

УДК 343.1

*А. А. Француз
здобувач**Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

ПОНЯТТЯ І ВИДИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ З ОХОРОНИ ПРАЦІ

Відповідно до ст. 117 Конституції України нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Отже, передбачено, що визначені законом органи публічної адміністрації мають право приймати нормативно-правові акти.

У ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [1] визначено, що міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр. Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

У ст. 23 цього Закону зазначено, що центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання.

Відповідно до ст. 27 Закону України «Про охорону праці» нормативно-правові акти з охорони праці – це правила, норми, регламенти, положення, стандарти, інструкції та інші документи, обов'язкові для виконання.

Опрацювання та прийняття нових, перегляд і скасування чинних нормативно-правових актів з охорони праці провадяться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці, за участю професійних спілок і Фонду соціального страхування України та за погодженням з органами державного нагляду за охороною праці.

Санітарні правила та норми затверджуються центральним органом виконавчої влади, що за-

безпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

Нормативно-правові акти з охорони праці переглядаються в міру впровадження досягнень науки і техніки, що сприяють поліпшенню безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, але не рідше одного разу на десять років.

Стандарти, технічні умови та інші документи на засоби праці і технологічні процеси повинні включати вимоги щодо охорони праці і погоджуватися з органами державного нагляду за охороною праці (ст. 29).

У ст. 33 Закону України «Про охорону праці» зазначено, що центральний орган влади здійснює державну політику у сфері охорони праці, нормопроектну діяльність, розробляє правила, норми, положення, інструкції та інші нормативно-правові акти з охорони праці або зміни до них та вносить відповідні пропозиції на розгляд центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у зазначеній сфері. Крім того, відповідно до ст. 13 Закону України «Про охорону праці» роботодавець розробляє і затверджує положення, інструкції, інші акти з охорони праці, що діють у межах підприємства та встановлюють правила виконання робіт і поведінки працівників на території підприємства, у виробничих приміщеннях, на будівельних майданчиках, робочих місцях відповідно до нормативно-правових актів з охорони праці, забезпечує безоплатно працівників нормативно-правовими актами та актами підприємства з охорони праці [2].

Видами нормативних актів про охорону праці є правила, стандарти, норми, положення, статuti, інструкції, керівництва, вказівки, рекомендації, вимоги, технічні умови безпеки, переліки. Інструкції – акти, що видаються з метою роз'яснення порядку застосування норм права або з метою встановлення методичних правил і способів виконання певних операцій. Положення – систематизований нормативний акт, яким визначається структура, завдання, компетенція або організація діяльності певних суб'єктів права. Правила – акти, що закріплюють порядок організації і здійснення певного виду діяльності.

Отже, органами публічної адміністрації видаються та ухвалюються різні за видами і формою нормативні акти, що стосуються питань охорони праці. Ці документи є джерелами адміністративного права, отже, питання порядку і вимог до їх

прийняття становить інтерес з точки зору проблематики адміністративно-правового регулювання охорони праці.

Нормативно-правові акти з охорони праці є підзаконними актами, які класифікують за різними критеріями:

1) за суб'єктами прийняття вони поділяються на підзаконні нормативні акти Президента України, уряду, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо;

2) за зовнішньою формою акта вони поділяються на укази, постанови, накази, розпорядження, рішення, статuti, правила тощо;

3) за сферою дій акта вони поділяються на:

– загальні підзаконні нормативні акти, обов'язкові на всій території держави (нормативні акти Президента України або Кабінету Міністрів України);

– відомчі підзаконні нормативні акти, приписи яких поширюються на організації та осіб, що перебувають у системі службового підпорядкування відповідного міністерства, відомства (нормативні акти міністрів, керівників, інших центральних органів виконавчої влади, що мають внутрішнє значення);

– місцеві підзаконні нормативні акти, дія яких обмежується територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці (нормативні акти голів місцевих державних адміністрацій);

– локальні підзаконні нормативні акти, які діють тільки в межах конкретного підприємства, установи, організації (нормативні акти керівників підприємств, установ, організацій);

4) за часом дії вони поділяються на постійні та тимчасові;

5) за характером правотворчої компетенції вони поділяються на прийняті в межах власної правотворчої компетенції (нормативні акти уряду) і прийняті в порядку реалізації делегованих правотворчих повноважень (деякі нормативні акти органів місцевого самоврядування);

6) за порядком прийняттям вони поділяються на ті, що видані одноособово (нормативний наказ керівника державного комітету), прийняті колегіально (постанова правління Національного Банку України), видані спільно двома або більше відомствами (наказ Міністерства фінансів України і Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва) [3, с. 62].

Що стосується класифікації нормативно-правових актів з охорони праці то їх поділяють на:

1) державні нормативно-правові акти про охорону праці (ДНАОП), їх дія поширюється на всі підприємства, установи та організації незалежно від форм власності і господарювання;

2) державні міжгалузеві нормативні акти про охорону праці, це ДНАОП загальнодержавного користування, дія яких поширюється на всі підприємства, установи, організації господарської діяльності України незалежно від їх відомчої (галузевої) приналежності та форм власності;

3) державні галузеві нормативні акти про охорону праці, це ДНАОП, дія яких поширюється на підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що належать до певної галузі.

Система цих нормативно-правових актів складна та багаторівнева, а до змісту і порядку їх прийняття висуваються спеціальні вимоги. Водночас нині законодавством не регламентовано та не врегульовано питання щодо порядку прийняття нормативно-правових актів з охорони праці.

Наказом Міністерства енергетики та вугільної промисловості України «Про визнання таким, що втратив чинність, Наказу Державного комітету України по нагляду за охороною праці від 16 березня 1994 року № 19» від 20 листопада 2014 року № 819 визнано таким, що втратив чинність згаданий наказ. Незважаючи на це, вбачається доречним з пізнавальною метою здійснити огляд окремих його положень, які визначали порядок прийняття нормативно-правових актів з охорони праці, тим більше, що у чинному законодавстві це питання не врегульоване.

Так, у Наказі Державного комітету України по нагляду за охороною праці «Про затвердження Положення про опрацювання, прийняття, перегляд та скасування державних міжгалузевих і галузевих нормативних актів про охорону праці» від 16 березня 1994 року № 19 [4] було визначено порядок опрацювання та прийняття нових, перегляду і скасування чинних державних міжгалузевих і галузевих нормативних актів про охорону праці відповідно до вимог Закону України «Про охорону праці». У цьому документі були визначені такі положення:

1) загальні положення, зокрема щодо обов'язкового виконання цього положення усіма центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, а також підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності;

2) порядок опрацювання державних нормативних актів про охорону праці: організація роботи, визначення суб'єктів, які беруть участь в опрацюванні проектів державних міжгалузевих і галузевих ДНАОП, способу, що передбачає системний і комплексний підхід до організації нормотворчої діяльності, удосконалення наявної нормативної бази з питань безпеки, гігієни праці та виробничого середовища і здійснюється

шляхом створення мережі головних та базових організацій з цього питання;

3) стадії опрацювання ДНАОП:

– підготовка до опрацювання ДНАОП (доцільність опрацювання цього нормативного акта, черговість робіт, можливі виконавці проекту, джерела та обсяги фінансування тощо, збирання робочих матеріалів, що пред'являється, і аналізується початковий варіант проекту ДНАОП (за його наявності), для опрацювання нормативного акта рішенням керівника відповідної базової (головної) організації створюється робоча група, до якої поряд із власними спеціалістами за необхідності можуть бути залучені фахівці інших компетентних організацій і підприємств);

– опрацювання і затвердження технічного завдання (у технічному завданні повинні бути передбачені підстава для опрацювання ДНАОП; строки початку та закінчення робіт; мета і головні завдання ДНАОП; характеристика об'єкта нормативного регулювання; структура ДНАОП; взаємозв'язок з іншими правовими нормами та нормативними документами; джерела інформації, що повинні бути використані; етапи опрацювання, строки виконання та виконавці; технічне завдання на опрацювання ДНАОП узгоджується з міністерством, Національним НДІ охорони праці та затверджується заступником керівника відповідного органу державного нагляду);

– опрацювання першої редакції проекту ДНАОП (структура, зміст, викладення і оформлення ДНАОП залежать від вимог, призначення й головних завдань нормативного акта та визначаються органом, який його затверджує);

– опрацювання остаточної редакції проекту ДНАОП (остаточна редакція проекту ДНАОП після врахування зауважень і пропозицій узгоджуваних органів обговорюється на засіданні науково-технічної (наукової) ради чи секції ради організації розробника, яка приймає протокольне рішення про подання його на затвердження органу державного нагляду за охороною праці);

– затвердження і включення ДНАОП до державного реєстру (державний нормативний акт про охорону праці затверджується наказом відповідного органу державного нагляду; затверджений нормативний акт про охорону праці підлягає включенню до державного реєстру ДНАОП; зміст опису (карти-паспорта) нормативного акта вводиться в банк даних автоматизованого інформаційного фонду державних нормативних актів про охорону праці України);

– видання та інформація про ДНАОП (дані про затвердження та введення в дію державних нормативних актів про охорону праці щоквартально публікуються в покажчику ДНАОП; органи державного нагляду за охороною праці тиражують і розповсюджують ДНАОП відповідно до встанов-

леного ними порядку; без дозволу цих органів державний нормативний акт про охорону праці не може бути повністю або частково відтворений, тиражований і розповсюджений);

4) порядок перегляду і зміни ДНАОП (періодичність, суб'єкти). Під час перегляду ДНАОП може розроблятися новий нормативний акт замість чинного або вноситися до нього зміни та доповнення, переглянутий нормативний акт скасовується, а в новому вказується, замість якого ДНАОП він опрацьований. Опрацювання, узгодження і затвердження змін до ДНАОП, а також їх включення до державного реєстру здійснюються в порядку, встановленому для нормативних актів, які розробляються вперше;

5) припинення чинності державних актів про охорону праці. За наявності підстав і у випадках, передбачених Законом України «Про охорону праці», уповноважений орган може прийняти рішення про тимчасове припинення чинності нормативного акта або його окремих пунктів;

6) порядок скасування ДНАОП. Скасування державних нормативних актів про охорону праці здійснюється за наказом органу, який затвердив цей акт, у разі розробки і затвердження замість нього іншого нормативного акта або коли визначено, що у подальшому його використанні немає необхідності.

Отже, незважаючи на існування нормативної бази, у якій фрагментарно регулюються (регулювалися) питання, пов'язані із прийняттям нормативно-правових актів з охорони праці, нині актуальною є низка проблем, пов'язаних із відсутністю єдиного нормативно-правового акта, в якому було б передбачено та конкретизовано співвідношення компетенції різних органів публічної адміністрації, які приймають такі акти, визначено критерії розмежування їх форм і видів, ієрархію, загальні правила процедури прийняття відповідних актів.

Література

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України в редакції від 15 липня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
2. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 року № 2694-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2694-12/page2>.
3. Загальна теорія держави і права : [підручник для студентів вищих навчальних закладів] / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.]. – Х. : Право, 2011. – 584 с.
4. Про затвердження Положення про опрацювання, прийняття, перегляд та скасування державних міжгалузевих і галузевих нормативних актів про охорону праці : Наказ Державного комітету України по нагляду за охороною праці від 16 березня 1994 року № 19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dnaop.com/html/595/doc-%D0%9D%D0%9F%D0%90%D0%9E%D0%9F_0.00-4.14-94.

Анотація

Француз А. А. Поняття і види нормативно-правових актів з охорони праці. – Стаття.

Стаття присвячена проблемі, пов'язаній з адміністративно-правовим регулюванням механізму реалізації повноважень органами публічної адміністрації у сфері охорони праці. Наголошено на тому, що чинним адміністративним законодавством чітко не визначено загальні вимоги до форми і процедури прийняття нормативно-правових актів органів публічної адміністрації.

Ключові слова: нормативні акти, охорона праці, адміністративно-правове регулювання, публічна адміністрація, законодавство.

Аннотация

Француз А. А. Понятие и виды нормативно-правовых актов по охране труда. – Статья.

Статья посвящена проблеме, связанной с административно-правовым регулированием механизма реализации полномочий органами публичной админи-

страции в сфере охраны труда. Сделан акцент на том, что действующим административным законодательством четко не определены общие требования к форме и процедуре принятия нормативно-правовых актов органов публичной администрации.

Ключевые слова: нормативные акты, охрана труда, административно-правовое регулирование, публичная администрация, законодательство.

Summary

Francuz A. A. Concept and types of normative legal acts on labor protection. – Article.

The article deals with the problem associated with administrative and legal regulation mechanism of implementation of powers by public administration in the field of labor. Emphasized that the current administrative law expressly defines the general requirements for the form and procedure for the adoption of legal acts of the public administration.

Key words: regulations, occupational health, administrative and legal regulation, public administration, legislation.