

*Дараганова Н. В.,**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
Київського національного торговельно-економічного університету*

## ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЯК ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті досліджено питання щодо основних елементів дозвільної системи як засобу забезпечення ефективності управління охороною праці в Україні. Установлено, що у сфері охорони праці таких основних елементів є п'ять. Подано характеристику цих елементів та їх вплив на ефективність управління системою охорони праці в країні.

**Ключові слова:** елементи дозвільної системи, управління охороною праці.

**Постановка проблеми.** Сьогодні ми спостерігаємо глибокі, швидкі та різкі зміни у сфері праці загалом та охорони праці зокрема. Все це відбувається внаслідок поєднання різноманітних факторів і трансформацій політичного, соціального, економічного, адміністративного, культурного та технологічного характеру не лише в Україні, але й в усьому світі. І з урахуванням цих змін актуалізуються й питання, пов'язані з удосконалюванням національних адміністративно-правових інструментів управління охороною праці, зокрема й дозвільної системи як засобу забезпечення ефективного управління охороною праці в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Та традиційно питання охорони праці в юриспруденції перебувають у сфері уваги представників галузі трудового права. У різні часи вони розглядалися такими науковцями, як: Л.П. Амелічева [1], В.С. Венедиктов, В.П. Грохольський, М.І. Іншин, М.М. Клемпарський [2], П.О. Ізюта [3] та ін. Проте питання охорони праці є набагато ширшими й перебувають у сфері правового регулювання інших галузей права – адміністративного, кримінального, цивільного, екологічного тощо. Водночас, у галузі адміністративного права питання охорони праці залишилися поза увагою науковців (за винятком окремих праць, наприклад, О.В. Баклана (2002 р.) [4], А.А. Француза (2016 р.) [5]). Що ж до питань, пов'язаних з дозвільною системою у сфері охорони праці, то вони загалом залишилися поза увагою вчених-адміністративістів.

**Мета статті** – проаналізувати з позиції науки адміністративного права України питання дозвільної системи як засобу забезпечення управління охороною праці в Україні та виділити її основні елементи.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Передусім, зазначимо, що у сфері охорони праці поняття дозвільної системи можна застосувати у двох значеннях – вузькому та широкому. На нашу думку, у вузькому розумінні дозвільною системою у сфері охорони праці є особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених для цієї сфери об'єктів з 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.

Водночас, практична та ефективна реалізація питань дозвільної системи у сфері охорони праці потребує й визначення та виокремлення основних елементів цієї системи, як то цілком слушно висловився М. Дудар, дозвільна система повинна складатися із взаємопов'язаних елементів, кожен з яких виступатиме її складовою частиною й обумовлюватиме ефективність дозвільних процедур загалом [6, с. 108]. Отже, доцільність виокремлення цих елементів, вважаємо, не викликає сумніву – питання постає лише щодо їх конкретизації та визначення змісту цих елементів.

Зокрема, Д.М. Бахрах, вважає, що в цілому до головних елементів дозвільної системи належать: 1) наявність відносної заборони, яка може бути прямо або побічно закріпленою правовою нормою; 2) діяльність по видачі дозволів здійснюється суб'єктами державної влади щодо громадян, організацій, що функціонально та організаційно не підпорядковані цій владі. Зараз дозволи найчастіше називають ліцензіями, але досить широко використовуються й інші назви: право на управління (автомобілем, катером і т.ін.), допуск (до державної таємниці, до певної роботи), дозвіл (на носіння зброї й т.ін.), відвід (природних ресурсів), квота й т.ін. Дозвіл, як правило, видається уповноваженим державним органом виконавчої влади в порядку, установленому правовими актами, а його видача є центральним елементом системи, тому вона й називається дозвільною; 3) тривалі відносини між владними та невладними суб'єктами, обов'язковим елементом яких є нагляд за дотриманням суб'єктами, що одержали дозволи, правил та умов при здійсненні відповідної діяльності; 4) застосування примусових заходів для припинення порушень правил, умов дозвільної діяльності та притягнення винних до юридичної відповідальності [7, с. 451–452]. Схожої позиції дотримуються і С. В. Ківалов та Л. Р. Біла [8, с. 36].

У ході дослідження питань дозвільної системи як комплексного адміністративно-правового режиму, В.В. Мартиновським було запропоновано низку так званих «системоутворюючих ознак» дозвільної системи: 1) наявність цілей системи – дійсно, управлінські цілі завжди конкретні і пов'язані з настільки ж конкретною системою управління; 2) наявність навколишнього середовища (законодавство та правові норми в цілому) без якого будь-яка система існувати не може; 3) здатність до виміру та відведення особливого місця визначенню параметрів цієї системи (масштабність, обсяг, інформаційність, досягнення результатів). Обсяг дозвільних відносин можна виміря-

ти, він знайшов своє відображення в обліково-статистичних документах; 4) подільність дозвільної системи на елементи та підсистеми (різні об'єкти і суб'єкти, різні адміністративно-правові режими, специфіка яких визначається видом діяльності, на здійснення якої потрібен дозвіл, та певним об'єктом) [9, с. 8–10].

Р.В. Гаврилюк, розглядаючи сутність дозвільної системи щодо допуску до керування транспортними засобами, визначив такі особливості, притаманні вказаній системі: 1) це особливий порядок діяльності, метою якого є забезпечення безпеки дорожнього руху, справедливого розподілу суспільних відносин та правопорядку загалом; 2) дозвільна система реалізується в рамках адміністративно-правових відносин між органами публічної адміністрації, їх посадовими особами та індивідуальними чи колективними суб'єктами, які бажають отримати відповідний дозвіл з урахуванням того, що ці відносини виникають без ініціативи суб'єктів публічної адміністрації; 3) сутність цих відносин є отримання дозволу, тобто прийняття індивідуального уповноважуючого акта, який і легалізує діяння. Сам дозвіл може мати різне найменування: ліцензія, квота, патент, віза, пропуск, сертифікат тощо і в основі дозволу (відмови) можуть бути звичайні та дискреційні повноваження суб'єкта влади; 4) атрибутивною ознакою дозвільної системи є адміністративний нагляд за тим, як здійснюється дозвільне діяння. Дія дозволу може бути припиненою, а дозвільне правовідношення може бути закінчене у зв'язку з вчиненням особою протиправних дій, а також з інших підстав: погіршення стану здоров'я, набуття чинності нового нормативного акту тощо; 5) за порушення правил дозвільної системи до винних можуть бути застосовані різні заходи адміністративного примусу, в тому числі і такі, як постійне чи тимчасове припинення дії дозволу (позбавлення прав, певної категорії допуску до керування транспортним засобом, припинення чи призупинення ліцензії тощо) [10, с. 124–125].

З урахуванням наведених вище точок зору, вважаємо, що до основних елементів дозвільної системи як засобу забезпечення управління охороною праці в Україні найбільш слушно віднести такі:

По-перше, – це наявність правових підстав (правової норми) для уведення та застосування дозвільної системи у сфері охорони праці, що обґрунтовано метою встановлення цієї системи у зазначеній сфері.

Термін «відносна заборона», який застосували Д.М. Бахрах, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла щодо дозвільної системи, на наш погляд, є не дуже коректним. Погоджуємося з С.В. Лихачовим, що дозвільна система сама по собі взагалі не може «дозволяти» мати те чи інше право або ж позбавляти особу цього права (повністю чи частково). Ця система лише створює відповідний процесуальний формат для належної (адекватної, відповідної вимогам закону) його реалізації. Права людини і громадянина є цілком реальними і невідчужуваними, але для відповідної їх реалізації треба «розгорнути» (ініціювати і здійснити) передбачені законом процедури, пройти через усі передбачені законом стадії процесу. Правореалізація є процесуальною за своєю природою і важко уявити собі якісь складні правові відносини, які можна було б реалізувати без процесуального оформлення [11, с. 147].

Слід також враховувати й те, що незалежно від того, у вузькому чи у широкому розумінні використовується термін «дозвільна система» у сфері охорони праці, метою впроваджен-

ня цієї системи насамперед є забезпечення безпеки людини (як самого найманого працівника, так і інших (третіх) осіб) від негативних наслідків ризикової а, можливо й непрофесійної, некомпетентної діяльності, яка може заподіяти значну шкоду як самому найманому працівникові, так і іншим особам, довіллю та й державі у цілому.

По-друге, до елементів дозвільної системи у сфері охорони праці входить і існування в рамках адміністративно-правових відносин особливого порядку надання (видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання тощо) документів дозвільного характеру у сфері охорони праці (як синонімічні, вважаємо, можна використовувати й терміни «дозвіл», «дозвільні документи»).

При цьому підкреслюємо, що в межах дозвільної системи у широкому її трактуванні здійснюються всі адміністративно-правові відносини як щодо надання безпосередньо дозволів, так і щодо надання будь-яких інших документів дозвільного характеру. Підтвердженням цьому є норми абзацу четвертого частини статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Згідно з ними документом дозвільного характеру є: дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності. Відповідно, що в сфері охорони праці документами дозвільного характеру є як дозволи, спеціальні дозволи, так і ліцензії, реєстрація тощо.

По-третє, системним елементом, що характеризує дозвільну систему у сфері охорони праці є наявність у галузі охорони праці специфічних, характерних лише для цієї галузі суб'єктів та особливих видів/сфер та предметів діяльності, для яких потрібні дозвільні документи.

Так, специфіка видів/сфер та предметів діяльності у галузі охорони праці обумовила встановлення нормативними актами – насамперед Кодексом України про надра 27 липня 1994 р.; законами України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р., «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р., «Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення» 23 грудня 2004 р., «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 р. тощо, документів дозвільного характеру щодо:

1) видачі: гірничого відводу для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва і експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки (зазначимо, що в постанові Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1107 «Про затвердження Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки», на відміну від введеного у Закон України «Про охорону праці» терміну «устаткування» неправомірно, на наш погляд, застосовано інший термін – «устаткування»); дозволу на

право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; дубліката дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; дубліката дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення; свідоцтва на придбання і зберігання вибухових матеріалів промислового призначення;

2) переоформлення: гірничого відводу для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва і експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення;

3) реєстрації: великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів; декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з охорони праці;

4) перереєстрації великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів;

5) зняття з обліку великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів.

Зауважимо, що, на наш погляд, в законодавстві іноді неправомірно використовують таку правову конструкцію, як «дозвіл на право» або «видача дозволу на право». Дозвіл видається не на право. Дозвіл уособлює в собі механізм правореалізації законодавчо встановлених, часто на рівні Конституції України, прав та обов'язків. Зокрема, в статті 21 Конституції України закріплено положення про те, що всі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, а самі права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. У продовженні цього, нормами статті 22 Конституції України визначено, що конституційні права і свободи людини і громадянина не є вичерпними, вони гарантуються державною і не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних, не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Таким чином, дозволом (документом дозвільного характеру) є не «дозвіл на право», дозволом є підтвердження відповідності суб'єкта встановленим у законодавстві вимогам, які, у свою чергу, встановлені щодо проведення тих чи інших видів робіт чи зайняття тою чи іншою діяльністю з метою захисту громадських, державних інтересів.

Відповідно, що й позбавлення суб'єкта дозволу/документа дозвільного характеру чи призупинення діяльності суб'єкта, у тому числі й у сфері охорони праці, відбувається через те, що суб'єкт перестає відповідати встановленим для отримання цього дозволу вимогам (часто внаслідок порушення ним вимог дозвільних документів). Однак, якщо ситуація зміниться і суб'єкт знову буде відповідати встановленим вимогам, то він знов-таки зможе отримати дозвіл.

І лише як вид відповідальності за скоєний проступок чи злочин, як виняток, особа може бути позбавлена певних прав (на певний строк). Так, наприклад, згідно з нормами частини 4 статті 130 КУпАП, вживання водієм транспортного засобу після дорожньо-транспортної пригоди за його участю алкоголю, наркотиків, а також лікарських препаратів, виготовлених на їх основі (крім тих, що входять до офіційно затвердженого складу аптечки або призначені медичним працівником), або після того, як транспортний засіб був зупинений на вимогу поліцейсько-

го, до проведення уповноваженою особою медичного огляду з метою встановлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо вживання лікарських препаратів, що знижують його увагу та швидкість реакції, чи до прийняття рішення про звільнення від проведення такого огляду, – тягне за собою накладення штрафу на водіїв у розмірі однієї тисячі двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративний арешт на строк п'ятнадцять діб, з позбавленням права керування транспортними засобами на строк три роки. А, відповідно до норм частини 4 статті 157 КК України, втручання службової особи з використанням службового становища у здійсненні виборчою комісією чи комісією з референдуму їх повноважень, установлених законом, вчинене шляхом незаконної вимоги чи вказівки з метою вплинути на рішення виборчої комісії чи комісії з референдуму, – карається позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від двох до трьох років.

Справді, зміст такого виду покарання, як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (за статтею 55 КК України) полягає в обмеженні право засудженого впродовж установленого у вирокі строку обирати на свій розсуд рід занять чи роботу. Його застосування призводить до обмеження права особи на працю, а відповідно й похідних прав і свобод людини – права на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що передбачає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48 Конституції України), права власності (стаття 41 Конституції України), права на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (стаття 49 Конституції України) тощо [12, с. 249].

З огляду на зазначене, вважаємо, що з норми про: видачу дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; видачу дубліката дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; переоформлення дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації вже на часі вилучення слова «на право».

По-четверте, до елементів, що характеризують дозвільну систему у сфері охорони праці безперечно належить і адміністративний нагляд та контроль за здійсненням дозвільної діяльності (тобто діяльності, для якої й було отримання дозвіл). Дія документів дозвільного характеру у визначених законодавствах випадках, насамперед у зв'язку з невиконанням, порушенням умов видачі дозвільних документів, може бути припинена достроково.

По-п'яте, елементом, що визначає дозвільну систему у сфері охорони праці є й застосування примусових заходів для припинення порушень правил та умов дозвільної діяльності та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Саме такий перелік елементів, вважаємо, дозволяє розглядати дозвільну систему як вагомий 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 небезпечної, а іноді й непрофесійної діяльності.

**Висновки.** З урахуванням проведеного вище аналізу, вважаємо, що можна зробити такі узагальнення.

По-перше, до основних елементів дозвільної системи як засобу забезпечення управління охороною праці в Україні найбільш слушно віднести такі: 1) наявність правових підстав (правової норми) для уведення та застосування дозвіль-

ної системи у сфері охорони праці, що обґрунтовано метою встановлення цієї системи у зазначеній сфері; 2) існування в рамках адміністративно-правових відносин особливого порядку надання (видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання тощо) документів дозвільного характеру у сфері охорони праці; 3) наявність у галузі охорони праці специфічних, характерних лише для цієї галузі суб'єктів та особливих видів/сфер та предметів діяльності, для яких потрібні дозвільні документи; 4) адміністративний нагляд та контроль за здійсненням дозвільної діяльності (тобто діяльності, для якої й було отримання дозволу). Для документів дозвільного характеру у визначених законодавствах випадках, насамперед у зв'язку з невиконанням, порушенням умов видачі дозвільних документів, може бути припинена достроково; 5) застосування примусових заходів для припинення порушень правил та умов дозвільної діяльності та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

По-друге, з норми про: видачу дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; видачу дубліката дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; переоформлення дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації доцільно вилучення слів «на право».

#### *Література:*

1. Амелічева Л.П. Забезпечення безпеки праці як умови трудового договору : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. н. за спец. 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення / Л.П. Амелічева. – Харків, 2008. – 20 с.
2. Охорона праці : європейські і міжнародні стандарти та законодавство України (порівняльний аналіз) / В.С. Венедиктов, В.П. Грохольський, М.І. Іншин, М.М. Клемпарський ; за ред. док. юрид. наук, проф. В.С. Венедиктова. – Харків ; Київ, 2006. – 680 с.
3. Ізуїта П.О. Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення. / П.О. Ізуїта. – Харків, 2008. – С. 17.
4. 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. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право / О.В. Баклан. – К., 2002. – 17 с.
5. Француз А.А. Адміністративно-правове регулювання охорони праці : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право [Електронний ресурс] / А.А. Француз, 2016. – Режим доступу : [http://www.vmurol.com.ua/upload/Naukovo\\_doslidna%20roboita/Speccradi/Francuz/Francuz\\_dis.pdf](http://www.vmurol.com.ua/upload/Naukovo_doslidna%20roboita/Speccradi/Francuz/Francuz_dis.pdf).
6. Дудар М. Дозвільна система у сфері використання та охорони надр як форма розподілу і перерозподілу природних ресурсів : правові

аспекти / Марта Дудар // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 1. – С. 108.

7. Бахрах Д.Н. Понятие и особенности разрешительной системы // Административное право : учеб. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – С. 451–452.
8. Ківалов С.В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла – Вид. 2-е, перероб. і доп. – Одеса : Юридична література, 2002. – 312 с. [С. 36].
9. Мартиновський В.В. Дозвільна система як комплексний адміністративно-правовий режим / В.В. Мартиновський // Юрист України. – 2014. – № 3(28). – С. 8–10.
10. Гаврилюк Р.В. Щодо сутності дозвільної системи допуску до керування транспортними засобами / Р.В. Гаврилюк // Вісник Запорізького національного університету. – 2014. – № 2. – С. 124–125.
11. Лихачов С.В. Предмет і завдання дозвільного провадження в системі забезпечення громадської безпеки [Електронний ресурс] / С.В. Лихачов // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 1. – С. 144–153. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnivs\\_2010\\_1\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnivs_2010_1_22).
12. Федотова Г.В. Теоретичні та прикладні засади упровадження інституту кримінального проступку в кримінальне право України : дис. ... док. юрид. наук, спец. : 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право [Електронний ресурс] / Ганна Валеріївна Федотова. – К., 2017. – С. 249. – Режим доступу : [http://ndi.mvs.gov.ua/index\\_html\\_files/dis\\_Fedotova.pdf](http://ndi.mvs.gov.ua/index_html_files/dis_Fedotova.pdf).

#### **Дараганова Н. В. Основные элементы разрешительной системы как средства обеспечения эффективности управления охраной труда в Украине**

**Аннотация.** В статье исследованы основные элементы разрешительной системы как средства обеспечения эффективности управления охраной труда в Украине. Установлено, что в сфере охраны труда таких основных элементов существует пять. Дана характеристика этих элементов и их влияние на эффективность управления системой охраны труда в стране.

**Ключевые слова:** элементы разрешительной системы, управление охраной труда.

#### **Drahanova N. Main elements of the permissive system as a means of ensuring the effectiveness of the management of labor protection in Ukraine**

**Summary.** The article deals with the main elements of the permissive system as a means of ensuring the effectiveness of the management of labor protection in Ukraine. It has been established that there are five main elements in the field of labor protection. Characterization of these elements and their influence on the efficiency of management of the system of labor protection in the country is given.

**Key words:** elements of the permissive system, management of labor protection.