

УДК 349.243:331.45(477)

З.Я. КОЗАК, канд. юрид. наук, доц., Львівський національний університет імені Івана Франка

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ З ОХОРОНИ ПРАЦІ У СВІТЛІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОХОРОНУ ПРАЦІ»

Ключові слова: нормативно-правові акти з охорони праці, Закон України «Про охорону праці»

15.06.2006 року Міжнародна організація праці ухвалила два основних документи з питань охорони праці, що запровадили комплексний підхід у її нормотворчу діяльність. Це Конвенція про основи, що сприяють безпеці та гігієні праці, (№ 187) та супроводжуюча її Рекомендація (№ 197), які встановили ключові елементи, що визначають основи створення безпечних і нешкідливих умов праці – запровадження національної політики, системи і програми у сфері безпеки і гігієни праці та національної культури профілактики безпеки і гігієни праці. Одним із заходів, що формують національну систему безпеки і гігієни праці, є ухвалення законодавчих і нормативних правових актів та будь-яких інших відповідних актів з безпеки і гігієни праці (ст.4.2.а [1]).

Задовго до цієї події такий захід було запроваджено в Україні. 14.10.1992 року ухвалено Закон України № 2694-ХІІ «Про охорону праці» (далі – Закон у редакції 1992 року), що передбачив низку статей та окремих розділ V, присвячених формуванню законодавства про охорону праці [2]. Як науковці, так і практики у сфері трудового права неодноразово відзначали цю рису закону як позитивну, що у подальшому сприяло дослідженням правових проблем формування нормативно-правових актів з охорони праці [3, 4].

Інтерес до розкриття сутті нормативно-правових актів з охорони праці по-різному відображений у навчальній літературі. Так, С.М. Прилипко та О.М. Ярошенко у підруч-

нику «Трудове право України», розкриваючи питання охорони праці, не зупинили уваги на окремій характеристиці нормативно-правових актів з охорони праці [5, с.590-646]. Д.О. Карпенко в іншому підручнику з трудового права України присвятив цьому питанню окремий підрозділ, розглянувши законодавчі акти України про охорону праці, частину яких, на думку науковця, становлять міжгалузеві та галузеві нормативно-правові акти [6, с.484-487].

В свою чергу ми, характеризуючи систему законодавства України про охорону праці у підручнику «Трудове право України: Академічний курс», хоча і розглянули принципи, порядок прийняття, перегляду та скасування нормативно-правових актів охорони праці, проте залишили поза увагою розуміння їхньої сутті [7, с.392-399].

Схожа ситуація наявна й у дослідженнях представників науки трудового права. В останнє десятиліття виконані дисертаційні дослідження, складовою частиною яких були питання нормативно-правового забезпечення безпеки праці як умови трудового договору [8, с.89-105], концепції кодифікації законодавства України про охорону праці [9, с.150-165], сучасного стану правового регулювання охорони праці в Україні [10, с.84-105]. Не заперечуючи наукових доробків вчених, треба відмітити, що ними не розглядалося поняття нормативно-правових актів про охорону праці, прийняття яких спеціально передбачалося Законом України «Про охорону праці», та не розкривалася їхня правова суть, тому ця робота спрямована на усунення зазначеної прогалини. Її новизна полягає не лише в окресленні поняття та ознак нормативно-правових актів з охорони праці, але й у формуванні пропозицій щодо доповнень та змін з досліджуваної проблеми до чинного законодавства.

У 2002 році Закон України «Про охорону праці» (далі – Закон) ухвалено у новій редакції; відповідно розділ V «Державні міжгалузеві та галузеві нормативні акти про охорону праці» зазнав певних змін. Зокрема,

анульовано специфікацію та градацію актів шляхом відмови від використання терміну «державні міжгалузеві та галузеві» нормативні акти. Закон у попередній редакції не давав трактування термінів державні міжгалузеві та галузеві нормативні акти про охорону праці, але у практичній діяльності під державними міжгалузевими нормативними актами розуміли акти загальнодержавного користування, дія яких поширювалася на усі підприємства, установи, організації незалежно від їх відомчої (галузевої) належності та форм власності, а під державними галузевими нормативними актами – акти, дія яких поширювалася на підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, що відносилися до певної галузі економіки [4, с.176]. Використовувана термінологія не у повній мірі відображала територіальну сферу дії нормативно-правових актів, оскільки міжгалузеві акти не завжди передбачає лише охоплення суб'єктів на усій території держави, а може охоплювати й суб'єктів декількох галузей економічної діяльності. Заслужують на увагу зміни, що усунули недоречні положення ст.27 Закону, якими документи з охорони праці, як нормативно-правові акти, ототожнювалися з правовими нормами, оскільки неправомірно ототожнювати форму права з нормами права.

Незважаючи на намагання удосконалити попередню редакцію Закону, це законодавцю не вдалося зробити, і фактичне його застосування залишається ускладненим. Ст.27 Закону України «Про охорону праці» в обох редакціях присвячена поняттю актів із охорони праці. Але замість терміну «нормативні акти про охорону праці» запроваджено термін «нормативно-правові акти з охорони праці». Проте суттєвих змін стаття не зазнала, відповідно законодавець фактично ототожнив ці два поняття, з чим погодитися ми не можемо. Підтримуємо позицію тих науковців, зокрема Г.І. Муромцева, які розглядають нормативно-правові акти як форму (джерело) права. «Нормативно-правовими вони називаються тому, що містять норми права» [11,

с.272]. З огляду на змістовне наповнення документу, а саме, включення у нього норм права, варто послуговуватися терміном «нормативно-правовий (чи нормативний правовий) акт».

Якщо ж використовувати термін «нормативний акт», то з його назви не можна безпосередньо зробити висновок про те, що перед нами є відповідна форма права. Адже, у своїй діяльності люди керуються багатьма різноманітними нормами, зокрема технічними і соціальними, лише одним із видів останніх є норми права. Щодо технічних норм, то їх розглядають як правила взаємодії людини з природою, використання нею засобів і знарядь праці, різноманітних технічних засобів і технологій. Як зазначає А.В. Міцкевич, що технічні норми лише у разі зачеплення інтересів інших людей набувають соціального значення, як наслідок лише у такому випадку вони можуть набути і правового значення та бути закріпленими у нормативно-правових актах [11, с.246-247].

Тому акти з охорони праці можуть бути як «нормативно-правовими», тобто формою (джерелом) трудового права, так і «нормативно-технічними», що такими не є. Цю дилему мав би визначити законодавець, але він з нею не справився. Більше того, саме визначення поняття «нормативно-правових актів з охорони праці», наведене у ст.27 Закону, не розкриває суті та особливостей таких, оскільки подається через загальний перелік видів нормативно-правових актів, що можуть бути наявними і в інших галузях права. Наведений перелік є примірним, оскільки передбачає «інші види документів, обов'язкових для виконання». Такий виклад поняття нормативно-правових актів з охорони праці навпаки ускладнив розуміння останніх, адже під це трактування попадають, наприклад, і рішення судів, що не відповідає їх загальноприйнятому розумінню.

В Україні тривалий час як практики, так вчені, зокрема науки трудового права, наголошують на необхідності прийняття закону про нормативно-правові акти в Україні. Про-

те такий закон Верховною Радою України не ухвалено, а відповідний законопроект знято з реєстрації. Тому для розкриття суті нормативно-правових актів звернемося до правових позицій представників науки теорії права загалом і трудового права зокрема.

А.М. Головістікова під нормативним правовим актом розуміє офіційний письмовий акт, виданий компетентним органом або прийнятий усіма громадянами держави у формі референдуму, що встановлює, змінює або припиняє норми права. Серед ознак, що йому притаманні, вона називає письмову, чітко документовану форму і особливий, чітко регламентований процесуальний порядок прийняття і опублікування такого. Право видавати такі акти закріплено законом за визначеними органами. Ці акти, регулюючи певний вид, категорію суспільних відносин, поширюють свою дію на не персоніфіковане коло осіб і органів, застосовуються неодноразово і діють постійно, незалежно від виконання [12, с.441-442].

Погоджуючись із багатьма ознаками, що виокремлюють нормативно-правовий акт серед інших форм права, заперечення викликає думка А.М. Головістікової щодо суб'єкта, повноважного ухвалювати такий акт. Те коло суб'єктів, що окреслені вченою та визнані нею повноважними ухвалювати акти, є характерними не для нормативно-правових актів загалом, а одного з їх видів – законів. Як вказує Г.І. Муромцев, у поняття «нормативно-правові акти» необхідно включати широкий комплекс актів правотворчості, що видаються органами законодавчої, виконавчої, а нерідко і судової влади [11, с.272]. Підтримуємо його твердження, усе ж таки хочемо уточнити наступне. Не заперечуючи самостійної правотворчої ролі органів судової влади, така діяльність знаходить свій прояв в іншій формі права – судовому прецеденті.

Представники науки трудового права постійно наголошують і обґрунтовують думку про розгляд локальної нормотворчості, що опосередковується через прийняття зокрема і нормативно-правових актів в оптимальному

поєднанні з централізованою нормотворчістю, як одного з принципів цієї галузі права. «Нормативний правовий акт – це специфічна характеристика результатів нормотворчості, їх формалізація. Правова нормотворчість включає у себе: 1) законотворчу діяльність державних органів; 2) правотворчу діяльність державних органів; 3) нормотворчу діяльність муніципальних утворень; 4) локальну нормотворчість організацій, роботодавців – фізичних осіб» [13, с.141].

Сьогодні усе більшої підтримки набуває думка про локальну правотворчість роботодавця як об'єктивну даність, як одне з інституційних утворень громадянського суспільства. Погоджуємося з К.Р. Воронковою, що джерелом локальної нормотворчості є не тільки і не стільки державний дозвіл, його санкціонування, скільки природа організації як структури громадянського суспільства в ринкових умовах господарювання, як соціально-економічної одиниці, що володіє автономією, необхідним елементом організаційної єдності якої є господарська влада [13, с.150-151]. Господарська влада об'єктивно притаманна роботодавцю та характеризує його правовий статус. Працівник підпорядковується усім трьом складовим господарської влади роботодавця – нормативній, розпорядчій та дисциплінарній владі. Тому роботодавець повноважний приймати правомірні нормативно-правові акти, що регулюють у тому числі й охорону праці, а працівник зобов'язаний їх виконувати.

Отже, під нормативно-правовим (чи нормативним правовим) актом варто розуміти письмовий документ, що містить норми права, прийнятий компетентним правотворчим суб'єктом згідно з встановленою процедурою, має визначену структуру, офіційний характер та обов'язкову силу, який виражає владне волевиявлення і спрямований на регулювання певних суспільних відносин. Схожої позиції дотримується й український законодавець, який нормативно-правовий акт розглядає як офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це

суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування (п.1.4 [14]).

Отже, серед ознак нормативно-правового акту як форми права, що виокремлюють його у системі інших форм права, можна назвати:

- вольовий характер акту, оскільки у його змісті виражена воля органів державної влади чи інших повноважних суб'єктів правотворення,

- повноважний характер акту, оскільки його ухвалення обумовлене тими повноваженнями суб'єкта, рамки та коло яких встановлюється законами,

- цільовий характер акту, оскільки такий спрямований на регулювання певного кола суспільних відносин,

- неперсоніфікований характер акту, адже він містить норми права, адресовані усім суб'єктам права, дія якого розрахована на неодноразове застосування,

- офіційний характер акту, адже для нього встановлюється особливий порядок прийняття, зміни та скасування,

- формально визначений характер акту, оскільки він має спеціальну форму і визначену структуру.

Значна частина вказаних ознак відсутні у визначенні поняття нормативно-правових актів з охорони праці, що наведене у ст.27 Закону, – не вказуються ані суб'єкти, компетентні приймати акти, ані суспільні відносини, на регулювання яких вони спрямовані, не наголошується і на формально визначеному характері актів, особливому порядку їх прийняття, зміни та скасування.

Одним із недоліків поняття нормативно-правових актів, поданого у ст.27, є те, що серед переліку документів відсутні такі важливі види нормативно-правових актів, які мають вищу юридичну силу, зокрема Конституція України, кодекси, закони, укази, постанови. Не охоплені цією статтею й ті нор-

мативно-правові акти з охорони праці, що приймаються на локальному рівні. У Законі відсутній виклад взаємозв'язку розділу V з іншими статтями, що визначають систему законодавства з охорони праці та місце у ній нормативно-правових актів з охорони праці, основи прийняття яких встановлено у цьому розділі.

Серед базових статей Закону, що прямо впливають на формування системи законодавства про охорону праці, є ст.3. У ній чітко виокремлюються основні нормативно-правові акти, спрямовані на забезпечення охорони праці, – це розглядуваний Закон, Кодекс законів про працю України, Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності». А вже на їхній основі, на їх виконання та відповідно до них приймаються нормативно-правові акти, що включаються у систему законодавства України з охорони праці. Звертає увагу й те, що законодавець у ст.3 Закону використав термін «нормативно-правові акти», не обумовлюючи їх такими видовими ознаками, як суб'єкт нормотворення, територіальна сфера дії актів, вид суспільних відносин, що регулюються. Тому систему законодавства про охорону праці формують усі нормативно-правові акти, що у більшій чи меншій мірі регулюють відносини щодо створення і забезпечення безпечних, здорових і нешкідливих умов праці, у тому числі і нормативно-правові акти з охорони праці, передбачені розділом V.

Розкриваючи питання законодавства про охорону праці, у Законі використано два терміни – нормативно-правові акти (ст.3) та нормативно-правові акти з охорони праці (наприклад, розділ V). З точки зору законодавчої техніки використання близьких за змістом, можна сказати тотожних, термінів не є правомірним, а в окремо взятому законі нівелює їхнє регулятивне значення, оскільки як перші, так і другі акти належать до однієї тієї ж форми права та спрямовані на врегу-

лювання відносин з охорони праці. Ймовірно, законодавець ставив за мету виокремити серед усієї системи нормативно-правових актів з охорони праці лише ту частину актів, що приймаються спеціальними державними органами, у спеціальному порядку та формі.

Суттєві зміни, внесені 2002 року у Закон, торкнулися складу суб'єктів, що беруть участь у здійсненні нормотворчої роботи з прийняття нормативно-правових актів з охорони праці, та їх правового статусу. Закон як у редакції 1992 року, так і редакції 2002 року, встановлює три самостійні форми такої діяльності – ухвалення (прийняття), погодження та участь у розробці цих актів повноважними суб'єктами.

У попередній редакції Закону опрацювання та прийняття нових, перегляд і скасування чинних нормативно-правових актів з охорони праці здійснювали органи державного нагляду за охороною праці, сьогодні такі повноваження віддані спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з нагляду за охороною праці. Ним є Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, що утворений у складі Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Органи державного нагляду за охороною праці зараз лише погоджують прийняття нормативно-правових актів з охорони праці. Перелік таких органів вказано у ст.38 Закону і ними є спеціально уповноважений державний орган з питань радіаційної безпеки, спеціально уповноважений державний орган з питань пожежної безпеки, спеціально уповноважений державний орган з питань гігієни праці.

Ст.28 Закону, присвячена прийняттю, зміні та скасуванню нормативно-правових актів з охорони праці, у ч.2 зазначає, що санітарні правила та норми затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі охорони здоров'я. Таким є Міністерство охорони здоров'я, від

імені якого виступає Головний санітарний лікар України, який затверджує державні санітарні норми, регламенти використання небезпечних факторів, гранично допустимі концентрації, максимальні межі залишків у харчових продуктах та орієнтовно безпечні рівні хімічних і біологічних чинників у предметах та виробках, у воді, повітрі, ґрунті, а також встановлює норми радіаційної безпеки та допустимі рівні впливу на людину інших фізичних факторів (ст.40 [15]). Та, постає питання, чи санітарні правила та норми є відповідними актами у розумінні розділу V Закону. Комплексно аналізуючи зміст Закону, доходимо висновку, що зазначені акти не належать до таких. Запропоноване твердження також обґрунтовується й п.2 Положення про Державний реєстр нормативно-правових актів з питань охорони праці, згідно з яким санітарні правила та норми не реєструються у згаданому реєстрі.

Отже, розділ V Закону України «Про охорону праці» містить норми, що спрямовані на регулювання порядку прийняття, зміни та скасування не усіх нормативно-правових актів з охорони праці, а лише тих, які ухвалюються спеціальним органом виконавчої влади з нагляду за охороною праці, яким є Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, утворений у складі Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Наявність цього розділу у такому вигляді та змістовній наповненості не сприяє ефективності самого Закону.

Пропонуємо виключити із Закону України «Про охорону праці» розділ V, натомість питання про форми (джерела) права, що регулюють охорону праці, подати або у розділі I «Загальні положення», або сформулювати якісно новий розділ, присвячений цим питанням. Більше схилиємося до думки про розроблення та прийняття нового розділу з огляду на ті міжнародні стандарти, що визначенні у Конвенції МОП про основи, що сприяють безпеці та гігієні праці, (№ 187). У цьому розділі

варто відобразити:

- усю систему форм права, що регулюють охорону праці, а не тільки нормативно-правових актів, адже, вагоме коло питань регулюється і нормативно-правовими договорами як міжнародними, так і національними;
- взаємозв'язок та обумовленість різних форм права у разі виникнення колізій права;
- систему нормативно-правових актів з охорони праці, як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів, що приймаються на централізованому і локальному рівні;
- особливості прийняття, зміни і припинення актів з охорони праці, що ухвалюються спеціальним органом виконавчої влади з нагляду за охороною праці;
- особливості прийняття, зміни і припинення актів з охорони праці, що ухвалюються на локальному рівні, зокрема роботодавцем;
- сферу дії нормативно-правових актів з охорони праці.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція про основи, що сприяють безпеці та гігієні праці (№ 187) : від 15.06.2006 р. // Інформаційний бюлетень з охорони праці. – 2007. – № 1.
2. Закон України «Про охорону праці» : від 14.10.1992 р., № 2694-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.
3. Миленський М. Закон України «Про охорону праці» як основа створення сучасної правової бази та започаткування новітніх підходів до організації безпечних і нешкідливих умов праці / М. А. Миленський // Охорона праці. – 1997. – № 3. – С. 7-10.
4. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону праці» / [С. П. Ткачук (керівник робочої групи), В. В. Андрійчук, З. М. Васильова та ін.]. – К. : Видавничо-виробниче об'єднання «Основа», 1997. – 528 с.
5. Прилипко С. М. Трудове право України : підручник / С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Харків : Вид-во «ФІНН», 2009. – 728 с.

6. Трудове право України: Академічний курс : підручник / [А. Ю. Бабаскін, Ю. В. Баранюк, С. В. Дріжчана та ін.] ; за заг. ред. Н. М. Хуторян. – К. : Вид-во А.С.К., 2004. – 608 с. (Економіка. Фінанси. Право).

7. Трудове право України: Академічний курс : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / [П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін.] ; за ред. П. Д. Пилипенка. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2007. – 536 с.

8. Амелічева Л. П. Забезпечення безпеки праці як умови трудового договору: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / Амелічева Лілія Петрівна. – Київ, 2008. – 197 с.

9. Шамшина И. И. Правовые проблемы регулирования отношений в сфере охраны труда в современных условиях: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / Шамшина Ирина Ивановна. – Луганск, 2002. – 188 с.

10. Єзуїта П. О. Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / Єзуїта Петро Олександрович. – Харків, 2008. – 177 с.

11. Проблемы общей теории права и государства : учебник [для вузов] / [Варламова Н. В., Лазарев В. В., Лапаева В. В. и др.] ; под общ. ред. академика РАН, д. ю. н., проф. В. С. Нерсисянца. – М. : Норма, 2006. – 832 с.

12. Проблемы теории государства и права : учебник / А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев, В. Е. Гулиев. – М. : Изд-во Эксмо, 2008. – 832 с. (Российское юридическое образование).

13. Лебедев В. М. Современное трудовое право (Опыт трудового правового компаративизма). Книга первая / В. М. Лебедев, Е. Р. Воронкова, В. Г. Мельникова; под ред. засл. юриста РФ, чл.-кор. АН ВШ РФ, докт. юрид. наук, проф. В. М. Лебедева. – М. : Статут, 2007. – 301 с.

14. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації / затв. Наказом Міністерства юстиції України : від 12.04.2005 р.,

№ 34/5 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 15. – Ст. 799.
15. Закон України «Про забезпечення са-

нітарного та епідемічного благополуччя населення» : від 24.02.1994 р., № 4004-XII // ВВР України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

Козак З. Я. Нормативно-правові акти з охорони праці у світлі Закону України «Про охорону праці» / З. Я. Козак // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 322–328 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09kzjpor.pdf>

Досліджується суть нормативно-правових актів з охорони праці, прийняття яких передбачено Законом України «Про охорону праці». Аналізуються спеціальна наукова література, нормативно-правові акти України та міжнародно-правові договори з питань ухвалення нормативно-правових актів з охорони праці. Окреслюються проблеми теми дослідження та формуються висновки і пропозиції щодо удосконалення законодавства України.

Козак З.Я. Нормативно-правовые акты об охране труда в свете Закона Украины «Об охране труда»

Исследуется сущность нормативно-правовых актов об охране труда, принятие которых предусмотрено Законом Украины «Об охране труда». Анализируются специальная научная литература, нормативно-правовые акты Украины и международно-правовые договоры по вопросам принятия нормативно-правовых актов об охране труда. Определяются проблемы темы исследования и формируются выводы и предложения относительно усовершенствования законодательства Украины.

Kozak Z.Ya. Regulatory Legal Acts On a Labor Safety in the Light of the Law of Ukraine «About a Labor Safety»

The author studies the issues of the legal occupational safety and health acts that adaptation is obligatory by the Law of Ukraine on occupational safety and health. Using the special scientific literature and the sources of present legislation of Ukraine and international agreements the author outlines the problems of her research and the main conclusions and proposals as for the improvement of Ukrainian legislation.

Форум пра