

**ВИСНОВОК**  
**щодо проекту Закону України**  
**«Про безпеку та здоров'я працівників на роботі»**  
**(реєстр. № 10147)**

За дорученням Голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О. та відповідно до статті 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», частини третьої статті 93 Регламенту Верховної Ради України Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів на засіданні 14 червня 2024 року (протокол № 184) розглянув проект Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» (реєстр. № 10147 від 13.10.2023), поданий Кабінетом Міністрів України.

Проект Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» (реєстр. № 10147 від 13.10.2023) включено до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік.

Відповідно до пояснювальної записки метою проекту Закону є формування нової національної системи запобігання професійним ризикам шляхом впровадження на законодавчому рівні ризикоорієнтованого підходу у сфері організації безпеки та здоров'я працівників, а також імплементації положень Директиви Ради 89/391/ЄЕС від 12.06.1989 про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі.

Проектом Закону пропонується запровадити нову національну систему запобігання виробничим ризикам, засновану на принципах оцінювання, контролю ризиків та управління ними. Зміна принципів побудови системи передбачає перехід від нинішніх «безпека праці» або «охорона праці» – на європейський «безпека працівника». Ключовим завданням політики має стати не встановлення вимог до процесу організації безпеки, а до результативності цього процесу – досягнення повного усунення або мінімізації ризиків для життя і здоров'я працівника.

Також законопроектом передбачається визначити на рівні закону ключові терміни та поняття в цій сфері, зокрема поняття «атестація робочих місць/зон», «аудит системи управління безпекою та здоров'ям працівників на роботі», «безпека та здоров'я працівників на роботі», «безпечні умови праці», «вагітна працівниця», «інцидент», «культура безпеки», «небезпека», «нічний працівник»,

«оцінювання професійних ризиків», «працівник», «професійний ризик», «роботодавець», «робоче місце», «управління професійними ризиками» тощо.

Разом з тим пропонується встановити відповідне нормативно-правове регулювання, зокрема, щодо державної політики у сфері безпеки та здоров'я працівників на роботі; організації роботодавцем функціонування системи управління безпекою і здоров'ям працівників на роботі; прав та обов'язків роботодавців та працівників; безпеки та здоров'я окремих категорій працівників; державних заходів щодо сприяння, контролю та забезпечення дотримання законодавства про безпеку та здоров'я працівників на роботі; відповідальності у сфері безпеки та здоров'я працівників на роботі.

Водночас розділом VIII «Прикінцеві та перехідні положення» проекту пропонується Закон України «Про охорону праці» визнати таким, що втратив чинність та внести зміни до Кодексу законів про працю України, Кодексу України про надра, Гірничого закону України і законів України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про систему громадського здоров'я», «Про об'єкти підвищеної небезпеки», «Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності».

Комітет в цілому підтримує законодавчі ініціативи, спрямовані на впровадження основоположних стандартів та вимог у сфері організації безпеки та здоров'я працівників, передбачених міжнародним правом та правом Європейського Союзу.

Водночас, ряд положень законопроекту потребують доопрацювання з огляду на наступне.

Національне агентство з питань запобігання корупції за результатами проведення антикорупційної експертизи проекту Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» ідентифікувало у його положеннях корупціогенні фактори, зокрема:

**I. Нечітка, з порушенням принципу юридичної визначеності, регламентація прав, обов'язків чи відповідальності фізичних (юридичних) осіб у будь-якій сфері правового регулювання**

1. У ч. 1 ст. 32 проекту Закону пропонується встановити, що з метою забезпечення належного застосування законодавства про безпеку та здоров'я працівників на роботі *державні інспектори праці* для забезпечення відповідних правових норм з безпеки та здоров'я працівників на роботі *мають право проводити інспекційні відвідування* згідно із законодавством про працю.

Однак у проекті Закону відсутнє визначення такого поняття, як «інспекційне відвідування».

Відсутнє таке визначення й у міжнародних договорах, зокрема у Конвенції Міжнародної організації праці № 81 1947 року про інспекцію праці у

промисловості й торгівлі, ратифікованій Законом України від 08.09.2004 № 1985-IV, та Конвенції Міжнародної організації праці № 129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві, ратифікованій Законом України від 08.09.2004 № 1986-IV.

Крім того, у проекті Закону відсутні положення, які б встановлювали *підстави та спосіб* проведення інспекційного відвідування, *строки* його проведення, а також інформація про те, чи є інспекційне відвідування *плановим (позаплановим) заходом державного контролю* і чи поширюють на інспекційне відвідування вимоги Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» органи державного нагляду (контролю) та їх посадові особи під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) *зобов'язані дотримуватися встановлених законом принципів, вимог та порядку* здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

2. У ч. 3 ст. 32 проекту Закону зазначено, що державний інспектор праці, *грунтуючись на повному, всебічному та об'єктивному* вивченні всіх обставин, виявлених у ході відвідування, *за власним переконанням* вирішує питання: пропонувати застосовувати *штрафні санкції* або ж надавати роботодавцю *поради чи рекомендації*.

Однак у проекті Закону відсутні будь-які чіткі критерії, які б урегульовували питання застосування тих чи інших заходів впливу.

Указана невизначеність у частині обґрунтованості та доведеності підстав для застосування того чи іншого заходу впливу може призвести до вчинення державними інспекторами праці тиску на суб'єктів господарювання з метою отримання незаконної вигоди та створити умови для виникнення корупційних ризиків.

Крім того, у проекті Закону не визначено процедури надання державним інспектором праці *порад чи рекомендацій*, зокрема їх документальної фіксації, що підтверджувало б наявність порушень (недоліків), які потребують усунення.

Додатково зауважуємо, що слово «порада» не містить жодного змістовного навантаження з правової (юридичної) точки зору, а тому не може бути використане в законодавчому акті.

На думку Національного агентства з питань запобігання корупції, наявність таких положень призведе до неоднакового їх застосування різними уповноваженими особами під час практичної реалізації законодавчого акта, оскільки вони позбавлені юридичної визначеності та послідовності, а також не визначають конкретних правових наслідків для суб'єктів правозастосування.

3. Відповідно до пропонованої редакції ч.ч. 2, 3 ст. 33 проекту Закону з метою отримання технічної інформації та консультацій щодо підвищення рівня безпеки та здоров'я працівників на роботі *роботодавці* також *можуть звертатися із проханням про проведення аналізу стану застосування законодавства про безпеку та здоров'я працівників на роботі.*

*Аналіз стану застосування законодавства про безпеку та здоров'я працівників на роботі проводиться безоплатно посадовими особами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про працю, з урахуванням пріоритетів та наявних ресурсів.*

При цьому *висновки та рекомендації*, отримані роботодавцем за результатами аналізу стану застосування законодавства про безпеку та здоров'я працівників на роботі, *є обов'язковими до виконання роботодавцем* і в разі неусунення їх у строк зазначений у висновках та рекомендаціях роботодавця *має бути притягнутий* до відповідальності за порушення законодавства про безпеку та здоров'я працівників на роботі (ч.ч. 5, 6 ст. 33 проекту Закону).

Зі змісту зазначеного вбачається, що фактично у цьому випадку йдеться про проведення *позапланового заходу* державного нагляду (контролю), за результатами якого може бути прийнято те чи інше рішення.

Також проектом Закону пропонується встановити, що *Порядок* проведення аналізу стану застосування законодавства про безпеку та здоров'я працівників на роботі *визначатиме* центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки та здоров'я працівників на роботі (Держпраці) (ч. 4 ст. 33 проекту Закону).

При цьому зауважуємо, що відповідно до ч. 4 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» *виключно законами встановлюються спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю).*

Крім того, відповідно до ч. 6 ст. 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» заходи контролю здійснюються органами державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення у встановленому *цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах* та міжнародними договорами.

Однак у проекті Закону відсутні будь-які особливості чи положення, які б урегулювали порушені питання.

## **II. Використання правових конструкцій оціночного характеру та слів, які допускають невичерпність регулювання**

1. У ч. 2 ст. 32 проекту Закону зазначено, що, окрім визначених законодавством про працю повноважень, державні інспектори праці з метою

усунення недоліків, виявлених під час інспекційного відвідування, які вони вважають такими, що загрожують здоров'ю чи життю працівників, мають право в межах компетенції вимагати внесення протягом визначеного розумного строку до конструкції споруди, робочого місця/зони, робочого обладнання таких змін, які необхідні для забезпечення дотримання норм законодавства про безпеку та здоров'я працівників на роботі.

Використання правових конструкцій оціночного характеру «які вони вважають», «розумний термін», «таких змін, які необхідні» є корупціогенним фактором, оскільки допускає прийняття упереджених та суб'єктивних управлінських рішень.

**III. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або особи, уповноваженої на виконання функцій держави місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення**

У ч. 4 ст. 35 проекту Закону пропонується визначити види порушень та встановити розміри штрафів за їх вчинення.

Однак порівняно з відповідальністю за аналогічні правопорушення у різних сферах правового регулювання, у тому числі визначених КУпАП, запропонований у проекті Закону розмір штрафу, на думку Національного агентства з питань запобігання корупції, суттєво завищений.

Так, наприклад:

*допущення працівника до виконання робіт підвищеної небезпеки без отримання дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки або без здійснення страхування життя, здоров'я та працездатності* працівника відповідно до цього Закону - передбачає штраф у розмірі, що дорівнює одноразовій допомозі, яка виплачується сім'ї потерпілого в разі його смерті внаслідок нещасного випадку відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», за кожного такого працівника (сума, що дорівнює 100 розмірам прожиткового мінімуму для працездатних осіб, тобто 302 800 грн (з 1 січня 2024 р.) за кожного працівника);

непроведення розслідування нещасного випадку чи професійного захворювання - передбачає штраф у розмірі 10 МЗП за кожного працівника, щодо якого не проведено розслідування (з 1 січня 2024 р. - 71 тис грн за кожного працівника). (При цьому, ч.5 ст. 41 КУпАП за порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці передбачено накладання штрафу на посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності - від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 340 до 640 гривень);

неповідомлення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки та здоров'я працівників, про нещасний випадок, який призвів до тяжких травм або смерті потерпілого, передбачає штраф у розмірі 20 МЗП за кожного працівника, щодо якого стався такий випадок (з 1 січня 2024 р. - 142 тис. гривень). При цьому, ч.6 ст. 41 КУпАП (яку проектом Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за порушення вимог законодавства про безпеку та здоров'я працівників на роботі (реєстр. № 1048) пропонується виключити) за порушення встановленого порядку повідомлення (надання інформації) центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, про нещасний випадок на виробництві передбачено накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб - підприємців, які використовують найману працю, і на фізичних осіб, які не мають статусу підприємців та використовують найману працю, від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 340 до 850 гривень).

Для порівняння, норми проекту Закону (реєстр.№ 10147) передбачають стягнення штрафу у розмірі 3 (три) МЗП (21 300 грн) за вчинення правопорушення з вищим ступенем шкідливості - незабезпечення надання домедичної допомоги та/або незабезпечення евакуації працівників, яким загрожувала небезпека внаслідок аварії.

Враховуючи викладене, розміри штрафних санкцій, запропоновані розробником, є необґрунтованими та неспівмірними.

Наприклад, розмір штрафу за непроведення розслідування є вдвічі меншим за неповідомлення про тяжкий або смертельний нещасний випадок.

З огляду на зазначене запропонована модель регулювання не відповідає принципу пропорційності стягнення ступеню суспільної шкідливості вчиненого діяння.

Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу висловив низку зауважень до законопроекту та надав висновок про те, що в цілому законопроект не суперечить міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу, проте потребує доопрацювання з метою більш повного врахування положень Директиви Ради 89/391/ЄЕС, а також конвенції МОП № 155 та рекомендації МОП № 171.

Комітет з питань бюджету ухвалив рішення, що законопроект буде мати опосередкований вплив на показники бюджетів (може призвести до збільшення доходів державного бюджету залежно від санкцій за виявлені порушення щодо застосування норм Закону, та видатків державного бюджету у разі створення нового центрального органу виконавчої влади).

Комітет з питань екологічної політики та природокористування висловив низку зауважень до законопроекту та рекомендував Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні прийняти його за основу.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловлює численні зауваження щодо законопроекту.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини підтримує законопроект за умови врахування наданих зауважень та пропозицій.

Офіс підтримки адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis* ЄС) у висновку зазначив, що законопроект відповідає актам ЄС та цілям Угоди про асоціацію між Україною та ЄС із застереженнями до низки його положень.

Міністерство фінансів України до законопроекту зауважень не має і зазначає, що реалізація акта не матиме впливу на показники Державного бюджету України.

Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство юстиції України, Національне агентство України з питань державної служби та Національне агентство кваліфікацій не мають зауважень та пропозицій до законопроекту.

Міністерство соціальної політики України в цілому підтримуючи загальну спрямованість законопроекту, вважає, що його положення потребують подальшого розвитку шляхом перегляду законодавства з питань безпеки та здоров'я працівників на роботі в комплексі із концептуальним переглядом законодавства щодо соціального страхування.

Пенсійний фонд України в цілому підтримує прийняття законопроекту, разом з тим зазначає про необхідність врахування в законопроекті питань обліку та розслідування аварій на виробництві.

Міністерство освіти і науки України підтримуючи ініціативу, запроповану законопроектом, водночас зазначило про необхідність доопрацювання деяких його положень та надало зауваження та пропозиції до нього.

Державна служба України з питань праці надала пропозиції та зауваження до законопроекту.

Державна регуляторна служба України надала численні зауваження і вважає, що законопроект потребує доопрацювання.

Спільний представницький орган репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні законопроект не погодив, надав численні зауваження та пропозиції, і вважає, що законопроект потребує суттєвого доопрацювання. Зокрема, СПО репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні наголошує на тому, що передбачене законопроектом звуження прав працівників, зокрема категорії

працівників, зайнятих на роботах з важкими та шкідливими умовами праці, зниження рівня їх соціального захисту, порівняно із діючими на сьогодні нормами, суперечить положенням Директиви Ради ЄС №89/391/ЄС та статті 296 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, відповідно до яких є недопустимим зниження рівня охорони праці, що вже досягнуто, зокрема у національному законодавстві.

Федерація професійних спілок України також надала численні зауваження та пропозиції, і вважає, що законопроект потребує суттєвого доопрацювання.

Конфедерація вільних профспілок України не підтримує законопроект і наголошує на необхідності збереження діючих державних гарантій щодо компенсаційних, пільгових чи будь-яких інших правових інструментів щодо ефективного захисту працівників, зайнятих на роботах зі шкідливими умовами праці.

Спільний представницький орган сторони роботодавців на національному рівні зазначає, що проект Закону робить черговий крок на шляху до поглиблення тінізації трудових відносин, приховування нещасних випадків, не збалансований з точки зору забезпечення прав працівників і можливостей роботодавців забезпечувати ті чи інші регуляторні норми, не має аналогів в національних законодавствах в сфері охорони праці країн ЄС (зокрема, Польщі), нав'язує так звані «кращі практики» без урахування національного контексту ведення бізнес-діяльності в умовах спадку економіки під час дії воєнного стану, не відповідає основній меті Директиви № 391 – запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі, та Національній економічній стратегії-2030 в частині створення комфортного регуляторного середовища. Крім того, звертає увагу на те, що законопроект є однією з найскладніших ініціатив за останній час з точки зору врахування або принаймні зближення інтересів сторін представницьких органів роботодавців і профспілок, що не є частим явищем у соціальному діалозі, і пропонує повернути законопроект автору законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Конфедерація роботодавців України також наголошує на тому, що деякі позиції законопроекту несуть значні ризики поглиблення тінізації не тільки трудових відносин, а й згорання легального бізнесу, унеможливлення забезпечення прав працівників і можливостей роботодавців забезпечувати ті чи інші регуляторні норми, а також нав'язує викривлені європейські норми та «кращі практики» без урахування національного контексту. Заразом зазначає, що окремі положення законопроекту мають корупційні ризики.

Американська торгівельна палата в Україні надала низку зауважень до законопроекту та наголосила на тому, що, на думку експертів компаній-членів Палати, окремі положення цього проекту Закону містять потенційні корупційні ризики.

Українська Рада Бізнесу, вбачаючи негативним збільшення регуляторного та фінансового навантаження на бізнес, зазначила, що законопроект потребує детального аналізу та економічного обґрунтування, та звертається до народних депутатів з пропозицією зробити повноцінний аналіз витрат-вигід від даного законопроекту і на основі економічних розрахунків приймати подальші рішення щодо нього.

Громадська спілка «Всеукраїнське громадське об'єднання «Національна Асамблея людей з інвалідністю України» надала низку пропозицій до законопроекту.

Громадська рада при Комітеті Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів надала думку експертів стосовно законопроекту, зокрема щодо його неузгодженості з міжнародним та вітчизняним законодавством, невідповідності сучасним вимогам та суспільним потребам.

Під час обговорення законопроекту представниками Спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні було наголошено на тому, що при підготовці до другого читання в законопроекті обов'язково мають бути передбачені такі права працівників:

право на пільги та компенсації за роботу в умовах праці підвищеної небезпеки та/або із шкідливим професійними факторами. А саме: право на забезпечення лікувально-профілактичним харчуванням, молоком або рівноцінними харчовими продуктами, газованою солоною водою, на оплачувані перерви санітарно-оздоровчого призначення, скорочення тривалості робочого часу, додаткову оплачувану відпустку, пільгову пенсію, оплату праці у підвищеному розмірі та на інші пільги і компенсації, що надаються в порядку, визначеному законодавством;

право на збереження середнього заробітку у випадку відмови працівника від виконання роботи, яка небезпечна для його життя чи здоров'я або для людей, які його оточують, або для виробничого середовища чи довкілля (стаття 6 ЗУ «Про охорону праці», стаття 153 КЗпП);

право на розірвання трудового договору у випадку недотриманням роботодавцем законодавства про безпеку та здоров'я працівників на роботі, а також умов колективного договору, з виплатою вихідної допомоги;

право на переведення працівника за його згодою на легшу роботу за станом здоров'я відповідно до медичного висновку, у разі потреби - на встановлення скороченого робочого дня та проведення навчання з набуття іншої професії;

право на збереження місця роботи та середньої заробітку на весь період до відновлення працездатності або до встановлення стійкої втрати професійної

працевдатності (у разі настання нещасного випадку (далі - н/в) або профзахворювання), право на навчання і перекваліфікацію, працевлаштування відповідно до медичних рекомендацій, на зарахування часу перебування на інвалідності у зв'язку з н/в або профзахворюванням до стажу роботи для призначення пенсії, зокрема й на пільгових умовах;

право на компенсаційні виплати за невиданий спеціальний одяг і спеціальне взуття;

права на видачу молока і лікувально-профілактичного харчування, на забезпечення працівників гарячих цехів газованою соленою водою, на перерви в роботі для обігрівання і відпочинку;

право (при виконанні дистанційної роботи) на навчання та інструктажі, на безпечний і належний технічний стан обладнання та засобів виробництва, що передаються працівнику;

право на вжиття з боку роботодавця заходів для забезпечення безпеки і захисту фізичного та психічного здоров'я працівників, здійснення ним профілактики ризиків на робочому місці, проведення інформаційних, навчальних та організаційних заходів щодо запобігання та протидії мобінгу (цькуванню); право на відшкодування у разі ушкодження здоров'я працівника, причиною якого став мобінг (цькування);

право на збереження за працівником місця роботи та середнього заробітку на час зупинення експлуатації підприємства, цеху, дільниці або устаткування органом державного нагляду чи уповноваженим з безпеки та здоров'я працівників на роботі;

право на навчання, перекваліфікацію і працевлаштування осіб з інвалідністю відповідно до медичних рекомендацій, створення для них пільгових умов праці;

право на конкретно визначене фінансування заходів з безпеки та здоров'я працівників на роботі.

Представники Спільного представницького органу сторони роботодавців на національному рівні під час засідання Комітету наголосили на необхідності:

1. Виключити із законопроекту положення щодо отримання дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки, а запровадити право на виконання відповідних робіт, експлуатацію обладнання на підставі декларативного або реєстраційного принципів.

2. Переглянути положення щодо запровадження обов'язкового регулярного зовнішнього аудиту сторонніми організаціями, оскільки, у випадку отримання дозволу або страховки вже здійснюється оцінка ризиків, і визначається спроможність суб'єкта у забезпеченні безпечного виконання робіт.

3. Доопрацювати положення законопроекту в частині повноважень інспектора праці діяти на власний розсуд, з метою приведення їх у відповідність

до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

4. Передбачити у законопроекті механізм мотивації роботодавця до покращення умов праці та мінімізації ризиків від впливу виробничих факторів на безпеку та здоров'я працівників на роботі, заохочення працівників до безпеки на робочому місці.

5. Переглянути положення щодо додаткових зобов'язань роботодавця стосовно:

- розширення категорій працівників, які підпадають під медичні огляди за рахунок роботодавця;
- ведення обліку так званих інцидентів (звичайний поріз, забій);
- введення додаткової звітності перед Державною службою України з питань праці та Пенсійним фондом.

6. Перегляду розмірів штрафних санкцій, що помножуються на кожного працівника.

7. Перегляду норм, якими весь обсяг відповідальності перекладається виключно на роботодавця, незалежно від факту невиконання працівниками своїх обов'язків, при створенні з боку роботодавця всіх належних для цього умов.

8. Привести положення законопроекту у відповідність до мети Директиви Ради 89/391/ЄЕС про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі, яку і прагнув імплементувати розробник.

Також під час обговорення законопроекту на засіданні Комітету народні депутати України – члени Комітету звернули увагу на необхідність розширення положень законопроекту, зокрема, нормами щодо запровадження механізму саморегулювання ринку без втручання держави в ключові процеси в даній сфері праввідносин шляхом створення саморегулювних організацій, яким державою буде делеговано повноваження щодо проведення атестації робочих місць, а також здійснення контролю виконавців робіт (послуг), пов'язаних із проведенням навчання, аудиту, технічного діагностування та експертизи у сфері безпеки та здоров'я працівників.

Поряд із цим народними депутатами України – членами Комітету враховуючи те, що новітні підходи до охорони праці, а саме ризикоорієнтований підхід, потребують специфічних знань, вмій та навичок з оцінки таких ризиків, а делегування функцій нагляду іншим державним органам призведе до погіршення або відсутності відповідного контролю, запропонували повноваження в сфері нагляду за безпекою та здоров'ям працівників на роботі залишити лише за Державною службою України з питань праці, в тому числі у сфері державного гірничому нагляду.

Народні депутати України – члени Комітету зазначили, що для усунення зауважень та реалізації пропозицій, викладених представниками Спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні, представниками Спільного представницького органу сторони роботодавців на національному рівні та народними депутатами України – членами Комітету необхідним буде у відповідності до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України враховувати внесені пропозиції і поправки до тексту законопроекту, інших структурних частин законопроекту та інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні.

За результатами розгляду та обговорення Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів ухвалив цей висновок і прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України:

1. Проект Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» (реєстр. № 10147 від 13.10.2023), поданий Кабінетом Міністрів України, включити до порядку денного одинадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання.

2. За наслідками розгляду в першому читанні проект Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» (реєстр. № 10147 від 13.10.2023), керуючись пунктом 1 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України, прийняти за основу, доручивши Комітету з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів доопрацювати зазначений законопроект з урахуванням пропозицій і поправок суб'єктів права законодавчої ініціативи, пропозицій, зазначених у висновку Комітету відповідно до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України, та внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні.

3. Відповідно до частини другої статті 116 Регламенту Верховної Ради України продовжити строк подання поправок і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи наполовину.

Співдоповідачем на пленарному засіданні Верховної Ради України визначено Голову Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів Третьякову Г.М.

Проект постанови Верховної Ради України додається.

Голова Комітету



Галина ТРЕТЬЯКОВА

## **ВИСНОВОК**

**щодо проекту Закону України**  
**«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо**  
**відповідальності за порушення вимог законодавства про безпеку та**  
**здоров'я працівників на роботі»**  
**(реєстр. № 10148)**

За дорученням Голови Верховної Ради України та відповідно до статті 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», частини сьомої статті 93 Регламенту Верховної Ради України Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів на засіданні 14 червня 2024 року (протокол № 184) розглянув проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за порушення вимог законодавства про безпеку та здоров'я працівників на роботі» (реєстр. № 10148 від 13.10.2023), поданий Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до предметів відання комітетів головним комітетом з опрацювання вказаного законопроекту визначено Комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності.

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за порушення вимог законодавства про безпеку та здоров'я працівників на роботі» (реєстр. № 10148) є системно та невід'ємно пов'язаним із проектом Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» (реєстр. № 10147).

Законопроектом (реєстр. № 10148) пропонується внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України, зокрема: замінити слова «безпека праці» або «охорона праці» – на європейський «безпека працівника»; замінити назву центрального органу виконавчої влади що реалізує державну політику у сфері охорони праці на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки та здоров'я працівників на роботі.

Водночас пропонується у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) виключити:

частину шосту статті 41 щодо відповідальності посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб - підприємців, які використовують найману працю, і на фізичних осіб, які не мають статусу підприємців та використовують найману працю, за порушення встановленого порядку повідомлення (надання інформації) центральному органу

виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, про нещасний випадок на виробництві;

статтю 93 «Порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів з безпечного ведення робіт у галузях промисловості» щодо відповідальності працівників та посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності за порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів з безпечного ведення робіт у галузях промисловості та на об'єктах, підконтрольних центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці;

статтю 188-4 «Невиконання законних вимог центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці» щодо відповідальності працівників та посадових осіб за невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, щодо усунення порушень законодавства про охорону праці або створення перешкод для діяльності цих органів.

У зв'язку з цим, слід зауважити наступне.

Відповідно до пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Системний аналіз викладених конституційних положень дає підстави дійти висновку, що за своїм змістом пункт 22 частини першої статті 92 Конституції України спрямований не на встановлення переліку видів юридичної відповідальності. Ним визначено, що виключно законами України мають врегульовуватись засади, зокрема цивільно-правової відповідальності (загальні підстави, умови, форми відповідальності тощо), підстави кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності - діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями (основні ознаки правопорушень, що утворюють їх склад), та відповідальність за них. У такий спосіб Конституція України встановила, що лише Верховна Рада України у відповідному законі має право визначати, яке правопорушення визнається, зокрема адміністративним правопорушенням чи злочином, та міру відповідальності за нього (Рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 № 7-рп/2001).

У частині першій статті 9 КУпАП дано поняття «адміністративне правопорушення», згідно з яким адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Також у КУпАП встановлено види адміністративних правопорушень (проступків), які згруповано у відповідні глави, наприклад: у галузі охорони праці і здоров'я населення (Глава 5); у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини (Глава 7) тощо.

Відповідно до частини першої статті 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення за вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись, зокрема такі адміністративні стягнення, як попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, тощо.

Разом з тим, запропонованим законопроектом передбачається виключення ряду положень, які стосуються видів адміністративних правопорушень та відповідно встановленої за них адміністративної відповідальності, у зв'язку з «врегулюванням» даного питання проектом Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» (реєстр. № 10147) (стаття 35).

Проте, у статті 35 проекту Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» (реєстр. № 10147) йдеться про застосування до відповідних суб'єктів фінансових санкцій за порушення норм цього Закону, що є відмінним від застосування штрафних санкцій за правопорушення, вказані у Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Під фінансовою санкцією слід розуміти захід фінансово-правової відповідальності, що застосовується уповноваженими на те органами державної влади до фізичних та юридичних осіб за порушення законодавства, яка полягає у застосуванні до порушника додаткових обмежень майнового характеру з метою приведення його поведінки у відповідність з вимогами, що містяться у законі.

Фінансові санкції є самостійною мірою юридичної відповідальності, оскільки вони мають певні ознаки, а саме: застосовуються уповноваженими органами, мають імперативний характер, мають специфічну процедуру застосування, мають грошовий, правовідновлюючий характер, чим відрізняються від адміністративних та кримінальних санкцій.

Отже, запропоновані законопроектом зміни скасовують адміністративну відповідальність за низку порушень вимог законодавства у сфері безпеки та здоров'я працівників на роботі.

Поряд із цим, вносяться зміни до статті 94 «Порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про зберігання, використання та облік вибухових матеріалів у галузях промисловості» КУпАП. Діюча редакція зазначеної статті передбачає диференційну відповідальність за порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про зберігання, використання та облік вибухових матеріалів у галузях промисловості – на працівників накладається штраф від чотирьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 68 до 170 гривень), на посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, - від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 170 до 1700 гривень). Запропонованими у законопроектах змінами передбачається встановити однаковий розмір штрафу як для працівників, так і для посадових осіб підприємств, установ, організацій, - від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 170 до 1700 гривень).

Законопроектом пропонується внесення змін до Кримінального кодексу України (стаття 271 КК України), згідно з якими за порушення вимог

законодавчих та інших нормативно-правових актів з безпеки та здоров'я працівників на роботі якщо таке порушення заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого відповідальність буде нести роботодавець замість службової особи підприємства, установи, організації (чинна редакція).

Також пропонується внесення змін до Кримінального кодексу України (стаття 272 КК України), згідно з якими за порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів з безпеки та здоров'я працівників на роботі якщо таке порушення заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого відповідальність буде нести роботодавець або працівник замість особи, яка зобов'язана їх дотримувати (чинна редакція).

Згідно зі статтею 2 «Визначення термінів» Закону України «Про колективні угоди та договори» від 23 лютого 2023 року № 2937-ІХ, що набирає чинності через шість місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану, **роботодавець** – юридична чи фізична особа, яка в межах трудових відносин використовує найману працю, на яку поширюється юрисдикція України чи іноземної держави, а також зареєстроване в Україні представництво іноземної юридичної особи.

Проектом Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» (реєстр. № 10147), який у разі його схвалення набере чинності також через шість місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану, **роботодавець** – юридична або фізична особа, яка в межах трудових відносин використовує працю фізичних осіб.

З огляду на визначення терміну «роботодавець» сумнівними виглядають запропоновані законопроектом норми про застосування до юридичної особи такого виду відповідальності, як виправні роботи на строк до двох років, або обмеження волі на строк до трьох років (проект частини 1 ст.272 КК) чи обмеження волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк до восьми років (проект частини 2 ст.272 КК). При цьому слід зазначити, що відповідно до частини 1 ст. 18 КК суб'єктом кримінального правопорушення може бути виключно фізична осудна особа, яка вчинила кримінальне правопорушення у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило низку зауважень до законопроекту.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини поінформував про підтримку законопроекту.

Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство соціальної політики України та Пенсійний фонд України, Національне агентство України з питань державної служби та Національне агентство кваліфікацій не мають зауважень та пропозицій до законопроекту.

Державна служба України з питань праці надала пропозиції та зауваження до законопроекту.

Спільний представницький орган репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні законопроект не погодив, надав численні зауваження та пропозиції, і вважає, що законопроект потребує суттєвого доопрацювання.

Федерація професійних спілок України також надала численні зауваження та пропозиції, і вважає, що законопроект потребує суттєвого доопрацювання.

Конфедерація вільних профспілок України не підтримує законопроект і висловлює зауваження до нього.

За результатами обговорення Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів ухвалив цей висновок і прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за порушення вимог законодавства про безпеку та здоров'я працівників на роботі» (реєстр. № 10148 від 13.10.2023), поданий Кабінетом Міністрів України, за наслідками розгляду в першому читанні прийняти за основу.

Про прийняте рішення повідомити головний Комітет - Комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності.

Голова Комітету



Галина ТРЕТЬЯКОВА