

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проекту Закону України
“Про безпеку та здоров’я працівників на роботі”

1. Мета

Проект Закону України “Про безпеку та здоров’я працівників на роботі” (далі – проект акта) розроблено з метою формування нової національної системи запобігання професійним ризикам шляхом впровадження на законодавчому рівні ризикоорієнтованого підходу у сфері організації безпеки та здоров’я працівників та імплементації положень Директиви Ради 89/391/ЄЕС про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі (далі – Директива Ради 89/391/ЄЕС).

2. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Ключова проблема, яку передбачається розв’язати, – застарілість та неефективність існуючого способу державного регулювання безпеки та здоров’я працівників.

Така ситуація обумовлена тим, що існуюча система управління охороною праці на всіх рівнях у своїй основі функціонує за “реактивним” принципом коригувальних дій, тобто реагування на наслідки нещасних випадків у вигляді видання державою нормативних актів, які передбачають правила безпечної поведінки при виконанні відповідних робіт.

Спосіб впливу на роботодавців базується на засадах адміністративного чи кримінального покарання за порушення встановлених державою правил чи приписів з безпеки. В той же час міжнародна практика свідчить, що роботодавець має бути більш самостійним у виборі найефективніших способів організації безпеки працівників та нести в першу чергу матеріальну (фінансову) відповідальність за якість такого вибору та ефективність визначеної ним політики безпеки.

Іншим негативним наслідком прямої державної регламентації правил виконання робіт і застосування устаткування стало накопичення значного обсягу в більшості випадків застарілих нормативно-правових актів з безпеки та гігієни праці. Почасти такі правила не відповідають реальним потребам в організації безпеки і носять формальний характер, лише створюючи додаткові підстави для притягнення роботодавця до відповідальності за їх порушення без будь-яких позитивних наслідків для безпеки в цілому та потерпілих працівників зокрема.

При цьому роботодавці замість розробки та реалізації власної безпекової політики вимушені витратити ресурси на виконання неефективних положень нормативних актів, що з іншого боку дає їм підстави формально уникати

відповідальності за наслідки нещасних випадків, посилаючись на дотримання таких формальних положень.

Об'єктивна необхідність модернізації державної політики в сфері безпеки працівників посилюється зобов'язаннями України в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони щодо імплементації рамкової Директиви Ради 89/391/ЄЕС та цілої низки асоційованих з нею європейських директив у сфері безпеки працівників, зокрема Директиви Ради № 89/654/ЄЕС від 30.11.1989 року про мінімальні вимоги стосовно безпеки і охорони здоров'я на робочому місці; Директива Ради № 92/85/ЄЕС від 19.10.1992 про встановлення заходів із заохочення поліпшення безпеки та гігієни праці вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, чи годувальниць; Директива Ради Європейського Союзу № 94/33/ЄС від 22.06.1994 року про захист працюючої молоді.

3. Основні положення проекту акта

Проектом акта пропонується запровадити нову національну систему запобігання виробничим ризикам, засновану на принципах оцінювання, контролю ризиків та управління ними, які є базовими для побудови подібних систем у розвинених країнах Європи та світу.

Послідовна ієрархія цих принципів визначена Директивою Ради № 89/391/ЄЕС та передбачає:

- запобігання ризикам;
- оцінювання ризиків, яких не можна уникнути;
- усунення джерел ризиків;
- адаптація умов праці до працівника, особливо під час облаштування робочих місць, вибору виробничого обладнання, методів роботи;
- адаптація до технічного прогресу;
- заміна устаткування підвищеної небезпеки на безпечне або менш небезпечне;
- розроблення узгодженої загальної політики запобігання виробничим ризикам, що охоплює техніку, організацію праці, умови праці, соціальні відносини та вплив чинників, пов'язаних з виробничим середовищем;
- надання заходам колективного захисту пріоритету перед заходами індивідуального захисту, що використовуються працівником;
- належне навчання та інструктаж працівників.

Тож на противагу існуючій системі, запропоновані проектом акту підходи передбачають організацію системи безпеки і здоров'я працівників за "проактивним" принципом запобіжних дій.

Зміна принципів побудови системи передбачає, в тому числі, і зміну об'єкту впливу державної політики: з нинішніх "безпека праці" або "охорона праці" – на європейський "безпека працівника". Ключовим завданням політики

має стати не встановлення вимог до процесу організації безпеки, але до результативності цього процесу – досягнення повного усунення або мінімізації ризиків для життя і здоров'я працівника.

Проектом акту передбачається запровадження за європейським прикладом системи мінімальних вимог щодо безпеки та здоров'я працівників, та регулярне здійснення роботодавцем оцінювання ризиків, які можуть виникнути на конкретному робочому місці, розробки і впровадження заходів щодо їх мінімізації або усунення.

Також проект акта передбачає визначення на рівні закону ключових термінів та понять в цій сфері, які на сьогодні відсутні, зокрема поняття інциденту, професійного ризику, оцінювання ризиків, робочого місця, шкідливих та небезпечних професійних факторів, аудиту системи безпеки та здоров'я працівників, експертної організації; представники працівників і багато інших.

Аналіз матеріалів розслідування нещасних випадків на виробництві свідчать, що більшість заходів, спрямованих на запобігання нещасним випадкам, полягає у проведенні позапланових інструктажів з питань охорони праці. Такий однотипний підхід, який не спрямований на усунення причин настання нещасних випадків, призводить до їх повторення та не сприяє їх запобіганню. Тому проект акта спрямований на підвищення ефективності процедур розслідування нещасних випадків, професійних захворювань та аварій. Також проектом акта передбачається запровадження інформування компетентних органів про всі нещасні випадки, та ведення роботодавцем обліку всіх інцидентів, які потенційно могли привести до нещасного випадку.

Модернізація систем безпеки та здоров'я працівників вимагатиме також зміни традиційних підходів до мотивації правильних дій з організації безпеки.

Тому проектом акта, поряд з існуючою адміністративною та кримінальною відповідальністю, передбачається можливість покладення за рішенням суду на роботодавця матеріальної відповідальності за нанесення шкоди життю та здоров'ю працівника внаслідок недостатніх та/або неефективних заходів, вжитих роботодавцем. У такому разі роботодавець відшкодуватиме Фонду соціального страхування витрати, понесені ним на виплати та послуги, передбачені законодавством про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві.

Проектом акта також передбачається обов'язкове страхування відповідальності експертних організацій при укладанні договору про надання послуг в сфері безпеки та здоров'я працівників. Таким чином передбачається підвищити якість таких послуг та ступінь безпеки працівників.

Також проектом акта встановлюють обов'язки роботодавців щодо забезпечення безпеки та здоров'я окремих категорій працівників особливих категорій працівників (працівниць, які нещодавно народили, та працівниць, які годують грудьми; працівників, які не досягли 18-тирічного віку; працівників з

інвалідністю), і передбачається обов'язок забезпечувати посилену увагу до захисту генетичного спадку працівників.

Важливим напрямком змін є запровадження на рівні закону обов'язку щодо включення до стандартів освіти при здобутті повної загальної середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої і післядипломної освіти вимог до обов'язкових компетентностей здобувача освіти в сфері безпеки та здоров'я працівників.

Окрема увага приділена підтримці державою наукових досліджень в сфері безпеки та здоров'я працівників та визначення на державному рівні необхідності їх організації та фінансування.

Проектом акта деталізовано повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері державного контролю за додержанням законодавства про працю (інспекції праці), а також законодавчо врегульовано, що сфера безпеки та здоров'я працівників є складовою законодавства про працю. Запропоновані проектом акта норми дозволять привести національні норми щодо функціонування інспекції праці у відповідність до положень Конвенцій Міжнародної організації праці № 81 та № 129, що також є одним із зобов'язань в межах Угоди Україна-ЄС.

Передбачена проектом акта імплементація Директиви Ради 89/391/ЄЕС є логічним та послідовним продовженням обраного курсу наближення законодавства України до законодавства ЄС та сприятиме, зокрема:

- підвищенню рівня захисту життя та здоров'я працівників;
- підвищенню відповідальності роботодавців за створення належних умов праці та безпечного робочого середовища;
- спрощенню законодавства у сфері безпеки та здоров'я працівників, зменшенню адміністративного і регуляторного навантаження на роботодавця;
- запровадженню механізмів покращення умов безпеки працівників та відповідних економічних стимулів;
- посиленню чесної конкуренції, розширенню доступу українських підприємств до міжнародного ринку та підвищенню їхньої конкурентоспроможності на цьому ринку;
- поступовій імплементації норм законодавства Європейського Союзу в національне законодавство.

4. Правові аспекти

Основним нормативно-правовим актом, що регулює відносини у цій сфері є Конституція України.

Проект акта розроблено на виконання пункту 2 Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 року № 989-р, пункту 145 плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 № 276-р та пункту 55 Плану законопроектної роботи Верховної Ради

України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація проекту акта не потребуватиме додаткових видатків з державного бюджету чи інших фінансових витрат, та здійснюватиметься за рахунок використання наявних матеріально-технічних та інших ресурсів відповідно до Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 989-р від 12 грудня 2018 р.

6. Позиція заінтересованих сторін

Проект акта стосується питань соціально-трудової сфери та потребує погодження Спільним представницьким органом репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні, Спільним представницьким органом сторони роботодавців на національному рівні, Конфедерацією роботодавців України та Фондом соціального страхування.

Проект акта стосується прав осіб з інвалідністю та потребує погодження з Всеукраїнським громадським об'єднанням “Національна асамблея людей з інвалідністю України”.

Проект акта не потребує погодження з регіонами, оскільки не стосується питання розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Проект акта не стосується сфери наукової та науково-технічної діяльності та не потребує направлення на розгляд до Наукового комітету Національної ради України з питань розвитку науки і технологій.

Проект акта не стосується функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад.

7. Оцінка відповідності

У проекті акта положення стосуються зобов'язань України в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони щодо імплементації рамкової Директиви Ради 89/391/ЄЕС.

У проекті акта відсутні положення, що:

стосуються прав та свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод;

впливають на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

містять ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень,

пов'язаних з корупцією;

містять ознаки дискримінації.

Проект акта буде надіслано до Національного агентства з питань запобігання корупції для проведення антикорупційної експертизи.

8. Прогноз результатів

Реалізація проекту акта матиме вплив на ключові інтереси суб'єктів господарювання та працівників.

Реалізація проекту акта не впливатиме на ринкове середовище, розвиток регіонів, підвищення чи зниження спроможності територіальних громад, ринок праці, рівень зайнятості населення, громадське здоров'я, екологію та навколишнє середовище, обсяг природних ресурсів, рівень забруднення атмосферного повітря, води, земель, зокрема забруднення утвореними відходами, інші суспільні відносини.

Проект акта не стосується державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення.

Вплив на інтереси заінтересованих сторін:

Заінтересована сторона	Вплив реалізації акта на заінтересовану сторону	Пояснення очікуваного впливу
Суб'єкти господарювання	Створення безпечних умов праці. Позитивний вплив на економічну ефективність виробництва, інвестиційний клімат	Запровадження за європейським прикладом системи мінімальних вимог щодо безпеки та здоров'я працівників, та регулярне здійснення роботодавцем оцінювання ризиків, які можуть виникнути на конкретному робочому місці, розробки і впровадження заходів щодо їх мінімізації або усунення.
Працівники	Створення безпечних умов праці.	Підвищення рівня захисту життя та здоров'я працівників. Підвищення відповідальності роботодавців за створення належних умов праці та безпечного робочого середовища.

**Перший віце-прем'єр-міністр України –
Міністр економіки України**
_____ 2021 р.

Олексій ЛЮБЧЕНКО