

До питання державної політики України у сфері охорони праці з огляду на інтеграцію до Європейського Союзу



Сергій ВЕЧУРКО,
юрист ЮФ «Джерело»,
докторант спільної докторантури
Міжнародної кадрової академії,
Міжрегіональної академії управління персоналом
та Міжнародного відкритого університету



Державна політика України в галузі охорони праці відповідно до Конституції України, національного законодавства та міжнародної практики базується на засадах пріоритетності захисту життя і здоров'я людини відносно результатів виробничої діяльності. Сучасні економічні відносини, розвиток нових форм власності, нарощування обсягів виробництва, курс України на вступ до Європейського Союзу – все це потребує принципово нового підходу до питань промислової безпеки та охорони праці в країні, а також змін в ідеології власника щодо відповідальності за життя та здоров'я найманих працівників. Отже, загальноприйнятими нормами мають стати: дотримання законів та інших нормативно-правових актів з охорони праці, вчасне виявлення та усунення недоліків на виробництві, посилення відповідальності за стан охорони праці та порушення встановлених норм і правил, що зумовлюють численні нещасні випадки, професійні захворювання і аварії. Заходи, спрямовані на забезпечення здорових і безпечних умов праці, повинні розвиватися гармонійно із зростанням обсягів виробництва продукції, а в ідеалі – дещо їх випереджати. Адже здоров'я та життя працівників – основна цінність нації [2, с. 116].

Охорону праці в Україні, як і в більшості передових країн Європи та світу, визначено одним із пріоритетних напрямів державної політики. Це підтверджується стратегічним курсом України на євроінтеграцію.

Проблему охорони праці в Україні досліджували Г. Атаманчук, В. Гаращук, В. Жернаков, В.Костилов, Т. Маматова, М. Осійчук, Н. Нижник, О. Полінець, В. Собченко, О. Сушинський, Г. Чанишева, В. Шестак та інші.

Метою статті є аналіз стану правового регулювання охорони праці в Україні та визначення шляхів удосконалення законодавства в контексті інтеграції до європейської політики у сфері охорони праці.

Охорона праці є одним із найважливіших чинників підвищення ефективності виробництва в сучасних умовах. Проте рівень науково-технічного прогресу та соціально-економічні орієнтири розвитку сучасного суспільства досі не спроможні створити сприятливі умови для забезпечення добробуту людини, збереження її здоров'я. Особливо гостро ця проблема постає на промислових підприємствах, які через незадовільне фінансування заходів з охорони праці мають переважно застарілу матеріально-технічну базу виробництва [8, с. 357].

Незадовільні умови безпеки праці, високий рівень виробничого травматизму і професійних захворювань, на

думку П. Ізуїти, зумовлені комплексом об'єктивних та суб'єктивних причин. Серед найголовніших із них численні порушення чинного законодавства про охорону праці – з одного боку, та наявність низки істотних недоліків у цьому законодавстві – з другого. Інтеграція України у європейське співтовариство, здійснення ринкових реформ потребують не тільки вдосконалення чинних правових норм, а й створення нових, які відповідають світовим стандартам та вимогам. Ці стандарти, як і вся чинна міжнародна правова система, ґрунтуються передусім на принципах охорони та захисту прав людини і громадянина [3, с. 257].

Обґрунтовуючи зміни в політиці охорони праці, Г. Біла зазначає, що сьогодні спостерігаються економія на належній охороні праці з боку роботодавців, низький рівень самозбереження з боку працівників, низька культура виробництва, що призводить до перманентного порушення статей 158, 162, 171 та 173 чинного Кодексу законів про працю України [1, с. 136].

Досліджуючи стан охорони праці в Україні, І. Новак і Н. Котова наголошують: за статистичними даними, в Україні впродовж останніх років є позитивними динаміка абсолютних показників виробничого травматизму (як загального, так і зі смертельним наслідком), професійної захворюваності, аварійності, кількості пожеж тощо. Тенденцією стало щорічне зниження рівня загального трав-

матизму в Україні на 5–10%, кількість нещасних випадків зменшилась у три з половиною рази, а зі смертельними наслідками – у два рази. Однак проблема безпеки та охорони праці в Україні залишається актуальною, тому що рівень небезпеки на вітчизняних підприємствах значно вищий, ніж у більшості розвинених країн світу [6, с. 111].

Як відомо, у нових соціально-економічних умовах роль держави істотно змінюється. Закон України «Про охорону праці» вперше чітко визначив політику держави у сфері захисту інтересів найманих працівників та роботодавців у трудовому процесі, законодавчо закріпив право працівника на безпечну працю. Згідно з цим законом роль держави та її інститутів в охороні праці не зводиться до створення правових норм і адміністративного нагляду. Держава розробляє та реалізує заходи, спрямовані на створення цілісної системи державного управління охороною праці, здійснює контроль за виконанням відповідних законодавчих і нормативних актів, координує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади в цій сфері, ініціює розробку конкретних програм у галузі безпеки та гігієни праці, стежить за їх виконанням.

Управління охороною праці – це підготовка, прийняття та реалізація правових, організаційних, науково-технічних, санітарно-гігієнічних, соціально-економічних і лікувально-профілактичних заходів, спрямованих на збереження життя, здоров'я та працездатності людини в процесі трудової діяльності [10, с. 214–215].

В Україні протягом останнього десятиліття майже в усіх сферах соціального забезпечення та охорони праці здійснено перспективні реформи. Усі країни-кандидати на вступ до Євросоюзу реформували трудове законодавство для узгодження з нормами ЄС та для його кращої адаптації до змінних потреб ринків праці. Така адаптація є постійним процесом, у якому мають брати активну участь соціальні партнери.

Членство в ЄС і економічна глобалізація означають, що працівники підприємств та їхнє керівництво мають швидко пристосовуватися до вимог міжнародної конкуренції, а також до циклічних і структурних змін. Мобільність робочої сили й нові моделі організації праці повною мірою впливають на гарантію зайнятості. Така ситуація є реальною і неминучою, вона повинна супроводжуватися створенням нової законодавчої бази, що відповідає потребам роботодавців і найманих працівників [5, с. 25].

Як відомо, рівень безпеки трудового процесу залежить насамперед від стану його правового забезпечення, тобто від якості та повноти розробки відповідних законодавчих актів. В Україні багато уваги приділяється питанням нормативно-правового забезпечення охорони праці. Сьогодні в державі діє 2061 нормативно-правовий акт у сфері охорони праці без урахування санітарних норм і правил. Однак у зв'язку з прагненням України приєднатися до Європейського Союзу необхідна адаптація наших законодавчих та нормативно-правових актів про охорону праці до директив і стандартів ЄС. Передусім треба переглянути концепцію щодо нормотворчого процесу з питань охорони праці в нашій країні [11, с. 3].

О. Телічко дає таке визначення процесу адаптації трудового законодавства України у сфері охорони праці до європейських стандартів: це діяльність компетентних державних органів щодо дослідження нормативної бази Європейського Союзу в указаній сфері, порівняльна оцінка національного трудового законодавства на відповідність європейським стандартам регулювання зазначених відносин, формування висновків і пропозицій щодо зміни чинного законодавства, а також упровадження постійного моніторингу політики Європейського Союзу з охорони праці працівників [9, с. 28].

Т. Ізовіт зауважує, що курс України на вступ до Європейського Союзу потребує принципово нового підходу до питань промислової безпеки й охорони праці в країні, а також змін в ідеології власника щодо відповідальності за життя і здоров'я найманих працівників. У зв'язку з цим уряд України здійснює адаптацію законо-

давства України до законодавства Європейського Союзу з питань охорони праці. Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2010 року № 933 затверджено Технічний регламент безпеки машин та устаткування, який розроблено з урахуванням Директиви Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу 2006/42/ЄС від 17 травня 2006 року щодо машин і устаткування. Постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 року № 1107 затверджено Порядок видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, який містить: Перелік видів робіт підвищеної небезпеки, Перелік машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки та Перелік видів робіт підвищеної небезпеки, які виконуються на підставі декларації відповідності матеріально-технічної бази роботодавця вимогам законодавства з питань охорони праці та промислової безпеки. Постановою Кабінету Міністрів України № 1232 від 30 листопада 2011 року затверджено Порядок проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві [2, с. 120–212].

Н. Крещенко зазначає, щоб наблизити реальність стандартів України до стандартів країн Європейського Союзу із безпеки та гігієни праці, потрібен певний час. Навіть якщо ситуація поступово поліпшується, насамперед завдяки іноземним інвестиціям, ці зміни не є нерівномірними. Технічне обладнання, що застосовується в Україні, часто-густо старіє, і виконання норм безпеки потребує значних капіталовкладень [5, с. 26].

Відповідно до Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом безпека праці визначена пріоритетним напрямом. Тому наступні акти розробляються із зваженням на вимоги європейських директив. Значною проблемою залишається незадовільне функціонування системи управління охороною праці на рівні підприємств, галузей, регіонів у зв'язку з переходом до ринкової економіки, появою різних форм власності [11, с. 10].

Державна політика України щодо адаптації законодавства у сфері охорони праці до законодавства Європейського Союзу як складова частина правової реформи в Україні спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроєктного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України. Зокрема, прийнято низку угод, програм, визначено пріоритетні напрями інтеграції України до Європейського Союзу та адаптації національного законодавства. В Україні створено основні політико-правові та організаційні засади адаптації законодавства. Законом України № 1629-IV від 18 березня 2004 року було затверджено Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [3, с. 258].

Досліджуючи недосконалості чинного законодавства в сфері охорони праці, П. Ізуїта зазначає, що в національному законодавстві немає комплексного нормативно-правового акта, який встановлював би мінімальні приписи щодо безпеки та охорони здоров'я в робочих зонах, як це зроблено в Директиві Ради Європейського економічного співтовариства «Про мінімальні вимоги щодо безпеки і охорони здоров'я в робочих зонах» № 89/654/ЄЕС від 30 листопада 1989 року. До того ж і сам термін «робочі зони» не визначено національним законодавством.

Окрім того, серед недоліків національного законодавства стосовно охорони праці є наявність великої кількості нормативних актів, які дублюють один одного, до того ж застосовуються прийняті за радянських часів нормативні акти, які через відповідні обставини не відповідають сучасним вимогам охорони праці [3, с. 261].



Вимоги європейських норм і стандартів у галузі безпеки праці передбачають вирішення таких першочергових завдань: забезпечення безпечних умов праці, запобігання виробничим травмам і захворюванням, гарантування безпеки продукції та послуг. Відповідати вимогам цих норм і стандартів означає вирішувати в усіх виробничих процесах питання, пов'язані з охороною та гігієною праці, навколишнім середовищем. Водночас питання використання економічних важелів та принципів стимулювання мають вирішальне значення [11, с. 163].

Як зазначає О. Савчук, розв'язання проблеми охорони праці слід починати з її забезпечення під час розробки нових технологій та устаткування, організації виробничих процесів і контролю за поведінкою людини. Особлива увага має приділятися розробкам у сфері охорони праці на малих та середніх підприємствах [7].

Нині в багатьох країнах відбувається переорієнтація концептуальних підходів у сфері професійної безпеки та охорони праці до визначення й застосування терміна «професійне здоров'я», який точніше відображає мету того, що має бути збережено під час трудового процесу, та передбачає розширення обов'язків роботодавця і працівника. 1994 року Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) розробила Загальну глобальну стратегію у сфері професійного здоров'я, що стала основою Рекомендацій Міжнародної організації праці (МОП) у вигляді «Керівництва з систем управління професійною безпекою та здоров'ям» і була схвалена 2003 року на 91-й сесії МОП. Згідно з цим документом забезпечення професійної безпеки та збереження здоров'я працівників має відбуватися на основі системного й превентивного підходу, який враховує фізичне, душевне й соціальне благополуччя працівника, загальний стан його здоров'я та особистого розвитку. В Україні першу спробу застосувати новий концептуальний підхід у сфері охорони праці здійснив Держгірпромнагляд України, який розробив проект Концепції забезпечення безпечних умов праці і здоров'я працюючих в Україні [6, с. 115].


Отже, забезпечення відповідного й ефективного розвитку системи охорони праці на державному рівні та ефективне її впровадження на рівні окремого підприємства та галузі промисловості дає змогу створити безпечні й нешкідливі умови праці для працівників через запобігання професійним захворюванням і травмуванням, продовження періоду активної працездатності працівників тощо. Для забезпечення впровадження нормативних актів у сфері охорони праці та промислової безпеки, а також поліпшення дієвості цих положень особливо важливою є гармонійна, скоординована й ефективна співпраця структур, задіяних у системі охорони праці, інтеграція взаємодія з роботодавцями та працівниками, заходи з роз'яснення та поширення положень, які стосуються безпечної життєдіяльності працівника в умовах виробничого середовища [4, с. 167].

Ю. Кундієв зазначає, що держава передбачає послідовність національної політики в охороні праці і прагне виконувати вимоги Європейської соціальної хартії та інших міжнародних актів щодо дотримання права працівників на безпечні умови, проте реалізація правової бази є недостатньою через відсутність підзаконних актів, які чітко регламентували б окремі положення законів, механізми їх упровадження, брак бюджетного фінансування, контролю і відповідальності за їх виконання.

У контексті цієї теми зауважмо, що, звісно, європейське законодавство в сфері охорони праці дає змогу забезпечити безпечні умови праці на доволі високому рівні. Однак слід наголосити, що кожна держава повинна самостійно вирішувати це питання, і тому в нашій країні треба активізувати роботу з узгодження вимог, законів та нормативно-правових актів зі стандартами ЄС. Незмінною, у всякому разі для України, залишається ідея європейського законодавства про те, що прийняття рішень щодо заходів із поліпшення має здійснюватися з урахуванням умов праці безпосередньо на робочому місці [4, с.168].

Розвиток нового концептуального підходу потребує вдосконалення системи управління охороною праці, інтеграції до неї таких складових, як фізіологічна, психічна та соціальна безпека працівника, виходячи з парадигми забезпечення професійної безпеки загалом, а не лише безпечних умов праці. У зв'язку з цим головною метою є визначення основ управління, формування та реалізації механізму забезпечення професійної безпеки і збереження здоров'я працівників в Україні. Відтак необхідно виокремити чотири основні напрями, спрямовані на досягнення цієї мети:

- запобігання професійним ризикам і пріоритет безпечної техніки та технології;
- заохочення й стимулювання фізичного, психологічного, соціального здоров'я та розвитку працівника;
- пропаганда здорової та безпечної праці, навчання безпечним прийомам праці;
- моніторинг стану та ризиків забезпечення професійної безпеки і здоров'я [6, с. 115].

Отже, захист працівників від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань залишається гострою проблемою в українській та європейській системах охорони праці. Варто зауважити, що ефективність упровадження політики у сфері охорони праці залежить від країни, сектору економіки, підприємства, категорії працівників тощо. До розв'язання проблеми створення безпечних умов на виробництві ми вважаємо за необхідне використовувати загальний підхід, який передбачає превентивну політику в сфері охорони праці. До розв'язання цієї проблеми потрібно залучити всіх учасників процесу, зокрема й роботодавців, працівників, наукові інститути. Також наголосимо на необхідності запозичення для України практики Європейського Союзу, яка передбачає взаємозв'язок охорони здоров'я та безпеки праці. 

Джерела

1. Біла Г. М. Проблеми в реалізації державної політики нагляду за дотриманням законодавства / Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 1. – С. 135–139.
2. Ізвіт Т. В. Стратегічна мета уряду України – підвищення рівня промислової безпеки / Вісник КНУДТ. – 2012. – № 4. – С. 116–124.
3. Ізвіта П. О. Основні напрями удосконалення правового регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки / Юридичний вісник Причорномор'я. – 2011. – № 1(1) – С. 255–267.
4. Костенко О. М. Охорона праці в Україні з огляду на інтеграцію до Європейського Союзу / Вісн. Полтав. держ. аграр. акад. – 2007. – № 2. – С. 166–168.
5. Крещенко Н. Соціальний діалог з позиції країн ЄС / Віче. – 2010. – № 18. – С. 23–26.
6. Новак І. М., Котова Н. І. Формування сучасної системи професійної безпеки та охорони праці в Україні / Демографія та соціальна економіка. – 2011. – № 1. – С. 110–117.
7. Савчук О. В. Охорона праці – міжнародний досвід для України. – [Електронний ресурс]. – http://www.rus-nauka.com/6_PNI_2011/Tecnic/13_79337.doc.htm
8. Слєдь О., Землякова Є. Економічні та соціальні аспекти поліпшення умов та охорони праці в ринковій системі господарювання / Економічний аналіз. – 2011. – № 9. – С. 357–362.
9. Телічко О. А. Процес адаптації трудового законодавства України в сфері охорони праці до європейських стандартів / Юридична наука і практика. – 2011. – № 1. – С. 24–30.
10. Чабан В. Й. Соціально-економічні основи охорони праці / Охорона праці та безпека життєдіяльності. Серія «Технічні науки». – 2011. – Вип. 1(53) – С. 214–219.
11. Шевченко В. І. Правові питання охорони праці. – Харків: ХНАМГ, 2004. – 184 с.