

## РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПІДЗАКОНИХ НОРМАТИВНИХ АКТІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ВІДНОСИН З ОХОРОНИ ПРАЦІ

Пилипенко П.Д.,  
д.ю.н., професор, завідувач кафедри трудового, аграрного та екологічного права  
Львівський національний університет імені Івана Франка

Стаття присвячена характеристиці підзаконних нормативних актів, що забезпечують регулювання відносин у сфері охорони праці. База цих актів у системі джерел права є доволі широкою і з огляду на запропонований варіант класифікації, де критерієм виступає юридична сила, досліджуються акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, державних комітетів, спеціальних служб тощо. Окремо з'ясовується роль та значення локальних нормативних актів, які ухвалюються безпосередньо на місцях.

**Ключові слова:** охорона праці, нормативні акти, підзаконні акти, локальні норми.

Пилипенко П.Д. / РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ПОДЗАКОНЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОТНОШЕНИЙ ПО ОХРАНЕ ТРУДА / Львовский национальный университет имени Ивана Франко, Украина

Статья посвящена характеристике подзаконных нормативных актов, обеспечивающих регулирование отношений в сфере охраны труда. База таких актов в системе источников трудового права довольно многочисленная и с учетом предложенного варианта классификации, где критерием выступает юридическая сила, исследуются акты Президента Украины, Кабинета Министров Украины, министерств, государственных комитетов, специальных государственных служб и т.п. Отдельно показана роль и значение локальных нормативных актов, которые принимаются непосредственно на местах.

**Ключевые слова:** охрана труда, нормативные акты, подзаконные акты, локальные акты.

Pylypenko P.D. / THE ROLE AND MEANING OF SUBORDINATE NORMATIVE ACTS IN THE REGULATION OF RELATIONS OF OCCUPATIONAL HEALTH / Lviv national university named after Ivan Franko, Ukraine

The article is devoted to the characteristic of subordinate normative acts providing the regulation of relations in the sphere of occupational health. The base of these acts in the system of sources of law is quite broad and regarding the suggested classification with a legal force as the criterion, the author investigates the acts of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries, state committees, special services, etc. Subordinate normative acts of the highest legal force in the field of occupational health are usually adopted by the Cabinet of Ministers of Ukraine. This central executive body for supervision of occupational health shall provide the realization of the government policy in this sphere and submit for approval by the Verkhovna Rada of Ukraine the national program for improving safety, occupational health and environment. Moreover, realizing its powers the Cabinet of Ministers of Ukraine adopts the resolutions, which approve the different sorts of regulations, rules and lists that regulate the relations of occupational health.

The author notices that normative and legal provision for occupational health is so important that the Law of Ukraine On occupational health has a special section "Normative and legal acts on occupational health", which specifies the general principles for elaboration, adoption and cancellation of the relevant acts of subordinate nature. The Law calls the documents belonging to the legal regulations on occupational health. They are the rules, norms, provisions, regulations, standards, guidelines and other documents that are binding.

Separately, the role and importance of local normative acts is revealed. Regarding the order of their adoption these acts are divided into those taken by the employer alone (safety instructions), in consultation with trade unions and other such that are adopted at a general meeting (conference) of employees (internal regulations).

**Key words:** occupational health, normative acts, subordinate acts, local provisions.

Проблема належного правового забезпечення відносин з охорони праці на сучасному етапі розвитку продуктивних сил потребує все більшої уваги з огляду на те, що чимало учасників суспільної організації праці намагаються уникати дотримання вимог чинного законодавства з метою зменшення видатків на охорону праці найманих працівників, а тому побільшало випадків трудового каліцтва, аварій на виробництві тощо. У зв'язку з цим важливо з'ясувати фактичну нормативно-правову базу, яка існує в цій сфері, задля посилення можливостей всебічного використання в практичних цілях підзаконних актів з метою забезпечення гарантій трудових прав найманих працівників.

На жаль, за останні роки спеціальних наукових досліджень стосовно ролі і значення підзаконних нормативних актів для регулювання відносин охорони праці в умовах запровадження ринкових стосунків у нашій державі фактично не було. Захищено докторську дисертацію (Обушенко О.М. [1]) та декілька кандидатських дисертацій (Бек У.П. [2], Чудовський В.І. [3], Амелічева Л.П. [4]), які присвячені загальним питанням правового регулювання охорони праці, однак авторські дослідження такого напрямку, де наголошується на актах підзаконного характеру, відсутні.

Основні цілі, які переслідуються в цій публікації, передбачають окреслення загального масиву юридично значимих актів підзаконного рівня, що застосовуються для регулювання відносин з охорони праці, визначення їх ролі

та значення в системі загального правового забезпечення трудових прав осіб, які перебувають у трудових правовідносинах.

Конституція України гарантує кожній особі право на належні, безпечні і здорові умови праці. Це конституційне положення стало своєрідним принципом, на якому вибудовується цілий комплекс правових, соціально-економічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, що формують систему охорони праці всіх зайнятих громадян.

Як і будь-який інший вид суспільно-корисної діяльності, що базується на трудових правовідносинах, охорона праці зайнятих осіб потребує юридичної регламентації. І варто відзначити, що нормативно-правова база тут є доволі розвиненою. Крім міжнародно-правових актів, які виступають своєрідними стандартами з охорони праці, визначальну роль у правовому забезпеченні відповідних відносин відіграють законодавчі та інші нормативно-правові акти, ухвалені компетентними органами.

Зокрема, для забезпечення відносин з охорони праці важливе значення мають підзаконні нормативно-правові акти. Вони, з огляду на юридичне становище органу, який ухвалив відповідний акт, поділяються на акти централізовані та місцеві, або децентралізовані. При цьому з-поміж децентралізованих (місцевих) актів можна виділити також локальні нормативно-правові акти, які ухвалюються без-

посередньо на підприємствах, в установах, організаціях у межах визначених для них повноважень.

За юридичною силою підзаконні нормативно-правові акти можна поділити на акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, державних комітетів, спеціальних служб тощо. Існує також поділ на галузеві та міжгалузеві підзаконні нормативно-правові акти з охорони праці.

Підзаконні нормативно-правові акти найвищої юридичної сили у сфері охорони праці ухвалюються зазвичай Кабінетом Міністрів України. Цей центральний орган виконавчої влади з нагляду за охороною праці забезпечує реалізацію державної політики в цій сфері, подає на затвердження до Верховної Ради України загальнодержавну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища.

Зокрема, Розпорядженням від 31 серпня 2011р. № 889-р Кабінет Міністрів України схвалив концепцію Загальнодержавної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012-2016 роки. Програма, за визначенням Кабміну, має на меті комплексне розв'язання проблем у сфері охорони праці, формування сучасного безпечного та здорового виробничого середовища, мінімізацію ризиків виробничого травматизму, професійних захворювань та аварій на виробництві, що сприятиме сталому економічному розвитку та соціальній спрямованості, збереженню і розвитку трудового потенціалу України.

Виконання Програми дасть змогу сформуванню сучасне безпечне та здорове виробниче середовище, мінімізувати ризики виробничого травматизму, професійних захворювань та аварій на виробництві, знизити до 2016 року коефіцієнт частоти виробничого травматизму і коефіцієнт частоти виробничого травматизму зі смертельним результатом до показників 0,7 та 0,03 відповідно, що забезпечить скорочення соціальних та економічних втрат від їх негативних наслідків і сприятиме сталому зростанню національної економіки.

Крім того, на виконання своїх повноважень Кабінет Міністрів України ухвалює відповідні постанови, якими затверджуються різного роду Положення, Правила та Переліки, що стосуються регулювання відносин з охорони праці. Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів від 21 грудня 1998 р. були затверджені Типові положення про відділи з питань охорони праці відповідних державних адміністрацій. А у березні 1994 р. цей же орган затвердив Постанову «Про порядок опрацювання, прийняття та скасування державних міжгалузевих і галузевих нормативних актів про охорону праці».

Важливе значення для забезпечення правового регулювання охорони праці має затверджений Кабінетом Міністрів України Перелік професій та видів діяльності, для яких є обов'язковий первинний профілактичний наркологічний огляд. Тут, зокрема, передбачено, що такий огляд зобов'язані проходити особи, які для виконання своїх професійних обов'язків мають отримати, носити і використовувати вогнепальну зброю, а також особи, які вступають на службу в органи МВС, державної податкової служби тощо.

Кабінетом Міністрів України затверджено також Положення про розслідування та облік нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на підприємствах, в установах і організаціях. Чинність цього Положення поширюється на всі сфери діяльності.

Нормативно-правове забезпечення охорони праці є настільки важливим, що Закон України «Про охорону праці» містить спеціальний розділ «Нормативно-правові акти з охорони праці», де визначаються загальні засади щодо опрацювання, прийняття та скасування відповідних актів підзаконного характеру.

Документами, що належать до нормативно-правових актів з охорони праці (НПОП), цей Закон називає: прави-

ла, норми, регламенти, положення, стандарти, інструкції та інші документи, що є обов'язковими для виконання.

Передбачено, зокрема, що 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 від нещасних випадків та за погодженням з органами державного нагляду за охороною праці.

Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці, є Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки (Державний комітет з нагляду за охороною праці, що утворений у складі Міністерства праці та соціальної політики України). До органів державного нагляду за охороною праці належать також Державний департамент пожежної безпеки МВС, Головне санітарно-епідеміологічне управління МОЗ України тощо.

Санітарні правила та норми затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я. Таким органом є Міністерство охорони здоров'я України.

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.

Загалом ухвалення НПАОП здійснюється на основі перспективних (п'ятирічного) та поточних (річного) зведених планів. Зведені плани, зокрема, передбачають узагальнення галузевих планів нормотворчої діяльності, що затверджуються міністерствами, а також пропозицій зацікавлених юридичних осіб. На підставі зведеного та галузевих планів формуються відповідні розділи з питань нормотворчої діяльності в національній та галузевих програмах поліпшення безпеки, гігієни праці та виробничого середовища.

Важливо відзначити, що опрацювання та прийняття НПАОП базується на засадах науковості, що передбачає врахування досягнень науки та міжнародного досвіду. Для цього до нормотворчого процесу залучаються спеціальні науково-дослідні установи та організації. Створена навіть мережа так званих головних і базових організацій. Зокрема, на Національний науково-дослідний інститут охорони праці покладено функції головної організації України. Він координує відповідну роботу та надає методичну допомогу фахівцям базових організацій, опрацьовує проекти НПАОП. Базові та головні організації створюються в більшості галузей економіки згідно з рішенням міністерств, відомств, концернів, корпорацій та інших юридичних осіб. До розробки проекту нормативного акту можуть залучатися відповідні організації, або творчі колективи, або навіть групи фахівців. З метою профілактики нещасних випадків Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України має право брати участь у розробленні законодавчих та інших нормативних актів з охорони праці.

Під час ухвалення НПАОП враховуються інтереси всіх зацікавлених суб'єктів та охоплюється широке питання, що потребують регулювання. Водночас з ухваленням проекту НПАОП розглядаються й інші взаємопов'язані нормативні акти. Розробники зобов'язані одночасно підготувати обґрунтовані пропозиції про їх перегляд, зміну чи скасування.

Закон Про охорону праці передбачає, що в разі неможливості повного усунення небезпечних і шкідливих для здоров'я умов праці роботодавець зобов'язаний повідомити

ти про це відповідний орган державного нагляду за охороною праці. Він може звернутися до зазначеного органу з клопотанням про встановлення необхідного строку для виконання заходів щодо приведення умов праці на конкретному виробництві чи робочому місці до нормативних вимог.

Відповідний орган державного нагляду за охороною праці розглядає клопотання роботодавця, проводить у разі потреби експертизу запланованих заходів, визначає їх достатність і за наявності підстав може, як виняток, прийняти рішення про встановлення іншого строку застосування вимог нормативних актів з охорони праці.

Роботодавець зобов'язаний невідкладно повідомити заінтересованих працівників про рішення зазначеного органу державного нагляду за охороною праці.

Важливо відзначити, що нормативно-правові акти з охорони праці є обов'язковими для виконання у виробничих майстернях, лабораторіях, цехах, на дільницях та в інших місцях трудового і професійного навчання, обладнаних у будь-яких навчальних закладах.

Організація охорони праці на зазначених об'єктах, а також порядок розслідування та обліку нещасних випадків з учнями і студентами під час трудового та професійного навчання в навчальних закладах визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти і науки, за погодженням з відповідним профспілковим органом.

На виконання вимог Закону «Про охорону праці» Державний комітет України з нагляду за охороною праці затвердив своїм наказом від 21 грудня 1993 р. спеціальний Порядок опрацювання і затвердження власником нормативних актів про охорону праці, що діють на підприємстві, де визначив процедуру опрацювання та ухвалення найважливіших документів нормативного характеру з питань охорони праці. А 29 січня 1998 р. цим же органом було затверджене Положення про розробку інструкцій з охорони праці, в якому встановлено вимоги до змісту, побудови і викладу інструкцій з охорони праці, визначено порядок опрацювання та введення в дію нових, перегляду та скасування чинних інструкцій.

Положення є обов'язковими для всіх міністерств та інших органів виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та виду їхньої діяльності.

Інструкція є нормативним актом, що містить обов'язкові для дотримання працівниками вимоги з охорони праці при виконанні ними робіт певного виду або за певною професією на робочих місцях, у виробничих приміщеннях, на території підприємства і будівельних майданчиках або в інших місцях, де за дорученням роботодавця виконуються відповідні роботи, трудові чи службові обов'язки.

Інструкції поділяються на: інструкції, що належать до державних міжгалузевих нормативних актів про охорону праці, примірні інструкції та інструкції, що діють на підприємстві.

Інструкції, що належать до державних міжгалузевих нормативних актів про охорону праці, розробляються для персоналу, який провадить вибухові роботи, обслуговує електричні установки та пристрої, вантажопідіймальні машини та ліфти, котельні установки, посудини, що перебувають під тиском, а також для інших працівників, правила безпеки праці яких установлені міжгалузевими нормативними актами про охорону праці, затвердженими органами державного нагляду за охороною праці.

Ці інструкції затверджуються відповідними органами державного нагляду за охороною праці за узгодженням з міністерствами або іншими органами, до компетенції яких належить відповідна інструкція або окремі її вимоги. Їх дотримання є обов'язковим для працівників відповідних професій або при виконанні відповідних видів робіт на

всіх підприємствах незалежно від їх підпорядкованості, форми власності та виду діяльності.

Примірні інструкції затверджуються міністерствами або іншими органами виконавчої влади, виробничими, науково-виробничими та іншими об'єднаннями підприємств, які мають відповідну компетенцію, за узгодженням з органами державного нагляду за охороною праці, до компетенції яких належить така інструкція або окремі її вимоги, і Національним НДІ охорони праці. Ці інструкції можуть використовуватись як основа для розробки інструкцій, що діють на підприємстві.

Інструкції, що діють на підприємстві, належать до локальних нормативних актів про охорону праці і є чинними в межах конкретного підприємства. Такі інструкції розробляються на основі державних міжгалузевих і галузевих нормативних актів про охорону праці, примірних інструкцій та технологічної документації підприємства з урахуванням конкретних умов виробництва та вимог безпеки, викладених в експлуатаційній та ремонтній документації підприємств-виготовлювачів обладнання, що використовується на даному підприємстві. Вони затверджуються роботодавцем і є обов'язковими для дотримання працівниками відповідних професій або при виконанні відповідних робіт на цьому підприємстві.

Інструкції повинні відповідати чинному законодавству України, вимогам державних міжгалузевих і галузевих нормативних актів про охорону праці: правил, норм, стандартів, інших нормативних та організаційно-методичних документів про охорону праці, на основі яких вони розробляються.

Інструкції зазвичай містять тільки ті вимоги щодо охорони праці, дотримання яких є обов'язковим для працівників. Порушення працівником цих вимог повинно розглядатися як порушення трудової дисципліни, за яке до нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення згідно з чинним законодавством.

Перегляд інструкцій, що належать до державних міжгалузевих нормативних актів про охорону праці, та примірних інструкцій проводиться в міру потреби, але не рідше одного разу на 10 років. Інструкції, що діють на підприємстві, переглядаються в терміни, що визначені державними нормативними актами про охорону праці, на підставі яких вони опрацьовані, але не рідше одного разу на 5 років, а для професій або видів робіт з підвищеною небезпекою – не рідше одного разу на 3 роки.

Найнижчою ланкою в системі нормативно-правових актів з охорони праці є локальні нормативні акти. Вони, з огляду на порядок їх ухвалення, поділяються на такі, що ухвалюються роботодавцем самостійно (інструкції з охорони праці), за погодженням із профспілками та такі, що ухвалюються на загальних зборах (конференції) найманих працівників (правила внутрішнього трудового розпорядку).

Локальні нормативні правові акти можна розмежувати за предметом правового регулювання. Рекомендаціями Держнаглядохоронпраці щодо застосування «Порядку опрацювання і затвердження власником нормативних актів про охорону праці, що діють на підприємстві» визначено примірний перелік питань, з приводу яких на локальному рівні доцільно ухвалювати нормативно-правові акти.

Серед локальних нормативних актів найбільш поширеними вважаються Правила внутрішнього трудового розпорядку. У них конкретизуються обов'язки адміністрації та працівників, питання прийому на роботу і звільнення, використання робочого часу, порядок застосування заходів заохочення за сумлінну працю та заходів впливу на порушників трудової дисципліни. Ці правила нагадують про обов'язки власника поліпшувати умови праці, дотримуватись вимог нормативних актів з охорони праці.

Ще одним видом локальних нормативних актів, які регулюють відносини з охорони праці у сфері суспіль-

но-трудової діяльності, є інструкції з охорони праці. Щоправда, роль їх у загальному забезпеченні охорони праці в деяких галузях ще є доволі незначною. Наприклад, специфіка діяльності більшості працівників суду, прокуратури, приватних чи державних нотаріусів, адвокатів навчальних закладів у плані безпеки праці є відмінною від діяльності в інших сферах, особливо тих, що пов'язані з виробництвом. Тому інструкції з охорони праці переважно затверджуються для технічного персоналу, допоміжних та обслуговуючих працівників, чия робота пов'язана з використанням технічних засобів, електронної техніки, вибухових та легкозаймистих речовин, хімічних сполук тощо.

Наприклад, у Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі ВССУ) з метою збереження безпечних і нешкідливих умов праці наказом керівника ВССУ від 20 липня 2001 року №25/0/14-11 затверджено Положення про систему

управління охорони праці у ВССУ, інструкції з охорони праці для працівників апарату ВССУ, а також для головного спеціаліста (завідуючого складом) відділу медичного, соціально-побутового та протокольного забезпечення і водія відділу транспортного забезпечення господарського управління апарату ВССУ.

У переважній більшості судів існують затверджені на локальному рівні Положення про інструктаж з охорони праці, Положення про службу з охорони праці, Положення про охорону праці тощо.

Як висновок, можемо констатувати, що підзаконні нормативно-правові акти, які приймаються на виконання і конкретизацію Конституції України та законів України, відіграють важливу роль у регулюванні відносин з охорони праці і разом з іншими джерелами трудового права утворюють відповідну нормативну базу для належного правового забезпечення цієї важливої ділянки суспільно-трудова стосунків.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Проблеми охорони праці в умовах ринкової економіки : автореф. дис.. д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Обушенко Олександр Миколайович ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – Київ, 2014. – 36 с.
2. Правове регулювання охорони праці в Україні: теоретичний аспект : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Уляна Павлівна Бек. – Київ : Б.в., 2013. – 15 с.
3. Теоретичні засади правового регулювання забезпечення належних, безпечних і здорових умов праці в Україні автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Чудовський Вадим Ігорович. – Київ, 2013. – 19с.
4. Забезпечення безпеки праці як умови трудового договору : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Лілія Петрівна Амелічева. – Харків : Б.в., 2008. – 19 с.