

**М. О. ДЕЙ. ПРОБЛЕМИ ГАРМОНІЗАЦІЇ ВІТЧИЗНЯНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА З ОХОРОНИ ПРАЦІ З ПРАВОВОЮ СИСТЕМОЮ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Розкриваються проблеми охорони праці на сучасному етапі розвитку та становлення українського законодавства, а саме під час обговорення проекту Трудового кодексу України. Визначено поняття «гармонізація» у взаємовідносинах з Європейським Союзом.

Ключові слова: охорона праці, гармонізація, Європейський Союз, умови праці, безпека праці.

Раскрываются проблемы труда на современном этапе развития и становления украинского законодательства, а именно во время обсуждения проекта Трудового кодекса Украины. Обозначено понятие «гармонизация» во взаимоотношениях с Европейским Союзом.

Ключевые слова: охрана труда, гармонизация, адаптация, условия труда, Европейский Союз.

Current issues of the Ukrainian labour market, its legislative base, especially the project of the Labour code of Ukraine, are considered. The notion «harmonization» in the relations with the European Union is defined

Key words: labour protection, harmonization, adaptation, the European Union, labour (working) conditions.

Актуальність теми дослідження обумовлена тим що інтеграція України в Європейський простір є одним із основних пріоритетів зовнішньої політики. Ключовим елементом успішної інтеграції України до ЄС є досягнення певного рівня узгодженості законодавства нашої країни з правовими нормами Євросоюзу. Зближення українського законодавства з сучасною Європейською системою права забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави в рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах-членах ЄС, а також створить необхідні передумови для отримання Україною статусу асоційованого члена Євросоюзу, що є головним зовнішньополітичним пріоритетом України в середньостроковому вимірі.

На сьогодні Україна належить до тих держав, які через різні причини ще «не залучені» до числа реальних претендентів на членство в ЄС. Однак ця обставина може, незважаючи на її парадоксальність, зробити проблему гармонізації українського законодавства ще більш актуальною. Це зумовлюється необхідність довести членам європейського співтовариства реальну готовність України прийняти європейські правові стандарти й таким чином значно зміцнити позиції Європейського Союзу на своїй території, однієї з найбільших держав колишнього СРСР.

Проаналізований стан наближення українського законодавства до правової системи ЄС дозволяє виявити ті проблеми, що постали перед Україною, і запропонувати підходи до підвищення ефективності цього процесу. Україна, на жаль, перебуває ще далеко від Європейських стандартів правової регламентації. Багато-

гранність Європейського правового поля, його комплексний характер наочно свідчать про труднощі на шляху узгодження національного законодавства із загальноєвропейським. Формування правового поля держави є тривалим соціальним процесом, що органічно пов'язаний зі змінами в усіх інших сферах життя суспільства. Штучно прискорити цей процес неможливо, але потрібно створити йому режим найбільшого сприяння.

Стан охорони праці в Україні потребує докорінних змін. Особливе занепокоєння викликає високий рівень виробничого травматизму та професійних захворювань. Численні порушення трудових прав громадян, гарантованих Конституцією України, становлять реальну загрозу соціально-політичній стабільності суспільства. Найгострішими проблемами у сфері праці є недотримання мінімальних соціальних гарантій, тіньова зайнятість, несвоєчасна виплата заробітної плати, неналежний стан охорони праці, безпеки охорони здоров'я працівників, порушення законодавства про працю щодо дітей та жінок. Це є однією із вагомих причин бідності, значної трудової міграції населення за кордон, високого рівня виробничого травматизму та професійної захворюваності, поглиблення демографічної кризи та погіршення якості трудового потенціалу держави.

Значним лихом для українського трудового законодавства є прогалини та колізії, що створюють реальну загрозу розладу налагодженої роками системи охорони праці. Вищевикладене і обумовлює актуальність та практичну значимість проведеного дослідження.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали праці українських і російських вчених у сфері трудового права, теорії держави та права: М.Г. Александрова, С.С. Алексєєва, В.С. Андрєєва, М.Й. Бару, Я.І. Безуглої, Н.Б. Болотіної, П.А. Бушенка, В.С. Венедіктова, Г.С. Гончарової, В.Я. Гоца, В.В. Жернакова, П.І. Жигалкіна, М.І. Іншина, Р.І. Кондратьєва, В.В. Лазор, Л.І. Лазор, А.Р. Мацюка, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, В.І. Прокопенка, О.І. Процєвського, В.Г. Ротаня, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, І.І. Шамшиної, В.І. Щербини, О.М. Ярошенка та інших.

Мета дослідження полягає в тому, що за допомогою комплексного підходу розкрити основні проблеми і особливості формування поняття гармонізації національного законодавства з правовою системою Європейського Союзу, у сфері охорони праці; визначити місце та особливості розвитку європейської інтеграції України та вплив на формування положень проекту Трудового кодексу України.

Останнім часом, згідно із офіційною державною статистичною звітністю, щорічно на виробництві травмується понад 20 тис. працівників, тисячі з яких стають інвалідами внаслідок трудового каліцтва; смертельно травмується понад 1,2 тис. працівників, понад 6 тис. працівників зазнають професійних захворювань.

При цьому в країні відсутній об'єктивний облік нещасних випадків на виробництві, що підтверджується розбіжностями у відповідній звітності органів державної статистики, охорони праці та Фонду державного соціального страхування від нещасних випадків на виробництві¹.

Причому з кожним роком дедалі чіткіше проявляється тенденція необґрунтованих звинувачень потерпілих у допущенні ними порушень законодавства з охорони праці.

Наприклад, лише у 2009 році, згідно з державною статистикою, сталося майже 21,2 тис. нещасних випадків на виробництві, в тому числі 989 із смертельними наслідками. Водночас понад 7 тис. нещасних випадків, в тому числі 887 із смер-

тельними наслідками, що сталися на виробництві, не пов'язані з виробництвом. При цьому державним наглядом за охороною праці було охоплено лише 112,3 тис. офіційно зареєстрованих підприємств.

Відтак в Україні на кожні 20 врахованих нещасних випадків, а по деяких галузях і регіонах на кожні 10–15 припадає один випадок зі смертельним наслідком, тоді як у Західній Європі один смертельний випадок припадає на 800–1300 випадків тимчасової втрати працездатності.

Внаслідок вищезазначених порушень нівелюється картина реального рівня травматизму, що не дає можливості намітити конкретні реальні заходи щодо його зниження. А з іншого боку позбавляє потерпілого та його родину будь-якого соціального захисту і підтримки.

Чисельність працюючих в умовах, які не відповідають санітарно-гігієнічним нормам, у 2009 році становила понад 1,6 млн. осіб або більше чверті облікової кількості штатних працівників.

На відшкодування заподіяної шкоди, медичну, професійну та соціальну реабілітацію потерпілих на виробництві Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві щороку спрямовується близько двох млрд. грн., сотні мільйонів гривень спрямовуються на ліквідацію наслідків виробничих аварій та оплату пільг і компенсацій працівникам за роботу у важких та шкідливих умовах праці.

Втрати робочого часу у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності внаслідок виробничого травматизму складають понад один мільйон людино-днів щорічно.

Такий стан справ у сфері соціально-трудових відносин, охорони, умов і безпеки праці значною мірою спричинений тим, що безпрецедентна за масштабами і темпами реформа, яка здійснюється в усіх галузях економіки країни, не супроводжується комплексним підходом до управління охороною праці, нагляду та контролю за додержанням законодавства про охорону, умови та безпеку праці, що вимагається ратифікованими Україною 8 вересня 2004 року конвенціями Міжнародної організації праці № 81 1947 року про інспекцію праці в промисловості й торгівлі та № 129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві².

У результаті цього найголовніші складові безпеки праці зазнали значної руйнації. Практично втрачена галузева система управління охороною праці. Не налагоджена ні комплексна система управління охороною праці на державному рівні, ні відповідна система на регіональному рівні. Не діє ні нормативне, ні кадрове, ні в повному обсязі фінансове забезпечення охорони праці. Ефективна діяльність служб охорони праці на підприємствах є швидше винятком ніж нормою. Здебільшого на підприємствах діє зворотній принцип – цілковите ігнорування питань охорони, умов і безпеки праці.

Наступною проблемою, на якій потрібно наголосити є те, що нині в Україні спеціально уповноважені органи та інспекції контролюють додержання законодавства про працю та охорону праці, функціонують у складі декількох центральних органів виконавчої влади. Чисельність персоналу кожного окремого органу, що здійснює відповідне управління та нагляд, не відповідає міжнародним стандартам аналогічних інспекцій у країнах ЄС, що не дає можливості налагодити систематичний, регулярний державний нагляд та охопити максимальну кількість суб'єктів підприємницької діяльності, тобто забезпечити належне виконання відповідними наглядовими органами функціональних повноважень щодо реалізації державної політики у цій сфері.

Зокрема, при «подвійному» або паралельному функціонуванні Держгірпромнагляду і Держнаглядпраці з теперішніми функціональними повноваженнями практично неможливо налагодити ефективну координацію їх роботи та співробітництво. Натомість мають місце конкуренція та збитки, зумовлені дублюванням контрольних-наглядних функцій та неефективним використанням людських і матеріальних ресурсів (яких і так обмаль). Контрольними перевітками охоплюється менш ніж 10 % зареєстрованих суб'єктів підприємницької діяльності щорічно, а в сільській місцевості ще менше. При цьому часто інспектори з різних служб надають несумісні консультації з питань охорони праці або виявляють байдужість до питань, які не підпадають під їх вузькі повноваження³.

Через необхідність концентрації зусиль, обмежених фінансових і кадрових ресурсів на промислового та гірничого нагляду Держгірпромнагляд не у змозі приділити належну увагу питанням комплексного управління, нормативно-правового забезпечення охорони праці, координації та контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Як результат, цей напрям діяльності перебуває у кризовому стані.

У зв'язку з цим виникла нагальна необхідність кардинального реформування системи державного нагляду за додержанням законодавства про працю та державного управління охороною праці в Україні.

Для цього необхідно перерозподілити функції з питань державного нагляду та комплексного управління у сфері охорони праці між Державним комітетом промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду та Мінпраці. Для забезпечення реалізації відповідних функцій доцільно перетворити Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю, що діє у складі Мінпраці, в центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом Державну інспекцію праці України, спрямування та координація діяльності якої має здійснюватися через Міністра праці та соціальної політики України.

Це дозволить створити єдину інтегровану управлінську та наглядову систему у сфері праці, здатну підвищити оперативність і, передусім, ефективність діяльності щодо запобігання порушенням законодавства про працю, зростанню рівня аварійності, виробничого травматизму та професійної захворюваності, з одного боку, а з іншого забезпечити поступове наближення цієї системи у відповідність до вимог конвенцій МОП.

Згідно із результатами аналізу стану адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, проведеного Державним департаментом з питань адаптації законодавства Мін'юсту, з 32 відповідних Директив ЄС положення лише 8-ох повністю враховано в законодавстві України про охорону праці, положення 23- враховано частково, а положення однієї – не враховано. Ступінь адаптації законодавства у сфері «охорона праці» за напрямками «умови праці», «безпека робочого місця та обладнання», «охорона праці окремих груп працівників» оцінюється як середній, а за напрямками «охорона праці працівників окремих видів діяльності» та «особливі ризики» – як низький⁴.

В Європейському Союзі правовідносини, що належать до сфери правового регулювання охорони праці, регулюються:

– Договором про функціонування Європейського Союзу (назва змінена у відповідності із Договором про реформу Європейського Союзу), (Official Journal C 325 24.12.2002);

– Договором про реформу Європейського Союзу від 13 грудня 2007р. (набуває чинності з 01 січня 2010р.), (Official Journal C 306 17.12.2007);

– Директивою Ради від 12 червня 1989 року № 89/391/ЄЕС щодо впровадження заходів для заохочення вдосконалень у сфері безпеки і захисту здоров'я працівників під час роботи (Official Journal L 183, 29.06.1989, P. 1) (далі – Директива 89/391/ЄЕС), та ін.

Разом з цим, необхідно зазначити, що в Європейському Союзі правові засади щодо повноважень спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади з державного управління та нагляду за охороною праці встановлюються на рівні національного законодавства держав-членів ЄС⁵.

З огляду на те, що Україна взяла на себе зобов'язання щодо адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, у процесі цієї роботи слід якнайширше використати досвід країн ЄС у сфері інспекції праці, у переважній більшості з яких функціональні повноваження щодо охорони, умов і безпеки праці об'єднані в одну інспекційну систему під спрямуванням і координацією Мініпраці відповідно до конвенцій МОП.

З набранням чинності Угоди про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами і Україною у березні 1998р. (далі УПС) були створені належні умови для гармонізації українського законодавства з правом Європейського Союзу.

В Угоді про партнерство та співробітництво між Україною і ЄС не подано визначення поняття «гармонізація». Угода оперує кількома термінами: «зближення» (статті 51, 76), «адаптація» (статті 53, 77), «наближення» (стаття 60), «встановлення еквівалентних норм» (стаття 67).

Той факт, що УПС оперує різними термінами, викликав дискусії серед українських науковців та практиків з метою з'ясування відмінностей між ними щодо змісту і доцільності їх використання. Найвність розбіжностей у цьому питанні є об'єктивним явищем, викликаним тим, що, «ні у міжнародно-правовій теорії, ні в сучасній правотворчій практиці до останнього часу не приділялося належної уваги теорії гармонізації законодавства, з'ясуванню базових понять та підходів, хоча прикладні аспекти гармонізації законодавства є одними з найбільш актуальних і широко досліджуваних у зарубіжній правовій теорії, особливо в сучасному праві ЄС.

Переважна більшість українських юристів, які досліджували це питання, застосовує термін «гармонізація». Зміст цього терміна фахівцями визначається по-різному: як загальноживане – приведення у відповідність, узгодження; як процес приведення внутрішнього законодавства України у відповідність до норм ратифікованих Верховною Радою України міжнародних договорів; як запозичення досвіду інших країн при розробці національного законодавства; як обов'язкове приведення національного законодавства у відповідність до рішень об'єднання держав, до яких ці держави входять (ЄС) тощо.

Термін «апроксимація» використовувала Суддя Конституційного суду С. Станік, яка в різні роки обіймала також посади міністра юстиції України та представника України в Раді Європи: «Настав час ґрунтовно підійти до запровадження апроксимації (наближення) права, законодавчих актів України до правової системи Європейського Союзу»⁶.

На думку В. Муравйова, термін «гармонізація» найадекватніше характеризує мету цього процесу: узгодити національні норми таким чином, щоб в обох випадках вони створювали однакові правові умови для діяльності суб'єктів господарю-

вання в межах спільного ринку⁷. На це слушно вказує й Н. Малишева, яка пише: «Гармонізація, заявлена як цільова настанова правотворчого процесу, повинна «вмикати» певні механізми отримання найвищого ступеня узгодженості та сумісності систем, які гармонізуються»⁸.

В офіційних документах України дуже часто використовується термін «адаптація». Відповідно до положень Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу (затверджена Указом Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 року № 515/98), «адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із суцільною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави у рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах – членах ЄС.

Адаптація законодавства України передбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами і охоплює трудове законодавство, законодавство про охорону праці, охорону життя та здоров'я, а також інші галузі, визначені Угодою про партнерство та співробітництво».

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року) визначає адаптацію законодавства як «процес приведення нормативно-правових актів України у відповідність із *acquis communautaire*». Виходячи із вищевикладеного, можна дати наступні визначення:

«*Правова адаптація* – процес розроблення та прийняття нормативно-правових актів та створення умов для їх належного впровадження та застосування з метою поступового досягнення повної відповідності права України із *acquis communautaire*».

«*Гармонізація* – процес приведення законодавства у відповідність з певною правовою моделлю, визначеною актами законодавства Європейського Союзу»⁹.

Продовжуючи курс євроінтеграції, Україна сьогодні веде переговори щодо укладення нового договору з Європейським Союзом, який замінить Угоду про партнерство та співробітництво і виведе двосторонні відносини між Україною та ЄС на якісно новий рівень.

Гармонізація національного законодавства до норм Європейського Союзу, дозволить нашій державі створити єдину інтегровану управлінську та наглядову систему у сфері праці, яка буде здатна забезпечити реалізацію основних принципів державної політики України в галузі охорони праці та посилити захищеність трудових прав і гарантій працівників на основі підвищення ефективності діяльності органів державного нагляду та управління у сфері охорони, умов та безпеки праці, підвищити оперативність і, передусім, ефективність діяльності щодо запобігання порушенням законодавства про працю, зростанню рівня аварійності, виробничого травматизму та професійної захворюваності.

1. Кушель Г.Д. Гармонізація законодавства: досвід держав-членів ЄС і країн Східної та Центральної Європи // Український правовий часопис. – 2003. – Вип. 2(7). – С. 33.
2. Целень А. Адаптація польського права до європейського права – засади, інституції і процедури // Польський референдум і новий устрій Європейського дому: Уроки для України. – Варшава: Фонд «Демократичні ініціативи» (Київ) та Інститут громадських

справ, 2004. – С. 87. **3.** *Муравйов В.І.* Гармонізація законодавства як феномен європейської інтеграції // Український правовий часопис. – 2003. – Вип. 2(7). – С. 18. **4.** *Центр порівняльного та європейського права* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ecllc.gov.ua/new/html/ukr/7/aproximation_program_ukr.html **5.** *Європейський Союз: основи політики, інституційного устрою та права: Навч. посіб.* // Пер. з нім. – К.: Заповіт, 2001. – 243 с. **6.** *Станік С.Р.* Деякі проблеми запровадження апроксимації національного законодавства України до законодавства Європейського Союзу // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом. – К., 1998. – 30 с. **7.** *Муравйов В.І.* Способи зближення законодавства України та права Європейського Союзу // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом. – К., 1998. – С. 139. **8.** *Малишева Н.Р.* Теоретичні аспекти гармонізації національного законодавства з міжнародним правом // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом. – К., 1998. – С. 95. **9.** *Європейський Союз: основи політики, інституційного устрою та права: Навч. посіб.* // Пер. з нім. – 245 с.