

УДК 331.45

Стасюк В.М. DOI 10.36910/6775-2313-5352-2021-19-21

Луцький національний технічний університет, м. Луцьк, Україна

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ СЕРЕДОВИЩЕ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ВПЛИВ НА БЕЗПЕКУ ВИРОБНИЦТВА

Від якості інституціонального середовища цивільної безпеки (насамперед, вагомої її складової – охорони праці) істотно залежить безпека виробничих процесів. Мало того, оскільки безпека праці є вагомим соціальним складником національної безпеки держави, то досконалість нормативно-правового забезпечення охорони праці також є дуже важливим фактором і в цьому сенсі. У статті наведені узагальнені результати досліджень законодавчого та нормативного забезпечення охорони праці як складника інституціонального середовища цивільної безпеки, показано його недосконалість. Виконано критичний аналіз окремих позицій Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні. Оцінено відповідність Рекомендацій щодо побудови, впровадження та вдосконалення системи управління охороною праці законодавству Європейського Союзу. Надано рекомендації щодо імплементації норм європейського законодавства у сфері охорони здоров'я та безпеки праці. Доведено доцільність збереження багатьох норм вітчизняного законодавства зі сфери цивільної безпеки як таких, що забезпечують належний рівень безпеки виробництва. Доведено, що без достатньої кількості фахівців із цивільної безпеки ефективна імплементація норм європейського законодавства неможлива.

Ключові слова: нормативно-правова база, охорона праці, цивільна безпека, безпека праці, європейське законодавство.

Постановка проблеми. Від досконалості нормативно-правового забезпечення охорони праці істотно залежить рівень безпеки виробництва. А оскільки охорона праці є одним із найважливіших складників цивільної безпеки (нарівні з пожежною безпекою, техногенною безпекою та цивільним захистом), то можна стверджувати, що від якості інституціонального середовища цивільної безпеки у цілому в більшій або меншій мірі залежить безпека будь-яких виробничих процесів. Тому дослідження інституціонального середовища цивільної безпеки з метою його удосконалення є актуальним науковим і прикладним завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед значного числа опублікованих протягом останнього часу наукових робіт, присвячених розглядуванню у статті питанням, особливої уваги заслуговують роботи [1-3]. Виконані у них аналітичні дослідження та запропоновані за їх результатами заходи безсумнівно потрібно втілювати у життя. Однак найбільша увага приділена проблемам охорони та безпеки праці, в той час як станом на сьогоднішній день в умовах економічної нестабільності в державі та в розрізі подій на Сході України на наш погляд варто піддавати якомога глибшому аналізу інституціональне середовище цивільної безпеки в цілому, прагнучи поліпшити його якість та відповідність вартим цього нормам європейського законодавства. Це, зокрема, один із ефективних шляхів, підвищення безпеки виробничих процесів.

Формулювання цілей статті. Виконати загальний аналіз стану та якості нормативно-правового забезпечення охорони праці як одного із найвагоміших складників інституціонального середовища цивільної безпеки, довести важливість та необхідність підготовки достатньої кількості фахівців із цивільної безпеки та охорони праці для забезпечення покращення якості інституціонального середовища цивільної безпеки, виконати критичний аналіз доцільності імплементації всіх норм європейського законодавства охорони здоров'я і безпеки праці.

Результати досліджень. Під інституціональним середовищем цивільної безпеки варто розуміти, насамперед, нормативно-правове забезпечення охорони праці, цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, а також значну кількість різноманітних інститутів, які втілюють державну політику у кожній із перерахованих сфер у життя. Хотілося б, перш за все, акцентувати увагу на якості нормативно-правового забезпечення, від якої істотно залежить ефективність діяльності у кожній зі сфер.

Наприклад, в охороні праці. Законодавча та нормативна бази повинні бути однозначними та зрозумілими кожному працівнику. Чого не скажеш про них у сфері охорони праці, особливо через надзвичайно велику громіздкість, часте неспівпадання формулювання термінів (при однаковій їх суті), тавтологію тощо. На недосконалість нормативно-правового у сфері охорони праці наголошується, зокрема, у «Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні» [4]. Це досить важливо, адже вона «... визначає принципи, основні напрями та завдання побудови системи організації безпеки та гігієни праці в Україні на основі ризикоорієнтованого підходу для забезпечення впровадження стандартів Європейського Союзу» [4].

Зокрема, акцентується увага на наявності занадто великої кількості нормативно-правових актів із безпеки та гігієни праці, що гальмує процес оперативного внесення відповідних змін у нормативно-правову базу з охорони праці одночасно із запровадженням нових технологій і змінами в економіці держави у цілому: «Жорстка регламентація правил виконання робіт і використання машин і механізмів призвела до накопичення значного обсягу нормативно-правових актів з безпеки та гігієни праці і не дає можливості оперативно та своєчасно реагувати на швидкий розвиток технологій та економіки і характеризується неефективним використанням ресурсів» [4].

Крім того, часті посилання практично в кожному законодавчому та нормативному акті на інші документи значно ускладнюють швидке та ефективно користування ними навіть досвідченим фахівцям у сфері охорони праці. А як тоді швидко та якісно розробити інструкцію з охорони праці звичайному інженеру з охорони праці (у випадку необхідності), якому через гострий брак часу не до відслідковування частих змін у законодавчій та нормативній базі? Ніби звичайна річ – інструкція, а насправді саме від її досконалості та дотримання усіх перерахованих у ній вимог залежить життя і здоров'я працівників, рівень травматизму та професійної захворюваності на підприємстві, безпека виробництва в цілому тощо.

Тому марно серед основних напрямів реформування системи управління охороною праці в Україні згідно вищезазначеної концепції зазначається анулювання застарілих законодавчих і нормативних вимог, які досить часто мають суперечливий характер, сучасними положеннями за прогресивними європейськими зразками (аналогами): «... удосконалення законодавства з безпеки та гігієни праці з одночасним підвищенням рівня безпеки та гігієни праці працівників, яке включатиме:

- усунення дублюючих, застарілих і суперечливих положень законодавства, приведення його у відповідність з міжнародними нормами Європейського Союзу з безпеки та гігієни праці;
- прийняття загального закону, який слугуватиме правовою базою національної системи запобігання виробничим ризикам і заохочення до створення безпечних і здорових умов праці, визначить загальні функції, основні обов'язки та права всіх заінтересованих сторін у зазначеній сфері (держави, працівників, роботодавців, представницьких об'єднань працівників і роботодавців, інших суб'єктів) стосовно безпеки та гігієни праці...» [4].

Тобто це дозволяє зробити висновок, що на найвищому державному рівні є розуміння того, що нормативно-правове забезпечення охорони праці як вагомого складника цивільної безпеки терміново потрібно оновлювати, орієнтуючись на норми європейського законодавства у цій сфері. А це покращення якості інституціонального середовища цивільної безпеки (нехай лише в сфері нормативно-правового забезпечення охорони праці), спрямоване в кінцевому рахунку на поліпшення безпеки виробництва, зменшення травматизму, профзахворюваності тощо.

Щодо гармонізації норм вітчизняного законодавства у сфері охорони праці з відповідними положеннями Європейського Союзу, то варто відзначити, що станом на сьогоднішній день в Україні чинні Рекомендації щодо побудови, впровадження та вдосконалення системи управління охороною праці (далі – СУОП), затверджені головою Держгірпромнагляду 07.02. 2008 р. Хоча вони складені з урахуванням тенденцій ризикоорієнтованого підходу, однак рівень їх гармонізації із європейським законодавством не дуже високий. Автор роботи [1] зазначає, що «... більшість положень цих Рекомендацій щодо порядку побудови, впровадження та вдосконалення СУОП не гармонізовані з положеннями прогресивного Міжнародного стандарту 2018-03-12 ISO 45001 «Системи менеджменту охорони здоров'я й безпеки праці – Вимоги та рекомендації по застосуванню» (далі – Стандарт ISO 45001). Стандарт ISO 45001 – це збірник найсучасніших світових вимог до охорони здоров'я і безпеки праці, які були зібрані з передового досвіду Міжнародної організації праці та всіх

існуючих до цього норм і стандартів. Тому роботодавець, що працює за вимогами цього стандарту, має можливість: знизити рівень травматизму і професійних захворювань; зменшити витрати на лікарняні і страхові виплати; підвищити лояльність співробітників, що зменшить плинність кадрів і підвищить продуктивність праці; зміцнити імідж компанії; бути готовим до перевірок контролюючих органів, що зменшує можливість отримання штрафів. Також наявність сертифікату ISO 45001 може бути як вимога щодо його участі в тендері. Отже, сьогодні роботодавці можуть пройти лише платну сертифікацію за цим стандартом. Ця послуга залишається недоступною для малого і середнього бізнесу, тому, на наш погляд, держава в особі Держпраці повинна в цьому випадку дати можливість їм розвиватися за кращим стандартом, гармонізуючи положення Рекомендацій щодо побудови, впровадження та вдосконалення системи управління охороною праці зі Стандартом ISO 45001» [1].

Положення, які стосуються співробітництва між владними структурами, працівниками та роботодавцями у сфері охорони праці у вітчизняній нормативно-правовій базі явно застаріли. Недосконалий також механізм розслідування нещасних випадків на виробництві. На цих позиціях акцентує увагу Чернега Р.Т. у публікації [2]. Він зазначає, що для сфери охорони праці властиві як застарілість правового забезпечення співпраці між органами публічної влади, роботодавцями та працівниками, так і прогалини у нормативно-правовій базі щодо розслідування нещасних випадків на виробництві. Крім того, автор наголошує, що не забезпечується дотримання принципу рівності процесуальних прав працівників і роботодавців у процесі розслідування нещасних випадків на виробництві [2].

Чернега Р.Т. наголошує також на відсутності імплементації прогресивних міжнародних стандартів у сфері охорони праці, невідповідності їм норм вітчизняного законодавства, зокрема в частині обов'язків роботодавця:

- «Невідповідність національного законодавства щодо охорони праці європейським та міжнародним стандартам:

- використання різної термінології;
- відсутність імплементації міжнародних стандартів ISO 14000 та OHSAS 18001:2007;
- різний обсяг обов'язків роботодавця за міжнародним та національним законодавством щодо охорони праці» [2].

Не приділяється також належна увага рекомендаціям та заохоченням:

- «Відсутність розвитку правового забезпечення втілення таких повноважень органів державної влади, які відповідно до ст. 30 Закону України «Про охорону праці» наділені компетенцією у сфері охорони праці, як рекомендація та заохочення» [2].

Крім того, немаловажним є той факт, що у різноманітні галузі промисловості України надходить виробниче обладнання, устаткування, машини, механізми тощо зарубіжного виробництва, досвіду безпечної експлуатації яких або зовсім небагато, або немає зовсім. Хоча законом України «Про охорону праці» [5] передбачено, що «Технологічні процеси, машини, механізми, устаткування, транспортні засоби, хімічні речовини і їх сполуки та інша небезпечна продукція, придбані за кордоном, допускаються в експлуатацію (до застосування) лише за умови проведення експертизи на відповідність їх нормативно-правовим актам з охорони праці, що чинні на території України» [5], однак чи завжди якісна зазначена експертиза, чи досконалий механізм її проведення і чи мають відповідну підготовку фахівці, які її здійснюють? Питання залишаються відкритими особливо ще в тому сенсі, що заклади вищої освіти нашої держави щороку готують все меншу кількість фахівців із цивільної безпеки та охорони праці, які таку експертизу можуть проводити на належному рівні.

Водночас саме ці фахівці спроможні втілювати у життя задекларовану у вищезазначеній концепції національну систему запобігання виробничим ризикам. Запровадження такої системи вбачається концепцією чи не основним шляхом і способом вирішення назрілих проблем у системі управління охороною праці, а створення її здійснюється з метою «... забезпечення ефективної реалізації права працівників на безпечні та здорові умови праці» [4]. Згідно концепції: «Запровадження національної системи запобігання виробничим ризикам, заснованої на принципах усунення небезпек, оцінюванні, контролі ризиків та управлінні ними, є головним механізмом, що застосовується багатьма країнами світу для ефективного і дієвого заохочення до створення безпечних і здорових умов праці як на державному, регіональному, галузевому і місцевому рівні, так і на рівні окремого підприємства і робочого місця. Така система повинна

формуватися відповідно до послідовної ієрархії визначених Директивою Ради [№ 89/391/ЄЕС](#) таких загальних принципів:

- запобігання ризикам;
- оцінювання ризиків, яких не можна уникнути;
- усунення джерел ризиків...» [4].

Адже згідно «Стандарту вищої освіти України за спеціальністю 263 «Цивільна безпека» галузі знань 26 «Цивільна безпека» для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти», введеного в дію наказом Міністерства освіти і науки України від 29.10. 2018 р. № 1170 [6], інтегральною компетенцією, властивою для фахівця з цивільної безпеки бакалаврського рівня, має бути: «Здатність розв'язувати складні спеціалізовані задачі та проблеми, що характеризуються комплексністю та невизначеністю умов, під час практичної діяльності або у процесі навчання, яка передбачає застосування теорій та методів проведення моніторингу, запобігання виникненню аварій, надзвичайних ситуацій, нещасним випадкам (на виробництві) і професійним захворюванням, оцінювання їх можливих наслідків та їх ліквідування» [6], а серед спеціальних (фахових) компетентностей:

- «К16. Здатність до оцінювання ризиків виникнення та впливу надзвичайних ситуацій на об'єктах суб'єкта господарювання та ризиків у сфері безпеки праці» [6];
- «К18. Здатність до аналізу й оцінювання потенційної небезпеки об'єктів, технологічних процесів та виробничого устаткування для людини й навколишнього середовища» [6];
- «К20. Здатність обґрунтовувати та розробляти заходи, спрямовані на запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення безпечної праці та запобігання виникненню нещасних випадків і професійних захворювань» [6].

Про спроможність таких фахівців втілювати в життя не лише завдання вищезгаданої концепції, а й інших програмних документів у сфері охорони праці, техногенної безпеки тощо свідчать також і передбачені «Стандартом вищої освіти України за спеціальністю 263 «Цивільна безпека» галузі знань 26 «Цивільна безпека» [6] для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти» надзвичайно вагомими результатами навчання, серед яких:

- «РН07. Обирати оптимальні заходи і засоби, спрямовані на зменшення професійного ризику, захист населення, запобігання надзвичайним ситуаціям» [6];
- «РН14. Ідентифікувати небезпеки та можливі їх джерела, оцінювати ймовірність виникнення небезпечних подій та їх наслідки» [6].

Тобто забезпечення виробництв та інститутів цивільної безпеки фахівцями з цивільної безпеки, спроможними вести ефективну та результативну діяльність, зокрема і спрямовану на запровадження в цій галузі ризикоорієнтованого підходу, керуючись Директивою Ради [№ 89/391/ЄЕС](#) та іншими подібними програмними документами, дозволить істотно покращити якість інституціонального середовища цивільної безпеки, зокрема і в царині охорони праці.

Необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення з охорони праці як складника інституційного середовища цивільної безпеки важливе та необхідне також із тих позицій, що безпека праці є соціальною складовою національної безпеки України (що особливо важливо в контексті інтеграції України в європейське співтовариство). Аналізуючи безпеку праці в такому контексті, Пасічник В.М. акцентує увагу на жорсткіших вимогах (в окремих випадках) вітчизняного законодавства порівняно з міжнародним, не досконалості нормативно-правового забезпечення з охорони праці з тих позицій, що «... наявний масив нормативно-правових актів у сфері охорони та безпеки праці часто суперечить положенням раніше прийнятих нормативних актів, містить акти і норми, що формально не діють через наявність прогалин і неузгоджених положень» [3].

Автор аргументовано доводить, що безпека праці є важливим соціальним складником національної безпеки України: «Національна безпека є складним багатоаспектним явищем, що поєднує воєнну, соціальну, економічну, політичну, інформаційну та екологічну складові. З огляду на вищезазначене, безпека праці є важливою соціальною складовою національної безпеки, оскільки вона передбачає вжиття необхідних заходів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі праці та недопущення нещасних випадків у майбутньому. Від забезпечення безпеки праці значною мірою залежить забезпечення суспільної стабільності й задоволення українських національних інтересів» [3]. Крім того, у публікації зазначається, що у нормативно-правових актах права та обов'язки органів державного

нагляду різняться між собою, що є ще одним із недоліків вітчизняного нормативно-правового забезпечення у галузі охорони праці.

Результати проведених Пасічником В.М. досліджень, наведених у публікації [3], по суті, служать ще одним підтвердженням необхідності мати досконале інституційне забезпечення як сфери охорони праці, так і цивільної безпеки в цілому. Воно повинне забезпечувати високу ефективність діяльності інститутів цивільної безпеки, до яких також відносяться вищезгадані органи державного нагляду. Адже в кінцевому рахунку це знаходить своє відображення на рівні національної безпеки нашої держави.

Водночас, імплементуючи норми європейського законодавства, не варто нехтувати прогресивними положеннями нашого, вітчизняного, багаторічний досвід використання яких підтвердив їх високу ефективність. Крім того, обов'язково потрібно враховувати особливості нашого суспільства, «перехідний період» у якому затягнувся на десятки років. Не все, що працює в Європі, дасть позитивні результати у нас. Чи мало прийнято прогресивних законів у нашій державі на сьогоднішній день? Але скільки з них «працюють»? Тому, щоб не опинитися у такій ситуації і в охороні праці, до імплементации потрібно підходити виважено, глибоко та досконало аналізуючи кожну норму, перш ніж дати їй шанс опинитися у вітчизняному законодавстві. Потрібно імплементувати не повністю весь документ, всю директиву тощо, а лише ті позиції, які можуть дати позитивний результат, враховуючи надзвичайно складні процеси в економіці та суспільстві. Імплементувати не для «галочки», не для демонстрації псевдозмін перед європейською співдружністю, а для користі, дійсно переслідуючи благородну мету зменшення травматизму, професійної захворюваності, аварійності тощо.

Висновок. Інституціональне середовище цивільної безпеки істотно впливає на безпеку виробничих процесів (в контексті охорони праці). Однак станом на сьогоднішній день воно вимагає істотного покращення. Одним із ефективних шляхів такого покращення є імплементация прогресивних норм європейського законодавства, що вже неодноразово декларувалося державою. Однак створенням лише нормативно-правової бази на кшталт європейської із запозиченням із неї значної кількості норм може на дати сподіваного результату. Адже українське суспільство істотно відрізняється від розвинутих європейських держав – політичні та економічні процеси у ньому нестабільні, культура виробництва далеко не найвищому рівні, підходи до охорони праці/цивільної безпеки бажають бути кращими. Тому імплементувати потрібно виважено, кожну норму потрібно глибоко аналізувати на предмет можливості її адаптації у нашому суспільстві.

Крім того, якими б досконалими не були європейські норми і які б благородні цілі вони не переслідували – без достатньої кількості якісно підготовлених фахівців із цивільної безпеки їх впровадження буде або поверхневим (яке не забезпечить отримання очікуваних результатів), або взагалі фіктивним. А для цього потрібна відповідні підходи на найвищому державному рівні.

Інформаційні джерела

1. Козлов О.С. Деякі проблеми забезпечення конституційного права на належні, безпечні і здорові умови праці у світлі концепції правового аутопоезису. – Південноукраїнський правничий часопис. № 1. 2021. С. 127 – 132. DOI <https://doi.org/10.32850/sulj.2021.1.22>.
2. Чернега Р.Т. Практичні проблеми у сфері правового забезпечення охорони праці в Україні. – Соціальне право. № 2. 2019. С. 93 – 101.
3. Пасічник В.М. Безпека праці як соціальна складова національної безпеки України в контексті європейської інтеграції: нормативно-правовий аспект. – Науковий вісник. – № 1(27). 2021. DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239238. ORCID: 0000-0002-2447-2374. URL: <file:///C:/Users/836D~1/AppData/Local/Temp/239238-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-551116-1-10-20210915.pdf> (дата звернення: 21.10. 2021).
4. Концепція реформування системи управління охороною праці в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 р. №989-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.09. 2021).
5. Про охорону праці: Закон України від 14.10. 1992 р. № 2695-XII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 49. – С. 669.

6. Стандарт вищої освіти України за спеціальністю 263 «Цивільна безпека» галузі знань 26 «Цивільна безпека» для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти», ведений в дію наказом Міністерства освіти і науки України від 29.10. 2018 р. № 1170.

Стасюк В.М.

Луцкий национальный технический университет, г. Луцк, Украина

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА ГРАЖДАНСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ВЛИЯНИЕ НА БЕЗОПАСНОСТЬ ПРОИЗВОДСТВА

От качества институциональной среды гражданской безопасности (прежде всего, весомой ее составляющей – охраны труда) существенно зависит безопасность производственных процессов. Мало того, поскольку безопасность труда является важной социальной составляющей национальной безопасности государства, то совершенство нормативно-правового обеспечения охраны труда также является очень важным фактором и в этом смысле. В статье приводятся обобщенные результаты исследований законодательного и нормативного обеспечения охраны труда как составляющей институциональной среды гражданской безопасности, показано его несовершенство. Выполнен критический анализ отдельных позиций Концепции реформирования системы управления охраной труда в Украине. Оценено соответствие Рекомендаций по построению, внедрению и совершенствованию системы управления охраной труда законодательству Европейского Союза. Даны рекомендации по имплементации норм европейского законодательства в сфере здравоохранения и безопасности труда. Доказано целесообразным оставить без изменений многие нормы отечественного законодательства из сферы гражданской безопасности, поскольку они обеспечивают надлежащий уровень безопасности производства. Доказано, что без достаточного количества специалистов гражданской безопасности эффективная имплементация норм европейского законодательства невозможна.

Ключевые слова: *нормативно-правовая база, охрана труда, гражданская безопасность, безопасность труда, европейское законодательство.*

Stasiuk V.M.

Lutsk National Technical University, Lutsk, Ukraine

INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF CIVIL SECURITY: IMPACT ON PRODUCTION SAFETY

The safety of production processes significantly depends on the quality of the institutional environment of civil security (first of all, its important component - labor protection). Moreover, since occupational safety is an important social component of the national security of the state, the perfection of regulatory and legal support for labor protection is also a very important factor in this sense. The article presents the generalized results of researches of legislative and normative maintenance of labor protection as a component of the institutional environment of civil security and shows its imperfection. It has been performed a critical analysis of certain positions of the Concept of reform of the labor protection management system in Ukraine. It has been also assessed the compliance of the Recommendations on the construction, implementation and improvement of the labor protection management system with the legislation of the European Union. Recommendations for the implementation of European legislation in the field of health and occupational safety have been provided. It has been demonstrated the expediency of preserving many norms of domestic legislation in the field of civil security as those that ensure an adequate level of industrial safety. It has been proved that without a sufficient number of civil security specialists effective implementation of European legislation is impossible.

Keywords: *regulatory and legal framework, labor protection, civil security, occupational safety, European legislation.*