

РОЗДІЛ 5 ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 342.9

ПОНЯТТЯ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

THE CONCEPT OF PERMISSIVE SYSTEM AS A MEANS ENSURING THE MANAGEMENT OF LABOR PROTECTION IN UKRAINE

Дараганова Н.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права

Київського національного торговельно-економічного університету

У статті досліджено поняття дозвільної системи як засобу забезпечення управління охороною праці. Встановлено, що у сфері охорони праці поняття дозвільної системи можна застосувати у двох значеннях – вузькому та широкому. Розкрито вузьке та широке значення поняття дозвільної системи як засобу забезпечення управління охороною праці в Україні.

Ключові слова: дозвільна система, управління охороною праці, адміністративне право.

В статье исследовано понятие разрешительной системы как средства обеспечения управления охраной труда. Установлено, что в сфере охраны труда понятие разрешительной системы можно применить в двух значениях – узком и широком. Определено узкое и широкое значение понятия разрешительной системы как средства обеспечения управления охраной труда в Украине.

Ключевые слова: разрешительная система, управление охраной труда, административное право.

The article examines the concept of a permit system as a means of ensuring the management of labor protection. It has been established that in the field of labor protection, the notion of a permit system can be applied in two meanings – narrow and broad. A narrow and broad definition of the concept of the permit system as a means of ensuring the management of labor protection in Ukraine is defined.

Key words: permissive system, management of labor protection, administrative law.

Постановка проблеми. Конституція України визнала людину, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність та безпеку найвищою соціальною цінністю. Усі права, свободи людини та їх гарантії мають визначати зміст і спрямованість діяльності держави, і держава є відповідальною перед людиною за свою діяльність (ст. 3). Одне з вагомих місць у системі конституційних прав посідає й право громадянина на працю та належні, безпечні і здорові умови праці (ст. 43) – тобто право на охорону праці.

При цьому традиційно питання, пов'язані з охороною праці, в юриспруденції перебувають у сфері уваги представників галузі трудового права. Проте питання охорони праці перебувають у сфері правового регулювання й інших галузей права, зокрема й адміністративного права. І попри всю значимість питань охорони праці, в галузі адміністративного права нині досі залишається певний правовий вакуум щодо досліджень (крім нечисленних праць, наприклад, О.В. Баклана (2002 р.), А.А. Француза (2016 р.) [1; 2]. Питання ж дозвільної системи у сфері охорони праці взагалі залишилося поза увагою вчених-адміністративістів.

Метою статті є розгляд питання щодо поняття дозвільної системи як засобу забезпечення управління охороною праці з позиції галузі адміністративного права України.

Виклад основного матеріалу. Зазначимо, що забезпечення виконання належним чином вимог з охорони праці потребує, насамперед, встановлення єдиних уніфікованих вимог з охорони праці для всіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та видів діяльності. Так, Законом України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. встановлено, що виробничі будівлі, споруди, машини, механізми, устаткування, транспортні засоби, що вводяться в дію після будівництва (виготовлення) або реконструкції, капітального ремонту тощо, та технологічні процеси мають відповідати вимогам нормативно-правових актів з охорони праці. До того ж, проектування виробничих об'єктів, розроблення нових технологій, засобів виробництва, засобів колективного та індивідуального захисту працюючих мають провадитися з урахуванням вимог щодо охорони праці (ч.ч. 1, 2 ст. 21 цього закону).

Та у певних випадках, наприклад, коли йдеться про виконання робіт підвищеної небезпеки або про експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки чи застосування у виробництві шкідливих речовин тощо – тобто діяльності, пов'язаної з наявністю джерела підвищеної небезпеки чи інших загрозливих факторів, законодавець передбачив і певний додатковий захисний механізм, спрямований на попередження та захист

прав як самих працівників, що працюють у цій сфері, так і інших (третіх) осіб, що можуть постраждати від негативних наслідків такої небезпечної діяльності. Зазначеним механізмом, вважаємо, є встановлення в Україні дозвільної системи у сфері охорони праці – своєрідного і, на наш погляд, доволі дійового засобу забезпечення управління охороною праці на належному рівні.

Вказаний засіб врегульовує питання щодо реалізації наявного у суб'єкта господарювання права на зайняття діяльністю, пов'язаною з підвищеним ризиком для життя і здоров'я людей (як працівників, так і інших (третіх) осіб, які також можуть потрапити під негативний вплив цієї діяльності), а також діяльністю, що може бути загрозою й охороні довкілля. Для прикладу, через пожежу нафтобази, що розпочалася 8 червня 2015 р. і була ліквідована тільки 17 червня 2015 р. у смт Глеваха Васильківського району Київської області, загинуло п'ятеро і постраждало 15 осіб [3].

Під час розгляду питань щодо поняття дозвільної системи як засобу забезпечення управління охороною праці в Україні доцільно, у першу чергу, визначитися з тим, що являє собою загалом поняття «дозвільна система».

Це поняття широко використовується як у науковій, навчальній літературі, так і в законодавстві – передусім, у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про дозвільну систему» від 12 жовтня 1992 р. № 576, Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р., розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» від 23 серпня 2016 р. № 615–р тощо.

Разом із тим як у нормативно-правових актах, так і науковцями поняття «дозвільна система» трактується неоднозначно.

Так, у названому вище Положенні про дозвільну систему зазначено, що дозвільна система – це особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій із метою охорони інтересів держави та безпеки громадян. Зокрема, у п. 2 цього положення визначено, що до предметів, матеріалів і речовин, підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, належать: вогнепальна зброя (нарізна воєнних зразків, несучасна стрілецька, спортивна, навчальна, охолощена, мисливська нарізна і гладкоствольна), бойові припаси до неї, холодна зброя, (арбалети, мисливські ножі тощо), пневматична зброя калібру понад 4,5 мм і швидкістю польоту кулі понад 100 м/с, пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначені патрони, вибухові

матеріали і речовини, сильнодіючі отруйні речовини I–II класу безпечності, збудники інфекційних захворювань I–II групи патогенності і токсини, сховища, склади і бази, де вони зберігаються, стрілецькі тири і стрільбища, мисливсько-спортивні стенди, а також підприємства і майстерні з виготовлення і ремонту вогнепальної та холодної зброї, піротехнічні майстерні, пункти вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування, магазини, в яких здійснюється продаж зброї та бойових припасів до неї, організації, що займаються збутом сильнодіючих отруйних речовин, і лабораторії, що проводять аналізи цих засобів і речовин, працюють зі збудниками інфекційних захворювань I–II групи патогенності і токсинами).

Натомість у вищезгаданому Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» термін «дозвільна система у сфері господарської діяльності» визначено як сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, анулюванням документів дозвільного характеру.

Вказані розбіжності засвідчують те, що поняття «дозвільна система» нормативно визначається дво-яко – у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні цією системою є сукупність правовідносин щодо видачі, переоформлення або анулювання відповідними органами/особами документів дозвільного характеру, тоді як у вузькому розумінні цією системою є особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій із метою охорони інтересів держави та безпеки громадян.

Зазначений висновок підтверджує аналіз наукових та навчальних джерел.

Так, Т.М. Пахомова зазначає, що поняття «дозвільна система» в науці адміністративного права сформувалось ще в радянський період і було визначено як сукупність правил, що регламентують порядок виробництва та отримання, використання, збуту, перевезення деяких предметів, або як специфічний комплекс суспільних відносин, які виникають у процесі реалізації встановленого порядку виготовлення, отримання, перевезення, зберігання, використання та знищення різних чітко визначених предметів та речовин, які мають екстраординарні якості. Такими предметами та речовинами вважали (й нині вважають – *Н.Д.*) зброю, боеприпаси, отрути, вибухові речовини тощо. Проте варто погодитися із вказаним автором, що таке розуміння дозвільної системи повністю себе не виправдовує, бо не відповідає умовам існуючої правової реальності та не відображає того факту, що дозвільна діяльність – це діяльність суб'єктів публічної адміністрації [4, с. 218].

Ф.Д. Фіночко визначає, що дозвільна система – це регламентований правом порядок виготовлення, придбання, обліку й використання спеціально визна-

чених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій із метою охорони інтересів держави й безпеки громадян, та додає, що дозвільну систему можна розглядати в двох аспектах – широкому й вузькому. У широкому розумінні йдеться про особливий порядок вчинення різними суб'єктами дій, на які треба одержати спеціальний дозвіл (правом давати дозволи на здійснення певних дій користуються різні органи державного управління), а у вузькому розумінні дозвільна система поширюється тільки на об'єкти, що перераховані в Положенні про дозвільну систему [5, с. 504–505].

За формулюванням О.В. Харитонова, дозвільна система складається з певної сукупності елементів (основних та додаткових), які дають змогу визначити її (у широкому розумінні) як сукупність правовідносин, що виникають із метою забезпечення суспільної безпеки між органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, уповноваженими видавати дозволи, з однієї сторони (дозволитель), а також фізичними або юридичними особами, з іншої (заявник), щодо можливості здійснення останніми дій, спрямованих на придбання в особливому порядку певних прав або повноважень заявником, із приводу користування такими речовинами, матеріалами, предметами, або зайняття видами діяльності, які можуть бути небезпечні для життя і здоров'я людини, загрожувати державним інтересам, із подальшим здійсненням контролю і нагляду з боку дозволителя за дотриманням встановлених правил, а так само притягненням винних (за наявності підстав) до встановленої законом відповідальності. Дозвільна система у вузькому розумінні містить усі перераховані вище елементи, однак дія її поширюється тільки на обмежене коло речей, речовин і предметів матеріального світу, які уявляють потенційну небезпеку [6, с. 17].

На основі аналізу формування поняття «дозвільна система» у законодавстві України Д.С. Чуріков дійшов висновку про те, що операції зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими матеріалами і речовинами, сильнодіючими отруйними речовинами, як і дозвільна діяльність у сфері використання ядерної енергії та дозвільна діяльність у сфері господарської діяльності є лише частинами дозвільної системи, а сама ж дозвільна система є складним поняттям, яке можна розглядати у широкому та вузькому розумінні [7, с. 192].

Досліджуючи питання термінології дозвільної діяльності Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України, Д.С. Денисюк встановив, що під дозвільною системою в широкому розумінні є заснована на відповідних нормах або правилах сукупність правових відносин, які складаються з приводу здійснення державними органами, фізичними та юридичними особами, діяльності, пов'язаної з об'єктами, які становлять потенційну небезпеку для громадської безпеки, людей, їх життя та здоров'я. А дозвільна діяльність у вузькому розумінні (автор застосував термін «діяльність»

як синонім терміну «система» – *Н.Д.*) відрізняється від широкого розуміння об'єктами небезпеки та суб'єктами, які її реалізують [8, с. 139].

У свою чергу, Я.Г. Воронін вважає, що погляди вчених-адміністративістів на поняття та правову природу дозвільної системи можливо систематизувати таким чином: 1) найчастіше дозвільну систему розглядають у широкому та вузькому розумінні. У широкому – як систему відносин щодо видачі органами державної влади дозвільних документів різного характеру, а у вузькому – як дозвільну систему у сфері поведінки зі зброєю, вибуховими речовинами та іншими об'єктами, безконтрольні володіння та використання якими можуть завдати шкоди громадському порядку, особистій безпеці громадян, можуть здійснюватися зі злочинною або іншою протиправною метою; 2) визначають як систему, що включає, поряд із відносинами щодо видачі дозвільних документів, інші дозвільні відносини (у сфері ліцензування, сертифікації, патентування тощо); 3) розглядають як сукупність певних правил; 4) аналізують як вид адміністративного процесу чи адміністративного провадження; 5) досліджують як систему правовідносин; 6) досліджують як напрям адміністративної діяльності, порядок певних дій (діяльності), процедур, а також форму соціального контролю. При цьому науковець зауважує, що трапляються випадки, коли автори, визначаючи поняття дозвільної системи, вдаються до симбіозу викладених вище підходів [9, с. 79]. Проаналізувавши цю систематизацію, зауважимо, що деякі зі вказаних визначень поняття «дозвільна система» підлягають широкому та вузькому трактуванню цього поняття. Так, під широке розуміння підпадає видача будь-яких дозвільних документів, зокрема ліцензії, сертифікати, патенти тощо, а поняття дозвільної системи як сукупності певних правил може належати як до широкого, так і до вузького розуміння цієї системи. Загалом же, на наш погляд, основним критерієм при визначенні поняття дозвільної системи (втім, як і будь-якого іншого поняття в науці) є поставлені перед дослідником мета та завдання, залежно від яких і буде здійснена та чи інша розвідка.

З урахуванням проведеного аналізу поняття дозвільної системи вважаємо, що найбільш поширеним сьогодні в науці є розгляд поняття дозвільної системи у двох значеннях – вузькому та широкому.

Так, вузьке розуміння поняття дозвільної системи прийшло до нас із радянського періоду і з того часу, вважаємо, суттєво не змінилося: під цим поняттям нині розуміємо особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених об'єктів (предметів, матеріалів, речовин, відкриття й функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій, де такі об'єкти планується виготовляти, зберігати, використовувати) з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян.

Безумовно, особливий порядок передбачений і для сфери охорони праці в Україні, де придбання, зберігання, використання тощо визначених зако-

нодавством об'єктів потребує виняткової уваги з боку держави. Так, згідно з абз. 3 п. 9 Положення про дозвільну систему, видача дозволів на вибухові матеріали і речовини, їх перевезення, а також схопища та склади, де вони зберігаються, здійснюється у порядку, визначеному Держнаглядом охорони праці (нині – Держпраці) разом із МВС. Отже, у вузькому розумінні дозвільною системою в сфері охорони праці є особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених для цієї сфери об'єктів із метою забезпечення безпеки життя та здоров'я громадян та охорони інтересів держави.

Що ж до широкого розуміння дозвільної системи, то під цим терміном розуміємо сукупність правовідносин між відповідними органами/особами (переважно суб'єктами публічної адміністрації) та колективними/індивідуальними суб'єктами адміністративного права щодо видачі, переоформлення або анулювання відповідними органами/особами документів дозвільного характеру. Таким чином, у широкому розумінні дозвільною системою у сфері охорони праці є сукупність адміністративно-правових відносин між відповідними органами/особами у сфері охорони праці та колективними/індивіду-

альними суб'єктами адміністративного права щодо видачі, переоформлення або анулювання цими органами/особами документів дозвільного характеру. Відповідно, широке розуміння дозвільної системи співвідноситься з вузьким як ціле з часткою. Саме це широке розуміння й взято нами за основу під час розгляду питань, пов'язаних із розкриттям поняття дозвільної системи як засобу забезпечення управління охороною праці в Україні.

Висновки. У сфері охорони праці поняття дозвільної системи можна застосувати у двох значеннях – вузькому та широкому. У вузькому розумінні дозвільною системою в сфері охорони праці є особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених для цієї сфери об'єктів із метою забезпечення безпеки життя та здоров'я громадян та охорони інтересів держави, натомість у широкому розумінні дозвільною системою у сфері охорони праці є сукупність адміністративно-правових відносин між відповідними органами/особами у сфері охорони праці та колективними/індивідуальними суб'єктами адміністративного права щодо видачі, переоформлення або анулювання цими органами/особами документів дозвільного характеру.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Баклан О.В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України) України: автореф. дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О.В. Баклан. – К., 2002. – 17 с.
2. Француз А.А. Адміністративно-правове регулювання охорони праці: дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vmurol.com.ua/upload/Naukovo_doslidna%20robova/Specradi/Francuz/Francuz_dis.pdf.
3. Названо причини пожежі на нафтобазі під Києвом: інформація від 27 листопада 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3595560-nazvano-prychyny-pozhezhi-na-naftobazi-pid-kyevom>.
4. Пахомова Т.М. Актуальні проблеми визначення правової природи та сутності дозвільної системи в Україні / Т.М. Пахомова // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Випуск 1. – Том 2. – С. 218.
5. Фіночко Ф.Д. Дозвільна система / Ф.Д. Фіночко // Адміністративне право України: підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.]; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – С. 504–505.
6. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Харитонов. – Харків, 2004. – 22 с.
7. Чуріков Д.С. Формування поняття «дозвільна система» у законодавстві України / Д.С. Чуріков // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2016. – № 4. – С. 192.
8. Денисюк Д.С. Щодо визначення поняття дозвільної діяльності ДАІ МВС України / Д.С. Денисюк // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 139. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09ddcdmu.pdf>.
9. Воронін Я.Г. Дозвільна система, діяльність і процедури: проблеми співвідношення / Я.Г. Воронін // Право і суспільство. – 2014. – № 5. – С. 79.