



Олена Середя,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового права
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»

УДК 349.22

***Міжнародні стандарти з охорони праці:
сучасний стан та перспективи адаптації
законодавства України***

В. С. Венедіктов визначає, що «Україна стала незалежною і повинна мати своє законодавство, яке відповідало б істотним потребам суспільства та правовим принципам існування розвиненої цивілізованої держави» [1, с. 186]. Отже, оновлення трудового законодавства відповідно до нових ринкових умов є необхідністю. І в цьому процесі неабияке значення має міжнародний досвід, міжнародні стандарти у сфері праці, зокрема і стосовно системи нагляду і контролю, що обумовлює актуальність обраної теми статті.

Метою статті є визначення сучасного стану та перспектив правового регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України порівняно з міжнародними стандартами у цій сфері. Задля досягнення означеної мети необхідним убачається визначення правил адаптації національного законодав-

ства до міжнародних стандартів, установлення актів, якими визначені міжнародні стандарти з охорони праці, аналіз відповідності правового регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України міжнародним стандартам.

Дослідження цієї проблематики вже робили такі науковці, як А. Андрющенко, М. Д. Бойко, Н. Б. Болотіна, В. С. Венедіктов, І. Дубровський, В. В. Жернаков, М. Зоммер, І. Я. Кисельов, М. Руденко та ін. Саме їхні праці візьмімо за основу дослідження.

В. В. Жернаков визначає, що в реформуванні трудового законодавства «важливо без перебільшень оцінити здобутки держави та суспільства», «ідентифікувати себе в часі». Для розвитку трудового права України не варто необдуманно використовувати досвід правового регулювання соціально-трудова відносин у краї-

нах Європи, який не свідчить про високий рівень забезпечення соціально-економічних прав працівників. Самобутність вітчизняного трудового права полягає, зокрема, в істотній соціальній спрямованості його норм, що залишилися нам у добру спадщину від часів Радянського Союзу, та яку слід розцінювати як надбання нашої високої правової культури. Отже, трансформація трудового права України під впливом європейської інтеграції має відбуватися з дотриманням таких принципових положень, як поступовість, послідовність, продуманість, довгострокова стратегія, обов'язковість перехідного періоду адаптації [2, с. 115, 118]. Отже, за збереження соціальної спрямованості вітчизняного трудового права можливим для врахування є закордонний досвід правового врегулювання наглядово-контрольної діяльності та обов'язковою є орієнтація законодавства України на міжнародні стандарти у цій сфері. «В умовах відкритого суспільства та інтеграції України до міжнародних структур постало питання про врахування міжнародного досвіду та адаптацію національного законодавства, у тому числі й трудового, до міжнародних стандартів», доходить висновку Н. Б. Болотіна [3, с. 19].

У здійсненні адаптації національного законодавства України до міжнародних стандартів у сфері праці, у процесі євроінтеграції вирішальним для діяльності державних органів і посадових осіб, відповідальних за нього, має стати закріплений у Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України принцип врахування законодавчих актів Європейського Союзу, наскільки це доцільно для України з огляду на економічні, політичні, фінансові та соціальні наслідки прийняття відповідних правових норм, адаптованих до вимог законодавства Європейського Союзу. Тому функціонування правової системи в Україні, яка має сприяти досягненню стабіль-

ності в суспільстві, гарантувати верховенство права, права людини й забезпечувати функціонування ринкової економіки, має не тільки бути завданням першого етапу (як це зазначено в Концепції від 21.11.2002 р.), а й стати принципом усього євроінтеграційного процесу, зокрема й гармонізації законодавства про працю [2, с. 119].

Основний масив конкретних міжнародних стандартів з питань охорони праці міститься в актах МОП. Керуючись класифікацією актів МОП з приводу «міжнародних стандартів, що детально регламентують безпеку і гігієну праці», запропоновану І. Я. Кисельовим [4, с. 520–521], здійснимо ще більше узагальнення та вирізнимо акти, якими встановлюються міжнародні правила безпеки і гігієни праці, та акти, що спрямовані на забезпечення дотримання цих правил. Адже в рамках цього дослідження друга група актів має першочергове значення.

До першої групи, на наш погляд, доцільно відносити: 1) принципи національної державної політики в царині безпеки та гігієни праці (Конвенція № 155 і Рекомендація № 164); 2) загальні та галузеві правила з техніки безпеки і спеціальні технічні правила оснащення верстатів і машин захисними пристроями (Конвенція № 119 і Рекомендація № 118); 3) правила з гігієни праці (повітря, шум, вібрація), забезпечення гігієни праці за використання на виробництві хімічних речовин (Конвенції № 148, 177, Рекомендації № 156, 177); галузеві правила з гігієни праці у промисловості, в торгівлі, в установах, на морському транспорті (Конвенція № 120, Рекомендація № 120); санітарно-гігієнічні правила, що захищають працівників від виробничих загроз у вигляді небезпечних токсичних речовин: бензолу, азбесту, білого фосфору, канцерогенних речовин, свинцевих білил, радіації, спор сибірської виразки (із цих питань прийнято більше 10 конвенцій); 4) заходи щодо запобігання нещасних випадків на

виробництві (Конвенція № 174 і Рекомендація № 181); 5) міжнародні стандарти з перенесення і пересування тягарів (Конвенція № 127 і Рекомендація № 128); 6) медичний огляд трудящих, зайнятих на особливо шкідливих роботах (Рекомендація № 97). До другої: 1) створення на підприємствах служб гігієни праці (Конвенція № 161 і Рекомендація № 171); 2) інспекція праці у промисловості, торгівлі, сільському господарстві, у будівництві, на транспорті, в гірничодобувній промисловості (Конвенція № 81, Протокол 1995 р. до Конвенції № 81, Конвенція № 129, рекомендації № 81, 82, 133).

Аналіз актів першої групи дозволяє стверджувати, що в усіх країнах Заходу існує розвинене законодавство, яке встановлює значну кількість правил, техніко-юридичних стандартів [5, с. 263]. Не менш важливим, ніж акти МОП, для характеристики міжнародних стандартів у сфері нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства є таке спрямування діяльності ЄС, як техніка безпеки і гігієна праці, що є одним з найбільш розвинених напрямів діяльності співтовариства. Система правової охорони безпеки праці та здоров'я працівників, створена ЄС, має такі основні розділи: рамкові норми ЄС із техніки безпеки і виробничої санітарії; вимоги до виробничих приміщень щодо забезпечення здорових та безпечних умов праці; правила безпечного користування верстатами та іншим виробничим обладнанням; правила користування засобами індивідуального захисту від виробничих травм та професійних захворювань; правила забезпечення безпеки працівників на фізичних роботах під час перенесення і переміщення тягарів; правила з охорони праці працівників на роботах із використанням дисплеїв; захист працівників від особливо небезпечних джерел виробничих травм; спеціальні правила із захисту здоров'я та безпеки на виробництві працівників добув-

ної промисловості; спеціальні правила щодо охорони праці працівників, що мають строкові трудові договори [4, с. 561].

Відповідно до загального права, наймач зобов'язаний облаштувати своїм працівникам здорові й безпечні умови праці як контрагент трудового договору, носій певних обов'язків у договірних відносинах. У західній літературі цей обов'язок зазвичай трактується як сукупність певних елементів, а саме: обов'язок забезпечити безпеку виробничих приміщень, устаткування, технологічних процесів; обов'язок забезпечити працівників засобами індивідуального захисту, коли відсутні гарантії безпеки виробничого середовища; обов'язок надавати працівникові необхідну інформацію й навчити його безпечним способам праці; обов'язок проводити, якщо буде потреба, медичні огляди працівників. Слід зазначити, що вказані договірні обов'язки діють незалежно від зобов'язань з охорони праці, покладених на підприємця законодавством, і поряд з останніми [6, с. 114]. Водночас закріплення обов'язку не може гарантувати його виконання всіма без винятку суб'єктами, щодо яких такий закріплено. А тому, як указує О. І. Наливайко, всі права, надані особистості й не забезпечені необхідними засобами захисту у випадку їх порушення, є лише «декларативними правами». Забезпечення прав, за визначенням науковця, є об'єктивною необхідністю [7, с. 13].

Однією з гарантій дотримання норм законодавства суб'єктами трудових правовідносин є створення в усіх країнах Заходу спеціальних державних органів, покликаних забезпечити реалізацію законодавства з охорони праці, техніки безпеки, видавати відповідні правила і стандарти, координувати роботу в цій царині всіх державних органів і неурядових установ (наприклад, Федеральна адміністрація з техніки безпеки та виробничої санітарії у США, Управління

з техніки безпеки та гігієни праці у Швеції) [8, с. 124]. І це не дивно. Адже відповідне зобов'язання є одним з перших міжнародних стандартів, визначених МОП у цій сфері, на який слід звернути увагу в характеристиці специфіки правового регулювання нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства на міжнародному рівні. Як справедливо визначають А. Андрищенко та І. Дубровський, нормативні документи, розроблені МОП, складають Міжнародний кодекс праці [9, с. 27]. Дотримання обов'язкових для виконання норм міжнародного права у тому вигляді, як їх викладено у конвенціях Міжнародної організації праці, має бути звичайною справою в кожній країні цієї планети, визначає М. Зоммер [10, с. 36].

Зокрема, зобов'язання створення системи інспекцій праці на промислових підприємствах (ст. 1), на торговельних підприємствах (ст. 22) держав, що є членами Міжнародної організації праці, передбачене Конвенцією Міжнародної організації праці № 81 1947 р. про інспекцію праці у промисловості й торгівлі [11]. Конвенцію ратифіковано Україною Законом від 08.09.2004 № 1985-IV. Відповідно до ст. 2 цієї Конвенції головною метою організації та функціонування таких інспекцій є забезпечення застосування правових норм щодо умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи. Для цього інспекторам надається право безперешкодно, без попереднього повідомлення і в будь-яку годину доби проходити на будь-яке підприємство, яке підлягає інспекції; проходити у денний час до будь-яких приміщень, що їх вони мають достатні підстави вважати такими, які підлягають інспекції; здійснювати будь-який огляд, перевірку чи розслідування для переконання в суворому дотриманні норм законодавства, зокрема наодинці або в присутності свідків допитувати роботодавця чи персонал

підприємства, вимагати надання будь-яких книг, реєстрів або інших документів, ведення яких приписано національним законодавством із питань умов праці, зобов'язувати вивішувати об'яви, які вимагаються згідно з правовими нормами; вилучати чи брати з собою для аналізу зразки матеріалів і речовин, які використовуються або оброблюються (ст. 12).

Протокол до Конвенції № 81, прийнятий на 82-й сесії МОП в 1995 р., передбачив поширення положень Конвенції № 81 на всі категорії працівників. Однак кожній державі, яка ратифікувала Протокол 1995 р., надається можливість вилучити з дії Конвенції № 81 військовослужбовців, поліціантів, працівників спецслужб, в'язниць, деякі інші категорії державних чиновників, якщо застосування до цих категорій осіб Конвенції № 81 створить певні проблеми. Допускається й інша можливість. Держави не вилучають зазначені категорії осіб зі сфери дії Конвенції № 81, але допускають інспектування з визначеними обмеженнями та умовами [4, с. 522].

Окрім вилучень, здійснення яких можливе відповідно до Протоколу до Конвенції № 81, у ч. 2 ст. 2 самої Конвенції МОП № 81 передбачено можливість у рамках національного законодавства окремих країн звільняти від застосування цієї Конвенції підприємства гірничої промисловості і транспорту або частини цих підприємств [11]. Водночас, у Рекомендації щодо інспекції праці на гірничопромислових і транспортних підприємствах від 11.07.1947 № 82 передбачено, що кожний член Міжнародної організації праці повинен поширити на гірничопромислові і транспортні підприємства, яких уважають такими відповідні органи влади, належні системи інспекції праці з метою забезпечення застосування положень законодавства щодо умов праці та охорони працівників на виробництві [12]. Отже, вилучення підприємств гір-

ничої промисловості і транспорту зі сфери нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства є неприпустимим. Водночас вирішення у міжнародних актах таких сфер, як гірничо-промисловість і транспорт, вказує на їхню специфіку відносно інших промислових і торгівельних підприємств, специфіку здійснюваного інспектування у цих сферах. Це є додатковим аргументом стосовно існування окремих структурних частин єдиної системи органів контролю за дотриманням трудового законодавства України, формування яких можливе через об'єднання Держпраці та Держгірпромнагляду в єдину систему органів як окремих структурних частин.

Конвенція МОП від 25.06.1969 р. № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві [13] передбачає зобов'язання забезпечення існування системи відповідних інспекцій у сільському господарстві (ст. 3). Конвенцію ратифіковано Законом України від 08.09.2004 № 1986-IV. В Україні окремої інспекції праці у сільському господарстві не існує. Водночас, у ст. 7 Конвенції МОП № 129 передбачено альтернативу у створенні інспекції праці в сільському господарстві у вигляді функціонування такої як окремої системи органів, або ж у структурі єдиного відомства інспекції праці. Отже, охоплення контролем Держпраці України дотримання законодавства про працю всіма підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, виду діяльності, господарювання, фізичними особами, які використовують найману працю та працю фізичних осіб, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування не є порушенням міжнародних стандартів у сфері охорони праці, визначених МОП.

Інспектування у сфері сільського господарства відповідно до положень Рекомендації щодо інспекції праці

в сільському господарстві 25.06.1969 № 133 має особливість у вигляді неможливості покладання на інспекторів праці функції примирення або арбітражу трудових спорів. Водночас, коли в сільськогосподарському секторі не існує спеціальних органів для цього, інспекторам праці може бути доручено тимчасове виконання функцій примирення. Але в цьому випадку держава повинна здійснювати заходи щодо поступового звільнення інспекторів від таких невластивих їм функцій, «щоб вони могли присвячувати більше часу безпосередньо інспекційній роботі на підприємствах» (п. 3 Рекомендації № 133). В Україні постійно діючим державним органом, створеним Президентом України для сприяння врегулюванню колективних трудових спорів (конфліктів), є Національна служба посередництва і примирення (далі – НСПП) (п. 1 Положення про Національну службу посередництва і примирення, затвердженого Указом Президента України від 17 листопада 1998 р. № 1258/98 [14]). Одним із завдань цього органу є здійснення посередництва і примирення під час вирішення колективних трудових спорів (конфліктів), а також сприяння взаємодії сторін соціально-трудо-вих відносин у процесі врегулювання колективних трудових спорів (конфліктів), що виникли між ними.

Також для вирішення трудового спору може бути сформовано примирну комісію (орган, призначений для вироблення рішення, що може задовольнити сторони колективного трудового спору (конфлікту), та який складається із представників сторін (ч. 1 ст. 8 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)») або трудовий арбітраж (орган, який складається із залучених сторонами колективного трудового спору (конфлікту) фахівців, експертів та інших осіб і приймає рішення по суті колективного трудового спору (конфлікту) (п. 1.4 Поло-

ження про трудовий арбітраж, затвердженого наказом Національної служби посередництва і примирення від 18.11.2008 року № 135 [15]).

Отже, функції контролю за дотриманням трудового законодавства та примирення чи арбітражу трудових спорів в Україні покладено на різні інституції, що дозволяє виконати умову про присвячення робочого часу інспекторів праці на поставлені перед ними завдання, залишаючи примирення та арбітраж трудових спорів спеціально уповноваженим органам.

Конвенція про служби гігієни праці 26.06.1985 № 161 [16] передбачає зобов'язання кожного члена МОП розробляти, здійснювати та періодично переглядати послідовну національну політику стосовно служб гігієни праці як служб, на які покладено в основному профілактичні функції та відповідальність за консультування роботодавця, працівників та їхніх представників на підприємстві з питань. Рекомендація щодо служб гігієни праці від 26.06.1985 № 171 [17] визначає, що служби гігієни праці повинні в основному здійснювати профілактичні функції.

Конвенцію ратифіковано Законом України від 10.03.2010 № 1954-VI. Водночас єдиного органу гігієни праці в Україні ще немає, адже нагляд за виробничим середовищем, що передбачає: а) виявлення та оцінювання факторів виробничого середовища, які можуть несприятливо впливати на здоров'я працівників; б) оцінювання санітарно-гігієнічних умов на виробництві і факторів в організації праці, які можуть бути потенційно небезпечними для здоров'я працівників; в) оцінювання засобів колективного та індивідуального захисту; г) оцінювання, в разі потреби, впливу на працівників небезпечних факторів, із використанням надійних і загальноприйнятих методів контролю; е) оцінювання систем захисту, призначених для лікві-

дації або зниження впливу небезпечних факторів [17] здійснюється різними державними органами у сфері нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства.

Окрім указаних актів МОП, пункти 15, 16 і 17 Рекомендації МОП № 198 про трудові правовідносини 2006 р. передбачають засадничі підходи до питань нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю. Компетентний орган повинен вживати заходів із метою забезпечення дотримання й застосування законодавчих і нормативно-правових актів, які стосуються трудових правовідносин, відносно різних аспектів, розглянутих у цій Рекомендації, наприклад, за допомоги служб інспекції праці та їхньої співпраці з органами соціального забезпечення й податковими службами. Що стосується трудових правовідносин, то національні органи регулювання питань праці й підлеглі їм структури повинні здійснювати регулярний моніторинг своїх програм і процедур нагляду за дотриманням. Особлива увага повинна приділятися професіям і секторам, у яких значну частку становлять працюючі жінки [18, с. 920].

Отже, сьогодні в Україні відбувається активний процес гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами в галузі охорони праці, зокрема й стандартами, визначеними в актах МОП, та європейськими. При цьому Україна перебуває лише на першому етапі розвитку законодавства в напрямі євроінтеграції, оскільки поки що можна вести мову лише про вдосконалення системи права і законодавства задля досягнення стабільності в суспільстві, гарантування верховенства права, прав людини й забезпечення функціонування ринкової економіки. До другого етапу «правового забезпечення створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС і підготовки до асоційованого членства України в ЄС»

ми ще не готові, а третій («укладення Угоди про асоційоване членство України в ЄС та підготовку розширеної програми гармонізації законодавства України із законодавством ЄС з метою забезпечення інтеграції України до спільного ринку ЄС») до найближчої перспективи не входить [2, с. 119].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Венедиктов В. С. Трудове право України в умовах ринкової економіки: проблеми та перспективи / В. С. Венедиктов // Вісник університету внутрішніх справ. – 1997. – № 2. – С. 186–189.
2. Жернаков В. В. Трудове право на шляху України до Європи: теоретичні та практичні проблеми / В. В. Жернаков // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 2. – С. 115–120.
3. Болотіна Н. Б. Трудове право України : [підручник] / Н. Б. Болотіна. – К. : Вікар, 2003. – 725 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
4. Киселев И. Я. Сравнительное и международное трудовое право : [учебник для вузов] / И. Я. Киселев. – М. : Дело, 1999. – 728 с.
5. Бойко М. Д. Порівняльне трудове право : [навчальний посібник] / М. Д. Бойко. – К. : Атіка, 2007. – 384 с.
6. Киселев И. Я. Сравнительное трудовое право стран развитой рыночной экономики : [учебное пособие] / И. Я. Киселев. – Москва. – 1995. – 210 с.
7. Наливайко О. І. Теоретико-правові проблеми захисту прав людини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О. І. Наливайко. – Київський національний університет ім. Тараса Шевченка – Київ, 2002. – 22 с.
8. Киселев И. Я. Зарубежное трудовое право : [учебник для вузов] / И. Я. Киселев. – М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА*М). 2000. – 63 с.
9. Андрущенко А. Місце, роль і функції соціального партнерства в механізмі регулювання соціально-трудомих відносин / А. Андрущенко, І. Дубровський // Бюлетень національної служби посередництва і примирення. – № 2/2005, С. 24–32.
10. Зоммер М. Європейська соціальна модель та вдосконалення прав найманих працівників за умов глобалізації / М. Зоммер // Профспілки України. – № 10, жовтень 2007. – С. 35–36.
11. Міжнародна організація праці; Міжнародний документ «Конвенція Міжнародної організації праці № 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі (укр/рос)» від 11.07.1947 № 81: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_036/card2#Card
12. Міжнародна організація праці; Міжнародний документ «Рекомендації щодо інспекції праці на гірничопромислових і транспортних підприємствах № 82» від 11.07.1947: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_301/card2#Card
13. Міжнародна організація праці; Міжнародний документ «Конвенція МОП № 129 25.06.1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві» від 25.06.1969 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_114/card2#Card
14. Президент України; Указ «Про утворення Національної служби посередництва і примирення» від 17.11.1998 № 1258/98: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1258/98/card2#Card>
15. Національна служба посередництва і примирення; «Положення про трудовий арбітраж, від 18.11.2008 року № 135: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS9569.html
16. Міжнародна організація праці; Міжнародний документ «Конвенція про службу гігієни праці» від 26.06.1985 № 161: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_042/card2#Card

17. Міжнародна організація праці; Міжнародний документ «Рекомендація щодо служб гігієни праці № 171» від 26.06.1985: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_072/card2#Card

18. Курс порівняльного трудового права : [підручник] / М. І. Іншин, А. Р. Мацюк, А. М. Соцький, В. І. Щербина / За ред. акад. А. Р. Мацюка. – Х. : НікаНова, 2012. – 980 с.

Середа О. Г. Міжнародні стандарти з охорони праці: сучасний стан та перспективи адаптації законодавства України

У статті визначено правила адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів у галузі охорони праці; встановлено акти, якими визначено міжнародні стандарти з охорони праці, визначено відповідність правового регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України міжнародним стандартам.

Ключові слова: охорона праці, безпека праці, гігієна праці, нагляд, контроль, інспекції праці.

Sereda E. G. Международные стандарты по охране труда: современное состояние и перспективы адаптации законодательства Украины

В статье определены правила адаптации национального законодательства к международным стандартам в области охраны труда; установлены акты, определенные международные стандарты по охране труда, определенное соответствие правового регулирования надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства Украины международным стандартам.

Ключевые слова: охрана труда, безопасность труда, гигиена труда, надзор, контроль, инспекции труда.

Sereda E. The international standards from a labour protection: modern state and prospects of adaptation of legislation of Ukraine

The article defined the rules of national legislation with international standards in the field of labor established acts to set international standards for safety, defined compliance regulation supervision and control over compliance with labor legislation of Ukraine with international standards.

Key words: labor protection, safety, hygiene, supervision, monitoring, inspection work.