

повністю контролюваною, оскільки люди можуть поводитися несподіваним, раніше невивченим чином. Поза сумнівом, усе це наклало відбиток і на аналіз політики, який, як наукова дисципліна, вийшов із галузі соціальних наук.

Подальших наукових досліджень потребує відповідність аналізу державної політики сучасним викликам, що стоять перед ним.

Література:

1. *Burke E.* Reflections on the Revolution in France / E. Burke. – Oxford : Oxford University Press, 1993. – P. 8-9.
2. *Desrosières A.* The part in relation to the whole? How to generalise. A prehistory of representative sampling / A. Desrosières. – Cambridge : Cambridge University Press, 1991. – P. 217.
3. *Manicas P.* The social science disciplines: The American model / P. Manicas. – Cambridge : Cambridge University Press, 1991. – P. 45–71.
4. *Rothblatt S.* The Revolution of the Dons. Cambridge and society in Victorian England / S. Rothblatt. – Cambridge : Cambridge University Press, 1981.
5. *Rueschemeyer D.* The Verein für Sozialpolitik and the Fabian Society: a study in the sociology of policy-relevant knowledge / D. Rueschemeyer, R. Rossem. – Princeton and New York: Princeton University Press and Russell Sage Foundation, 1996. – P. 62–65.
6. *Schäfer U.* Historische Nationalökonomie und Sozialstatistik als Gesellschaftswissenschaften / U. Schäfer. – Wien: Böhlau, 1971. – P. 286.
7. *Wagner P.* A History and Theory of the Social Sciences / P. Wagner. – London : Sage, 2001.
8. *Wagner P.* Social sciences and modern states / P. Wagner, B. Wittrock, H. Wollmann. – Cambridge : Cambridge University Press, 1991. – P. 28–85.
9. *Wittrock B.* Social knowledge and public policy: Eight models of interaction / B. Wittrock. – Vienna : European Centre for Social Welfare Training and Research, 1985. – P. 89–109.
10. *Wittrock B.* Social science and the building of the early welfare state / B. Wittrock, P. Wagner. – Princeton, NJ and New York: Princeton University Press and Russell Sage Foundation, 1996. – P. 90–113.
11. *Zimmermann B.* Nation / B. Zimmermann, P. Wagner. – Frankfurt/M : Campus, 2003.

Надійшла до редколегії 17.06.2015 р.

УДК 351.83

О. М. Шацула,

здобувач кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків

ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ

Досліджено процеси становлення та розвитку європейської політики охорони праці. Розглянуто особливості європейського законодавства у сфері охорони праці та механізми узгодження та реалізації положень загальноєвропейських нормативних актів на рівні держав-членів ЄС.

Ключові слова: охорона праці та здоров'я працівників, європейська соціальна політика, Європейська соціальна хартія, гармонізація європейського законодавства, «м'які» методи.

O. M. Shashula,

*Postgraduate student of Staff management Political Science
and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv*

EU POLICY ON OCCUPATIONAL SAFETY

The article is devoted to the study of European occupational safety and health policy establishment and development process. The analysis of European regulation features as well as mechanisms of their harmonization and implementation at EU member states level is done.

Key words: occupational safety and health, European social policy, European social charter, European regulations harmonization, “soft” methods.

Політика ЄС у сфері охорони праці пройшла складний і довгий шлях формування. У перших договорах про створення Європейського Співтовариства соціальним питанням, у тому числі проблемам охорони праці, належної уваги приділено не було. Після набуття чинності Договором про Європейське Економічне Співтовариство (Римський договір, 1957 р.) було розпочато гармонізацію трудового законодавства щодо статусу робітників-мігрантів, що поставило на порядок денний питання щодо узгодження відповідного соціального законодавства держав-членів ЄЕС. Низка європейських інституцій і профспілок виступили з ініціативою щодо конкретизації повноважень Співтовариства і держав-членів у сфері соціальної політики. У результаті Європейською Комісією було реалізовано комплексні наукові дослідження щодо можливості гармонізації механізмів правового регулювання у сфері соціального страхування, на основі яких було підготовлено та винесено на розгляд держав-членів відповідні пропозиції рекомендаційного характеру. Слід однак наголосити, що вказані пропозиції далеко не відразу знайшли підтримку серед урядів європейських країн, а до розгляду проблем соціальної політики у ЄЕС повернулися лише після врегулювання кризи 1964–1966 рр.

У результаті було прийняте компромісне рішення – на основі пропозицій Європейської Комісії розроблялась Робоча програма з соціальної політики Співтовариства, з подальшим її, яка передбачала детальне дослідження видатків на соціальне забезпечення та соціальний захист і порівняльний аналіз основних правових понять у сфері національного регулювання соціального страхування.

Проблеми державного регулювання у сфері охорони праці досліджували такі вітчизняні науковці як Г. Атаманчук, В. Гарашук, В. Жернаков, В. Костилов, Т. Маматова, М. Осійчук, Н. Нижник, О. Полінець, В. Собченко, О. Сушинський, Г. Чанишева, В. Шестак та ін.

Грунтовному розгляду європейських стандартів у сфері охорони праці присвячені праці В. Венедіктова, В. Грохольського, М. Іншина, М. Клемпарського, Н. Лук'янченка, К. Мельник, О. Мовчан, А. Молчанова, М. Маковецького, Є. Суїменка, М. Дейлі, В. Роїка, У. Бека та ін.

Незважаючи на наявність численних публікацій, присвячених аналізу проблем, що існують у галузі охорони праці, дослідженню європейського досвіду формування та реалізації політики охорони праці було приділено недостатньо уваги, що обумовлює необхідність подальших наукових досліджень.

Метою статті є дослідження системи охорони праці як складової політики у сфері соціального захисту.

Особливої гостроти потреба в єдиній концепції соціального забезпечення і захисту населення, зокрема робочої сили, мігруючої в межах території Європейського Співтовариства, набула у зв'язку з проблемами соціального плану (соціальний захист і забезпечення робітників-мігрантів та членів їх сімей; гарантії вільного пересування робочої сили, укладення трудових та колективних договорів, масове звільнення працівників, заборона дискримінації за ознакою громадянства, а також за статевою ознакою та ін.), які стосувалися не лише правових відносин, що регулювалися на рівні ЄЕС, але справляли значний вплив на національне трудове й соціальне законодавство держав-членів.

Однак у 60-х рр. XX ст. на рівні Європейського Співтовариства так і не було сформульовано єдиної концепції щодо врегулювання соціальних аспектів європейської інтеграції. Відсутність такої концепції пов'язують із двома чинниками: надмірно чутливою реакцією населення держав-членів ЄС на зміни соціального законодавства та відмінностями у системах соціального страхування держав-членів і, як наслідок, різним рівнем соціального забезпечення та захисту населення.

Як вже зазначалося, досягнення високого рівня соціального захисту не належало до пріоритетних завдань ЄЕС. Але вже в 70-х рр. Європейська Комісія у своєму політичному дискурсі починає вживати поняття «Соціальний Союз», наголошуючи, що «...соціальна політика Співтовариства є реалізацією першої фази будівництва Європейського Соціального Союзу...» [4]. Конкретизуючи об'єкти соціальної політики Співтовариства, Європейська Комісія наголошувала на необхідності правової регламентації відносин зайнятості, становища жінок та сезонних робітників, охорони здоров'я, статусу категорій осіб, котрі потребують соціальної підтримки, співробітництва національних установ у сфері праці та посилення соціального діалогу.

Необхідність гармонізації законодавства країн-членів ЄС у сфері охорони праці як один із вагомих чинників формування спільної економічної політики пов'язують зі зростанням ролі транснаціональних корпорацій та виникаючих на цьому тлі проблем соціального забезпечення і захисту населення; а також із взаємним впливом соціального та трудового законодавства на виробництво товарів і послуг, на конкурентоспроможність продукції. У 70-х рр. увагу до цих проблем було привернуто у зв'язку з масовими звільненнями у ФРН та сусідніх державах-членах ЄС, де існувала різна правова регламентація відповідних заходів. Наслідком цих подій стала гармонізація процедури масових звільнень шляхом затвердження на рівні Співтовариства директиви 75/129 про захист працівників при масових звільненнях.

З метою формування соціальної політики на рівні Європейського Співтовариства, а отже, її правового забезпечення особливо у сфері трудового права та соціального захисту, важливу роль відіграла Паризька зустріч керівників держав та урядів країн-членів ЄС у 1972 р. Підсумком Паризького саміту стало досягнення згоди щодо необхідності формування єдиної соціальної політики Європейського Співтовариства. Відповідне консенсусне рішення було відображене

у декларації Ради ЄС, де зокрема зазначалося, що соціальна політика Співтовариства повинна спрямовуватись на виконання власних завдань і слугувати орієнтиром для соціальної політики держав-членів.

Соціальні завдання Європейського Співтовариства було детально викладено у відповідних положеннях Маастрихтського договору (далі – ДЕС) [5]. Так, предметом соціальної політики Європейського Співтовариства стало сприяння співробітництву між державами-членами щодо поліпшення та узгодження умов життя і праці робітників (ст. 117), співробітництво із соціальних питань (ст. 118), затвердження мінімальних стандартів і покращання умов праці (ст. 118a), діалог між соціальними партнерами (ст. 118b), однакова оплата праці для чоловіків та жінок (ст. 119), оплачувана відпустка (ст. 120), створення Європейського Соціального Фонду (ст.ст. 123-125), що передбачало узгодження правового забезпечення відносин у сфері соціальної політики Європейського Співтовариства.

30 жовтня 1989 р. за пропозицією Європейської Комісії та після консультацій з Економічним і Соціальним Комітетом та Європейським Парламентом Рада ЄС приймає «Хартію Співтовариства про основні соціальні права працівників» [1], яка стала першою спробою міждержавного співробітництва з питань соціального забезпечення і захисту населення на рівні Європейського Співтовариства. У Хартії були закріплені право на вільне пересування працівників в межах території Європейського Співтовариства, право вільного вибору професії, право на поліпшення умов життя та праці, право на соціальне забезпечення, свободу асоціацій та переговорів, право на професійну освіту, на заборону дискримінації за статевою ознакою у трудових і соціально-забезпечувальних відносинах, право на інформацію та консультації, право на охорону здоров'я та гігієну праці, право на соціальний захист дітей, непрацездатних та літніх осіб тощо. Відповідальність за належну імплементацію було покладено на держави-члени, Раду ЄС, Європейську Комісію та інші офіційні органи ЄС у межах їхніх повноважень.

Текст Маастрихтського договору, що набув чинності в 1993 р., включав у себе «Протокол про соціальну політику» [3] разом з «Договором про соціальну політику» [так само]. Слід зазначити, що обидва документи є складовою європейського права, однак «Протокол про соціальну політику» віднесено до первинного права, а «Договір про соціальну політику» є міжнародним договором, підписаним одинадцятьма державами-членами, що зумовлює його особливий статус у системі права ЄС.

«Протокол про соціальну політику» уповноважив одинадцять держав-членів ЄС, за винятком Великобританії, використовувати органи, механізми та процедури Європейського Співтовариства задля вирішення спільних проблем у сфері соціальної політики. Однак слід наголосити, що у випадку колізії між нормативно-правовими актами Ради з імплементації Протоколу та основними засадами права ЄС перевагу матимуть норми права Співтовариства. «Протокол про соціальну політику» слугував додатковим джерелом активізації спільної соціальної політики ЄС (за винятком Великобританії), формування її правового забезпечення на рівні Європейського Співтовариства.

Схожі положення містить і «Договір про соціальну політику» (далі – Договір). У ст. 1 Договору предметом співробітництва між державами-членами та

Європейським Співтовариством було визначено підвищення рівня зайнятості, покращання умов життя та праці, надання належного соціального захисту, сприяння діалогу між адміністрацією підприємств та працівниками, боротьбу із соціальним відчуженням. Крім того, на Європейську Комісію покладалось зобов'язання щодо заохочення країн-членів до співробітництва у сфері соціальної політики (ст. 5), а самі держави-члени мали забезпечувати дотримання принципу заборони дискримінації у сфері оплати праці (ст. 6) [2]. На підставі Договору держави-члени уповноважувались на використання інституційної системи Європейського Співтовариства задля досягнення мети міждержавного співробітництва у сфері соціальної політики.

Значну увагу в Договорі приділено також проблемам співпраці між адміністрацією та працівниками підприємств. Так, ст. 4 Договору передбачає можливість договірного врегулювання відносин між адміністрацією та працівниками, зокрема шляхом укладання колективних угод на рівні ЄС.

Імплементація таких угод згідно з Договором здійснюється двома шляхами: з використанням відповідних національних механізмів і практик; або ж, у разі якщо угода стосується об'єктів, визначених у ст. 2 Договору, шляхом затвердження Радою ЄС за відповідною пропозицією Європейської Комісії.

Здійснений в межах дослідження аналіз, продемонстрував, що в політичних заявах керівництва ЄС стосовно напрямів майбутнього розвитку європейського законодавства наголошується на тому, що воно повинно стати менш складним та більш послідовним. Крім того, з огляду на значну роль, що відіграють підприємства малого та середнього бізнесу в розвитку економіки всіх країн-членів ЄС, створюючи більшу частину робочих місць, законодавство ЄС повинне сприяти зміцненню їхніх позицій, а не послаблювати за рахунок введення додаткових законодавчих обмежень.

Відповідна тенденція розповсюджується й на законодавство у сфері охорони праці. Так, більшість зобов'язань щодо забезпечення належного рівня охорони праці покладається на соціальних партнерів (роботодавців та працівників). Подальшого розвитку набуває практика т. з. впливу «на відстані», тобто уряд лише формує загальні правила, залишаючи деталі на розсуд соціальних партнерів. Це означає, що всі сторони соціального діалогу (держава, роботодавці, працівники) залучаються у процес створення і впровадження нового законодавства.

Так, з метою контролю умов праці використовуються такі інструменти, як колективні угоди й переговори між роботодавцями та працівниками. Крім того, наголошується на поступовому обмеженні ролі уряду та експертів у процесі прийняття рішень. Уряд визначає загальні нормативно-правові рамки, а експерти надають рекомендації роботодавцям і працівникам, необхідні останнім для самостійного прийняття рішень.

Останнім часом Європейська Комісія перенесла свої основні зусилля з розробки вторинного законодавства на створення механізмів його практичної реалізації. Повсякчас більшого розповсюдження набуває практика застосування неюридичних, головним чином, економічних заходів щодо стимулювання розвитку охорони праці. Зростає роль держави у інформаційному забезпеченні, організації підготовки та навчання з питань охорони праці.

У більшості країн ЄС положення рамкової директиви включено до одного національного закону, що деталізується у відповідних нормативно-правових актах, технічних нормативах та стандартах, що регулюють конкретні аспекти умов праці (рівень шуму на робочому місці, наявність вінілхлоридних мономерів, свинцю, азбесту, фізичних і біологічних речовин на виробництві тощо). Інші нормативно-правові акти розглядають такі питання, як робота з устаткуванням високого або низького тиску, електрика, безпека на будівельних майданчиках, підйомниках та ін. Крім того, деякі колективні трудові угоди також в значній мірі регулюють питання охорони праці.

Незважаючи на специфіку кожної національної законодавчої системи, можна виділити низку загальних особливостей, притаманних законодавчим актам з питань охорони праці практично всіх країн-членів ЄС. Національна законодавча система країн ЄС визначає обов'язки працівників і роботодавців. Так, до завдань роботодавців віднесено управління ризиками на підприємстві: здійснення системної профілактики ризиків та їх оцінки, усунення першопричин виникнення ризиків, реалізація заходів з адаптації робочого місця до потреб працівників, планування та організація запобіжних заходів, проведення регулярних інструктажів з питань безпеки праці тощо. До обов'язків роботодавця також належить інформування, консультування та навчання персоналу.

Попередні й періодичні медичні обстеження працівників є добровільними, окрім випадків передбачених законодавством щодо окремих галузей та професійної діяльності, пов'язаної з використанням специфічного обладнання або небезпечних речовин.

З метою реалізації професійної діяльності з управління ризиками на підприємстві роботодавець призначає відповідальних з числа працівників або залучає сторонніх фахівців-експертів у відповідній галузі.

До прав працівників зокрема віднесено: проходження навчання, одержання інформації та консультацій з питань, пов'язаних з безпекою праці тощо. Крім того, працівники мають право відмовитись від роботи, виконання якої пов'язане з недопустимими ризиками.

У значній частині відповідних законодавчих актів країн ЄС передбачено право працівників обирати представників з питань охорони праці. Кількість представників визначається залежно від чисельності працівників компанії. До числа питань, віднесених до їхньої компетенції, віднесено співробітництво з проблем охорони праці, проведення консультацій з керівництвом компанії, проведення інспекцій робочих місць разом з інспекторами праці під час відповідних перевірок тощо.

Працівники мають право брати участь у роботі Ради або Комітету з охорони праці. Відповідний комітет формується з представників і фахівців з безпеки праці, призначених роботодавцями на всіх підприємствах і компаніях з чисельністю працівників понад 50 осіб. Серед основних питань, що входять до компетенції цих органів, участь у розробці планів з охорони праці, сприяння ініціативам у сфері безпеки праці, надання офіційної інформації з означених питань тощо.

Крім того, працівники мають низку обов'язків. Серед них: ініціювання та участь у профілактичних заходах, дотримання правил та техніки безпеки, піклування про власну безпеку, належне використання інструментів, обладнання та індивідуальних захисних

засобів. Працівники повинні інформувати роботодавця про будь-яку небезпечну ситуацію, співпрацювати з адміністрацією й роботодавцем тощо. У разі невиконання працівниками своїх обов'язків на них можуть накладатися різного роду санкції.

За останні роки в законодавчих актах багатьох країн ЄС було змінено систему покарань, зокрема збільшено розмір штрафів та введено інші більш жорсткі санкції (тимчасове або остаточне закриття компанії, заборона на одержання державних контрактів тощо), для підприємств, визнаних винними у правопорушеннях, пов'язаних з безпекою праці.

Створення ефективної системи охорони праці потребує узгоджених дій на всіх рівнях. Організація охорони праці на національному рівні може бути ефективною лише тоді, коли всі сторони, що беруть участь відповідному процесі, відкриті для співробітництва та подолання бюрократичних перешкод. У більшості європейських країн працівники та їхні організації здійснюють значний вплив на процес охорони праці, починаючи з питань розробки законодавства й закінчуючи практичною реалізацією його положень на робочих місцях. Тому саме співробітництво між роботодавцем і працівниками є основою створення сприятливих умов праці.

Загальноєвропейська політика охорони праці формується за рахунок затвердження відповідних нормативно-правових актів (директив ЄС), що мають рекомендаційний характер, та визначають засадничі принципи, яким повинно відповідати законодавство держав-членів ЄС. При цьому форми, методи та строки практичної реалізації відповідних положень залишаються на розсуд самих держав. Такий «м'який» (англ. soft) підхід дозволяє створити загальноєвропейський правовий простір, зберігши особливості та традиції кожної національної законодавчої системи.

Безумовно, проблеми охорони праці на європейському рівні не вирішуються за рахунок простого перенесення вимог європейських директив до положень національного законодавства. Реальне покращання умов та підвищення безпеки праці досягається шляхом розвитку механізмів соціального партнерства на всіх рівнях від загальноєвропейського до локального. Лише за активної участі всіх суб'єктів охорони праці: держави, роботодавця та працівника можливе налагодження дійсно ефективних систем охорони праці.

Література:

1. Європейська соціальна хартія (переглянута) : Міжнародний документ від 03.05.1996 р. № ETS N 163, Хартія [Електронний ресурс] / Рада Європи. – Страсбург. – 1996. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
2. Forster N. EC Legislation 2001/2002, 1997/1998 / N. Forster. – London : Blackstone's Presse, 2002. – 587 p.
3. Geary Michael J. Enlarging the European Union: The Commission Seeking Influence, 1961-1973 / Michael J. Geary. – Palgrave Macmillan. – 2013. – 272 p.
4. On the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies : Council Directive 75/129/EEC of 17 February 1975 [Electronic resource] / European Council. – 1975. – Access Mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31975L0129>.
5. Treaty of Maastricht on European Union [Electronic resource] / European Union. – 1992. – Access Mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:xy0026>.

Надійшла до редколегії 19.10.2015 р.