1345 було затверджено Національну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1996-2000 роки. У 2001 році було затверджено аналогічну програму на 2001-2005 роки, дію якої у 2007 році було подовжено до 1 листопада 2009 року.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 269-р було схвалено Концепцію Загальнодержавної програми підвищення стану безпеки, гігієни праці і виробничого середовища на 2006-2011 роки.

Кабінетом Міністрів України прийнято проект Загальнодержавної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2011-2015 роки. Було поставлене завдання остаточно відпрацювати стратегічні цілі у сфері охорони праці шляхом нових підходів, врахування міжнародних стандартів, використання сучасних засобів інформації та новітніх технологій.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р. № 889-р схвалено Концепцію Загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012-2016 рр.

Метою Програми є комплексне розв'язання проблем у сфері охорони праці, формування сучасного безпечного та здорового виробничого середовища, мінімізація ризиків виробничого травматизму, професійних захворювань

та аварій на виробництві, що сприятиме сталому економічному розвитку та соціальній спрямованості, збереженню і розвитку трудового потенціалу України.

Аналіз національних та чинних 15 галузевих та 21 регіональної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища визначив таку проблему: більшість заходів таких програм носить декларативний характер і недостатньою мірою вирішує основне завдання – зниження виробничого травматизму і професійних захворювань. Через недостатнє фінансування жодна із зазначених програм повністю не була виконана або не виконується. Основну мету програм – поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища – досягнути не вдається.

Питання безпеки і гігієни праці залишаються у центрі уваги сторін соціального діалогу. Так, Сторони Генеральної угоди між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2008-2009 роки домовилися вивчити протягом 2008-2009 років питання щодо відповідності нормативно-правовим актам та можливості ратифікації конвенцій МОП: № 139 – про боротьбу з небезпекою, що викликана канцерогенними речовинами та агентами у виробничих умовах, та заходи профілактики; № 152 – про техніку безпеки та гігієну праці на портових роботах; № 155 – про безпеку, гігієну праці та виробниче середовище; № 161 – про служби гігієни праці; № 162 – про охорону праці при використанні азбесту.

Переважну більшість положень Генеральної угоди на 2008-2009 роки у сфері охорони праці та здоров'я було виконано. Ратифіковано конвенції МОП № 139, № 161 та № 184. Основним досягненням Генеральної угоди на 2008-2009 роки є те, що сторони сприяли здійсненню заходів, спрямованих на усунення шкідливих та небезпеч-





них факторів виробничого середовища. Надзвичайно важливим є виконання стороною власників зобов'язання щодо складання переліку об'єктів та споруд, які перебувають у небезпечному для життя людей технічному стані, розроблення та виконання протягом дії Угоди заходів щодо подальшої безпечної їх експлуатації. Проте слід констатувати, що положення жодної генеральної угоди у зазначеній сфері так і не було повністю виконано.

Визнаючи кризисну ситуацію в Україні у сфері безпеки праці, Федерація профспілок України розробила проект структури Національної стратегії безпеки праці на 2011-2020 роки [5, с. 33-35]. Проектом структури Національної стратегії безпеки праці на 2011-2020 рр., розробленої Федерацією профспілок України, запропоновано поновлення вертикалі управління охороною праці.

Сьогодні Держгірпромнагляд не в змозі здійснювати нагляд у біля 700 районах з населеними пунктами. Крім нагляду, цей орган повинен здійснювати організаційну, консультативну, інформаційну роботу на місцях. Тому профспілки запропонували поновити підрозділи охорони праці в кожній районній, обласній державній адміністрації, у галузях, міністерствах та їх регіональних управліннях, щоб вони, взаємодіючи з органами Держгірпромнагляду, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві, виконували не тільки наглядову, а й усі інші функції, допомагаючи службам охорони праці на підприємствах.

У цей час відбуваються процеси удосконалення державного управління охороною праці через реформування відповідних державних органів.

Одним з напрямків удосконалення законодавства України про безпеку і гігієну праці є приведення його у відповідність з міжнародними та європейськими стандартами. Останнім часом Україна ратифікувала низку важливих конвенцій МОП у сфері безпеки і гігієни праці. Законами від 8 вересня 2004

року Україна ратифікувала дві конвенції МОП: № 81 – про інспекцію праці у промисловості й торгівлі 1947 р. та № 129 – про інспекцію праці в сільському господарстві 1969 р. Законами від 10 березня 2010 року ратифіковано Конвенцію № 161 про служби гігієни праці 1985 р., Конвенцію № 139 про боротьбу з небезпекою, спричинюваною канцерогенними речовинами й агентами у виробничих умовах, та заходи профілактики 1974 р. Законами від 15 лютого 2011 року Україна ратифікувала Конвенцію № 174 про запобігання великим промисловим аваріям 1993 р., Конвенцію №176 про безпеку та гігієну праці в шахтах 1995 р., а Законом від 1 квітня 2009 р. – Конвенцію №184 про безпеку і гігієну праці в сільському господарстві 2001 р.

Застосування цих конвенцій в Україні значно розширює можливості поліпшення умов праці та захисту працівників, дозволяє удосконалити національне законодавство про охорону праці та нагляд і контроль за умовами праці з боку держави і профспілок. Чинне законодавство України про безпеку і гігієну праці в цілому відповідає вимогам ратифікованих конвенцій, водночас потребує внесення змін і доповнень до окремих законів і підзаконних нормативно-правових актів.

Законами України від 15 лютого 2011 року ратифіковано Конвенцію Міжнародної організації праці № 174 1993 року про запобігання великим промисловим аваріям та Конвенцію Міжнародної організації праці № 176 1995 року про безпеку та гігієну праці в шахтах.

Вимоги, передбачені конвенціями, в основному вже реалізовані Україною, а більшість їх норм відображені у національному законодавстві. Втім, чинне законодавство потребує внесення певних змін. Нормативна база з питань охорони праці постійно оновлюється, і при цьому нерідко створюється ситуація, коли певні положення нормативно-правових актів суперечать одне одному.

Пунктом 7 ст. 40 КЗпП передбачено





розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу у разі появи працівника на роботі в нетверезому стані, в стані наркотичного або токсичного сп'яніння. Однак у законодавстві України до цього часу не передбачений порядок відсторонення від роботи працівника, який знаходиться в стані алкогольного, наркотичного або токсичного сп'яніння.

Пунктом 18 Порядку розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1112, передбачено, що не визнаються пов'язаними з виробництвом нещасні випадки, що сталися з працівниками унаслідок отруєння алкоголем, наркотичними засобами, токсичними чи отруйними речовинами, а також унаслідок їх дії (асфіксія, інсульт, зупинка серця тощо), за наявності відповідного медичного висновку, якщо це не пов'язане із застосуванням таких речовин у виробничих процесах чи порушенням вимог безпеки щодо їх зберігання і транспортування або якщо потерпілий, який перебував у стані алкогольного, токсичного чи наркотичного сп'яніння, до нещасного випадку був відсторонений від роботи відповідно до вимог правил внутрішнього трудового розпорядку підприємства або колективного договору.

На думку фахівців МОП, механізм компенсацій є одним з найбільш серйозних перешкод до покращення ситуації з безпекою праці. Те, що працівники не завжди бажать покращення умов праці, яке призвело б до втрати пільг, відмічають й роботодавці, і результати наукових досліджень.

Одним з недоліків чинного законодавства про охорону праці є відсутність мотивації у поліпшенні умов праці як у роботодавця, так і у працівників.

У розвинутих країнах спостерігається тенденція встановлення більш жорстких правил надання компенсацій як найбільш дієвого заходу щодо стримування зростання витрат на компенсаційне страхування.

Вітчизняна особливість класифікації нещасних випадків полягає у тому, що вони можуть бути не пов'язаними з виробництвом з ряду причин (незадовільний стан здоров'я, необережність, перебування у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння та ін.). Необхідно внести зміни до Порядку – нещасні випадки на робочому місці, шляху до і з роботи слід вважати такими, що пов'язані з виробництвом. Інша річ, страховий це випадок чи ні – це питання повинна вирішувати комісія з розслідування нещасного випадку.

Проектування виробничих об'єктів, розроблення нових технологій, засобів виробництва, засобів колективного та індивідуального захисту працюючих повинні провадитися з урахуванням вимог щодо охорони праці. Законом України від 2 червня 2011 року внесено зміни до статей 19 та 43 Закону України «Про охорону праці» [6]. Відповідно до частини третьої ст.19 (у ред. Закону від 2 червня 2011 р.) для підприємств, незалежно від форм власності, або фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, витрати на охорону праці становлять не менше 0,5 відсотків від фонду оплати праці за попередній рік. Таким чином, Законом змінено порядок формування бюджету видатків на охорону праці. Законом від 2 червня 2011 року врегульований порядок застосування штрафних санкцій до юридичних та фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, посадових осіб та працівників; визначено, що нездійснення обов'язкових витрат на охорону праці передбачає накладення штрафу на юридичних осіб та фізичних осіб; закріплено положення про те, що накладання штрафу не звільняє від обов'язку суб'єкта господарювання усунути виявлені порушення.

З 5 липня 2011 року набув чинності Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції». Постановою Кабінету Міністрів України № 573 уже





розподілено за відповідними органами влади секторальні напрями ринкового нагляду. За Держгірпромнаглядом закріплено 7 напрямів відповідальності: ринковий нагляд ЗІЗ, прості посудини високого тиску, ліфти, канатні дороги для перевезення пасажирів, знаки безпеки і захисту здоров'я працівників, обладнання, що працює під тиском, вибухові матеріали промислового призначення.

Міжнародні стандарти також вимагають запровадження систем контролю та управління технологічними процесами на небезпечних виробництвах на зразок системи УТАС, яка використовується на підприємствах вугільної промисловості.

Слід підтримати пропозицію профспілок щодо реформування державного нагляду за станом охорони праці та його ефективне поглиблення з контролем профспілок і роботодавців. Пропонується у розвиток норм Закону України «Про престижність шахтарської праці» здійснити законодавче закріплення за технічною інспекцією праці профспілок частини повноважень державного нагляду за охороною праці на підприємствах, які вона використовувала до 1994 року, з фінансуванням утримання відповідних штатів за рахунок Фонду соціального страхування від нещасних випадків.

Відповідно до Програми гідної праці в Україні МОП завершила доопрацювання індикаторів виміру гідної праці. Документ «Гідна праця: профіль України» містить одинадцять тематичних сфер з визначенням 21 правовим індикатором, що відображають важливі багаторічні спостереження та перспективи подальшого розвитку гідної праці в Україні. Експерти відзначають, що основним завданням документу є допомога у визначенні пріоритетів для створення умов гідної праці. На думку Н. Роговського, для України дієвим буде лише комплексний підхід, оскільки не можна говорити про важливість якихось окремих показників, що сприятимуть прояву гідної праці, чи то

соціальний діалог, чи то кількість ратифікованих конвенцій [7, с. 7].

Важливою проблемою удосконалення законодавства про охорону праці залишається проблема його систематизації. У цей час основною проблемою законодавства про охорону праці є застарілість нормативно-правових та нормативно-технічних актів, більшість яких була прийнята до 1991 р. і не відповідає вимогам сьогодення. Акти колишнього Союзу РСР потребують перегляду на предмет їхньої актуальності. Необхідно усунути суперечності у чинному законодавстві, привести його у відповідність з міжнародними та європейськими стандартами.

Законодавство України про охорону праці за роки незалежності України істотно оновилося, що пов'язано із зміною ролі держави і профспілок. Держава перестала бути єдиним роботодавцем і організатором усіх заходів у сфері безпеки праці. Нова роль держави у цій сфері звелася до встановлення стандартів і нормативів, а також до здійснення нагляду і контролю за їх дотриманням. Профспілки втратили функції органів державного нагляду, залишивши за собою тільки громадський контроль. У процесі цієї трансформації важливу роль відіграв Закон України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 року, на базі якого було прийнято чисельні підзаконні нормативно-правові акти.

Одним з недоліків чинного законодавства про охорону праці є відсутність мотивації у поліпшенні умов праці як у роботодавця, так і у працівників.

Чинна система соціального страхування побудована на принципах реагування на страхові випадки, а не на принципі профілактики. Основна увага приділяється не запобіганню випадків ушкодження здоров'я працівників, а компенсації у разі настання нещасних випадків.

Система пільг та компенсацій повинна створювати такі умови, щоб працівникові, залежно від стану здоров'я, було б вигідно отримати частину ком-





пенсації пропорційну часу, відпрацьованому у шкідливих та небезпечних умовах, та в подальшому працювати у нормальних умовах.

В Україні відсутня єдина система збору та аналізу інформації про травматизм, у тому числі виробничий. Дані про загиблих і травмованих на виробництві за звітами Міністерства охорони здоров'я, Держгірпромнагляду, Держкомстату та Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань суттєво відрізняються.

Для досягнення реального впливу на покращення стану у сфері умов, безпеки і гігієни праці необхідно підвищити пріоритет правових норм у цій галузі на міжнародному й національному рівнях та на рівні підприємства і залучити усіх соціальних партнерів до розробки і забезпечення механізму постійного їх дотримання й удосконалення.

Національне законодавство у сфері безпеки та гігієни праці потребує удосконалення: 1) необхідно привести його у відповідність до міжнародних та європейських трудових стандартів; 2) доцільно імплементувати позитивний законодавчий досвід зарубіжних країн у цій сфері. Серед основних напрямків удосконалення законодавства у цій сфері: ратифікація актуальних конвенцій МОП; відновлення системи управління охороною праці; впровадження культури профілактики у сфері безпеки і гігієни праці; підвищення відповідальності роботодавців за створення безпечних і здорових умов праці та своєчасність подання достовірної інформації про стан безпеки і охорони праці; впровадження механізму економічного стимулювання роботодавців і працівників залежно від рівня безпеки, травматизму, професійної захворюваності.

Ключові слова: безпека праці, гігієна праці, законодавство України про безпеку і гігієну праці.

Стаття присвячена дослідженню законодавства України про безпеку

і гігієну праці та внесення пропозицій щодо удосконалення правового регулювання з урахуванням міжнародних стандартів і позитивного зарубіжного законодавчого досвіду.

Стаття посвящена изучению законодательства Украины о безопасности и гигиене труда и внесению предложений по улучшению правового регулирования с учетом международных стандартов и позитивного зарубежного законодательного опыта.

The article is devoted to the researching of the legislation of Ukraine about the safety of labour and occupational health and proposing according to the improvement of legal regulation of international standards and positive foreign legislative experience.

Література

1. Доклад МОТ к Всемирному дню охраны труда // Охорона праці. – 2011. – № 5. – С. 3–19.
2. Єсипенко А.С., Таїрова Т.М., Сліпчук О.А. Виробничий травматизм в Україні у 2010 році // Інформаційний бюлетень з охорони праці. – 2011. – № 1. – С. 3–18.
3. Положення про опрацювання, прийняття, перегляд та скасування державних міжгалузевих і галузевих нормативних актів про охорону праці: Затв. наказом Державного комітету по нагляду за охороною праці від 16.03.94 № 19 // Законодавство України про охорону праці. Т. 2. – К., 1995. – С. 245.
4. Порядок опрацювання і затвердження власником нормативних актів про охорону праці, що діють на підприємстві: Затв. наказом Державного комітету по нагляду за охороною праці від 21.12.93 № 132 // Законодавство України про охорону праці. Т. 2. – К., 1995. – С. 282.
5. Структура Національної стратегії безпеки праці на 2011-2020 роки: Проект ФПУ // Охорона праці. – 2011. – № 3. – С. 34.
6. Про внесення змін до статей 19 та 43 Закону України «Про охорону праці»: Закон України від 2 червня 2011 р. // Урядовий кур'єр. – 6 липня 2011 року.
7. Будемо країну гідної праці // Охорона праці. – 2011. – № 5. – С. 7.

