

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

На правах рукопису

КРИМЧАК Сергій Олександрович

УДК 349.2: 342.2

ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ ЯК СУБ'ЄКТИ ТРУДОВОГО ПРАВА

Спеціальність 12.00.05 – трудове право;
право соціального забезпечення

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник –
Ярошенко Олег Миколайович
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2014

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНОПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ.....	11
1.1 Сутність державного органу та його місце в механізмі держави.....	11
1.2 Види державних органів – суб’єктів трудового права.....	37
Висновки до розділу 1.....	51
РОЗДІЛ 2 ПРАВОВИЙ СТАТУС ОСНОВНИХ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ – СУБ’ЄКТІВ ТРУДОВОГО ПРАВА.....	54
2.1 Міністерство соціальної політики України та його органи на місцях..	54
2.2 Державна інспекція України з питань праці.....	77
2.3 Державні органи, що здійснюють нагляд за охороною праці.....	89
2.4 Державна служба зайнятості України.....	119
2.5 Проблемні питання реалізації трудо-правового статусу державних органів і шляхи їх вирішення.....	137
Висновки до розділу 2.....	163
ВИСНОВКИ.....	168
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	174

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

Держатомрегулювання – Державна інспекція ядерного регулювання України;

Держгірпромнагляд – Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України;

Держнаглядохоронпраці України – Державний комітет України з нагляду за охороною праці;

Держпраці – Державна інспекція України з питань праці;

ДСНС України – Державна служба України з надзвичайних ситуацій;

ЄС – Європейський Союз;

КЗпП України – Кодекс законів про працю України;

КК України – Кримінальний кодекс України;

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення;

Мінсоцполітики – Міністерство соціальної політики України;

МОП – Міжнародна організація праці;

РФ – Російська Федерація;

СОТ – Світова організація торгівлі;

ТК України – Трудовий кодекс України;

ЦК України – Цивільний кодекс України

ВСТУП

Актуальність теми. Роль держави, її механізму важко переоцінити в умовах розбудови державності та формування ринкових відносин. Тим більше неможливо уявити розвиток трудових відносин без регулювання та контролю з боку держави, яка покликана служити суспільству, захищати права громадян, реалізовувати програми та заходи щодо забезпечення розвитку правової, соціальної, демократичної держави. Здійснювати все це можливо лише за допомогою тих органів, які покликані виконувати функції та завдання держави – тобто державних органів, уповноважених діяти у відповідних сферах суспільного життя.

Сьогодні в Україні формується достатньо розгалужена система державних органів. Досить частим є їх перебудова, розформування, створення замість ліквідованих нових державних органів, зміна їх статусу, обсягу повноважень. У таких умовах цілком очевидним є те, що основна увага приділяється не забезпеченню ефективного виконання такими органами своїх функцій, відповідно до їх призначення, а їх перебудові. Безумовно, в такому разі необхідне чітке розуміння місця державного органу у системі механізму держави, а також його задачі в рамках окремих правовідносин. З огляду на це, постає цілком закономірне питання щодо державних органів, які мають відповідні повноваження у сфері трудових відносин.

Теоретичним підґрунтям даного дослідження послужили наукові праці таких учених-правознавців: В.Б. Авер'янова, В.М. Андріїва, Ю.П. Битяка, В.С. Венедіктова, С.В. Венедіктова, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, М.І. Іншина, С.В. Ківалова, І.Я. Кисельова, Р.І. Кондратьєва, В.Л. Костюка, Л.І. Лазор, С.С. Лукаша, А.Р. Мацюка, К.Ю. Мельника, Н.О. Мельничук, О.В. Петришина, С.В. Попова, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, В.О. Процевського, П.М. Рабіновича, В.Г. Ротаня, Н.О. Рунової, О.Ф. Скакун, А.М. Слюсаря, Г.І.

Чанишевої, Н.М. Хуторян, І.І. Шамшиної, В.І. Щербини, І.М. Якушева, О.М. Ярошенка та ін. Однак питання, порушені цими правниками, в основному мають фрагментарний характер переважно в контексті здійснення ними контролю та нагляду в сфері охорони праці або додержання законодавства про працю та не вичерпують усіх теоретичних і практичних аспектів трудо-правового статусу держави та її органів, не дають цілісного уявлення про їх місце в системі суб'єктів трудового права.

З огляду на вищезазначене, у сучасних умовах існує потреба в здійсненні комплексного науково-теоретичного дослідження місця та ролі державних органів як суб'єктів трудового права, розробці конструктивних пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення трудового законодавства України у цій сфері.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана на кафедрі трудового права та права соціального забезпечення юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка відповідно до теми «Доктрина права в правовій системі України: теоретичний і практичний аспекти» (№ 11БФ042-01), затвердженої на період з 1 січня 2011 р. по 31 грудня 2015 р.

Мета і задачі дослідження. *Мета* рукопису полягає в тому, щоб на підставі комплексного вивчення теоретичних досягнень учених-правознавців, аналізу чинного національного законодавства, міжнародних і зарубіжних актів та узагальнення практики їх реалізації визначити правові дефініції, виявити прогалини у нормативно-правовому регулюванні, розробити конкретні наукові рекомендації з удосконалення нормативно-правового забезпечення в розглядуваній сфері.

Досягненню поставленої мети сприяло вирішення таких дослідницьких *задач*:

– з'ясувати сутність, поняття та місце державного органу в механізмі держави;

- виокремити ознаки державного органу як суб'єкта права;
- установити перелік державних органів, які є суб'єктами трудового права та визначити їх особливості;
- охарактеризувати нормативно-правове регулювання функціонування державних органів-суб'єктів трудового права;
- проаналізувати проблемні питання в сфері діяльності державних органів-суб'єктів трудового права;
- виробити пропозиції та рекомендації щодо вирішення виявлених проблем у даній сфері.

Об'єктом дослідження виступає система суб'єктів трудового права України, їх правовий статус і правовідносини, що виникають у процесі реалізації цього права.

Предметом дослідження виступають держава та її органи як суб'єкти трудового права України.

Методи дослідження. Відповідно до мети і задач дослідження для одержання достовірних та об'єктивних результатів застосовувалися як загальні, так і спеціальні методи пізнання правових явищ. За допомогою системно-структурного державні органи були розглянуті як частина механізму держави (підрозділ 1.1). Використання діалектичного методу дозволило дослідити співвідношення норм зарубіжних та національних актів щодо діяльності окремих державних органів-суб'єктів трудового права (розділ 2). Методи класифікації, групування та системно-функціональний задіяно для дослідження повноважень державних органів-суб'єктів трудового права та їх співвідношення із поставленими завданнями (підрозділи 2.1; 2.2; 2.3; 2.4). За допомогою документального аналізу, статистично-звітнього та спеціально-юридичного методів була надана можливість вивчити сучасний стан діяльності державних органів-суб'єктів трудового права (розділ 2). Завдяки порівняльно-правовому та структурно-логічному були визначені

напрямки та шляхи вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності державних органів-суб'єктів трудового права (підрозділ 2.5).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що ця дисертація є першим у вітчизняній науці трудового права самостійним завершеним комплексним науковим дослідженням теоретичних і практичних проблем сучасної системи суб'єктів трудового права України, в якій з'ясовано місце держави та її органів, а також обґрунтовані конкретні практичні пропозиції й наукові рекомендації щодо розвитку й поліпшення нормативно-правового забезпечення і правозастосовної практики в досліджуваній сфері.

Наукова новизна дисертації характеризується положеннями й висновками, що виносяться на захист. Назвемо найважливіші з них:

уперше:

– визначено державні органи, які є суб'єктами трудового права:
(а) Міністерство соціальної політики України та його органи на місцях;
(б) Державна інспекція України з питань праці; (в) органи, що здійснюють нагляд за охороною праці; (г) Державна служба зайнятості; (д) місцеві державні адміністрації та місцеві ради у межах відповідної території;

– зроблено висновок, що задля ефективної контрольної діяльності державних органів у сфері трудових відносин така діяльність (а) має здійснюватись у рамках конкретних нормативних приписів; (б) повинна мати регулярний характер; (в) має проводитися своєчасно й оперативно; (г) повинна охоплювати найбільш важливі питання; (д) має поширюватися на всі служби, органи й підрозділи підконтрольних органів; (е) має бути об'єктивною, повною й результативною; (є) повинна відповідним чином фінансуватися із коштів Державного бюджету; (ж) має бути забезпечена та підтримуватися іншими органами, з якими співпрацює контролюючий державний орган; (з) обґрунтованість певних дій державного органу на стадії розробки його повноважень має бути доведена фахівцями-науковцями;

– аргументується доречність закріплення в нормативно-правових актах, що регулюють діяльність державних органів-суб'єктів трудового права, положень, котрі б суттєво покращили їх діяльність;

– доведено, що з метою вдосконалення діяльності державних органів у сфері регулювання трудових відносин необхідним є: (а) чітке розмежування органів контролю та нагляду в зазначеній сфері; (б) приведення нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері праці, у відповідність до законів, зокрема до Закону України «Про прокуратуру», в якому вказано, що прокуратура є органом, який здійснює нагляд, шляхом усунення із назв деяких контролюючих державних органів терміну «нагляд»; (в) підвищення ефективності роботи судів щодо притягнення до відповідальності осіб, які порушують трудове законодавство; (г) приділення більшої уваги врегулюванню питання щодо чіткого визначення повноважень як фондів, так і судів у справах з питань відшкодування шкоди потерпілим (членам їх сімей) на законодавчому рівні; (д) розмежування понять «контроль» та «нагляд»; (е) відповідність контрольної діяльності державних органів у сфері регулювання трудових відносин зазначеним вимогам; (є) залучення до розробки нормативно-правових актів фахівців-науковців.

удосконалено:

– механізм держави, до якого віднесено державні органи, державні підприємства та державні установи, матеріальні та організаційні засоби;

– тлумачення державного органу як частини державного апарату, фінансово самостійної та організаційно впорядкованої, наділеної відповідною компетенцією, у межах якої забезпечується реалізація функцій та виконання задач держави;

– визначення поняття «компетенція державного органу» як установлена відповідним нормативно-правовим актом сукупність дій, які може виконувати конкретний державний орган з метою виконання поставлених перед ним завдань;

– нормативно-правове забезпечення кожного державного органу-суб'єкта трудового права.

дістали подальшого розвитку:

– обґрунтування, що державний орган не можна характеризувати тільки через державних службовців;

– дослідження суттєвих ознак державного органу як державного утворення та як суб'єкта права.

Практичне значення одержаних результатів. Висновки, пропозиції й рекомендації, зроблені в результаті комплексного дослідження держави та її органів як суб'єктів трудового права України, можуть бути використані:

а) у науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки питань щодо дослідження державних органів як суб'єктів трудового права, а також їх правового регулювання та організації діяльності;

б) у правотворчості – у результаті дослідження сформульовано низку пропозицій щодо внесення змін і доповнень до відповідних нормативних актів, зокрема до Положень про Міністерство соціальної політики України, про Пенсійний фонд України, про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України;

в) у правозастосовній діяльності висновки та рекомендації, сформульовані у дисертації, можуть сприяти вирішенню проблем, що існують у сфері як правового забезпечення, так і безпосереднього функціонування державних органів, які є суб'єктами трудового права;

г) у навчальному процесі – при підготовці лекцій, відповідних глав підручників і навчальних посібників з трудового права, викладанні навчальних дисциплін «Трудове право України» й «Охорона праці».

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення, висновки та пропозиції, що містяться в роботі, обговорені, схвалені й рекомендовані до захисту кафедрою трудового права та права соціального

забезпечення юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Ключові теоретичні напрацювання й рекомендації даної наукової роботи оприлюднені в тезах доповідей і наукових повідомлень на таких науково-теоретичних і науково-практичних конференціях: «Роль права та закону у громадянському суспільстві» (м. Одеса, 20-21 квітня 2012 р.); «Національний та міжнародно-правовий вимір стійкого розвитку» (м. Львів, 14 липня, 2012 р.).

Публікації. Основні результати дослідження знайшли відбиття у 8 публікаціях, з яких 6 статей у фахових наукових журналах і збірниках наукових праць, в тому числі одна в іноземному виданні, а також 2-х тезах доповідей і повідомлень на вказаних наукових конференціях.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ

1.1 Сутність державного органу та його місце в механізмі держави

Дослідження суб'єктів трудового права є тим питанням, що, попри його досить глибоке та всебічне вивчення, постійно потребує вдосконалення. Це пов'язано, у першу чергу, з тим, що зміни, які сьогодні відбуваються в суспільстві, призводять до розвитку та відповідних змін суспільних відносин, унаслідок чого певні явища вимагають переосмислення та нового погляду. На сучасному етапі розвитку трудового права серед учених немає єдиної точки зору стосовно того, чи відносяться державні органи до суб'єктів трудового права, а серед тих науковців, які відповідають на це запитання позитивно, виникає інше: які саме державні органи можуть такими вважатися.

Отже, питання щодо державних органів як суб'єктів трудового права є проблемою в трудовому праві. З цього приводу досить вдало зауважує О.М. Сичивіца: «Наукове дослідження завжди являє собою певну кількість проблем, що у вигляді ланцюга слідує одна за одною. Проблемний зміст науки входить в її загальний зміст як складова частина. Проте царина проблем і царина уже завершеного знання настільки тісно взаємозв'язані, що механічно відокремити їх одну від одної неможливо. Проблема спрямована не тільки в майбутнє, а й у минуле. З одного боку, в ній констатується недостатність досягнутого до даного моменту рівня знання, неможливість пояснити на підставі цього знання нові явища дійсності. З іншого, проблема спирається на це, нехай і обмежене, знання, наявність якого вона зобов'язана навіть своєю постановкою. Таким чином, проблема є формою розвитку знання, форма переходу від старого знання до нового. Вона виникає тоді, коли старе знання вже виявляє свою недостатність, а нове ще не прийняло розвиненої форми» [1, с. 69].

Вчені, досліджуючи питання суб'єктів трудового права, виділяють різноманітну їх кількість. Так, В.І. Прокопенко виокремлює шість видів суб'єктів трудового права: громадяни, власник або уповноважений ним орган, підприємство, трудовий колектив, профспілковий орган підприємства, державні органи [2, с. 93-97]. На думку М.Д. Бойка, до таких суб'єктів належать: громадяни, трудові колективи, профспілкові організації або інші уповноважені на представництво трудовим колективом органи, соціальні партнери на державному, галузевому, регіональному рівнях в особі представників відповідних об'єднань профспілок або інших представницьких організацій працівників і об'єднань власників або уповноважених ними органів, державні органи, місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування [3, с. 40]. При цьому науковець зазначає, що всі суб'єкти, які беруть участь у суспільних відносинах, що є предметом трудового права, можна розділити на такі групи: (а) фізичні особи; (б) організації; (в) трудові колективи; (г) органи, уповноважені на представництво [3, с. 41].

К.М. Гусов і В.М. Толкунова переконані, що до суб'єктів трудового права відносяться: (1) громадяни (працівники); (2) роботодавець – організації будь-яких форм власності, фірми, інші роботодавці; (3) профспілкові органи або інші уповноважені робітниками виборні органи на виробництві; (4) соціальні партнери на федеральному, галузевому, регіональному та інших рівнях в особі представників від відповідних об'єднань профспілок (від працівників), об'єднань роботодавців і від виконавчих органів влади; (5) правоохоронні відповідні органи (КТС, суд, примирна комісія, трудовий арбітраж, органи нагляду і контролю за охороною праці і трудовим законодавством) [4, с. 74]. При цьому вчені наголошують, що кожна з названих груп суб'єктів має свій специфічний для неї правовий статус у трудовому праві.

Для того, щоб ретельніше дослідити та правильно встановити істину в питанні віднесення державних органів до суб'єктів трудового права, на

наш погляд, необхідно з'ясувати поняття та сутність державних органів взагалі. А також на підставі виокремлення певних ознак та особливостей розробити їх класифікацію, що надасть змогу повніше вивчити здатність відповідних державних органів бути як суб'єктом права взагалі, так і суб'єктом трудового права, зокрема.

Дослідження поняття «державний орган» є вкрай необхідним, щоб чітко зрозуміти, що являє собою дане суспільно-державне утворення. Поняття відіграє визначальну роль у процесі пізнання, є початковою формою мислення. Як правильно підкреслював В.І. Ленін, поняття є формою віддзеркалення природи в пізнанні людини. Мислення може здійснюватися тільки за допомогою поняття. У цьому полягає найважливіша методологічна роль наукових понять [5, с. 19].

Особливе місце відводиться поняттю як вищій формі пізнання. Саме поняття складають логічний фундамент наукових систем і теорій, є ефективним засобом пізнання світу як в суто пізнавальній, так і в практичній діяльності людей. «Відношення понять, – писав В.І. Ленін, – відображають об'єктивний світ. Вони виражають сукупність усіх сторін і явищ дійсності». Процес утворення понять умовно, приблизно охоплює «універсальну закономірність природи, що одвічно рухається та розвивається». Саме тому наукові поняття відіграють важливу методологічну роль – вони є найважливішим інструментом людини в її активній взаємодії з об'єктивною природою [5, с. 20].

Історія всіх наук свідчить про те, що немає абсолютно незмінних, застиглих понять, вони постійно змінюються, розвиваються, збагачуються. Це питання має в своїй основі наступні моменти: розвиток самого матеріального світу, про що вже йшлося вище; спочатку розвиваються реальні явища, а потім вони відображаються в свідомості. Особливо яскраво ця особливість виявляється в соціологічних поняттях. Крім того, кожен предмет, явище має безмежне різноманіття властивостей, сторін,

зв'язків з іншими явищами, пізнаючи які, ми розвиваємо наші поняття про ці явища, звідси витікає невичерпність понять за змістом [6, с. 31].

Будь-яка наука є системою взаємозв'язаних понять. З властивості понять концентрувати знання витікає інша їх функція – вони є засобом оволодіння об'єктивним знанням. Засвоєння системи понять тієї чи іншої науки дозволяє пізнати суть даного роду явищ. Процес засвоєння системи наукових понять і виступає як процес формування світогляду в свідомості людини [6, с. 24].

Для сучасної науки найбільш типовою формою знання є теорія, у складі якої ідея виступає як результативна думка, центральне положення, об'єднуючи в цілісну систему вхідні в теорію поняття й судження. У цьому полягає її функціональна відмінність від поняття. Що ж до відмінності ідеї від понять, що входять у теорію, за змістом, то суть її в наступному: в ідеї відображається фундаментальна закономірність, яка лежить в основі теорії, тоді як в інших поняттях відображені ті чи інші істотні сторони й аспекти цієї закономірності [1, с. 74].

Наукове пізнання характеризується тим, що кожна наукова теорія має свою специфічну наукову термінологію. Залежно від того, як будуть прийняті в теорії наукові поняття (або наукові терміни, що виражають ці поняття), істотно змінюватиметься побудова, обґрунтування істинності й науково-практичне значення теорії. Тому правильне введення наукових понять є перша й необхідна умова всякого наукового пізнання, всякої наукової роботи [7, с. 4].

З виникненням науки постала необхідність формування термінів. Термінологія кожної науки є інструментом її розвитку. Досконалість, багатство та стабільність термінології свідчать про науковий прогрес у певній галузі знань, а також про можливість конкретної мови в певних умовах виражати нові наукові поняття та ідеї. Система термінів кожної науки становить певну множинність взаємопов'язаних елементів, які створюють стійку єдність і цілісність, наділену інтегральними

властивостями й закономірностями [8, с. 56]. Науковий термін є мовним вираженням деякого поняття, яке є сенсом даного терміну. Останній може мати декілька значень, тобто може виражати декілька понять.

Як відомо, з часів Д. Локка під поняттям розуміли фіксацію в думці рис, однакових для багатьох об'єктів споглядання, тобто загальне в понятті означало відвернення від чуттєвого даного розмаїття [5, с. 15]. На думку Ю.О. Петрова, поняття – це сенс терміна, що відображає ознаку об'єкта. Оскільки поняття про об'єкт дається шляхом указівки на окрему специфічну ознаку цього об'єкта, то в понятті об'єкт представлений як такий, що володіє тільки тією ознакою, яка вказана в понятті [7, с. 5]. Оскільки об'єкти науки значною мірою представляють лише те, що відображається науковими поняттями, то наукове поняття є абстракцією, так як виділяє в об'єкті, що відображається, специфічні та істотні для даної науки ознаки. Тому поняття дуже часто називають абстракцією. До наукових термінів висуваються вимоги бути моносемічними (мати один сенс у даному міркуванні), мати достатньо точні й ефективні визначення. Таким чином, наукові терміни своїм змістом мають сенс (тобто наукові поняття) і значення (тобто відповідні цим поняттям абстрактні – спрощені, односторонньо відображені – об'єкти) [7, с. 5].

При цьому слід зауважити, що визначення будь-якого поняття або дослідження терміну повинно бути наукового обґрунтованим та реально існуючим. Обов'язковою вимогою до будь-якого дослідження є об'єктивна вмотивованість дійсно існуючих явищ (таких, що існують у реальному або в ідеальному світі). З цього приводу Т. Нікольська пише: «Поняття будь-якого ступеня узагальнення повинне містити в своїй основі реальні відносини, інакше можна прийти до вигаданих, ненаукових абстракцій або до спотворення природи й ролі наукових понять, що найбільш характерно для сучасного позитивізму. В оцінці суб'єктивістом сторони розуміння абстрактних понять ідеалістами вирішальну роль відіграє аналіз соціальних чинників, які закріплюють гносеологічне коріння, що

виступають можливістю в будь-якому процесі пізнання. Для того, щоб ця можливість не перетворилася на дійсність, необхідна зміна тих соціальних умов, за яких відбувається перетворення абстракції в ненаукову фантазію» [6, с. 22].

Концентрація знання в поняттях має як кількісний аспект (звільняє пам'ять від необхідності зберігати все, що повторюється), так і якісний (відбувається скорочення зайвих деталей, ряду частковостей при збереженні істотного). Ознаки, які розкриваються у визначенні поняття, є згустком, вузлом, в якому в згорнутому вигляді зберігаються й передаються накопичені знання. Відбувається немовби ущільнення знань, збереження всього цінного змісту. Ступінь концентрації знання визначається тим, наскільки глибоко в понятті виражена суть. Тому процес ущільнення знань відбувається не тільки при виникненні, а й при розвитку понять за змістом [6, с. 24]. Значення і сенс є найважливішими чинниками суті наукового поняття. Значення безпосередньо відноситься до емпіричної сфери процесу пізнання. Формалізовані та оформлені в знаково-символічні конструкції визначення, одержані в результаті синтезу змісту поняття, є сенсом поняття. Сенс відноситься до сфери глибокої теорії. Значення, сенс гносеологічно є елементами системи поняття. Гносеологічне розуміння значення й сенсу визначає чіткі рамки їх можливостей, їх взаємний зв'язок зі змістовими сферами поняття [5, с. 18].

У філософії дискусійною є тема щодо первинності виникнення та співвідношення поняття та думки. З цього питання нам здається правильною думка Т. Нікольської: «Суперечка про те, що виникло раніше – думка чи поняття, не має сенсу, точно так як і безглуздо говорити про первинність слова або пропозиції як мовної форми розумових процесів, бо ці форми неможливі одна без іншої; коли ж ідеться про науковий аналіз процесу мислення, то варто говорити про «основну клітинку» розумового процесу» [6, с. 23]. Вчена у своїй роботі посилається на М. Алексєєва,

М. Розенталя й Б. Кедрова та робить висновок, що поняття є «клітинкою» розумового процесу.

Поняття як ідеальне може існувати й розвиватися тільки в матеріальній оболонці слова; у зв'язку з цим постає ряд гносеологічних питань їх взаємозв'язку: (а) про роль слова в утворенні поняття, (б) про співвідношення змісту поняття і значення слова, (в) про примат поняття по відношенню до слова. Інша сторона – відношення поняття й слова до найнаочнішої дійсності, своєрідність взаємозв'язку дійсності й слова, дійсності й поняття, поняття й слова в їх відношенні до наочного світу [6, с. 14]. «Споконвіку було Слово, ним постало все, і ніщо, що постало, не постало без нього, воно було світлом людей і світило світло у темряві, й не пройняла його вона. Слово підняло людину із темряви несвідомого існування. Воно акумулювало в собі знання, і його можна порівняти із первинним поняттям філософії як основи, науки всіх наук та науку про науки. Слово було вичерпною цінністю, тому що воно виражало все необхідне, скінчене, явне, неявне й уявне. З розвитком історичного процесу нівелювалося негласне значення слова як абсолюта значення певного поняття й таке інше, його почали розуміти як простий складовий компонент певного відрізка думки чи судження, таке, яке отримує очевидний, явний, надзвичайний смисл у певному оточенні, контексті. Саме поняття «слово» стало багатозначним, і тому назріла необхідність появи нової стійкої одиниці для пояснення понять з різних галузей знань – терміна. Термін потрібен для того, щоб уникнути зайвих утруднень, складнощів, недоречностей і неточностей [9, с. 12, 13].

Термін є свідомим витвором людського духу, думки, він – необхідність, тому що ніщо не виникає без потреби, тим більше такої, що стимулює узаконений мовним порядком людський розвиток, що фіксується у звичайному слові, вже існуючому, чи створеному на підручному матеріалі й сформованому згідно законів духу нації, ментальності, психології, філософії, яка є її відображенням як існуючого

суб'єкта серед рівних інших залежно від випадку й ситуації. Отже, термін – це необхідність, потреба, яка зумовлена потягом до життя, але, на відміну від тваринного світу, яким керують і примітивні потяги різного рівня, в людині все набагато складніше.

Однак треба завжди пам'ятати, що носіями термінів є окремі люди. І від того, до якого типу вони належали, залежать і їх здобутки, які ми читаємо сьогодні в термінологічних словниках, їх прагматичне відношення до знаків, яке спонукає й їх послідовників приєднатися до котрогось із типів і висловити в конкретно даних умовах комусь дане право на обґрунтоване власне судження. Філософську термінологію творять філософи, і залежно від їх ціннісних орієнтацій можуть бути виділені за прагматизмом їх прагнень і прагматикою їх викладу деякі з їх типів, що зіграли далеко не останню роль у розвитку надбання філософів і були закарбовані в термінологічних словниках.

Наведемо деякі з них: (1) альтруїстичний тип – суб'єктивні припущення, вагання, егоелементи відступають на інший план. Основна орієнтація даного індивіда - служіння ідеї; (2) комунікативний або творчий – прагнення до дискусій, ділитися своїми поглядами й бачити реакцію на них; (3) практичний – прагнення до мети і самозахопленість своїми здобутками, прояв гордості за себе; (4) гностичний притаманний завзятому дослідникові, якого цікавить тільки одне – де і в чому істина, яка має пріоритет перед ідеєю й іншими речами; (5) романтичний – прагнення до казкового оформлення й бачення серйозних речей; (6) пугністичний – прагнення подолати існуючі протиріччя в науці, відчутти себе скромним новатором, який сказав своє слово в науці; (7) естетичний – предметом діяльності такого типу є все, що пов'язане з прекрасним у всіх його проявах у філософській думці; (8) флористичний – прагнення слави, визнання, загальної пошани за свої відкриття; (9) конформістичний – прагнення до загального консенсусу [10, с. 48]. Щодо останнього, то такий

тип потрібен всюди, тому що для будь-якої ідеології такі люди – незамінні, вони все можуть пристосовувати до того, що потрібно.

Природа наукового спеціального терміна знаходить своє відображення у вітчизняній та зарубіжній літературі. Терміни визначаються як доміанти системи понять науки, її реалій, техніки, офіційної мови й відображення на виробництві, суспільному житті, його окремих галузей. Кожний термін у конкретній галузі має суспільно усвідомлене значення. Порівняльний аналіз термінів однієї галузі в кількох словниках виявляє значну кількість відмінностей у тлумаченні. Ці відмінності пов'язані з труднощами у визначенні термінологічного слова. Системність організації термінів загальноновизнана, й на цій основі базуються їх різні класифікації, що пов'язані з понятійною природою термінів [9, с. 17].

Слід зауважити, що в науковому дослідженні не будь-яке поняття – це ідея. Поняття стає ідеєю тільки тоді, коли воно виконує функцію стрижня деякої системи знання. Відмінність між поняттям та ідеєю відносна, бо її можна провести тільки в межах певної системи знань. Одне й те ж поняття в різних системах знань може відігравати різну роль. Лише тоді, коли на його підставі відбувається синтез знань, формування системи знань, – лише тоді поняття виступає як ідея.

Словниковий склад літературної мови являє собою єдине основне джерело, звідки черпається матеріал для утворення термінів. Між словником науки і словником побуту – прямий і тісний зв'язок. Будь-яка наука починається з результатів, добутих мисленням і мовою народу й у подальшому розвитку не відривається від народної мови [11, с. 56]. Процес перетворення звичайного слова в термін полягає в тому, що це слово в визначеній системі термінів отримує певний зміст. Таки чином, до числа раніше відомих значень такого слова додається ще й значення, яке актуальне для певної науки [9, с. 16].

Основним критерієм віднесення тієї чи іншої одиниці до класу термінів вважається входження значення цієї одиниці в деяку систему наукових або спеціальних понять, у термінополе. Воно виступає як системне утворення плану змісту. В плані вираження втілюється у множинність більш або менш взаємообумовлених лексичних одиниць, які називають терміносистемою; термін, незалежно від того, чи буде він складатися з одного чи кількох слів, має зміст тільки як член певної термінологічної системи. Термін є тією зброєю, за допомогою якої ми оперуємо науковими поняттями. Як будь-який засіб, термін повинен бути досконалим [12, с. 76].

Між змістом поняття, його ознаками й структурою повинен існувати прямий зв'язок, тому що вмотивованість термінів визначається ознаками поняття, яке вони виражають. Вмотивованість може носити різний характер залежно від того, яку зі сторін поняття, що аналізується, підкреслює відповідна назва. Крім того, слід зауважити на характерні особливості вмотивованості термінів порівняно із загальноживаними словами, тому що терміни повинні максимально відповідати поняттю. Необхідно зазначити, що в мові науки порівняно рідко зустрічаються зовсім невмотивовані слова, оскільки для понять, що термінуються, у більшості випадків вживаються знаки, які функціонують у тій чи іншій мові. Для наукового поняття вибирається або повинен вибиратися такий знак, змісту якого притаманні основні риси поняття, що термінується. В такому разі зміст знаку повністю або частково співпадає з його значенням. Таким чином, чим більше зміст лексичної одиниці відповідає її значенню, тим краще вона мотивована [13, с. 22].

Ще одним предметом постійно виникаючих суперечок серед науковців є питання про допустиму кількість тлумачень (визначень) одного й того ж терміна. З цієї проблеми є чимало різних точок зору. Наприклад, нерідко вважають, що кожна категорія філософії повинна мати єдине тлумачення(єдине визначення), а всі інші - слід усувати. Проте

практика показує, що кількість тлумачень однієї й тієї ж категорії зовсім не зменшується з часом. Крім того, в математиці, наприклад, є далеко не єдине визначення квадрата, а в кібернетиці — далеко не одне визначення інформації і т.п., проте нічого поганого в цьому ні математики, ні кібернетики не знаходять. Виникає загальне питання: одне або не одне тлумачення повинен мати науковий термін? І яке з наявних слід сприймати, а яке ні? [7, с. 3].

На нашу думку, тлумачень у одного й того ж терміна має бути стільки, скільки вони відображають сутність даного терміна (поняття) в різних системах знань. Головне при цьому - дотримуватися основної вимоги: чітко та повно відображати основні якості даного поняття в певному дослідженні. Так, Ю.О. Петров виділяє такі характерні особливості наукових понять і значення їх введення: (а) наукові поняття відображають об'єкт односторонньо, саме з того боку, який істотний для даної теорії (або науки); (б) тим самим наукові поняття дозволяють відмежуватися від усього неістотного для даної наукової області й виділити істотне (для цієї науки) в «чистому» вигляді (тобто у відверненні від всього неістотного); (в) остання обставина дозволяє науці формулювати закони, які відображають істотні відносини об'єктів, що вивчаються наукою; (г) «однобічність» наукових понять визначається безпосередньо гносеологічними, що приймаються даною наукою, передумовами, які залежать від характеру вирішуваних наукою задач [7, с. 6].

Отже, розкриття понять у будь-якому науковому дослідженні є беззаперечно необхідним. Саме точне та правильне поняття є певною запорукою знаходження істини в ході дослідження. У деяких випадках об'єктивне та повне відображення суттєвих ознак у певному понятті вже само по собі є відповідним науковим дослідженням, що допомагає вирішити поставлені проблеми та відповісти на питання, що виникають. Завдяки чітко встановленій термінології будь-яка наука стає більш

розвинутою, сталою та стабільною. Вона, так би мовити, має свій власний інструмент, завдяки якому відбувається її подальший розвиток. Неправильні або такі, що не повністю відповідають об'єктивній дійсності, поняття заплутують науку, наукові теорії, загальмовують процес розвитку певної галузі, зупиняючи його на стадії вирішення та встановлення правильних та зручних термінів, повних та точних понять. З одного боку, такий процес є своєрідним розвитком відповідної галузі знань. З іншого - чим більше неправильних або неповних, або ж суперечливих понять одного й того ж явища присутнє в межах однієї системи знань, тим більше уваги приділяється саме цьому явищу, яке потребує вдосконалення розкриття його ознак через поняття.

Оскільки людина така істота, якій властиве прагнення до впорядкування будь-чого, приведення всього навколишнього середовища у вигляд системи, надання всім явищам відповідних законів та правил, тобто людині властивий страх перед невизначеністю та невпорядкованістю, то й дослідження щодо правильного визначення певних явищ буде проводитися до тих пір, доки не буде встановлено найбільш оптимальний та повний варіант розкриття поняття такого явища. При цьому слід зауважити, що все одно науці притаманна не одна точка зору стосовно одного й того ж питання, а декілька. При чому в багатьох випадках ці точки зору кардинально різні. Це пояснюється, у першу чергу, прагненням будь-якого науковця подивитися на проблему з різних боків, аби виявити ті сторони, які, на його думку, були не враховані, або яким не було приділено належної уваги іншими науковцями. Таке прагнення здебільшого сприяє об'єктивному вивченню поставленої проблеми. Кожний теоретик має право розділяти відповідний погляд або ж обґрунтовано вносити свої власні судження щодо певного питання. При цьому слід наголосити, що будь-яка точка зору має право на життя.

З усього вищевикладеного робимо наступні висновки.

По-перше, повне та об'єктивне наукове дослідження вимагає надання правильних та точних понять з метою вірного формування у читача уявлень щодо суті самого дослідження та його висновків.

По-друге, ці поняття мають відповідати саме розглядуваній системі знань. Тобто, одне й те ж поняття в різних системах знань може по-різному трактуватися, мати різні властивості. У такому випадку необхідно чітко встановити коло тих питань, що цікавлять дослідника саме в цьому науковому дослідженні.

По-третє, поняття повинні бути надані всім явищам, які викликають сумніви або щодо яких є дискусії в даній науковій сфері. Таким чином, буде усунено непорозуміння щодо спрямування думок та суджень автора. При цьому не обов'язково проводити дослідження з усіх понять, що зустрічаються в процесі наукового дослідження. Варто звернути увагу на ті, що відображають сутність дослідження. Слід додати, що й серед цих понять можливо проведення наукового дослідження не всіх, а лише деяких з них (на власний розсуд науковця), а інших – тільки зазначення та розкриття основних ознак, які вже були зроблені іншими науковцями та до яких автор приєднується як послідовник.

Як ми вже зазначали, поняття «державні органи» потребує розкриття та вивчення його сутності. Дане поняття більш притаманне адміністративному та конституційному праву. У трудовому ж воно зустрічається досить рідко. Виняток становить поняття державної служби, яка здійснюється державними органами. Однак при цьому питання правового регулювання державної служби, хоча й оперує терміном «державний орган», але визначає його здебільшого як роботодавця. У такій ситуації логічним та доцільним буде звернення автора до загальної теорії права. Такий підхід надасть можливість визначити місце та роль державних органів у системі права взагалі, вивчити його правосуб'єктність, особливості, притаманні державним органам як суб'єктам права.

О.В. Петров розглядає такий соціальний інститут як орган держави та надає таке визначення: «Це юридично оформлена, економічно й організаційно відособлена частина державного механізму, що складається з державних службовців, наділена державно-владними повноваженнями для здійснення в межах своєї компетенції завдань і функцій держави» [14, с. 99]. Задля того, щоб зрозуміти, що саме мав автор на увазі при розкритті даного терміна, необхідно звернутися й до інших понять, які входять до даного. Так, під механізмом держави (державний механізм) слід розуміти систему державних організацій, за допомогою яких реалізовується державна влада, а також забезпечується державне керівництво суспільством. Учений робить посилення на те, що повноваження, якими наділені державні органи, здійснюються в межах їх компетенції. Це є важливим нюансом, оскільки державних органів досить велика різноманітність, і всі вони виконують певні функції у відповідній сфері. Ситуація, за якої державні органи могли б виконувати абсолютно всі передбачені державою повноваження задля вирішення задач та функцій держави, призвела б до дублювання повноважень, безконтрольності та плутанини.

Отже, під компетенцією зазвичай розуміють сукупність законодавчо закріплених повноважень, наданих конкретному органу або посадовцю відповідно до предмета їх відання. Також у визначенні, наданому науковцем, указується на суб'єкти, що складають державний орган. Це є цілком логічним, оскільки, на наш погляд, державний орган – це абстрактне поняття. Воно не може існувати само по собі, його сутністю є люди, які приводять механізм державного органу в дію, реалізують завдання та вирішують проблеми. Такі люди є державними службовцями. О.В. Петров визначає державних службовців як осіб, що займають у державному апараті за призначенням або за конкурсом постійну або тимчасову посаду, які діють на підставі й задля виконання законів від імені і за дорученням держави та її органів.

О.Ф. Скакун надає дещо інше визначення поняттю «державний орган»: це частина державного апарату – група осіб або одна особа, яка має юридично визначену державно-владну компетенцію задля виконання задач та функцій держави [15, с. 387]. На думку А.М. Шульги, державний орган – це одна особа або організована група осіб, призначенням яких у механізмі держави є застосування державної влади (владних повноважень) в процесі здійснення певних задач та функцій держави [16, с. 93]. Зауважимо, що формулювання «група осіб або одна особа» є дещо некоректним. Хоча на практиці дійсно державний орган являє собою одну особу або групу осіб, юридично даний вираз є некоректним. Так, державно-владними повноваженнями ці особи наділяються саме в рамках певного державного органу. Тобто, вони не наділяються ними особисто, а, так би мовити, «делегуються» державним органом таким особам. При цьому не всі особи, які працюють у відповідному державному органі, наділяються, по-перше, державно-владними повноваженнями, по-друге, компетенція цих осіб різна. Отже, державно-владними повноваженнями наділяється державний орган. Однак він не може сам по собі вирішити поставлені перед ним завдання, оскільки, як ми вже зазначали, це є абстрактний об'єкт. Тобто, передані державно-владні повноваження від держави відповідним чином розподіляються між державними службовцями даного органу. Таким чином, державний службовець діє в рамках, по-перше, компетенції державного органу, по-друге, своєї особистої компетенції. До того ж між державними особами, з одного боку, та між державними особами і державним органом, з іншого, є певні взаємозв'язки. Використовуючи при розкритті поняття «державний орган» термін «група осіб або одна особа», автор наділяє певною самостійністю та відособлює державних службовців від самого державного органу, хоча вони є, на наш погляд, елементами державного органу та його сутністю. Таке визначення призводить до виникнення, по-перше, деяких питань, по-друге, провокує дискусію. А такий підхід до визначення понять, як ми вже

вказували вище, неправильний та помилковий. Адже поняття повинне чітко та повно розкривати ознаки досліджуваного явища.

На нашу думку, неправильним є також розкриття поняття «державного органу» шляхом безпосередньої вказівки на державних службовців: «Державний орган – це один державний службовець або колектив державних службовців, який має владні повноваження та відповідні матеріальні засоби для здійснення в рамках своєї компетенції відповідних задач та функцій держави» [16, с. 93]. Такий підхід змушує визначати державний орган як сукупність осіб, що вирішують певні питання. Проте це не так. Адже ці особи є лише виконуючим елементом державного органу. Розкриття поняття «державний орган», таким чином, усуває цілісність сприйняття державного органу як частини державного механізму, а державних службовців як осіб, які виконують делеговані їм повноваження в зв'язку із тим, що вони займають певну посаду в державному органі, тобто як засіб (інструмент) реалізації функцій держави.

Слід відзначити, що здебільшого будь-яке визначення терміна «державний орган» містить у собі наголос на меті існування державних органів: виконання задач та функцій держави. Під функціями держави розуміють основні напрями діяльності держави щодо реалізації завдань, що стоять перед нею для досягнення певної мети, обумовлених як класовою, так і загальносоціальною її суттю й соціальним призначенням. На думку О.Ф. Скакун, функції держави – це головні напрями та види діяльності держави, які зумовлюються її задачами та цілями й характеризують її сутність [15, с. 112]. Надаючи визначення функціям держави, автор підкреслює, що «функції держави не можна ототожнювати із функціями її окремих органів, які є частиною апарату держави та знаходять своє вираження в компетенції, в предметі відання, в правах та обов'язках (повноваженнях), закріплених за ними» [15, с. 115]. Дійсно, функції держави є загальними та базовими, складають мету створення та

існування державних органів, у діяльності яких вони конкретизуються та реалізуються. Загалом це можна представити у вигляді мозаїки. Кожна окрема частина загальної картини несе в собі певну інформацію та представляє собою відповідну цінність. Так і функції держави виконуються державними органами, кожним окремо. Але при цьому кожний орган повинен працювати ефективно, безвідмовно та результативно, адже він забезпечує відповідну ділянку роботи – реалізовує якусь частину функцій держави.

Функції держави можуть бути зовнішніми та внутрішніми, постійними та тимчасовими. При цьому постійні властиві державі на всіх етапах її розвитку (політичні, економічні, соціальні). Тобто, ці функції забезпечують взагалі існування держави з моменту її виникнення. Невиконання даних функцій призводить до втрати державою такого статусу. Тимчасові – це функції, які припиняють свої дії з вирішенням певних задач (ліквідація стихійного лиха, антиконституційних виступів тощо). Вони є не менш важливими, однак виникають періодично. Невиконання цих функцій може призвести або до занепаду держави, або до суттєвих змін в її існуванні. До основних внутрішніх функцій належать: економічна, соціальна, фінансового контролю, охорона правопорядку, екологічна. Деякі автори ще виділяють функцію політичну, оподаткування, культурну, інформаційну тощо. До основних зовнішніх функцій відносять: економічного співробітництва, співробітництво з питань забезпечення світового порядку, співробітництво у вирішенні глобальних проблем сучасності, оборони [14, с. 99]. На наш погляд, сутність цих усіх функцій є однаковою, проте одні автори розглядають їх більш узагальнено, інші – подрібнюють, виокремлюють різні напрямки в рамках однієї більш глобальної функції.

Отже, державні органи можуть виконувати різні функції держави. До речі, один державний орган може виконувати як одну функцію, так і декілька. Таким чином, саме з метою виконання функцій держави

утворюються державні органи. Це є основною причиною їх існування. За їх допомогою взагалі отримує можливість функціонування та існування сама держава. Отже, вони являють собою внутрішній механізм держави. Деякі вчені вважають, що апарат держави та механізм держави – ідентичні поняття. Так, під механізмом держави А.М. Шульга розуміє таку, що «заснована на розподілі влади, має загальні принципи організації та діяльності, систему державних органів, які здійснюють задачі та функції держави, будучи наділеними відповідними владними повноваженнями, матеріальними засобами» [16, с. 53]. О.Ф. Скакун вважає, що механізм держави – це цілісна ієрархічна система державних органів, які здійснюють державну владу, а також установ, підприємств, завдяки яким виконуються задачі та функції держави [15, с. 94]. Вона до механізму держави відносить декілька елементів: (а) державні органи, які наділені державно-владними повноваженнями; (б) державні установи, державні підприємства, які не наділені державними повноваженнями; (в) організаційні та фінансові засоби. Таким чином, вчена розділяє поняття «механізм держави» та «апарат держави» та зазначає: «Слід розрізняти державні органи, які мають державні повноваження, та державні підприємства й установи, які не мають владних повноважень. За цим критерієм можливо розрізнити механізм держави та апарат держави, які в своїй основі співпадають» [15, с. 96]. До апарату держави, на її думку, слід відносити юридично оформлену систему всіх державних органів, які безпосередньо здійснюють практичну роботу щодо управління суспільством, виконання задач та функцій держави.

На нашу думку, дійсно ототожнювати поняття «апарат держави» та «механізм держави» не можна, так як вони є різними за змістом та об'ємом. Апарат являє собою більш вузьке за змістом поняття та означає безпосередньо те, з чого складається управлінська система держави. Тобто, державні органи, які наділені відповідними державно-владними повноваженнями, управляють державою, реалізують її функції та

вирішують задачі. До апарату не входять державні установи та підприємства, оскільки вони не здійснюють безпосереднього управління державою. Вони реалізують її функції та задачі, проте відіграють дещо іншу – не управлінську роль. Однак говорити, що державні органи мають більше значення, ніж державні установи та підприємства, не можна. Вони взаємно доповнюють одне одного. При цьому відносити державні установи та підприємства до апарату держави не можна у зв'язку із тим, що, як правильно зазначає О.Ф. Скакун, апарат зорієнтований на управління суспільством. Однак державні органи та підприємства не можна залишати поза увагою, оскільки вони виконують рівноправну із державними органами та таку ж саму важливу роль у забезпеченні існування та функціонування держави. Саме тут варто вести мову про механізм держави. Він є більшим за змістом, ніж поняття апарату, та включає в себе всі засоби, за допомогою яких здійснюється існування держави та виконання її задач і функцій. Слід зауважити, що механізм держави включає не тільки державні органи та державні установи і державні підприємства, а й організаційні та матеріальні засоби. Це є правильним, оскільки існування самих по собі державних органів та державних установ і підприємств не в змозі забезпечити виконання всіх задач, що стоять перед державою. Для цього необхідне матеріально-організаційне підґрунтя. Підкреслимо, що правильніше буде зазначати саме «організаційні та матеріальні» засоби, а не «організаційні та фінансові», оскільки матеріальні засоби вже самі собою включають фінансові, при цьому маючи більш широкий зміст.

Отже, всі ці елементи: (а) державні органи; (б) державні підприємства та державні установи; (в) матеріальні та організаційні засоби – у своїй сукупності й складають механізм держави. Таким чином, державний орган є складовою частиною державного апарату, який, у свою чергу, є складовою механізму держави.

Щодо повноважень, якими наділяється державний орган задля виконання функцій та задач держави, то вони складають його компетенцію. Так, А.М. Шульга зазначає, що компетенція державного органу визначає його роль, призначення в системі державних органів, є головним елементом його правового статусу [16, с. 57]. На його думку, до структури компетенції входить: предмет відання (коло питань, щодо яких державний орган приймає рішення), повноваження («державно-владні») та обов'язки. Деякі вчені визначають компетенцію державного органу як сукупність владних повноважень (прав та обов'язків); предмета відання (предмета діяльності); юридичної відповідальності. Саме так розглядає компетенцію О.Ф. Скакун [15, с. 394]. Під владними повноваженнями вона розуміє сукупність юридичних прав для здійснення державних функцій (по відношенню до об'єктів, якими управляють) та юридичних обов'язків, які покладаються на державний орган перед державою. У такому разі права та обов'язки співпадають та «зливаються в єдину правову категорію». Дійсно, на наш погляд, це є специфічною ознакою державного органу, оскільки для фізичних осіб притаманна наявність окремих прав та обов'язків, які не завжди збігаються по своїй правовій природі та зовнішньому вираженню. Під предметом відання вчена розуміє головний напрямок діяльності, тобто основне функціональне призначення. На нашу думку, таке розуміння предмета відання є досить чітким та повним, оскільки часто цим терміном науковці позначають коло питань, які може вирішувати даний державний орган. Однак такий підхід є дещо звуженим, тому що вирішенням відповідних питань не закінчується діяльність державного органу, яка є набагато ширшою та змістовнішою. Щодо юридичної відповідальності, то О.Ф. Скакун вважає, що вона настає за результати роботи, за неналежне виконання повноважень або перевищення їх обсягу. Тут же робиться наголос, що «поряд з повноваженнями юридична відповідальність є елементом спеціального правового статусу державного службовця та, зокрема, посадової особи» [15, с. 394].

На наш погляд, розглядати компетенцію державного органу з позиції перерахування та визначення тих елементів, що її складають, є недоречним без з'ясування самої сутності даного юридичного терміна. Так, загалом необхідно розуміти, що компетенція є тим терміном, що визначає, з нашої точки зору, місце державного органу в системі всіх державних органів. Досить влучно з цього приводу пише теоретик конституційного права А.В. Пікулкін: «Компетенція – приналежність за правом; коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовцю; сукупність повноважень органу державної влади за предметом ведення, установленим Конституцією РФ та прийнятими у відповідності до неї конституціями суб'єктів РФ» [17, с. 204].

Щодо тих способів, за допомогою яких фіксується компетенція будь-якого державного органу в Україні, можна справедливо вживати термін «встановленим відповідним нормативно-правовим актом». Оскільки в Україні діє верховенство права, всі державні органи повинні діяти на підставі закону. Тому повнота всіх повноважень та тих питань, що вирішує конкретний державний орган, повинна бути чітко визначена відповідним нормативно-правовим актом. Конституція України, у свою чергу, встановлює лише компетенцію вищих органів влади. Інші державні органи функціонують відповідно до засад, установлених нормативно-правовими актами різної юридичної сили.

З цього приводу цікавою є думка Б.А. Страшуна: «Положення кожного державного або органу самоврядування, врегульоване правовими нормами, утворює його правовий статус. Це правовий інститут, що має складну структуру. Він може включати й не включати конституційні норми. Правовий статус органу включає перш за все визначення соціального призначення цього органу (або системи органів), що виражається в його (їх) завданнях» [18, с. 156, 157]. До основних компонентів правового статусу він відносить компетенцію державного органу, порядок його формування, внутрішню організацію (має істотне

значення як елемент статусу для представницьких і деяких інших органів), порядок його роботи (даний елемент ще має назву «процедура органу»), також для багатьох державних органів елементом правового статусу є відповідальність.

Як бачимо, компетенцію державного органу розглянуто як неодмінний елемент правового статусу державних органів. При цьому наголошено, що компетенція включає функції й конкретні повноваження (права та обов'язки) відносно певних предметів відання. Функції визначають напрями, сфери діяльності державного органу, тоді як повноваження показують, що конкретно орган може або повинен робити відносно конкретного предмета відання. Доцільно зазначити, що державний орган може робити тільки те, що передбачено законом або іншим державним актом, що відповідає закону. Підкреслимо, що компетенцію державного органу утворюють тільки його функції й повноваження, спрямовані зовні. Повноваження, пов'язані з самоорганізацією, до складу компетенції не входять. Компетенція державного органу реалізовується в його актах і діях. Останні нерідко оформляються актами. Таким чином, компетенція будь-якого державного органу представляє собою сукупність тих дій, які може робити даний орган з метою виконання поставлених перед ним завдань. Ці дії, безумовно, мають відповідати нормам, установленим у законах, та не виходити за межі дозволеного.

Отже, компетенція державного органу – це встановлена відповідним нормативно-правовим актом сукупність дій, які може виконувати конкретний державний орган з метою виконання поставлених перед ним завдань.

Що ж стосується твердження, відповідно до якого компетенція є одним із основних елементів правового статусу, то необхідно визначитися із самим поняттям «правовий статус» та дослідити безпосередньо сутність правового статусу державного органу. Серед учених немає єдиного

підходу до визначення змісту та трактування сутності правового статусу. Зазвичай під правовим статусом державного органу розуміють певну сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань, та виділяють такі елементи правового статусу як цільовий блок, компетенція, організаційний блок елементів та відповідальність. Непоодинокими є випадки, коли до правового статусу включають і правосуб'єктність. Також немає єдиного підходу серед науковців і щодо того, хто саме цей правовий статус має. Так, О.Ф. Скакун виділяє правовий статус особи, народу, держави [15]. Отже, проблема визначення змісту правового статусу державного органу потребує детального вивчення. Однак кожне дослідження має проводитися у певних умовах, що найбільше відповідають суті проблеми. Тому визначення правового статусу державного органу в нашому дослідженні має відбуватися конкретно в ракурсі трудових правовідносин при вивченні державних органів безпосередньо як суб'єктів права.

Таким чином, державний орган як державне утворення має такі суттєві ознаки:

- є складовою частиною державного апарату, який, у свою чергу, є складовою механізму держави;
- наділений відповідними державно-владними повноваженнями для здійснення задач та функцій держави. Дані повноваження складають компетенцію конкретного державного органу;
- це є абстрактне поняття для об'єктивного навколишнього світу і в реальності він являє собою сукупність осіб, які забезпечують його функціонування та існування;
- може вступати в суспільні відносини як окремий самостійний суб'єкт і, відповідно до цього, мати права та обов'язки, а також нести юридичну відповідальність.

Слід зазначити, що в третьому пункті ми вказуємо саме «осіб, які забезпечують функціонування та існування державного органу», так як ми

не підтримуємо позиції, що державний орган можна характеризувати тільки через державних службовців. Відповідно до офіційних роз'яснень положень Закону України «Про державну службу», наданих тимчасовою групою при Кабінеті Міністрів України, державний службовець – це особа, що (а) здійснює професійну діяльність на посаді в державному органі чи його апараті по практичному виконанню завдань і функцій держави; (б) згідно з законами або іншими нормативними актами здійснює організаційно-розпорядчі й консультативно-дорадчі функції; (в) отримує заробітну плату за рахунок державних коштів [19, с. 27].

Однак слід звернути увагу, що державний орган складається не тільки із осіб, які займають відповідні посади та наділені певними повноваженнями. Окрім цих осіб, у будь-якому державному органі працюють й інші, які не є посадовцями, однак забезпечують технічно та організаційно діяльність державного органу. На наш погляд, хоча такі особи й не входять до складу державного органу, саме вони, здебільшого, забезпечують його діяльність. Тому, визначаючи державний орган тільки шляхом зазначення державних службовців, ми зводимо сутність державного органу лише до діяльності цієї категорії осіб. З одного боку, це правильно, оскільки смислове наповнення діяльності та взагалі сутністю державного органу дійсно є виконання своїх службових повноважень державними службовцями. Однак якщо розглядати функціонування державного органу з позиції взагалі можливості його існування, то до уваги необхідно брати не тільки самих державних службовців, а й «допоміжний персонал». Тому доцільніше буде вживати у визначенні державного органу термін «особи, які забезпечують функціонування та існування державного органу», які є 2-х видів: державні службовці та допоміжний персонал. Перші є безпосереднім реальним уособленням державного органу. Саме через них реалізуються функції та задачі держави, вони наділяються тими державно-владними та виконавчо-розпорядчими повноваженнями, які потрібні для виконання вказаних

функцій та задач. Зауважимо, що державні службовці не особисто та безпосередньо наділяються цими повноваженнями, а саме завдяки тому, що вони у своїй сукупності представляють конкретний державний орган. Тобто, ці повноваження є відповідними повноваженнями у межах компетенції даного державного органу. Таким чином, державні службовці є тим елементом державного органу, без якого його існування взагалі було б неможливе.

На відміну від державних службовців, «допоміжний персонал» не відіграє провідної ролі у забезпеченні реалізації функцій та задач держави. Однак важлива його роль проявляється у забезпеченні функціонування та існування самого державного органу. Взагалі, слід відзначити, що у 1990 р. в союзних і російських центральних міністерствах і відомствах були зайняті 87,7 тис. чол., у 1998 р. в органах центральної влади Москви – 38,4 тис. чол., зокрема апарат Ради Федерації – 1,3 тис. чол., Державної Думи – 2,3 тис. чол. При цьому зросла чисельність апарату в органах влади на місцях. Так, апарат Мінфіну Росії складає близько 90,0 тис. чол., з них в Москві – лише 1,5 тис. чол., МНС Росії відповідно – 18,6 і 1,0 тис. чол. У регіонах служать приблизно 300 тис. чол. від федеральних органів влади. А всього працівників органів державної влади і місцевого самоврядування більше 1,1 млн. чол., з них федерального рівня – 558,6 тис. чол., зокрема 521,1 тис. чол. працюють в регіонах. У загальній чисельності частка працівників законодавчої влади складає 1%, виконавчої – 88,8, судової і прокуратури – 10, інших державних органів – 0,2%. Витрати на державне управління складають близько 1% ВВП без урахування силових відомств, органів безпеки, митниці. У багатьох країнах чисельність зайнятих у державному управлінні (по відношенню до населення країни) значно більша [17, с. 85].

Зазначимо, що будь-яке визначення має свої плюси при його дослідженні та аналізі у відповідній сфері знань. Так, при дослідженні, яке проводиться фахівцями адміністративного права, поняття «державний

орган» цілком логічно розкривати через інше – «державний службовець», адже сутність адміністративного права складають управлінські відносини між певними управляючими та підпорядкованими суб'єктами. У такому разі державні службовці є тими суб'єктами, що виконують державно-владні та виконавчо-розпорядчі функції, і їх діяльність регулюється нормами адміністративного права. У цивільному праві державний орган більш доцільно представляти як юридичну особу, що вступає у відповідні цивільні правовідносини. Згідно із Цивільним кодексом України [20] юридичною особою є організація, створена й зареєстрована в установленому законом порядку, вона наділяється цивільною правоздатністю й дієздатністю. Юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та публічного. На відміну від юридичної особи приватного права, яка створюється на підставі установчих документів відповідно до ст. 87 ЦК, юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. При цьому порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та відповідними законами.

Даний перелік можна продовжувати, показуючи варіативність різних підходів до розуміння одного й того ж явища у різних сферах дослідження. Однак, на наш погляд, слід надати в межах теорії права одне загальне визначення, що буде об'єктивно відображати сутність державного органу. При цьому необхідно відокремити всі несуттєві та такі, що несуть у собі відбиток певної конкретної галузі знань, ознаки, залишивши лише основні, які дійсно притаманні державним органам як державним утворенням взагалі. На нашу думку, найбільш доцільним буде визначати державний орган як частину державного апарату, фінансово самостійну та організаційно впорядковану, наділену відповідною компетенцією, у межах якої забезпечується реалізація функцій та виконання задач держави.

Для того, щоб визначитися якими ознаками наділені державні органи як суб'єкти трудового права, чим саме відрізняється цей суб'єкт трудового права від інших, які специфічні властивості йому притаманні, – необхідно, перш за все, з'ясувати сутність державних органів як суб'єктів права взагалі та суб'єктів трудового права, зокрема.

1.2 Види державних органів – суб'єктів трудового права

Досліджуючи державні органи як суб'єкти права, необхідно відзначити, що питання віднесення державних органів до останніх в теорії права є досить спірним. Точніше буде сказати, у загальній теорії права не завжди вчені виділяють окремо такий суб'єкт. Здебільшого науковці-теоретики права розглядають суб'єктів права більш узагальнено, поділяючи їх на індивідуальні та колективні. Достатньо вагому частку невизначеності у питання можливості державному органу виступати як суб'єкту права вносять неоднакові серед учених точки зору стосовно того, хто саме є суб'єктом права. Науковці по-різному відповідають на це питання.

У науці зустрічалися навіть випадки, коли вчені обґрунтовували можливість визнання суб'єктом права тварин, речі. Так, наприклад, Є. Беккер у своїй роботі «До учення про суб'єкт права», виходячи з того, що право є користю, інтересом, приходять до висновку, що суб'єктом права можуть бути не тільки люди, а й тварини, оскільки не тільки люди, а й тварини, на користь яких устанавлюються ті чи інші права, отримують користь з існуючих прав, наприклад, кінь або собака, на користь яких залишено по спадку майно [21]. У подальшому він відмовився від цієї точки зору, але у неї знайшлися й інші прибічники [22]. Феодальному праву середньовічної Європи відомо притягнення до кримінальної відповідальності тварин і навіть неживих предметів. У Стародавньому

Римі, навпаки, раб сприймався як річ і не міг бути суб'єктом права: *servi sunt rei*. І хоча наведені приклади відносяться здебільшого до далекого минулого, коли право та відношення до нього не були на такому високому рівні, як у сучасному світі, сьогодні також зустрічаються достатньо цікаві випадки наділення тварин властивостями суб'єктів права. Наприклад, у США, як свідчили ЗМІ, відомі випадки заповідання майна домашнім тваринам; кіт ставав спадкоємцем свого господаря. Однак дані приклади є здебільшого винятком, ніж правилом. І основні розбіжності серед учених зазвичай точаться навколо віднесення до суб'єктів права держави, народу, державних органів тощо.

Слід зазначити, що у різних соціально-економічних формаціях поняття «суб'єкти права» має різний зміст. Так, за рабовласницьким правом суб'єктами права вважалися тільки вільні люди, обсяг їх прав залежав від громадянства, статі, соціального положення. Феодальне право розрізняло суб'єктів права з урахуванням їх приналежності до того чи іншого стану. Буржуазне право проголосило всіх громадян формально рівними, що, на думку радянських учених, маскувало фактичну нерівність, обумовлену економічною нерівністю [23, с. 358]. Таким чином, відповідь на питання «кого можна вважати суб'єктом права?» в певній мірі залежить від того, в якій саме галузі правових знань та за яких умов здійснюється дослідження суб'єктів права.

Проте незалежно від того, чи є це право адміністративне чи трудове, чи будь-яке інше, із попереднього питання виникає інше, не менш важливе, та на яке сьогодні немає серед учених єдиної відповіді: співвідношення суб'єктів права та суб'єктів правовідносин. Дане питання є тісно пов'язаним та взаємно обумовленим із питанням основним, поставленим раніше. Зазначимо, що залежно від того, як різні вчені співвідносять суб'єкти права та суб'єкти правовідносин, визначається різний суб'єктний склад права взагалі. У такому випадку прибічники

різних поглядів на дану проблему включають до суб'єктів права одних, до суб'єктів правовідносин – інших осіб.

Тоді постають інші, такі, що впливають із двох попередніх, питання: чи можна вважати державні органи самостійним суб'єктом права? У чому полягає сутність правосуб'єктності для державних органів? Чи розповсюджується відповідальність на державні органи як на окремі суб'єкти права або ж таку відповідальність несуть державні службовці як реальні особи, які представляють державний орган? С.Ф. Кечек'ян, окрім вище зазначеного, підкреслював, що питання про те, хто є суб'єктом права, тісно пов'язані із питанням про те, що є суб'єктивним правом. На його думку, надання відповіді на перше певною мірою залежить від відповіді, яку отримує друге питання [24, с. 84]. Беззаперечно, відповіді на вище викладені питання нададуть можливості повно та всебічно охарактеризувати такий суб'єкт права як державний орган з метою проведення об'єктивного й більш глибокого дослідження державного органу як суб'єкта трудового права.

Визначитися із тим, хто може бути суб'єктом права можливо, в першу чергу, у разі надання відповіді на питання щодо співвідношення понять «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин», що потребує детального вивчення сутності даних термінів. Задля цього доцільним вбачається аналіз точок зору вчених. При цьому важливим є з'ясування суті позицій представників як мінімум 2-х протилежних напрямків: (а) визначення розглядуваних понять як різних за смыслом та значенням; (б) представлення їх виключно як тотожних та взаємно замінюваних.

Підхід, за якого дані поняття однозначно сприймаються як рівні за змістом, можна прослідкувати у працях деяких учених. Так, Е.П. Григоніс, досліджуючи основні питання теорії права, взагалі не каже про суб'єкти права, а вказує саме на суб'єктів правовідносин: «Суб'єкти правовідносин – це фізичні і юридичні особи, органи держави й місцевого самоврядування, посадовці, сама держава та муніципальні утворення в

цілому» [25, с. 153]. Тут же він детально розкриває, що саме являють собою фізичні та юридичні особи. Щодо юридичних, то до них він зараховує і органи держави – органи законодавчої, виконавчої та судової влади Російської Федерації та її суб'єктів.

На відміну від вище зазначеного автора, С.С. Алексєєв, вивчаючи основні моменти теорії держави та права, навпаки, абсолютно однозначно вживає термін «суб'єкт права», ніде при цьому не роблячи ніяких відступів щодо можливих питань співвідношення понять, що нами розглядаються. Так, він пише: «Суб'єктами права є громадяни, організації й соціальні спільноти. Державні організації створюються для виконання різноманітних функцій. Як суб'єктів права їх можна розділити на дві групи. Перша – органи держави, що виконують функції управління та які володіють владними повноваженнями. Частіше всього вони є суб'єктами адміністративних, земельних, кримінально-правових, процесуальних відносин (тут слід звернути увагу, що трудові відносини вчені не вказують – *прим. автора*). Друга група – підприємства й установи, що займаються господарською діяльністю, не пов'язаною з владними повноваженнями» [26, с. 349].

Якщо звернутися до юридичного енциклопедичного словника, то там також розкривається зміст лише поняття «суб'єкт права»: «Особа (фізична або юридична), що володіє згідно із законом здатністю мати й здійснювати безпосередньо або через представника права та юридичні обов'язки (тобто правосуб'єктністю). Суб'єкт права – необхідний елемент правовідносин у всіх галузях права, хоча в кожній з них положення його має певну специфіку. Так, у цивільному громадяни виступають як фізичні особи, державні органи та громадські організації – як юридичні; у адміністративному – суб'єктами права виступають державні органи, посадовці, громадяни» [23, с. 358].

Таким чином, вживання одного поняття або «суб'єкт права», або «суб'єкт правовідносин» вказує на те, що автор не розмежовує дані

поняття, а вважає їх рівнозначними та взаємно замінюваними або ж взагалі не приділяє даному питанню ніякої уваги. Слід підкреслити, що вище викладені точки зору здебільшого були характерні науковцям другої половини ХХ ст. Сьогодні все більше вчених приділяють питанню співвідношення зазначених понять підвищену увагу. Більше з'являється прибічників розрізнення даних понять за змістом.

Саме такої позиції дотримується О.Г. Середа у роботі «Роботодавець як суб'єкт трудового права» [27, с. 24, 25]. Вона різко критикує позицію вчених, які не розмежовують зазначені поняття, та підкреслює, що «висновок про тотожність суб'єкта права та суб'єкта правовідношення робиться на підставі того, що вони, як правило, мають рівний обсяг правосуб'єктності». На її думку, «саме з цим неможливо не погодитися, оскільки можна набути лише ті права й обов'язки, можливість до володіння яких закріплена за певним суб'єктом права. Але відмінність полягає у іншому. Суб'єкт трудового права стає суб'єктом трудових правовідносин тоді, коли абстрактні правові зв'язки перетворюються у конкретні. Очевидно, що здатність мати й набувати права та обов'язки може і, як правило, повинна перерости в реальну правореалізацію» [27, с. 24]. Аналізуючи погляди таких вчених як М.П. Черноморченко та М.А. Покровська, автор, спираючись в основному на тезу, що «особа, яка наділена трудовою правосуб'єктністю (а це й є ознака, яка характеризує суб'єктів трудового права), може ніколи не реалізувати її у трудових правовідношеннях», робить наступний висновок: «Необхідно визнати різний обсяг понять «суб'єкт трудового права» і «суб'єкт трудового правовідношення». Суб'єкт трудового права – поняття більш широке ніж суб'єкт трудового правовідношення». З одного боку, можна відзначити, що О.Г. Середа вказує саме на різницю в обсязі понять «суб'єкт трудового права» та «суб'єкт трудових правовідносин», а не взагалі «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин». Проте з іншого, вона критикує взагалі метод ототожнення досліджуваних понять, указуючи на його неправильність.

Ми з цією думкою не погоджуємося. Твердження щодо того, що поняття «суб'єкт права» є більш ширшим, ніж «суб'єкт правовідносин» і взагалі, що ці терміни необхідно розрізняти, є хибним.

З цього приводу найбільш вдалими, на наш погляд, є точка зору С.Ф. Кечек'яна. І хоча він висловив її досить давно, вона й наразі не втратила своєї актуальності. Так, вчений приділяє особливу увагу з'ясуванню сутності та значення поняття «суб'єкт правовідношення». Посилаючись на М. Агаркова, він висловлює точку зору щодо тотожності досліджуваних нами понять та обґрунтовує своє твердження наступним чином: «Насправді, стаючи володарем визначених прав, особа тільки реалізовує ту здатність, яка їй була властива й раніше, та не набуває ніяких нових якостей, окрім тих, які цілком пов'язані зі змістом тих прав, які набуваються, та обов'язків, які на неї покладаються. Виходячи з цього, слід визнати, що достатньо одного терміна «суб'єкт права» для позначення як особи, здатної стати носієм прав та обов'язків, так і особи, що вже бере участь у правовідносинах» [24, с. 86].

На нашу думку, це є цілком логічно й обґрунтовано. Так, наділяючи певну особу статусом суб'єкта права, ми вже *a priori* закріплюємо за нею відповідні права та обов'язки. Вступаючи в правовідносини, вона лише реалізовує надані їй права та обов'язки, тобто конкретизує їх. Однак говорити, що особа, стаючи суб'єктом правовідносин, набуває дещо іншого, відмінного від суб'єкта права, статусу, не можна. Інакше кажучи, суб'єкт права та суб'єкт правовідносин – це абсолютно ідентичні поняття з тією відмінністю лише, що суб'єкт права не завжди має своїм зовнішнім проявом участь у правовідносинах, у той час як суб'єкт правовідносин завжди є їх учасником. Тобто, вживаючи термін «суб'єкт права», ми однаково позначаємо як осіб, які вже вступили в правовідносини, так і осіб, що лише можуть вступити в них. І в першому, і в другому випадку йдеться про співвідношення суб'єктів права саме із правовідносинами.

С.Ф. Кечек'ян, досліджуючи правовідношення в соціалістичному

суспільстві, зазначає: «Таким чином, під суб'єктом права слід розуміти: (а) особу, яка бере участь або (б) яка може брати участь у правовідносинах. Оскільки під суб'єктом права мається на увазі особа, яка може бути учасником правовідносин, поняття це ототожнюється з іншим – «правоздатність». Оскільки мається на увазі дійсна участь особи в окремих правовідносинах, під суб'єктом права слід розуміти носія прав та обов'язків у даному конкретному правовідношенні» [24, с. 87].

Таким чином, суб'єкт права не може бути іншим за змістом (ширшим), ніж суб'єкт правовідносин, так як, вступаючи в правовідносини, перший лише реалізовує ті можливості, які надані йому в межах відповідного права; він не набуває ніяких інших, не стає іншим за статусом. Так, наприклад, столи, які постійно використовуються за призначенням, не відрізняються за своїми якісними характеристиками від столу, який взагалі може ніколи не бути використаним за призначенням. При цьому розрізняти їх між собою немає сенсу, оскільки вони все одно залишаються столами. І хоча даний приклад є грубим, проте він яскраво відображає сутність та смисл порушеного питання, а також наше бачення відповіді на нього.

Деякі вчені, відстоюючи позицію розрізнення суб'єктів права і суб'єктів правовідносин, наголошують на тому, що ці поняття не завжди збігаються, оскільки: (1) правовідносини – не єдина форма реалізації норм права; (2) малолітні діти, душевнохворі люди, які є суб'єктами права, не можуть бути суб'єктами правовідносин; (3) конкретний громадянин завжди є суб'єктом права, але не завжди є учасником правовідносин. Отже, як бачимо, основним критерієм, за яким прибічники даної теорії відрізняють суб'єктів права від суб'єктів правовідносин, є саме вступ суб'єктів права у правовідносини як форма реалізації норм права. Однак, як ми вже доказали раніше, теза про те, що суб'єкт права не завжди вступає в правовідносини та саме цим відрізняється від суб'єкта правовідносин, на нашу думку, не є підставою для розмежування

досліджуваних понять, оскільки суб'єкт правовідносин і є той же самий суб'єкт права, який, на відміну від інших, реалізував свої можливості.

Як відомо, для того щоб особа (фізична або юридична) стала суб'єктом правовідношення, необхідно, аби вона володіла правосуб'єктністю. У 50-х роках ХХ ст. існувала думка: «Суб'єкт права не представляє собою нічого реального поза тими нормами, які регулюють поведінку людей. Будь-яка юридична й будь-яка фізична особа є персоніфікацією правових норм або правосуб'єктністю» [28, с. 134]. Остання означає здатність особи бути суб'єктом права. Розрізняють загальну, галузеву та спеціальну правосуб'єктність. Загальна – це здатність бути суб'єктом права взагалі; галузева – це здатність бути суб'єктом правовідносин в окремій галузі права. Наприклад, суб'єктами кримінальних правовідносин є тільки органи держави та фізичні особи, і ніяк не можуть бути юридичні. Правосуб'єктність є узагальнюючим поняттям, так би мовити, загальнотеоретичним. Взагалі, слід відзначити, що та правосуб'єктність, якою наділяється суб'єкт права, ніяким чином не відрізняється від тієї, якої наділені суб'єкти правовідносин. Правоздатність та дієздатність, як складові правосуб'єктності, можуть відрізнятися за окремими галузями права, оскільки в них вони набувають специфічного змісту та особливостей. У загальному ж випадку, основний критерій, за яким відрізняється суб'єкт права від особи, яка не може бути таким суб'єктом, а відповідно, не може й вступити у правовідносини, є саме правосуб'єктність. Отже, на підставі того, що у правовідносини можуть вступати лише суб'єкти права, правосуб'єктність суб'єкта права та суб'єкта правовідносин є абсолютно однаковою та рівною; участь у правовідносинах або, навпаки, не участь не можуть бути підставою для розрізнення понять «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин» у зв'язку із тим, що при вступі у правовідносини суб'єкт права не набуває ніяких нових якостей, можна зробити висновок, що це – абсолютно тотожні

поняття, які можна вживати як поряд, так і взаємно замінювати одне одним.

Як ми вже говорили, правові відносини виникають лише між особами, що можуть бути суб'єктами права. З цього приводу В.М. Марчук та Л.В. Ніколаєва зазначають: «Неважко дійти висновку, що із субстантивного або субстратного боку у такій ролі можуть виступати лише живі люди. За кількісною ознакою вони можуть становити дві групи суб'єктів: (а) індивідуальні суб'єкти права, тобто окремо взяті люди; (б) колективні, тобто колективні об'єднання людей. Окремі люди в ролі суб'єктів правовідносин у різних галузях права йменуються по-різному. Так само колективні структуровані утворення (об'єднання) людей як суб'єкти правовідносин можуть мати в різних галузях права своє найменування, що більш чи менш вдало відображає їх сутність, – юридичні особи, органи, підприємства, об'єднання тощо» [29, с. 274]. Дійсно, в окремих галузях одні й ті ж самі особи можуть по-різному називатися та виступати в якості різних суб'єктів. Проте звернемо увагу на те, що індивідуальні суб'єкти на відміну від колективних досить швидко віднайшли свою узагальнюючу назву.

З погляду С.Ф. Кечек'яна, разом з індивідуальними суб'єктами (фізичними особами) існують й інші суб'єкти права, які він називає «комплексними», оскільки ці суб'єкти складають деякий комплекс осіб і разом з тим майновий комплекс і оскільки вони, як єдине ціле, самостійно діють у вказаному вище сенсі слова. Він вважав, що в радянській державі до комплексних суб'єктів права повинні бути віднесені: (а) державні юридичні особи цивільного права; (б) інші органи держави (різні установи й організації). Учений підкреслював, що тут ідеться про комплексні, а не одноосібні органи держави. Треба додати ще, що суб'єктами права в галузі адміністративного права є також структурні підрозділи державних органів і громадських організацій, наприклад, ДАК Міністерства вищої освіти, факультет університету, Вчена рада факультету, інші відділи й підрозділи

міністерства; (в) держава; (г) нація, народ; (д) громадські організації [24, с. 89]. У даному випадку слід звернути увагу на те, що С.Ф. Кечек'ян до комплексних суб'єктів права відносить лише комплексні органи держави. Тобто, ті державні органи, які складаються з однієї особи, до комплексних суб'єктів права не відносяться. Нині такі суб'єкти, як відомо, називаються колективними. Що ж стосується державних органів, то вони, як ми вже зазначали, в одній правовій науці виступають як юридична особа, в іншій – можуть бути самостійним суб'єктом права.

Виступаючи як суб'єкт права, державний орган, беззаперечно, наділяється відповідними повноваженнями. Тобто, він має певні права та несе обов'язки. Суб'єкти права зазвичай характеризуються правосуб'єктністю, яка включає правоздатність (визнана державою здатність суб'єкта мати суб'єктивні права й нести юридичні обов'язки), дієздатність (визнана державою здатність суб'єкта особисто здійснювати юридичні дії, тобто вступати в правовідносини, здійснювати суб'єктивні права та виконувати юридичні обов'язки) і деліктоздатність (визнана державою здатність нести юридичну відповідальність). Слід відзначити, що до державних органів замість правосуб'єктності застосовується термін «компетенція». Ми вже розглядали компетенцію державного органу раніше й дійшли висновку, що компетенція – це встановлена відповідним нормативно-правовим актом сукупність дій, які може виконувати конкретний державний орган з метою виконання поставлених перед ним завдань. Нагадаємо, що компетенція складається із функцій та повноважень, де перші визначають напрями діяльності, а другі – показують, що конкретно орган може або повинен робити відносно певного предмета відання. Деякі вчені вказують на необхідність зазначення юридичної відповідальності для таких суб'єктів права як державні органи. На нашу думку, це є недоречним, оскільки компетенція – це поняття, що більше вказує на безпосередню діяльність державного

органу. Відповідальність же, на наш погляд, є елементом правового статусу.

Правовий статус державного органу є тим поняттям, що наразі немає однозначного визначення в науці. У загальних працях під правовим статусом державного органу здебільшого розуміють певну сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань. Таке визначення є неправильним, оскільки, на наш погляд, правовий статус державного органу включає два взаємопов'язані елементи:

- компетенція державного органу;
- юридична відповідальність державного органу.

При цьому слід відзначити, що відповідальність несуть не державні службовці як реальне зовнішнє вираження державного органу, а безпосередньо державний орган. Для того, щоб довести останню тезу, проаналізуємо чи представляє державний орган собою реальну особу, яка наділена відповідними правами та обов'язками та яка повинна самостійно нести відповідальність за невиконання певних обов'язків чи за порушення прав тощо.

Для суб'єктів права характерні дві основні ознаки. У першу чергу, суб'єкт права – це особа, учасник суспільних відносин (індивід, організація), яка за своїми особливостями фактично може бути носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. Адже, як зазначає Б.Ф. Хрустальов, «ніщо, що не має ані назви, ані форми, ані внутрішньої структури, не може ні мати прав, ні нести обов'язків, ні бути притягнуто до відповідальності. Тільки особа може бути суб'єктом права» [30, с. 387]. Для цього така особа повинна мати певні якості: (а) зовнішню уособленість; (б) персоніфікацію; (в) здатність виробляти та здійснювати персоніфіковану волю [31, с. 138, 139].

Під зовнішньою уособленістю ми розуміємо відокремленість, тобто можливість сприйняття даної особи як окремої від інших осіб. Державний

орган у даному разі, безумовно, можна сприймати як окреме утворення. Наприклад, Державна служба зайнятості стоїть осторонь від інших державних органів, оскільки має свої певні задачі та власних працівників (державних службовців, які реалізують політику зайнятості в державі та являють собою безпосередніх представників даного органу), а також власні фінансово-матеріальні засоби та організаційну структуру.

Під персоніфікацією ми розуміємо зовнішнє вираження такої особи у відносинах саме як єдиної, так би мовити, персони. Державний орган відповідає даній вимозі, оскільки у правовідносини вступає не як сукупність декількох державних службовців, об'єднаних єдиною метою, а, навпаки, тільки як єдина особа, яка складається з деякої кількості державних службовців. Він має свою власну назву, юридичну адресу, власні кошти та матеріально-технічну базу тощо. При цьому це все належить не сукупності фізичних осіб, наділених відповідними юридично-владними та виконавчо-розпорядчими повноваженнями, а єдиній персоні – державному органу, який виступає та функціонує від імені та за дорученням держави.

Здатність виробляти та здійснювати персоніфіковану волю означає можливість особи самій приймати певні рішення та виконувати відповідні дії. Державний орган в особі державних службовців може приймати будь-які рішення в межах його компетенції та, безумовно, має можливість виконувати будь-які дії за умови, що вони прямо передбачені законом.

Отже, державний орган, беззаперечно, можна назвати особою, що може бути суб'єктом права. Однак задля цього необхідна відповідність ще одній умові: особа, яка реально спроможна брати участь у правовідносинах, повинна набути властивості суб'єкта права внаслідок юридичних норм. Остання вимога виявляється такою, якій державний орган не тільки найбільше відповідає, а й взагалі є природною для визнання його суб'єктом права, оскільки, як відомо, для державного органу набуття прав та обов'язків, а також можливість їх реалізації є

обов'язковою умовою взагалі його існування: утворення, задачі, мета існування, іноді термін функціонування, повноваження державного органу визначаються нормами законодавства.

Таким чином, державний орган, ззовні виступаючи як окрема, самостійна, відокремлена, персоніфікована особа, яка має певні права та обов'язки та яка діє у відповідності та на підставі норм закону, повинна самостійно нести юридичну відповідальність. Слід зазначити, що здебільшого юридична відповідальність для державного органу передбачається нормами цивільного права. У такому разі, правовий статус державного органу представляє собою цілком логічний та цілісний комплекс: компетенція – юридична відповідальність.

У результаті проведеного дослідження можемо зробити наступні висновки:

– державний орган як суб'єкт права: (а) створений з метою виконання задач та функцій держави. Залежно від того, які функції виконує даний державний орган та які задачі перед ним ставляться, визначаються напрями та сфери його діяльності; (б) наділений відповідними правами та обов'язками, які складають його повноваження. Повноваження та функції утворюють компетенцію державного органу; (в) самостійно несе юридичну відповідальність;

– державний орган вступає у правовідносини як самостійний суб'єкт права й залежно від галузевої приналежності може мати різні назви – юридична особа, орган держави;

– у різних галузях права правосуб'єктність державного органу має свої специфічні ознаки та властивості;

– кожний державний орган у зв'язку зі специфікою виконуваних завдань та функцій наділений деякими особливостями, які проявляються при реалізації ними своїх прав та виконанні обов'язків, тобто при вступі у правовідносини. Дана властивість державних органів проявляється здебільшого у межах однієї галузі права. Кожен окремий орган у рамках

однієї галузі має сприйматися тільки відокремлено від інших та як окремий суб'єкт права в зв'язку із його цілеспрямованим утворенням та певною метою існування.

У рамках трудового права державні органи також виступають як окремі суб'єкти. Вони наділяються юридичними нормами певними правами, виконують по відношенню до інших суб'єктів трудового права відповідні обов'язки, несуть у разі порушень або невиконання своїх обов'язків юридичну відповідальність у рамках трудового права. Однак перед тим, як безпосередньо вивчити кожний окремий державний орган, що є суб'єктом трудового права, необхідно вказати, які саме державні органи можуть вважатися суб'єктами трудового права. До таких органів слід віднести:

- Міністерство соціальної політики України та його органи на місцях;

- органи, що здійснюють нагляд за охороною праці: (а) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з нагляду за охороною праці – Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України; (б) спеціально уповноважений державний орган з питань радіаційної безпеки – Державна інспекція ядерного регулювання України; (в) спеціально уповноважений державний орган з питань пожежної безпеки – Державна служба України з надзвичайних ситуацій; (г) спеціально уповноважений державний орган з питань гігієни праці;

- Державна служба зайнятості;

- інші державні органи, що є суб'єктами трудового права, до яких слід віднести місцеві державні адміністрації та місцеві ради, коли у межах відповідної території вони: (а) забезпечують реалізацію державної політики в галузі охорони праці; (б) формують за участю профспілок програми заходів з питань безпеки, гігієни праці й виробничого середовища, що мають міжгалузеве значення; (в) здійснюють контроль за

додержанням нормативних актів про охорону праці; (г) установлюють квоту для прийому на роботу молоді, інвалідів.

Висновки до розділу 1

Дослідження загальноправової характеристики державних органів дозволило зробити певні висновки.

1. Державний орган як державне утворення має такі суттєві ознаки:

– є складовою частиною державного апарату, який, у свою чергу, є складовою механізму держави;

– наділений відповідними державно-владними повноваженнями для здійснення задач та функцій держави. Дані повноваження складають компетенцію конкретного державного органу;

– це є абстрактне поняття для об'єктивного навколишнього світу і в реальності він являє собою сукупність осіб, які забезпечують його функціонування та існування;

– може вступати в суспільні відносини як окремий самостійний суб'єкт і, відповідно до цього, мати права та обов'язки, а також нести юридичну відповідальність.

2. Державний орган – це частина державного апарату, фінансово самостійна та організаційно впорядкована, наділену відповідною компетенцією, у межах якої забезпечується реалізація функцій та виконання задач держави.

3. Правовий статус державного органу включає два взаємопов'язані елементи: компетенцію та юридичну відповідальність.

4. Охарактеризувавши державний орган у праві, зроблено висновок:

– державний орган як суб'єкт права: (а) створений з метою виконання задач та функцій держави. Залежно від того, які функції виконує та які задачі перед ним ставляться, визначаються напрями та

сфери діяльності;

- наділений відповідними правами та обов'язками, які складають його повноваження, що разом з функціями утворюють компетенцію державного органу;

- самотійно несе юридичну відповідальність;

- вступає у правовідносини як самотійний суб'єкт права і, залежно від галузевої приналежності, може мати різні назви – юридична особа, орган держави;

- у різних галузях права правосуб'єктність державного органу має свої специфічні ознаки та властивості;

- відповідно до виконуваних завдань та функцій наділений деякими особливостями, які проявляються під час реалізації ним своїх прав та виконанні обов'язків, тобто при вступі у правовідносини.

5. До суб'єктів трудового права віднесено такі державні органи:

- Міністерство соціальної політики України та його органи на місцях;

- Державну інспекцію України з питань праці;

- органи, що здійснюють нагляд за охороною праці: (а) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з нагляду за охороною праці – Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України; (б) спеціально уповноважений державний орган з питань радіаційної безпеки – Державна інспекція ядерного регулювання України; (в) спеціально уповноважений державний орган з питань пожежної безпеки – Державна служба України з надзвичайних ситуацій; (г) спеціально уповноважений державний орган з питань гігієни праці;

- Державну службу зайнятості України;

- інші державні органи, що є суб'єктами трудового права, до яких слід віднести місцеві державні адміністрації та місцеві ради, коли у межах відповідної території вони: (а) забезпечують реалізацію державної політики в галузі охорони праці; (б) формують за участю профспілок

програми заходів з питань безпеки, гігієни праці й виробничого середовища, що мають міжгалузеве значення; (в) здійснюють контроль за додержанням нормативних актів про охорону праці; г) установлюють квоту для прийому на роботу молоді та інвалідів.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОСНОВНИХ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ – СУБ'ЄКТІВ ТРУДОВОГО ПРАВА

2.1 Міністерство соціальної політики України та його органи на місцях

Міністерство соціальної політики України є одним із основних суб'єктів трудового права, без діяльності якого важко на сьогодні уявити правове регулювання трудової діяльності. Це пов'язано, в першу чергу, із тим, які завдання покладені на даний державний орган, що витікають безпосередньо з його правового статусу. І вже на даному етапі, аналізуючи діюче законодавство, ми вбачаємо достатньо вагомі та значні розбіжності як у повноваженнях, так і у завданнях Мінсоцполітики. Така ситуація не сприяє консолідованому та систематизованому підходу до правового регулювання трудових відносин. І хоча дане питання здебільшого відноситься до сфери регулювання нормами адміністративного права, все ж результати наявності колізій та відсутності єдиного напрямку у визначенні завдань та, відповідно, повноважень центрального органу виконавчої влади, на який покладено роль координатора та регулятора трудових та тісно із ними пов'язаних відносин, віддзеркалюються саме на якості та рівні врегулювання тих відносин, які входять до предмета трудового права. Тому вважаємо за доцільне зупинитися на проблемних питаннях діяльності Мінсоцполітики.

Мінсоцполітики є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в органах Державної казначейської служби, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням. Таким чином, згадуване міністерство виступає суб'єктом трудового права як юридична особа публічного права. При цьому на Мінсоцполітики як на суб'єкта трудового права покладаються певні обов'язки та права в сфері трудових відносин. Точніше буде сказати, безпосередньо у трудових

відносинах Мінсоцполітики участі не бере, але відіграє велику роль у їх регулюванні.

До 2006 року діяльність Мінсоцполітики регулювалася Положенням про Міністерство праці та соціальної політики України, яке затверджене Указом Президента України від 30 серпня 2000 р. за № 1035/2000 [32]. Указ діяв у період з 2000 до 2006 року. Останні зміни, які були внесені до нього, датуються 2005 роком та вносилися у зв'язку із затвердженням Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, внаслідок чого було дещо скореговано повноваження Мінсоцполітики.

У результаті конституційної реформи повноваження щодо визначення спрямування роботи органів виконавчої влади перейшли до Кабінету Міністрів. Зокрема, у цей період до його повноважень входило:

- забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

- спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади;

- утворення, реорганізація та ліквідація відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади [33].

Внаслідок цього постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. за № 1543 було затверджено Положення про Міністерство праці та соціальної політики України [34]. Указані положення значно відрізняються одне від одного, та останнє містило в собі суттєві зміни щодо повноважень Мінсоцполітики. Так, відповідно до вказаного Положення Міністерство праці та соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів. Першою відміною від попереднього

Положення є те, що Мінсоцполітики визнавався спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України. Суттєва різниця у даному визначенні полягає у наступному. Стаття 259 КЗпП вказує на те, що нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють спеціально уповноважені на те органи та інспекції, які не залежать у своїй діяльності від власника або уповноваженого ним органу. При цьому центральні органи державної виконавчої влади здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у їх функціональному підпорядкуванні [35].

Відповідно до зазначеного, Мінсоцполітики здійснювало нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю лише на підприємствах, в установах і організаціях, що перебували у його функціональному підпорядкуванні, а не здійснювало ці функції в цілому без урахування підпорядкованості підконтрольного об'єкта. Таким чином, Положенням було змінено його правовий статус, результатом чого стало значне звуження сфери застосування діяльності та повноважень Мінсоцполітики.

Положенням також установлювалося, що Мінсоцполітики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості та трудової міграції, соціального захисту населення, загальнообов'язкового державного соціального страхування (далі – соціального страхування), соціально-трудова відносин та здійснення нагляду за додержанням законодавства про працю, оплати, нормування та стимулювання праці, професійної класифікації робіт і професій, умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, колективно-договірного регулювання соціально-економічних інтересів працівників і роботодавців, розвитку соціального діалогу.

Виходячи із зазначеного, основними завданнями Мінсоцполітики у 2006-2011 рр. були:

– забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості, трудової міграції, соціального захисту населення, загальнообов'язкового державного соціального страхування, соціально-трудоких відносин, оплати, нормування та стимулювання праці, професійної класифікації робіт і професій, умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, колективно-договірного регулювання соціально-економічних інтересів працівників і роботодавців, розвитку соціального діалогу;

– здійснення нагляду за додержанням законодавства про працю.

Окрім того, у зазначений період Мінсоцполітики: (а) організовує виконання актів законодавства; (б) здійснює систематичний контроль за їх реалізацією; (в) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції; (г) розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства; (д) вносить їх у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України.

У зв'язку з проведенням адміністративної реформи Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 389/2011 було затверджене нове Положення про Міністерство соціальної політики України [36]. Згідно з пунктом 15 ч. 1 ст. 106 Основного Закону Президент України утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Відповідно до нового Положення Міністерство соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів. Мінсоцполітики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального

захисту населення, з питань сім'ї та дітей, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну. Мінсоцполітики є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та спеціально вповноваженим органом виконавчої влади з питань попередження насильства в сім'ї.

Таким чином, Міністерство соціальної політики відіграє керівну регулюючу та координуючу роль у визначенні політики в сфері праці та тих, що тісно пов'язані із трудовими, відносин. Тому здається недоречним та помилковим звуження статусу Мінсоцполітики та обмеження його лише підпорядкованими йому підприємствами, установами, організаціями. Задля утвердження нашої тези детально вивчимо завдання та повноваження даного органу з метою визначення його сфери впливу та з'ясування, чи правомірним є надання йому статусу «центрального органу виконавчої влади» замість «спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики».

Основними завданнями Мінсоцполітики є:

- формування державної політики щодо забезпечення державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій для населення, координація розроблення проектів прогнозів і державних програм з питань соціальної та демографічної політики;

- формування й реалізація державної політики щодо регулювання ринку праці, процесів трудової міграції, визначення правових, економічних та організаційних засад зайнятості населення та його захисту від безробіття;

- формування й реалізація державної політики стосовно визначення державних соціальних гарантій щодо прав громадян на працю, оплати праці, а також щодо нормування та стимулювання праці, професійної кваліфікації робіт і професій, умов праці;

- формування та реалізація державної політики у сфері пенсійного забезпечення громадян;
- формування основних напрямів державної політики та здійснення відповідно до закону державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, проведення соціального діалогу з питань формування та реалізації державної соціальної політики, регулювання соціально-трудових відносин;
- формування та реалізація державної політики щодо надання адресної соціальної допомоги вразливим верствам населення, у тому числі малозабезпеченим та багатодітним сім'ям;
- формування державної політики у сфері надання соціальних послуг людям похилого віку, інвалідам, бездомним громадянам, іншим соціально вразливим верствам населення;
- формування та реалізація державної політики у сфері соціального захисту ветеранів, інвалідів, людей похилого віку, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, жертв нацистських переслідувань, жертв політичних репресій, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну;
- формування й реалізація державної політики щодо соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, та тих, які підлягають звільненню у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України та інших військових формувань;
- формування й реалізація державної політики з питань сім'ї та дітей;
- формування й реалізація державної політики щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- участь у розробленні та реалізація державної політики щодо попередження насильства в сім'ї.

Коментуючи покладені на Мінсоцполітику завдання, хотілося б у першу чергу звернути увагу на пункти 2, 3 та 5. Так, якщо виходити із позицій ст. 259 КЗпП України, забезпечувати розвиток соціально-трудових

відносин та захист прав працюючих громадян шляхом здійснення державного нагляду за додержанням роботодавцями вимог законодавства про працю Мінсоцполітики може лише на тих підприємствах, організаціях, установах, які є йому підпорядкованими. При цьому здійснювати такий державний нагляд може лише спеціально уповноважений орган виконавчої влади.

Також важливо звернути увагу й на те, що пункт 4 передбачає формування та реалізацію державної політики у сфері пенсійного забезпечення громадян. При цьому сутність «забезпечення», як відомо, полягає в гарантуванні певного процесу, дії. З цього виходить, що відповідальність за діяльність Пенсійного фонду та визначення політики у сфері пенсійного забезпечення лежить саме на Мінсоцполітики. Так, відповідно до Положення про Пенсійний фонд України, що затверджене 6 квітня 2011 р. [37], Міністерство соціальної політики виконує такі повноваження у діяльності вказаного Фонду:

- діяльність Пенсійного фонду України спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України;

- Пенсійний фонд України вносить у встановленому порядку Міністру соціальної політики пропозиції з питань формування державної політики у сфері пенсійного забезпечення та соціального страхування, забезпечує її реалізацію;

- Пенсійний фонд України узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства і в установленому порядку вносить їх на розгляд Міністрові соціальної політики України;

- Пенсійний фонд України під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому законодавством порядку з Міністром соціальної політики;

– проекти нормативно-правових актів Пенсійного фонду України погоджуються Міністром соціальної політики;

– пропозиції Прем'єр-міністру України щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників Пенсійного фонду України вносить Міністр соціальної політики;

– структуру центрального апарату Пенсійного фонду України затверджує Міністр соціальної політики.

Однак у вказаному Положенні, як бачимо, нічого не сказано про те, що Мінсоцполітики забезпечує діяльність Пенсійного фонду. Можна, звичайно, припустити, що функції забезпечення Мінсоцполітики на цьому мають бути й припинені. Однак, по-перше, до поняття «забезпечення» входить значно більше коло повноважень, по-друге, слід з'ясувати, які серед повноважень Мінсоцполітики стосуються Пенсійного фонду та яким чином вони перетинаються і взаємно узгоджуються.

Так, відповідно до Положення про Міністерство соціальної політики України, Мінсоцполітики:

1) здійснює нормативно-правове регулювання у сферах зайнятості та трудової міграції; трудових відносин; оплати і умов праці; загальнообов'язкового державного соціального страхування, пенсійного забезпечення; надання адресної соціальної допомоги, соціальних послуг та соціального обслуговування населення; соціального захисту ветеранів, інвалідів, людей похилого віку, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та інших соціально вразливих верств населення; захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, з питань сім'ї і дітей; забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; попередження насильства в сім'ї;

2) здійснює в межах своїх повноважень координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо застосування державних соціальних стандартів і нормативів та нормативів фінансового забезпечення надання державних соціальних гарантій;

3) забезпечує проведення моніторингу у сфері оплати та нормування праці;

4) здійснює державний нагляд за діяльністю Пенсійного фонду України щодо збору єдиного внеску, ведення обліку надходжень від його сплати та контролю за сплатою;

5) здійснює державне регулювання та нагляд за дотриманням законодавства щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії Пенсійного фонду України з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Як бачимо, Положення про Пенсійний фонд України не містить деяких суттєвих функцій Міністерства соціальної політики по відношенню до Пенсійного фонду. Однією із таких функцій є передбачений Положенням про Міністерство соціальної політики України контроль за виконанням Пенсійним фондом України його функцій. Однак Положення про Пенсійний фонд не містить згадки про цю функцію. Натомість Мінсоцполітики спрямовує та координує діяльність Пенсійного фонду. Тому вважаємо за необхідне доповнити Положення про Пенсійний фонд наступним абзацем:

«Діяльність Пенсійного фонду України спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України, а також контролюється Міністерством соціальної політики України».

Окрім зазначеного, до завдань Мінсоцполітики відноситься й керівництво діяльністю державної служби зайнятості, проведення заходів, пов'язаних з ефективним функціонуванням ринку праці, сприяння раціональній, продуктивній і вільно обраній зайнятості, підвищення якості і конкурентоспроможності робочої сили. Зокрема, повноваження Міністерства полягають у наступному:

– вивчення стану економічної активності населення, процесів у сфері зайнятості, професійного навчання, забезпечення регулювання ринку

праці, складання за результатами вивчення прогнозу динаміки ринку праці, розроблення програми зайнятості населення;

- сприяння працевлаштуванню населення, розроблення заходів, спрямованих на запобігання безробіттю, та забезпечення соціального захисту громадян, які тимчасово не працюють;

- проведення моніторингу створення робочих місць за сферами економічної діяльності, а також у розрізі регіонів, сприяння створенню умов для використання праці громадян, які потребують соціального захисту й не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці;

- участь у визначенні обсягу й напрямів професійної підготовки спеціалістів вищими та професійно-технічними навчальними закладами; здійснення методичного та організаційного забезпечення, визначення обсягу й напрямів професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації незайнятого населення.

Більш повно повноваження Міністерства соціальної політики при взаємодії із Державною службою зайнятості ми дослідимо в іншому підрозділі, в якому розглядатимемо Державну службу зайнятості як суб'єкт трудового права.

Наступним завданням Мінсоцполітики є розроблення й здійснення заходів для посилення мотивації до праці, вдосконалення її оплати, організації та нормування. З метою виконання даного завдання Міністерство:

- вивчає стан економічної активності населення й тенденції процесів на ринку праці, складає на цій основі прогнози щодо регулювання ринку праці та зайнятості населення;

- сприяє створенню умов для використання праці громадян, які потребують соціального захисту та не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці;

– розробляє та вносить у встановленому порядку пропозиції з питань зайнятості населення та його соціального захисту від безробіття, з питань професійного навчання, регулювання трудової міграції громадян України;

– координує роботу з питань професійного навчання кадрів на виробництві;

– спрямовує та координує діяльність державної служби зайнятості, здійснює в установленому порядку повідомну реєстрацію галузевих і регіональних угод;

– розробляє та вносить у встановленому порядку пропозиції щодо визначення розміру мінімальної заробітної плати, робочого часу та часу відпочинку, умов оплати праці працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються чи дотуються з Державного бюджету, грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового й начальницького складу органів відповідно до закону;

– розробляє й затверджує міжгалузеві кваліфікаційні характеристики посад керівників, професіоналів, фахівців, технічних службовців та професій робітників, включених до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників, і погоджує галузеві кваліфікаційні характеристики; розробляє в установленому порядку Класифікатор професій та готує пропозиції щодо внесення до нього змін і доповнень; готує пропозиції щодо вдосконалення організації та нормування праці; розробляє й затверджує міжгалузеві норми праці;

– забезпечує проведення моніторингу у сфері оплати та нормування праці;

– бере участь у розробленні критеріїв і показників умов праці, згідно з якими надаються пільги та компенсація за роботу в несприятливих умовах праці;

– бере участь у визначенні переліку важких робіт та робіт зі шкідливими й небезпечними умовами праці, на яких забороняється

застосування праці жінок та неповнолітніх осіб, а також підіймання й переміщення ними важких речей.

Статтею 35 Закону України «Про оплату праці» [38] зазначено, що контроль за додержанням законодавства про оплату праці здійснюють Міністерство праці та його органи. У зв'язку з проведенням адміністративної реформи слід внести зміни до зазначеної норми, а саме замінити слова «...Міністерство праці...» на «...Міністерство соціальної політики...».

Окрім того, на Мінсоцполітики покладено завдання забезпечення через систему підпорядкованих йому органів реалізації права громадян на соціальний захист шляхом своєчасного й адресного надання соціальної підтримки, в тому числі всіх видів державної соціальної допомоги, у разі втрати роботи, працездатності, досягнення пенсійного віку тощо. Дане завдання є великим та значним як за своїм значенням, так і за обсягом функцій, які необхідно виконати задля реалізації покладеного завдання. Зокрема, Мінсоцполітики задля цього:

- 1) здійснює в межах своїх повноважень координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо застосування державних соціальних стандартів і нормативів та нормативів фінансового забезпечення надання державних соціальних гарантій;

- 2) здійснює державний нагляд у сферах загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, у частині забезпечення відповідності чинному законодавству рішень правління Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, у тому числі

погодження структур органів цих фондів, граничної чисельності працівників, схем їх посадових окладів, видатків на адміністративно-господарські витрати фондів;

3) аналізує виконання державних соціальних гарантій, які передбачають надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з не залежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом;

4) розробляє та вносить у встановленому порядку пропозиції щодо надання державної адресної соціальної допомоги малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, інвалідам, особам, які страждають на психічні розлади, іншим соціально вразливим верствам населення;

5) організовує роботу щодо призначення та виплати передбаченої законодавством України державної соціальної допомоги громадянам та сім'ям (сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме, допомоги малозабезпеченій особі, яка проживає разом з інвалідом 1 чи 2 групи внаслідок психічного розладу, який за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду), надання субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, компенсації шахтарям за оплату електроенергії, газу та центрального опалення житла;

б) здійснює організаційно-методичне забезпечення контролю за правильністю надання державної соціальної допомоги; визначає потребу регіонів у створенні установ соціального обслуговування населення, соціальної, трудової та професійної реабілітації інвалідів, організацій, що

надають соціальні послуги соціально вразливим верствам населення, та координує роботу з їх створення;

7) здійснює організаційно-методичне керівництво структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій з питань праці та соціального захисту населення щодо організації роботи з надання соціальних послуг людям похилого віку, інвалідам, бездомним громадянам, іншим соціально вразливим верствам населення;

8) здійснює моніторинг виконання законодавства України щодо соціального захисту ветеранів, інвалідів, людей похилого віку, дітей війни, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, жертв нацистських переслідувань, жертв політичних репресій;

9) організовує виплату до 5 травня разової грошової допомоги ветеранам війни, особам, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [39], жертвам нацистських переслідувань;

10) розробляє правові, економічні та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність закладів соціального обслуговування, реабілітаційних установ, санаторіїв для інвалідів та дітей-інвалідів, підприємств та установ протезної галузі, і забезпечує оптимізацію та розвиток їх мережі;

11) разом з іншими центральним та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями бере участь у створенні безперешкодного середовища для маломобільних категорій населення;

12) організовує роботу щодо виплати грошових компенсацій інвалідам на бензин, ремонт і технічне обслуговування автомобілів, на транспортне обслуговування замість санаторно-курортної путівки та вартості самостійного санаторно-курортного лікування, щодо забезпечення окремих категорій населення технічними та іншими засобами реабілітації, автомобілями;

13) організовує санаторно-курортне лікування інвалідів, ветеранів війни, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; організовує та координує роботу, пов'язану з визначенням статусу осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; організовує безкоштовне харчування дітей на радіоактивно забруднених територіях та виплату компенсацій сім'ям з дітьми, потерпілим внаслідок Чорнобильської катастрофи; організовує роботу щодо виплати передбачених законодавством України компенсацій та допомоги громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;

14) здійснює заходи щодо організації прийому, облаштування та адаптації депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну; координує роботу з підготовки і здійснення органами виконавчої влади заходів щодо забезпечення захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну; вивчає та аналізує проблеми депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, розробляє заходи щодо їх культурного та мовного розвитку;

15) забезпечує соціальну та професійну адаптацію військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, та тих, які підлягають звільненню у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України та інших військових формувань;

16) організовує та проводить роботу щодо соціальної підтримки молодих сімей, сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, та багатодітних сімей; здійснює управління у сфері соціальної роботи з сім'ями та дітьми, визначає порядок та умови здійснення соціального інспектування у сфері соціальної роботи з сім'ями, дітьми;

17) забезпечує ведення єдиної обліково-інформаційної системи соціального захисту населення, централізованого банку даних з проблем інвалідності та банку даних про дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також про сім'ї потенційних усиновителів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів;

проводить роботу з соціально-правового захисту дітей, запобігання бездоглядності та правопорушенням серед них, із соціально-психологічної реабілітації найбільш уразливих категорій дітей, контролює та координує діяльність служб у справах дітей;

18) здійснює координацію та методологічне забезпечення діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування стосовно соціального захисту дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб із їх числа, а також забезпечує додержання законодавства щодо встановлення опіки і піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, їх усиновлення, застосування інших передбачених законодавством форм влаштування дітей;

19) сприяє розвитку різних форм виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також створенню дитячих будинків сімейного типу; організовує оздоровлення та відпочинок дітей; забезпечує координацію заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на організацію оздоровлення та відпочинку дітей;

20) веде Державний реєстр дитячих закладів оздоровлення та відпочинку, сприяє розвитку мережі дитячих закладів оздоровлення і відпочинку.

Для забезпечення розвитку соціально-трудових відносин та захисту прав працюючих громадян шляхом здійснення державного нагляду за додержанням роботодавцями вимог законодавства про працю Мінсоцполітики:

– забезпечує проведення державної експертизи умов праці, визначає порядок та здійснює контроль за проведенням атестації робочих місць;

– здійснює нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю.

Задля реалізації завдання щодо розроблення заходів, спрямованих на подолання бідності, в тому числі проведення аналітичної роботи з моніторингу показників бідності та соціального розвитку, Мінсоцполітики:

1) здійснює координацію роботи з соціального захисту бездомних осіб; сприяє розвитку системи реінтеграції бездомних громадян та соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, їх працевлаштуванню, створенню і розвитку центрів їх обліку, закладів соціального захисту для бездомних громадян та установ для осіб, звільнених з місць позбавлення волі, забезпеченню належного рівня надання соціальних послуг у будинках нічного перебування, притулках, центрах реінтеграції, центрах соціальної адаптації, соціальних готелях тощо;

2) організовує та координує роботу з питань соціального захисту бездомних громадян та осіб, звільнених з місць позбавлення волі.

З метою забезпечення участі у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері зайнятості та трудової міграції, соціального захисту населення, у тому числі інвалідів, ветеранів війни, праці, військової служби та громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, соціального страхування, соціально-трудових відносин та здійснення нагляду за додержанням законодавства про працю, оплати, нормування та стимулювання праці, професійної класифікації робіт і професій, умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, колективно-договірного регулювання соціально-економічних інтересів працівників і роботодавців, розвитку соціального діалогу, Мінсоцполітики:

– бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного і соціального розвитку України, Державного бюджету України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

– здійснює методичне забезпечення ведення Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги;

– здійснює нагляд за господарською діяльністю з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном та забезпечує у межах своєї компетенції контроль за дотриманням законодавства при здійсненні зазначеної діяльності.

Так, в Україні діє програма SAWS [40]. Це програма сільськогосподарських робіт, для проведення яких використовується праця студентської молоді, яка мешкає поза межами Європейської Економічної зони. Робота в межах SAWS передбачає висаджування та збір овочів і фруктів, догляд за худобою. Адміністрування означеної програми здійснює Міністерство внутрішніх справ Великої Британії (Home office) через Управління з надання дозволів на роботу (Work Permits). Для реалізації програми SAWS визначаються офіційні оператори (яких зараз дев'ять), які відповідають за набір учасників програми та пошук для них робочих місць згідно з заявками роботодавців. Відбір студентів здійснюється в університетах та коледжах через уповноважених операторами агентів. В Україні реалізація означеної програми відбувається через агентів, які є суб'єктами господарської діяльності, а також безпосередньо через навчальні заклади, які виступають як агенти SAWS. Відповідно, основною метою програми SAWS є пошук робочої сили (серед студентської молоді) для використання на сезонних сільськогосподарських роботах на фермах Великої Британії. Основна діяльність операторів SAWS – вербування на роботу, а не організація проведення практики студентів відповідно до певного напрямку (спеціальності).

Реалізація програми SAWS передбачає використання оплачуваної праці учасників програми, діяльність суб'єктів господарювання за означеною програмою відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [41] як посередницька діяльність у працевлаштуванні на роботу за кордоном тепер не має ліцензуватись. У статуті суб'єктів господарської діяльності, які займаються програмою SAWS, має бути зазначено відповідний вид діяльності, за КВЕДом –

74.50.0 «Підбір та забезпечення персоналом» [42]. Відповідно, органом ліцензування в даному випадку виступає Мінсоцполітики. Підклас 74.50.0:

- здійснює методичне забезпечення діяльності комісій у справах альтернативної (невійськової) служби;

- організовує на засадах соціального партнерства проведення колективних переговорів з укладення генеральної угоди між роботодавцями або уповноваженими ними органами, які об'єдналися для ведення колективних переговорів і укладення генеральної угоди, на підприємствах яких зайнято більшість працівників, та професійними спілками, які об'єдналися для ведення колективних переговорів і укладення генеральної угоди, аналізує виконання положень зазначеної угоди міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, готує узагальнену інформацію про хід виконання міністерствами, іншими органами виконавчої влади генеральної угоди та подає її Кабінетові Міністрів України; організовує розгляд питання про стан виконання генеральної угоди на засіданні спільної робочої комісії сторін, яка вела переговори з її укладення;

- здійснює в установленому порядку реєстрацію галузевих та регіональних угод; узагальнює практику укладення колективних договорів, угод;

- забезпечує взаємодію із сторонами соціального діалогу, секретаріатом Національної тристоронньої соціально-економічної ради, координує роботу з підготовки спеціальних пропозицій і рекомендацій щодо узгодження взаємних інтересів соціальних партнерів з питань формування та реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин;

- організовує і координує роботу, пов'язану з наданням державної допомоги сім'ям з дітьми, державної соціальної допомоги

малозабезпеченим сім'ям, дітям-інвалідам та інвалідам з дитинства, тимчасової допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, субсидій для відшкодування витрат з оплати житлово-комунальних послуг та інших видів державної допомоги;

– здійснює методичне забезпечення діяльності органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань праці та соціальної політики, структурних підрозділів місцевих держадміністрацій з питань праці, зайнятості та соціального захисту населення, надає практичну і методичну допомогу підприємствам, установам та організаціям, проводить інформаційно-роз'яснювальну, консультаційну роботу з питань, що належать до його компетенції;

– здійснює відповідно до законодавства функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;

– забезпечує у межах своїх повноважень виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави;

– забезпечує у межах своїх повноважень реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті Міністерства, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

– виконує інші функції відповідно до покладених на нього завдань.

Окрім зазначених, до завдань Мінсоцполітики входить розроблення заходів, спрямованих на реалізацію політики грошових доходів населення, виконання яких тісно пов'язане із забезпеченням перелічених вище завдань.

Слід також зазначити, що Мінсоцполітики здійснює: (а) міжнародне співробітництво, бере участь у підготовці міжнародних договорів України, готує пропозиції щодо укладення, денонсації таких договорів, у межах своєї компетенції укладає міжнародні договори України, забезпечує виконання зобов'язань України за міжнародними договорами у сферах зайнятості населення та трудової міграції, соціального захисту населення,

трудова відносин, розвитку соціального діалогу; (б) у межах своїх повноважень заходи щодо співробітництва України з ЄС, адаптацію законодавства України до законодавства ЄС. Так, наприклад, у межах повноважень, покладених на Мінсоцполітики Положенням від 30 серпня 2000 р., була підписана Угода між Міністерством праці та соціальної політики України та Міністерством праці та соціального розвитку РФ про співробітництво в соціально-трудова сфері від 7 березня 2003 р. [43]. Угода підписана з метою розвитку й розширення співробітництва в галузі праці, зайнятості та соціального захисту населення. Відповідно до цієї Угоди співробітництво між сторонами здійснюється за такими напрямками:

а) правове регулювання проблем праці, зайнятості та соціального захисту населення;

б) планування та розвиток людських ресурсів, включаючи зайнятість різних груп населення; інформаційні системи ринку праці; активна політика на ринку праці; сприяння регулюванню тимчасової зайнятості громадян України в Російській Федерації та громадян РФ в Україні;

в) соціально-трудова відносини, включаючи їх законодавче регулювання, інспектування праці, шляхи вирішення трудових спорів;

г) соціальне страхування, а також пенсійне страхування, страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань;

д) здійснення заходів щодо скорочення бідності, вдосконалення методології визначення величини прожиткового мінімуму, розвиток системи соціального захисту населення, зокрема механізмів адресної соціальної допомоги;

е) професійна реабілітація й соціальна інтеграція інвалідів;

є) розвиток професійної підготовки, стандартів професійної класифікації;

ж) інші питання праці, зайнятості й соціального захисту населення за взаємною домовленістю сторін.

З огляду на зазначені функції, а також на те, що Мінсоцполітики має право представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладення міжнародних договорів України, та аналізуючи відсутність серед завдань Мінсоцполітики здійснення політики на міжнародній арені, вважаємо за доцільне внести до завдань Мінсоцполітики наступне: «Здійснення міжнародного співробітництва у межах своїх повноважень щодо визначення та реалізації політики у сфері соціальної політики».

Як суб'єкт трудового права Мінсоцполітики у межах своїх повноважень на підставі та на виконання актів законодавства має право видавати накази, організовувати й контролювати їх виконання. Окрім того, Міністерство видає в разі потреби з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади спільні акти. Усі рішення, які Мінсоцполітики видає у вигляді нормативних актів, спрямовуються на виконання покладених на нього завдань у сфері соціальної політики. Рішення Мінсоцполітики, прийняті в межах його повноважень, обов'язкові для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності та громадянами.

Повертаючись до вказаної на початку даного підрозділу ст. 259 КЗпП України, зазначимо, що для того, щоб рішення Мінсоцполітики були дійсно обов'язковими для виконання всіма переліченими вище суб'єктами, необхідно аби вказаний орган мав інший правовий статус. З огляду на зазначене, вважаємо за необхідне внести зміни в діюче Положення шляхом надання Міністерству соціальної політики статусу спеціально уповноваженого органу щодо врегулювання основних питань у сфері праці.

Отже, держава існує та діє в своїх органах та через них; права держави виступають як права її органів. Наприклад, права держави витребувати податки, карати злочинців, визначати ціни товарів,

установлювати умови прийому в учбові заклади та багато інших є правами то в одних, то в інших органах держави, які при цьому щоденно вступають один з одним у правові відносини.

Отже, права та обов'язки Мінсоцполітики є правами держави в сфері соціальної політики. При цьому реалізуючи ці права та обов'язки, Мінсоцполітики виконує свої трудові права та обов'язки як суб'єкт трудового права. Задля більш ефективної реалізації повноважень Міністерства Президенту та Кабінету Міністрів України необхідно більш об'єктивно та уважно підходити до визначення його завдань, функцій, прав та обов'язків, а також слід внести наступні зміни до діючого законодавства:

– з метою узгодження норм КЗпП та Положення про Міністерство соціальної політики необхідно змінити правовий статус Міністерства шляхом внесення змін до Положення: «Міністерство соціальної політики України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері соціальної політики, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України»;

– серед завдань Мінсоцполітики у Положенні вказати наступне: «Здійснення міжнародного співробітництва у межах своїх повноважень щодо визначення та реалізації політики у сфері праці та соціальної політики»;

– доповнити Положення про Пенсійний фонд України таким абзацом:

«Діяльність Пенсійного фонду України спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України, а також контролюється Міністерством соціальної політики України».

2.2 Державна інспекція України з питань праці

Контроль за додержанням законодавства про працю є важливою функцією державних органів-суб'єктів трудового права. Як бачимо із проведеного раніше дослідження, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади зі здійснення контролю за додержанням законодавства про працю є Мінсоцполітики. Однак, логічно буде припустити, що ця функція покладена на Міністерство взагалі і конкретну її реалізацію здійснюватиме спеціально призначений орган. Таким органом є Державна інспекція України з питань праці.

Перш за все слід з'ясувати, в чому полягає сутність контролю законодавства про працю. Так, розкрити сутність контролю за додержанням законодавства про працю можна шляхом вивчення функцій Державної інспекції України з питань праці, які передбачені в Положенні про Державну інспекцію України з питань праці [44]. Основними завданнями Держпраці є:

- реалізація державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю;
- реалізація державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення;
- реалізація державної політики з питань контролю за додержанням законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб;
- розроблення та внесення пропозицій щодо формування державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, зайнятість населення, а також законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання

соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

Більш зрозумілою сутність нагляду за додержанням законодавства про працю стає після дослідження повноважень Держпраці:

1) здійснює державний нагляд та контроль за додержанням підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, виду діяльності, господарювання, фізичними особами, які використовують найману працю та працю фізичних осіб, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (далі – роботодавці) законодавства про працю з питань трудових відносин, робочого часу та часу відпочинку, нормування праці, оплати праці, надання гарантій і компенсацій, пільг для працівників, які поєднують роботу з навчанням, дотримання трудової дисципліни, умов праці жінок, молоді, інвалідів, надання пільг і компенсацій за важкі та шкідливі умови праці, забезпечення спеціальним одягом і спеціальним взуттям, засобами індивідуального захисту, мийними та знешкочувальними засобами, молоком і лікувально-профілактичним харчуванням; проведення обов'язкових медичних оглядів працівників певних категорій; дотримання режимів праці та інших норм законодавства;

2) здійснює державний нагляд та контроль за дотриманням роботодавцями вимог законодавства про пільги і компенсації працівникам, зайнятим на роботах із шкідливими умовами праці (щодо застосування Списків № 1 і № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, зайнятості в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах, Списків виробництв, робіт, цехів, професій і посад, зайнятості працівників в яких дає право на щорічні додаткові відпустки за роботу із шкідливими і важкими умовами праці та за особливий характер праці, Переліку виробництв, цехів, професій і посад із шкідливими умовами праці, робота в яких дає право на скорочену тривалість робочого тижня, галузевих переліків важких робіт, робіт із шкідливими і небезпечними умовами

праці, зайнятість на яких дає право на підвищену оплату праці, а також надання працівникам підприємств пільг і компенсацій за роботу із шкідливими умовами праці; проведення атестації робочих місць за умовами праці);

3) здійснює державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства про зайнятість населення з питань дотримання прав громадян при прийомі на роботу та працівників при звільненні з роботи; використання праці іноземців та осіб без громадянства; дотримання прав і гарантій щодо працевлаштування осіб, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці;

4) здійснює державний нагляд та контроль за дотриманням підприємствами, установами, організаціями, у тому числі громадськими організаціями інвалідів, фізичними особами, які використовують найману працю, законодавства про зайнятість та працевлаштування інвалідів у частині: (а) реєстрації у Фонді соціального захисту інвалідів; (б) подання звітів про зайнятість та працевлаштування інвалідів; (в) виконання нормативу робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів;

5) здійснює контроль за дотриманням законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб;

6) взаємодіє в межах своїх повноважень з центральним органом виконавчої влади з питань нагляду за охороною праці щодо реалізації державної політики у сфері охорони праці;

7) проводить роз'яснювальну роботу з питань недопущення дискримінації на робочих місцях ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД;

8) взаємодіє з іншими органами влади, об'єднаннями профспілок і об'єднаннями роботодавців, іншими громадськими організаціями з питань запобігання використанню праці дітей;

9) забезпечує інформування населення щодо додержання законодавства про працю, зайнятість населення, а також законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування з питань призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб;

10) здійснює роз'яснювальну та консультаційну роботу з роботодавцями з питань, що належать до компетенції Держпраці України;

11) разом з представниками інших органів виконавчої влади бере участь у комісіях із розслідування нещасних випадків на виробництві;

12) здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на Держпраці України Президентом України.

Викладене свідчить про те, що Держпраці відповідно до покладених на неї завдань здійснює контроль додержання законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині забезпечення реалізації прав і гарантій працівників шляхом проведення перевірок робочих органів виконавчих дирекцій фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Це означає, що посадові особи Держпраці та територіальних державних інспекцій праці здійснюють перевірки робочих органів виконавчих дирекцій фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування тільки за заявами громадян з метою захисту їх прав і гарантій, визначених законодавством про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Однак Указом Президента України від 23 липня 1998 р. № 817 «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» [45] визначено контролюючі органи, які мають право проводити планові та позапланові виїзні перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності. Відповідно, Держпраці не здійснює перевірок фінансово-господарської діяльності й не відноситься до цих контролюючих органів.

Відповідно до покладених на неї завдань, Держпраці має право:

– залучати спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) для розгляду питань, що належать до компетенції Держпраці України;

– одержувати в установленому законодавством порядку безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених завдань інформацію, документи і матеріали, зокрема від органів статистики – статистичні дані;

– користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

– скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до її компетенції;

– здійснювати безперешкодно перевірки у виробничих, службових та адміністративних приміщеннях роботодавців, а також перевірки робочих місць працівників, розташованих поза цими приміщеннями, з метою нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, ознайомлюватися під час проведення перевірок з інформацією, документами і матеріалами та одержувати від роботодавців необхідні для виконання повноважень Держпраці України копії або витяги з документів, ведення яких передбачено законодавством про працю (у тому числі з питань, передбачених підпунктом 1 пункту 4 цього Положення) та законодавством про зайнятість;

– здійснювати безперешкодно перевірки в адміністративних приміщеннях робочих органів виконавчих дирекцій Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати

працевдатності, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (далі – фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування) з питань призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення, передбачених загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб, ознайомлюватися під час проведення перевірок з інформацією, документами і матеріалами та одержувати від фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування необхідні для виконання повноважень Держпраці України копії або витяги з документів;

– видавати в установленому порядку роботодавцям, у тому числі фондам загальнообов'язкового державного соціального страхування, обов'язкові до виконання приписи щодо усунення порушень законодавства про працю, законодавства про зайнятість населення, законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування щодо призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб;

– складати у випадках, передбачених законом, протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення;

– вносити роботодавцям, у тому числі фондам загальнообов'язкового державного соціального страхування, пропозиції про накладення дисциплінарних стягнень на посадових осіб, винних у порушенні законодавства про працю, зайнятість населення, законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування щодо призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання

прав і гарантій застрахованих осіб, передавати матеріали про порушення до правоохоронних органів;

– на створення роботодавцями, у тому числі фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування, належних умов для проведення перевірок посадовими особами Держпраці України.

Окрім того, Держпраці у межах своїх повноважень організовує виконання актів законодавства та здійснює систематичний контроль за їх реалізацією; узагальнює практику застосування актів законодавства з питань, що належать до компетенції Інспекції, розробляє і подає на розгляд Мінсоцполітики пропозиції щодо його вдосконалення.

Також посадові особи Держпраці та її територіальних органів – територіальних державних інспекцій праці - мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені частиною 1 ст. 41, статтями 41¹, 41², 41³ Кодексу України про адміністративні правопорушення [46] та за невиконання законних вимог посадових осіб Держпраці та її територіальних органів щодо усунення порушень законодавства про працю накладати штрафи відповідно до ст. 188⁶ зазначеного Кодексу.

Окрім того, Законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо додержання законодавства про працю» від 18 травня 2004 р. № 1725-IV [47] статтю 188⁶ зазначеного Кодексу було викладено у такій редакції:

«Стаття 188⁶. Невиконання законних вимог посадових осіб органів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з державного нагляду за додержанням законодавства про працю або створення перешкод для діяльності цих органів.

Невиконання законних вимог посадових осіб органів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з державного нагляду за додержанням законодавства про працю щодо усунення порушень законодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне

страхування або створення перешкод для діяльності цих органів – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від десяти до чотирнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Статтю 230¹ у такій редакції:

«Стаття 230¹. Органи спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з державного нагляду за додержанням законодавства про працю.

Органи спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з державного нагляду за додержанням законодавства про працю розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з невиконанням законних вимог посадових осіб цих органів або створенням перешкод для діяльності цих органів (стаття 188⁶).

Від імені органів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з державного нагляду за додержанням законодавства про працю розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право:

державні інспектори праці територіальних органів – штраф до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

Головний державний інспектор праці України, його заступники; головні державні інспектори праці територіальних органів, їх заступники; державні інспектори праці спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з державного нагляду за додержанням законодавства про працю – штраф до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Наприклад, у разі порушення керівником підприємства, установи, організації законодавства про працю, в тому числі вимог Закону України «Про відпустки» [48], державним інспектором праці керівнику буде внесено припис на усунення виявленого порушення законодавства про працю та за наявності підстав буде складено та передано до суду протокол про адміністративне правопорушення, відповідальність за яке передбачена ч. 1 ст. 41 КУпАП. По закінченні терміну, визначеного у приписі, для усунення виявлених порушень виникає право на проведення інспектором

праці повторної перевірки виконання припису. У разі невиконання керівником вимог припису державний інспектор праці має право притягнути останнього до адміністративної відповідальності відповідно до ст. 188^б КУпАП.

Однак слід розуміти, що накладення штрафів за порушення у сфері охорони праці не входить до компетенції Держпраці. Ця функція покладена на Держгірпромнагляд, оскільки Держпраці здійснює нагляд не за додержанням законодавства про охорону праці, а за додержанням взагалі законодавства про працю.

Як ми вже зазначали, Держпраці забезпечує нагляд за недопущенням та усуненням грубих порушень законодавства про працю. Відповідно до Листа Міністерства праці та соціальної політики від 12 січня 2005 р. № 06-4/3 «Щодо посади «виконавчий директор» та визначення діянь, які відносяться до грубих порушень законодавства про працю» [49] встановлено, що під іншим грубим порушенням законодавства про працю слід розуміти будь-яке інше, крім незаконного звільнення працівника з роботи, порушення законодавства про працю, яке істотним чином порушило чи могло порушити право громадянина на працю. Це може бути:

- (а) не видання наказу про звільнення та/або не видача трудової книжки особі, яка хоче звільнитися з роботи в установленому законом порядку;
- (б) незаконне переведення на іншу роботу чи істотна зміна умов праці;
- (в) ненадання щорічної чи додаткової відпустки або систематичне ненадання вихідних днів або перерви для відпочинку і харчування;
- (г) незаконне притягнення працівника до матеріальної відповідальності;
- (д) порушення порядку розгляду трудових спорів.

Свої повноваження державні інспектори праці Держпраці та територіальних державних інспекцій праці здійснюють, окрім вказаного Положення, Кодексу законів про працю України, на підставі Законів України «Про ратифікацію Конвенції міжнародної організації праці № 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі» від 8 вересня

2004 р. № 1985-IV [50] та «Про ратифікацію Конвенції міжнародної організації праці № 129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві» від 8 вересня 2004 р. № 1986-IV [51], а також ряду інших нормативно-правових актів у сфері праці.

Оскільки законодавчі акти, зокрема Закон «Про відпустки» та розділ V КЗпП України, що регулюють питання надання відпусток та їх оплати, є складовими законодавства про працю, то державні інспектори праці здійснюють контроль за їх дотриманням. Так, наприклад, ст. 27 Закону «Про відпустки» зазначено, що нагляд за додержанням законодавства про відпустки здійснюють спеціально уповноважені на те органи та інспекції, які не залежать у своїй діяльності від власника або уповноваженого ним органу. Щодо наявності графіків надання щорічних відпусток, то оскільки відповідно до ст. 10 Закону України «Про відпустки» черговість надання відпусток визначається графіками, які затверджуються власниками підприємств за погодженням з профспілковим комітетом чи іншим органом, уповноваженим трудовим колективом на представництво, при проведенні перевірки державний інспектор праці здійснює контроль за дотриманням зазначеної норми. Також під час перевірки державний інспектор праці здійснює контроль за додержанням вимог ст. 6 Закону України «Про відпустки» щодо мінімальної тривалості щорічної відпустки, розділу III названого закону щодо надання працівникам додаткових відпусток у зв'язку з навчанням, розділу IV щодо надання соціальних відпусток, розділу VI щодо надання працівникам відпусток без збереження заробітної плати.

Таким чином, Держпраці здійснює державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю, крім питань охорони праці, оскільки для цього існує інший спеціально уповноважений орган.

Держпраці є урядовим органом державного управління, який діє у складі Мінсоцполітики й підпорядковується йому. Для виконання покладених на Держпраці завдань утворюються територіальні державні

інспекції праці в межах граничної чисельності працівників Держпраці. Гранична чисельність державних службовців та працівників Держпраці України затверджується Кабінетом Міністрів України. Структура апарату Держпраці України затверджується її Головою за погодженням із Міністром соціальної політики.

Голова Держпраці призначає на посади за погодженням із Міністром соціальної політики та головами відповідних місцевих державних адміністрацій, звільняє з посад керівників, заступників керівників територіальних органів Держпраці України.

Держпраці утримується за рахунок Державного бюджету в межах коштів, передбачених на утримання Мінсоцполітики. Держпраці України є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної казначейської служби України.

Підсумовуючи викладене, зазначимо наступне. Для здійснення ефективної діяльності Держпраці необхідне чітке визначення із законодавчим закріпленням переліку тих питань, які входять до поняття «додержання законодавства про працю». Так, найбільш поширеним у КЗпП України є термін «законодавство». Стаття 4 Кодексу визначає, що законодавство про працю складається з Кодексу законів про працю України та інших актів законодавства України про працю, прийнятих відповідно до нього. Термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі в основному як сукупність законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує й Конституція України (статті 9, 19, 118, пункт 12 Перехідних положень). У законах залежно від важливості й специфіки суспільних відносин, що регулюються, даний термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття «законодавство» включаються як

закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади. У Кодексі термін «законодавство» в цілому вживається у широкому значенні, хоча його обсяг чітко не визначено.

З огляду на зазначене, Конституційним Судом було розглянуто справу про тлумачення терміна «законодавство» та вирішено: термін «законодавство», що вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [52].

Як бачимо, у Рішенні вказано, що таке тлумачення законодавства є прийнятним для вживання його в ст. 21 Кодексу. За аналогією можна вважати, що таке саме розуміння має бути й щодо терміна «законодавство» у діяльності Державної інспекції України з питань праці. Однак, якщо враховувати, що у вітчизняному законодавстві трапляються випадки, коли підзаконні нормативно-правові акти суперечать законам, а також вступають у суперечки між собою, то при здійсненні нагляду за додержанням законодавства про працю необхідне чітке розуміння пріоритетів та тих нормативно-правових актів, які визначають зміст законодавства про працю. На користь нашого твердження щодо плутанини у визначенні обсягів повноважень виступає й судова практика, де одним із питань, які підіймаються судами, є право Держпраці накладати штрафи за порушення охорони праці.

Також, підводячи підсумок дослідженню діяльності Держпраці, слід вказати на протиріччя у назві державного органу та його повноваженнях.

Так, безпосередньо назва державного органу однозначно не передбачає здійснення нагляду або контролю за додержанням законодавства про працю, в той час як повноваження, якими наділено Інспекцію, за своїм змістом є контрольною діяльністю. Безумовно, можна вказувати на те, що в самій теорії немає одностайного підходу до вирішення питання про співвідношення понять «контроль» та «нагляд», однак, це не є обґрунтуванням плутанини при визначенні повноважень державних органів. Більш детально питання нагляду та контролю ми розглянемо пізніше в окремому підрозділі, але стосовно даного питання вважаємо за доцільне:

– якщо теоретики та законодавець не в змозі вирішити питання про співвідношення та обсяг повноважень органів контролю та нагляду, то необхідно звернутися до Конституційного Суду України за наданням офіційного тлумачення вказаного поняття;

– більш чітко застосовувати терміни у законодавстві з визначенням їх змісту. Яскравим прикладом таких ситуацій є судова практика, в якій необхідно конкретизувати певні терміни, а також запити до уповноважених органів щодо їх тлумачення. Такими є, наприклад, наведені раніше відповіді у вигляді листів Міністерства соціальної політики України.

2.3 Державні органи, що здійснюють нагляд за охороною праці

Нагляд за охороною праці є однією з найважливіших та суттєвих гарантій захисту прав найманих працівників. Так, Законом України «Про охорону праці» визначено, що охорона праці – це система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності

[53]. Тобто, охорона праці покликана забезпечити право людини на життя та здоров'я, які Конституцією визнано в Україні найвищою соціальною цінністю.

Зазначеним Законом установлюються гарантії права на охорону праці працівників, зокрема під час укладання трудового договору, під час роботи, на пільги й компенсації за важкі та шкідливі умови праці. Також установлюються такі способи реалізації гарантованих прав як забезпечення працівників спецодягом, іншими засобами індивідуального захисту, мийними та знешкоджувальними засобами; відшкодування шкоди у разі ушкодження здоров'я працівників або у разі їх смерті тощо. Окремо приділено увагу охороні праці жінок, неповнолітніх, молоді.

Зважаючи на тему нашого дослідження, більшу увагу в цьому Законі ми приділимо саме державному нагляду за охороною праці. Так, державний нагляд за додержанням законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці, відповідно до вказаного Закону, здійснюють:

- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з нагляду за охороною праці;
- спеціально уповноважений державний орган з питань радіаційної безпеки;
- спеціально уповноважений державний орган з питань пожежної безпеки;
- спеціально уповноважений державний орган з питань гігієни праці.

Органи державного нагляду за охороною праці не залежать від будь-яких господарських органів, суб'єктів підприємництва, об'єднань громадян, політичних формувань, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, їм не підзвітні й не підконтрольні.

Діяльність органів державного нагляду за охороною праці регулюється вказаним Законом, Кодексом цивільного захисту України [54], Законами України «Про використання ядерної енергії і радіаційну безпеку» [55], «Про забезпечення санітарного та епідемічного

благополуччя населення» [56], іншими нормативно-правовими актами та положеннями про ці органи, що затверджуються Президентом або Кабінетом Міністрів України.

У сфері визначення спеціально уповноваженого органу з нагляду за охороною праці констатуємо відсутність стабільності, чіткої визначеності та постійну зміну напрямку, в якому має здійснюватися зазначений нагляд. Так, у 2003 р. указом Президента було затверджено Положення про Державний комітет України з нагляду за охороною праці. Державний комітет України з нагляду за охороною праці (Держнаглядохоронпраці України) визнавався центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України. Окрім того, встановлювалося, що Держнаглядохоронпраці є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з нагляду за охороною праці та органом державного гірничого нагляду [57].

Згодом, а саме у листопаді 2005 р., Державний комітет було вирішено ліквідувати та утворити замість нього Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (Держпромгірнагляд). Він визнавався урядовим органом державного управління, який діє у складі МНС та йому підпорядковується. Також зазначалося, що Держпромгірнагляд є правонаступником Державного комітету з нагляду за охороною праці [58].

У серпні 2006 р. постановою Кабінету Міністрів України № 1195 було прийнято рішення про перетворення Державного департаменту промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду. У зазначеній постанові вказувалося, що необхідно перетворити урядовий орган державного управління – Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, що діє у складі Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, в центральний орган виконавчої влади –

Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду [59].

У вересні 2006 р. постановою Кабінету Міністрів було затверджено Положення про Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, відповідно до якого Державному комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (Держгірпромнагляд) було надано статус спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду та державного регулювання у сфері безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України [60].

У листопаді 2006 р. постановою Кабінету Міністрів № 1640 було визнано, що постанова Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2006 р. № 1315 «Питання Державного комітету з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду» втратила чинність [61]. Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 408/2011 Державний комітет з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду реорганізовано у Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України. Цим Указом було затверджено й Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, який є чинним на сьогодні [62].

Основними завданнями Держгірпромнагляду є реалізація державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, здійснення державного гірничого нагляду, охорони надр, промислової безпеки у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, державного ринкового нагляду у межах сфери своєї відповідальності, а також внесення пропозицій щодо її формування.

З метою реалізації цих завдань Держгірпромнагляд:

– готує пропозиції щодо формування державної політики та визначення механізму її реалізації у сфері промислової безпеки, охорони

праці, державного гірничого нагляду, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, геологічного вивчення, використання та охорони надр, діяльності об'єктів підвищеної небезпеки;

– бере участь у межах своєї компетенції у розробленні проектів Державного бюджету України, Державної програми економічного та соціального розвитку України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, державних програм економічного розвитку в частині геологічного вивчення, використання та охорони надр, видобування корисних копалин, а також у формуванні державного фонду надр, введенні в експлуатацію новозбудованих видобувних та збагачувальних підприємств, а також підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин;

– координує роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, інших суб'єктів господарювання у сфері безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, промислової безпеки;

– розробляє за участю міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, всеукраїнських об'єднань роботодавців і професійних спілок проект загальнодержавної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища і контролює її виконання;

– узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Держгірпромнагляду, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення, організовує у межах своїх повноважень виконання актів законодавства;

– опрацьовує і затверджує правила, норми, інші нормативно-правові акти з промислової безпеки, охорони праці, перелік вибухових матеріалів, допущених до постійного виробництва та застосування;

- бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань поводження з вибуховими матеріалами, діяльності об'єктів підвищеної небезпеки;

- готує пропозиції щодо вдосконалення системи обліку, звітності та державної статистики з питань, що належать до її компетенції;

- бере участь у підготовці міжнародних договорів України, готує пропозиції щодо їх укладення та денонсації; забезпечує виконання зобов'язань України за міжнародними договорами у сфері промислової безпеки, охорони праці та охорони надр, здійснює міжнародне співробітництво у зазначеній сфері;

- формує державне замовлення на проведення науково-дослідних робіт з питань охорони праці в частині промислової безпеки, безпечного ведення робіт, здійснення державного гірничого нагляду, геологічного вивчення, використання та охорони надр і поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення та об'єктами підвищеної небезпеки, контролює його виконання;

- реалізовує в межах повноважень, визначених законодавством, державну політику у сфері охорони державної таємниці;

- забезпечує в межах повноважень, визначених законодавством, виконання завдань мобілізаційної підготовки.

Держгірпромнагляд у межах своїх повноважень та відповідно до актів законодавства видає накази, організовує й контролює їх виконання.

Наступним завданням даного органу є здійснення комплексного управління у сфері промислової безпеки, охорони праці, а також контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Задля виконання цього завдання Держгірпромнагляд:

– бере участь у здійсненні державного управління у сфері геологічного вивчення, використання та охорони надр, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, діяльності об'єктів підвищеної небезпеки;

– погоджує питання ліквідації та консервації гірничодобувних об'єктів або їх ділянок, контролює відповідність встановленим вимогам віднесення вугільних шахт, що небезпечні через наявність газу, можливість раптових викидів, гірничих ударів, до відповідних категорій;

– видає у передбачених законодавством випадках: (а) ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення; (б) дозволи на виконання робіт підвищеної небезпеки та експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; (в) дозволи на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; (г) свідоцтва на придбання та зберігання вибухових матеріалів промислового призначення;

– надає в установленому порядку гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва та експлуатації підземних споруд для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин;

– організовує за участю державних експертно-технічних центрів і державних підприємств, які забезпечують науково-технічну підтримку державного нагляду у сфері промислової безпеки та охорони праці і належать до сфери управління Держгірпромнагляду, проведення експертної оцінки стану безпеки промислового виробництва, технологій та об'єктів підвищеної небезпеки, визначає уповноважені організації у сфері проведення огляду, випробування та експертного обстеження (технічного діагностування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки;

– погоджує: (а) проекти стандартів, технічних регламентів і технічних умов, нормативно-правові акти, у тому числі з питань вивчення, використання та охорони надр, переробки мінеральної сировини, та інші

документи на засоби виробництва і технологічні процеси; (б) проекти проведення дослідно-промислового видобування корисних копалин, проекти та щорічні плани їх видобування та переробки, а також проекти будівництва підземних споруд у частині дотримання вимог законодавства з промислової безпеки, охорони праці та охорони надр; (в) документацію на забудову площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення; (г) навчальні плани й програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів з охорони праці; (д) проекти планів розвитку гірничих робіт у частині їх безпечного ведення, а також норми відбору, втрат корисних копалин на підприємствах, що видобувають тверді, рідкі та газоподібні корисні копалини і гідромінеральні ресурси; (е) видачу спеціальних дозволів на користування надрами; (є) проекти гірничих підприємств в частині запобігання шкідливому впливу гірничих робіт на життя та здоров'я населення, а також захисту об'єктів, розташованих на гірничому відводі, від шкідливого впливу гірничих робіт під час підробки цих об'єктів гірничими роботами;

- здійснює у межах своїх повноважень функції з управління об'єктами державної власності, які належать до сфери її управління;

- приймає у встановленому законодавством порядку рішення щодо утворення, реорганізації та ліквідації підприємств, установ та організацій, які належать до сфери її управління;

- здійснює в установленому порядку внутрішній фінансовий контроль за роботою підприємств, установ та організацій, які належать до сфери її управління;

- розглядає в установленому порядку звернення громадян з питань, що належать до її компетенції, та вживає в межах своїх повноважень заходів до вирішення порушених у зверненнях питань;

- проводить інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань, що належать до її компетенції;

– веде державний реєстр нормативно-правових актів з питань охорони праці, державний реєстр об'єктів підвищеної небезпеки, державний облік ділянок надр, наданих для будівництва та експлуатації підземних споруд і для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин тощо.

Ще одним важливим завданням Держгірпромнагляду є організація та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань: (а) промислової безпеки, охорони праці, безпечного ведення робіт юридичними та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю; (б) геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, а також використання й переробки мінеральної сировини; (в) безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення; (г) безпечного проведення робіт з утилізації звичайних видів боєприпасів, ракетного палива та вибухових матеріалів військового призначення; (д) трубопровідного транспорту, функціонування ринку природного газу та діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами.

Реалізація даного завдання забезпечується шляхом того, що Держгірпромнагляд:

– здійснює в установленому порядку державний нагляд за додержанням законодавства з охорони праці в частині промислової безпеки, безпечного ведення робіт юридичними та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю, у тому числі з питань: (а) будівництва, реконструкції та експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки, потенційно небезпечних об'єктів і виробництв; (б) видобування нафти і газу, їх транспортування, переробки та використання на підприємствах, в установах та організаціях; (в) застосування технологій, технологічних процесів, машин, механізмів, устаткування, транспортних та інших засобів виробництва, а також

забезпечення працівників спецодягом та іншими засобами колективного та індивідуального захисту; (г) виготовлення, монтажу, ремонту, реконструкції, налагодження, випробування і безпечної експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних та інших засобів виробництва; (д) проведення робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, а також з утилізації зброї, звичайних видів боєприпасів, виробів ракетної техніки та палива, вибухових матеріалів військового призначення;

– здійснює в установленому порядку державний гірничий нагляд, у тому числі з питань: (а) безпечного ведення гірничих робіт на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної промисловості, під час будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств, на об'єктах метробудівництва та підземних спорудах; (б) ведення робіт з геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, а також використання і переробки мінеральної сировини; (в) повноти вивчення родовищ корисних копалин, гірничотехнічних, інженерно-геологічних, гідрогеологічних та інших умов їх розробки, будівництва та експлуатації підземних споруд, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва в надрах, своєчасності та відповідності встановленим вимогам введення в експлуатацію розвіданих родовищ корисних копалин; (г) виконання вимог до охорони надр під час ведення робіт з їх вивчення, встановлення кондицій на мінеральну сировину та експлуатації родовищ корисних копалин, відповідності розробки родовищ корисних копалин встановленим вимогам, повноти видобування оцінених запасів корисних копалин і наявних у них компонентів; (д) додержання встановленого порядку обліку запасів корисних копалин, обґрунтованості і своєчасності їх списання, правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час розробки родовищ корисних копалин, правил та технологій переробки мінеральної сировини з метою забезпечення більш повного вилучення корисних компонентів та

поліпшення якості кінцевої продукції; (е) відповідності встановленим вимогам та своєчасності здійснення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами; (є) готовності воєнізованих і шахтних гірничорятувальних формувань і диспетчерських служб до локалізації та ліквідації наслідків аварій;

– контролює відповідність установам вимогам та своєчасність передачі розвіданих родовищ для промислового освоєння, прийняття в експлуатацію новозбудованих видобувних та збагачувальних підприємств, а також підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин;

– здійснює у межах своєї компетенції нагляд за проведенням робіт з розробки родовищ корисних копалин і будівництва підземних споруд, здійсненням заходів щодо запобігання виникненню та усуненню небезпечного впливу гірничих робіт на технічний стан будинків і споруд, а також за додержанням установленого порядку забудови площ залягання корисних копалин, обсягів перероблюваної сировини, обґрунтованістю і своєчасністю їх списання;

– організовує проведення експертизи проектної документації на відповідність нормативно-правовим актам з питань забезпечення безпеки під час поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення;

– визначає порядок проведення навчання і перевірки знань посадових осіб з питань промислової безпеки та охорони праці, здійснює контроль за організацією навчання і перевірки знань зазначених осіб та організацією навчання працівників у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення;

– бере участь у прийнятті в експлуатацію виробничих об'єктів та об'єктів соціально-культурного призначення;

– бере участь в організації проведення експертизи проектів будівництва (реконструкції, технічного переоснащення) підприємств і виробничих об'єктів, засобів виробництва, засобів колективного та індивідуального захисту працівників на їх відповідність нормативно-правовим актам з охорони праці та промислової безпеки;

– призначає (якщо характер і ступінь небезпеки це зумовлюють) проведення органами виконавчої влади та суб'єктами господарювання випробувань устаткування та матеріалів, технічного огляду устаткування, незалежної експертизи проектно-конструкторської документації на відповідність вимогам нормативно-правових актів з промислової безпеки та охорони праці;

– бере участь у розслідуванні обставин і причин аварій, розкрадання та втрат вибухових матеріалів, приймає за результатами зазначеного розслідування в межах своєї компетенції відповідні рішення;

– проводить розслідування та веде облік аварій і нещасних випадків, які підлягають спеціальному розслідуванню, аналізує їх причини, готує пропозиції щодо запобігання таким аваріям і випадкам, а також проводить технічне розслідування обставин та причин виникнення аварій, пов'язаних з використанням газу в побуті;

– проводить державну реєстрацію великотоннажних автомобілів та інших технологічних транспортних засобів, що не підлягають експлуатації у вулично-дорожній мережі загального користування, реєструє підймальні споруди (вантажопідймальні крани та машини, ліфти, ескалатори, канатні дороги, підйомники, фунікулери тощо), парові і водогрійні котли, посудини, що працюють під тиском, трубопроводи пари та гарячої води, об'єкти нафтогазового комплексу та інші об'єкти;

– організовує роботу із сертифікації засобів індивідуального захисту працівників, підготовки, атестації та сертифікації фахівців з неруйнівного контролю та системи управління охороною праці;

– здійснює державний нагляд за діяльністю Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань в частині здійснення профілактичних заходів, спрямованих на усунення шкідливих і небезпечних виробничих факторів, запобігання нещасним випадкам на виробництві, професійним захворюванням та іншим випадкам загрози здоров'ю застрахованих осіб, спричиненим умовами праці, фінансування та виконання загальнодержавної, галузевих і регіональних програм поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища.

Хочемо звернути увагу й на те, що для Держгірпромнагляду (тоді ще Держнагляддохоронпраці) були розроблені Методичні рекомендації, покликані сприяти належному дотриманню посадовими особами Держнагляддохоронпраці України процедури, визначеної Порядком здійснення державного нагляду в сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2003 р. № 1845 [63]. У цих Методичних рекомендаціях висвітлюється питання планування та проведення перевірок, оформлення та реалізація результатів перевірок Фонду. У разі виявлення порушень орган Фонду в установленій строк письмово повідомляє Держнагляддохоронпраці України та Мінсоцполітики України про виконання заходів щодо усунення виявлених порушень. Територіальні управління Держнагляддохоронпраці України щокварталу узагальнюють матеріали перевірок і до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом, подають до Комітету інформацію про результати перевірок за минулий період для подання їх до Мінсоцполітики України [64].

Однак переліченими функціями функції Держгірпромнагляду не обмежуються. Так, Положенням передбачено, що Держагірпромнагляд

виконує й інші функції, передбачені законодавством. З метою виконання покладених на Держгірпромнагляд функцій, їй надано право:

1) безперешкодно відвідувати підприємства, об'єкти виробництва фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, та проводити в присутності роботодавця або його представника перевірку додержання законодавства з питань, що належать до її компетенції;

2) одержувати від роботодавців і посадових осіб письмові чи усні пояснення, висновки експертних обстежень, аудитів, матеріали та інформацію з відповідних питань, звіти про рівень і стан профілактичної роботи, причини порушень законодавства та здійснення заходів щодо їх усунення;

3) видавати в установленому порядку роботодавцям, керівникам та іншим посадовим особам юридичних та фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим держадміністраціям та органам місцевого самоврядування обов'язкові для виконання приписи (розпорядження) про усунення порушень і недоліків у сфері промислової безпеки, охорони праці, геологічного вивчення, використання, охорони надр та безпечної експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки;

4) забороняти, зупиняти, припиняти, обмежувати експлуатацію підприємств, окремих виробництв, цехів, діляниць, робочих місць, будівель, споруд, приміщень, випуск та експлуатацію машин, механізмів, устаткування, транспортних та інших засобів виробництва, виконання певних робіт, у тому числі пов'язаних з користуванням надрами, застосуванням нових небезпечних речовин, реалізацію продукції, а також скасовувати або припиняти дію виданих дозволів і ліцензій до усунення порушень, які створюють загрозу життю працівників;

5) притягати до адміністративної відповідальності посадових осіб і працівників за порушення законодавства про охорону праці в частині безпечного ведення робіт і законодавства про надра;

6) надсилати роботодавцям подання про невідповідність окремих посадових осіб займаній посаді, передавати матеріали органам прокуратури для притягнення цих осіб до відповідальності;

7) представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладення міжнародних договорів;

8) одержувати в установленому порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій інформацію, документи та інші матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

9) залучати спеціалістів органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до її компетенції;

10) скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до її компетенції;

11) утворювати за погодженням з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади комісії, експертні та робочі групи;

12) організувати і провадити видавничу діяльність з метою висвітлення питань реалізації державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду;

13) заслуховувати звіти посадових осіб центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій з питань промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду, геологічного вивчення, використання та охорони надр, безпеки поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення.

Як було зазначено раніше, Держгірпромнагляд, відповідно до покладених на неї завдань, опрацьовує й затверджує правила, норми, інші

нормативно-правові акти з промислової безпеки, охорони праці, перелік вибухових матеріалів, допущених до постійного виробництва та застосування. Прикладом реалізації вказаної функції є Правила охорони праці під час виконання робіт на висоті, затверджені наказом Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду 27 березня 2007 р. за № 62 [65]. Дані Правила встановлюють єдиний порядок організації й виконання робіт на висоті з метою забезпечення безпеки працівників. Однак звернемо увагу на те, що серед прав Держгірпромнагляду не вказано право на здійснення нормотворчої діяльності з питань, віднесених до компетенції зазначеного органу. Хоча це право прямо витікає із завдань та функцій Держгірпромнагляду, на нашу думку, є абсолютно помилковою його відсутність у переліку прав даного органу. Якщо притримуватися позиції логічного витікання прав із завдань та функцій, можна було б взагалі не вказувати, які права має Держгірпромнагляд.

Отже, вважаємо за доцільне доповнити перелік прав Держгірпромнагляду зазначеним правом та викласти пункт 5 Положення про Державний комітет з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду наступним чином:

«Держгірпромнагляд має право:

1)...

14) здійснювати нормотворчу діяльність з питань, що належать до його компетенції».

Рішення, прийняті Держгірпромнаглядом у межах власної компетенції, є обов'язковими для виконання всіма міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю. Держгірпромнагляд є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в органах Державної

казначейської служби, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням.

Окрім указанного державного органу, повноваження щодо нагляду за охороною праці покладені на спеціально уповноважений державний орган з питань радіаційної безпеки. Таким органом, відповідно до Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України, затвердженого Указом Президента України від 06 квітня 2011 р. №403/2011 [66] є Державна інспекція ядерного регулювання України.

Держатомрегулювання здійснює свою діяльність відповідно до норм та положень Конвенції про ядерну безпеку, яка ратифікована із заявою і застереженням Законом № 736/97-ВР від 17 грудня 1997 р. [67], Об'єднаної конвенції про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами, що ратифікована Законом України № 1688-III від 20 квітня 2000 р. [68], Законів України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» та «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» [69], а також інших законів.

Державна інспекція ядерного регулювання України - центральний орган виконавчої влади, який є головним у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у сфері безпеки використання ядерної енергії. Держатомрегулювання України - юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної казначейської служби України. Держатомрегулювання здійснює в межах своїх повноважень реалізацію державної політики у сфері використання ядерної енергії, забезпечення додержання вимог ядерної та радіаційної безпеки, організовує у межах своїх повноважень виконання актів законодавства та здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Основними завданнями Держатомрегулювання є:

- формування та реалізація державної політики у сфері безпеки використання ядерної енергії;
- здійснення в межах своїх повноважень державного регулювання безпеки використання ядерної енергії;
- здійснення повноважень компетентного органу з фізичного захисту ядерного матеріалу та ядерних установок відповідно до Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу та ядерних установок [70]; з питань безпечного перевезення радіоактивних матеріалів відповідно до правил ядерної та радіаційної безпеки при перевезенні радіоактивних матеріалів; з питань аварійного оповіщення та інформування згідно з Конвенцією про оперативне оповіщення про ядерні аварії [71].

Працівники Держатомрегулювання, які здійснюють державний нагляд за дотриманням законодавства, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, вимог ядерної та радіаційної безпеки, мають право відвідувати безперешкодно у будь-який час підприємства, установи й організації всіх форм власності для проведення в межах своїх повноважень відповідної перевірки, а також інші права, передбачені законодавством.

Ще одним суб'єктом трудового права є Державна служба України з надзвичайних ситуацій, до компетенції якої віднесено також питання пожежної безпеки. Діяльність із забезпечення пожежної безпеки є складовою виробничої та іншої діяльності посадових осіб і працівників підприємств, установ та організацій. Зазначена вимога відображається у трудових договорах (контрактах), статутах та положеннях.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 26 липня 1994 р. за № 508 «Про заходи щодо виконання Закону України «Про пожежну безпеку» [72] та Положення про Державну пожежну охорону, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 26 липня 1994 р. за № 508 [73] державна пожежна охорона створювалась з метою захисту життя й здоров'я громадян, приватної, колективної та державної власності від пожеж, підтримання належного рівня пожежної безпеки на об'єктах і в

населених пунктах та входила до системи Міністерства надзвичайних ситуацій. Сьогодні в процесі реформування органів пожежної безпеки дані функції покладені на Державну службу України з надзвичайних ситуацій. Державна пожежна охорона є одночасно складовою частиною державної системи цивільної оборони й у межах своєї компетенції розв'язує завдання мобілізаційної підготовки.

Державний пожежний нагляд (далі – Держпожнагляд) – це наглядова діяльність спеціально уповноважених державних органів у сфері пожежної безпеки, пов'язана зі здійсненням контролю за виконанням і додержанням вимог та вирішенням інших установлених законодавством питань у цій сфері.

Державний пожежний нагляд здійснюють:

– Державна служба з надзвичайних ситуацій – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони;

– територіальні органи держпожнагляду – управління (відділи) з питань наглядово-профілактичної діяльності, підпорядковані Державній службі з надзвичайних ситуацій, на яку покладено здійснення держпожнагляду;

– місцеві органи держпожнагляду – відділення, відділи, управління тощо з питань наглядово-профілактичної діяльності, підпорядковані територіальним органам держпожнагляду, на які покладено його здійснення, або Державній службі з надзвичайних ситуацій.

Державна служба з надзвичайних ситуацій контролює стан пожежної безпеки на об'єктах державної та колективної власності в повному обсязі. На об'єктах приватної власності органи Держпожнагляду контролюють лише умови безпеки людей на випадок виникнення пожежі, а також вирішення питань пожежної безпеки, що стосуються прав та інтересів інших юридичних осіб та громадян. Органи державного пожежного нагляду не залежать від будь-яких господарських органів, об'єднань

громадян, політичних формувань, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Розпорядження (приписи) й постанови Держпожнагляду є обов'язковими для виконання керівниками органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівниками та іншими посадовими особами підприємств, установ і організацій, а також громадянами.

Основним державним органом, діяльність якого ми розглянемо, є Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України), що діє на підставі Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Указом Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013 [74].

ДСНС України входить до системи органів виконавчої влади й забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності. ДСНС у своїй роботі керується Конституцією, законами, актами Президента та Кабінету Міністрів, наказами Міністерства оборони, іншими нормативно-правовими актами України, а також дорученнями Президента України та Міністра, щорічним посланням Президента до Верховної Ради про внутрішнє й зовнішнє становище України, а також зазначеним вище Положенням.

Основними завданнями ДСНС України є:

– реалізація державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності;

- здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки, цивільного захисту, за діяльністю аварійно-рятувальних служб;

- внесення на розгляд Міністрові пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері;

- реалізація в межах своєї компетенції державної політики у сфері волонтерської діяльності.

ДСНС України для виконання покладених на неї завдань має право в установленому порядку:

- залучати: (а) аварійно-рятувальні служби й підрозділи центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій усіх форм власності до проведення заходів із попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій; (б) представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, фахівців підприємств, установ, зокрема науково-дослідних та проектних, та організацій (за погодженням з їх керівниками), вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) до розгляду питань, що належать до компетенції ДСНС України; (в) органи, організації, сили і засоби центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій (за погодженням з їх керівниками) до участі у навчаннях з питань цивільного захисту;

- одержувати інформацію, документи й матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб;

- скликати наради, утворювати комісії та робочі групи;

- користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

– використовувати телебачення й радіомовлення для оприлюднення повідомлень про надзвичайні ситуації;

– здійснювати представництво України у міжнародних організаціях з питань цивільного захисту.

Слід зазначити, що інспектори органів державної пожежної охорони з моменту скасування дії Правил технічного утримування установок пожежної автоматики, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України № 507 від 29 липня 2000 р. [75], не мають права застосовувати відповідні санкції до підприємств, установ та організацій, незалежно від виду їх діяльності та форм власності, зокрема, за невведення сигналів від приймально-контрольних приладів установок пожежогасіння та пожежної сигналізації на пульти централізованого спостереження Державної пожежної охорони.

ДСНС України є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної казначейської служби України.

Щодо регулювання питань гігієни праці, то в основному ці обов'язки покладені на Держгірпромнагляд. Фінансові затрати покладаються на Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України.

Розглянувши основні питання щодо тих державних органів, на які покладено повноваження у сфері нагляду за охороною праці, проаналізуємо, як ефективно вони виконують їх, шляхом вивчення стану дотримання законодавства про охорону праці, норм та стандартів.

В Україні рівень ризику загибелі та травмування працівників на виробництві у розрахунку на 100 тис. працюючих, порівняно з Великою Британією, вищий у 8,5, Японією – у 3, Німеччиною – у 2 рази. Щороку на виробництві виявляються професійні захворювання в середньому у 6-6,5 тис. працівників, травмується близько 20-25 тис., з яких майже 1-1,5 тис. із смертельним наслідком.

Рівень професійної захворюваності безпосередньо пов'язаний з важкими та шкідливими умовами праці на виробництві. Майже 27% громадян працюють в умовах, що не відповідають санітарним та гігієнічним правилам і нормам за рівнем або концентрацією шкідливих виробничих факторів, негативний вплив яких призводить до виникнення професійних захворювань. Останнім часом істотно зросло хімічне навантаження на організм працівника, важкість та напруженість праці. За останні роки майже у 3 рази збільшилася кількість померлих від професійних захворювань. Так, у 2006 р. на фоні тенденції до зниження виробничого травматизму спостерігається збільшення кількості потерпілих унаслідок професійних захворювань. За 2006 рік кількість випадків травматизму на виробництві, порівняно з 2005 роком, зменшилась на 8,1%, у тому числі смертельних випадків – на 0,9%. Кількість потерпілих внаслідок профзахворювань збільшилась на 3,4%, а кількість випадків, що призвели до смерті потерпілого внаслідок професійного захворювання, – на 36,8% [76].

У 2011 р., порівняно з аналогічним періодом 2010 року, кількість страхових нещасних випадків зменшилась на 11,2% (з 13109 до 11640). Кількість смертельно травмованих осіб збільшилась на 0,9% або на 6 випадків (з 645 до 651). Кількість страхових нещасних випадків на виробництві зменшилась майже в усіх регіонах України. На підприємствах України травмовано 81% (9 439) чоловіків (в т.ч. 603 – смертельно) та 18,9% (2 201) жінок (в т.ч. 48 – смертельно) від загальної кількості травмованих по Україні. Отримали травми на виробництві у стані алкогольного сп'яніння 203 особи (біля 1,74% від загальної кількості травмованих по Україні), що вдвічі більше за показник 2010 року (104 особи). При цьому порівняно з минулим роком збільшилась і кількість осіб, які отримали травми із смертельним наслідком, перебуваючи у стані алкогольного сп'яніння (з 58 до 78) [77].

Аналіз виробничого травматизму у 2006 р. показав, що переважна більшість нещасних випадків сталася через організаційні причини (77,9% від загальної кількості нещасних випадків), технічні причини (14,5%), психофізіологічні причини (7,6%). Основними видами подій, що призвели до нещасних випадків, стали: падіння потерпілого (29,8% від загальної кількості нещасних випадків), падіння, обрушення, обвал предметів, матеріалів, породи, ґрунту (21,3%), дія предметів та деталей, що рухаються, розлітаються, обертаються (19,7%), дорожньо-транспортні пригоди (6,9%). Найбільша кількість нещасних випадків у 2006 р. сталася на підприємствах, основним видом економічної діяльності яких є підземне видобування кам'яного вугілля, загальне будівництво, вирощування зернових, технічних і решти культур, чорна металургія.

У 2011 р., порівняно з аналогічним періодом 2010 р., кількість професійних захворювань збільшилось на 8,7% (з 4965 до 5396). Найбільша кількість професійних захворювань зареєстрована у Донецькій (32,6%), Луганській (26,2%), Дніпропетровській (18%) і Львівській (10,5%) областях. Кількість профзахворювань у цих областях складає близько 87% від загальної їх кількості по Україні. Зростання професійних захворювань спостерігається у Донецькій області – на 22,9% (з 1432 до 1760), Запорізькій – на 74,1% (з 58 до 101), Кіровоградській – на 11,5% (78 до 87), у м. Києві кількість професійних захворювань збільшилась більше ніж вдвічі (з 8 до 17).

Аналіз професійної захворюваності щодо галузей промисловості свідчить, що найвищий рівень профзахворюваності спостерігається у вугільній, металургійній та машинобудівній. Вагомими причинами формування несприятливих умов праці у цих галузях економіки залишаються недосконалі технології, використання застарілого обладнання, машин і механізмів та їх несправність, неефективність та невикористання засобів захисту працюючими, порушення правил охорони праці, режимів праці й відпочинку. У структурі професійних захворювань

на першому місці – хвороби органів дихання - 71% від загальної кількості по Україні (понад 3811 випадків). На другому – захворювання опорно-рухового апарату – 20% (радикулопатії, остеохондрози, артрити, артози – понад 1062 випадки). Третє місце залишається за вібраційною хворобою 4% (214 випадків), четверте - за хворобами слуху – 3% (176 випадків) [77].

Близько 1,8 млрд. гривень витрачається на відшкодування шкоди, медичну, професійну й соціальну реабілітацію осіб, які потерпіли від нещасних випадків на виробництві, та осіб, які страждають на професійні захворювання, за рахунок внесків суб'єктів господарювання на державне соціальне страхування та понад 1,3 млрд. гривень витрачається суб'єктами господарювання на оплату пільг і компенсацію працівникам за роботу у важких та шкідливих умовах. Це істотно позначається на собівартості та конкурентоспроможності продукції [76].

Одним із суттєвих чинників, що впливають на ефективність забезпечення прав працівників, є невиконання державними органами своїх безпосередніх функцій. Іншим фактором є нехтування елементарними правилами безпеки на виробництві, що допускаються як працівниками, так і роботодавцями.

На сьогоднішній день констатуємо наявність розробленої та схваленої Кабінетом Міністрів України 31 серпня 2011 р. за № 889-р Концепції Загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012-2016 роки [78]. У Концепції зазначється, що сучасний стан охорони праці потребує вжиття заходів загальнодержавного рівня, оскільки стосується практично всіх видів економічної діяльності та охоплює весь виробничий потенціал країни. Метою Програми є комплексне розв'язання проблем у сфері охорони праці, формування сучасного безпечного та здорового виробничого середовища, мінімізація ризиків виробничого травматизму, професійних захворювань та аварій на виробництві, що сприятиме сталому

економічному розвитку та соціальній спрямованості, збереженню й розвитку трудового потенціалу України.

Проблеми у сфері охорони праці передбачається розв'язати шляхом:

- підвищення ефективності державного управління охороною праці, зокрема шляхом приведення нормативно-правової бази у сфері охорони праці у відповідність із сучасними вимогами та законодавством ЄС;

- удосконалення системи державного нагляду і громадського контролю за додержанням вимог законодавства з охорони праці, оптимізації діяльності структурних підрозділів з охорони праці у центральних та місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування;

- удосконалення державного управління охороною праці через реформування державних органів управління охороною праці;

- проведення моніторингу розроблення, впровадження та функціонування систем управління охороною праці на державному, галузевому та регіональному рівні, зокрема шляхом застосування принципів управління професійними та виробничими ризиками;

- дерегуляції підприємницької діяльності шляхом спрощення дозвільної системи у сфері охорони праці та запровадження декларативного принципу нагляду за станом охорони праці і промислової безпеки на підприємствах;

- розроблення та впровадження механізму економічного стимулювання роботодавців залежно від рівня безпеки, травматизму, професійної захворюваності та фактичного стану охорони праці на виробництві;

- підвищення відповідальності роботодавців за створення безпечних та здорових умов праці та своєчасність подання достовірної інформації про стан безпеки та охорони праці на підприємствах;

- удосконалення системи ведення обліку та аналізу даних про випадки травматизму на виробництві та професійних захворювань;

– удосконалення механізму виявлення фактів приховування випадків травматизму на виробництві та професійної захворюваності;

– розроблення та впровадження у діюче виробництво інноваційних технологій, нових видів засобів індивідуального та колективного захисту з використанням сучасних матеріалів, наукових досягнень у сфері охорони праці;

– відновлення та модернізації медичних служб на виробництві, у тому числі з важкими, шкідливими та небезпечними умовами праці, забезпечення розвитку системи медико-санітарної допомоги працівникам, розроблення та вдосконалення методів діагностики, профілактики і лікування професійних захворювань;

– розроблення державних вимог до системи навчання працівників, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів з питань охорони праці;

– розроблення та впровадження сучасних технологій, новітніх методик навчання, галузевих стандартів освіти, видання навчальних програм, підручників, довідників, навчально-методичних та навчально-наочних посібників, електронних засобів навчання, призначених для вдосконалення системи підготовки працівників у сфері охорони праці, зокрема тих, що виконують роботи підвищеної небезпеки та роботи, де є потреба у професійному доборі;

– розроблення та впровадження моделі навчального семінару з питань охорони праці для суб'єктів господарювання малого та середнього бізнесу під час їх державної реєстрації;

– розширення системи інформаційного забезпечення громадськості з питань охорони праці;

– підвищення рівня культури безпеки праці шляхом пропагування безпеки праці та способів запобігання виникненню ризиків виробничого травматизму, професійних захворювань та аварій на виробництві, формування відповідального ставлення працівників до особистої безпеки

та безпеки оточуючих, а також до виробничого середовища та навколишнього природного середовища;

– підвищення рівня наукових і науково-технічних досліджень стану охорони праці, розв'язання проблем профілактики виробничого травматизму та професійних захворювань, координації науково-технічної діяльності у цій сфері та забезпечення впровадження в практику позитивних результатів такої діяльності;

– використання передового вітчизняного та зарубіжного досвіду з питань поліпшення умов і безпеки праці на основі міжнародного співробітництва.

Виконання Програми надасть змогу сформувати 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 із смертельним наслідком до показників 0,7 та 0,03 відповідно, що забезпечить скорочення соціальних і економічних втрат від їх негативних наслідків та сприятиме сталому зростанню національної економіки.

Фінансування Програми здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань (не більш як 5 відсотків надходжень коштів наступного планованого бюджетного періоду з урахуванням фінансових можливостей Фонду), інших джерел, передбачених законодавством. Орієнтовний обсяг фінансування Програми становить 330 млн. гривень, у тому числі за рахунок Державного бюджету – 165 млн. грн. Обсяг фінансування Програми уточнюється щороку під час складання проекту Державного бюджету України на відповідний рік у межах видатків, передбачених головному розпорядникові бюджетних коштів, відповідальному за виконання відповідних завдань і заходів Програми.

Як бачимо, сфера дії Концепції достатньо широка та викладена в загальному вигляді. Хоча, слід указати, що деякі із зазначених заходів на сьогодні вже діють. Так, наприклад, на виконання Закону України «Про Національну програму інформатизації» [79] та з метою забезпечення підприємств нормативними актами про охорону праці було розроблено та впроваджено систему доступу через Інтернет до електронної бази даних з питань охорони праці. Електронна база даних призначена для забезпечення інформаційної підтримки діяльності посадових осіб підприємств та організацій різних форм власності щодо питань забезпечення безпеки праці. До бази даних включено систематизовані та актуалізовані нормативно-правові, нормативні та інформаційні матеріали з питань безпеки на виробництві та гігієни праці.

Як указано в Концепції, «внаслідок світової фінансової кризи 2008 і 2009 років погіршився фінансовий стан та виробничий потенціал підприємств, цілих галузей економіки, регіонів та держави в цілому, що призвело насамперед до погіршення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, невиконання запобіжних заходів з охорони праці, зокрема через відсутність фінансування та ослаблення механізму державного регулювання у сфері охорони праці тощо». Тому шляхами вирішення поставлених у Концепції завдань, вважаємо наступні:

- комплексний підхід до проблем у сфері охорони праці, який полягає у поєднанні між собою заходів матеріального, організаційного, правового та наукового характеру в різних галузях діяльності;

- приділення підвищеної уваги питанню правового забезпечення охорони праці, що вимагає більш виваженого підходу до національного законодавства, вироблення юридично грамотних підзаконних нормативно-правових актів, чіткого визначення функцій та повноважень спеціально уповноважених органів у сфері охорони праці та нагляду за її здійсненням, приведення нормативно-правової бази у відповідність до сучасних вимог та законодавства Європейського Союзу;

– приділення більшої уваги соціальному захисту найманих працівників (відповідно, і більш відповідальний підхід до розробки вкрай важливих програм, визначення напряму роботи певних державних органів, що збільшить використання грошей, закладених як витрати на соціальний захист у Держбюджеті, за цільовим призначенням);

– посилення відповідальності за невідповідність умов праці санітарним і гігієнічним правилам та нормам і, відповідно, відповідальність державних інспекторів санітарно-епідеміологічної служби, які на сьогодні досить часто зловживають своїм службовим становищем та за певну винагороду закривають очі на таку невідповідність;

– збільшення навантаження на наукові розробки у досліджуваній нами сфері з метою наукового обґрунтування новітніх технологій, їх упровадження в життя як щодо усунення (зменшення) дії шкідливих та небезпечних факторів виробничого середовища, так і щодо впровадження певних технологій взагалі у сфері охорони праці, навчання з цих питань;

– збільшення фінансування всіх зазначених заходів;

– посилення державного регулювання всіх порушених питань.

Останню пропозицію ми мотивуємо, по-перше, всіма вище викладеними дослідженнями щодо повноважень відповідних органів у сфері охорони праці, а також наступною тезою, зазначеною у Концепції: «У зв'язку із зміною соціально-економічних відносин значно ускладнюється управління охороною праці традиційними методами, що потребує переведення його на якісно новий рівень, докорінного реформування системи забезпечення безпеки та гігієни праці, формування принципово нового підходу до вирішення питань з охорони праці та промислової безпеки в країні з урахуванням реальних соціально-економічних процесів, у тому числі змін у системі організації державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, активної участі сторін соціального діалогу у вирішенні питань з охорони праці тощо».

Важливим чинником, який сприятиме дійсно поліпшенню ситуації в сфері охорони праці вважаємо реальне втілення в життя всіх зазначених у Концепції заходів, оскільки лише проголошення та планування цих заходів, а потім відповідне формальне проведення призведе не до очікуваного ефекту та результату, а лише до відмітки «виконано» чи «не виконано у зв'язку із тим, що...».

На нашу думку, слід кардинально змінювати підхід до діяльності уповноважених державних органів, до тих повноважень, якими вони наділяються, більше приділяти уваги контролю за їх виконанням, вводити міри відповідальності за їх невиконання чи неналежне виконання. Окрім того, як ми вже помітили, постійна зміна уповноважених органів, зміна їх статусу й, відповідно, обсягу повноважень, однозначно не сприяє покращенню ситуації, а навпаки, відволікає увагу від дійсного виконання завдань та спрямованості на результат, на відповідні перетворення та розподілення обов'язків. Звичайно, що лише стабільна держава може дозволити собі дбати про своїх громадян, забезпечувати їх права. Стабільність держави проявляється, зокрема, й у стабільності її органів, послідовному виконанню ними своїх функцій та поставлених перед ними завдань. Тому не останнім заходом, який сприятиме не тільки покращенню ситуації у сфері охорони праці, а взагалі у регулюванні всіх суспільних відносин, є реальне посилення ролі держави у вирішенні проблем суспільства.

2.4 Державна служба зайнятості України

У 1990 році за часів Радянського Союзу в умовах, коли було вже вирішено політику подальшого розвитку республік та, відповідно, визначено долю соціалістичних відносин, Рада Міністрів Української РСР зазначила наступне: «Перехід до ринкових відносин, зміна галузевої

структури народного господарства, ліквідація збиткових виробництв та підприємств викликають необхідність широкомасштабного міжтериторіального й міжгалузевого перерозподілу та працевлаштування працівників, поліпшення якості їх підготовки. Для цього необхідно перебудувати діючу службу працевлаштування шляхом створення централізованої структури спеціальних державних органів, які б забезпечили комплексне вирішення питань, пов'язаних з регулюванням зайнятості населення, професійною орієнтацією, працевлаштуванням, соціальною підтримкою тимчасово непрацюючих громадян» [80].

Відповідно до зазначеного, з метою створення умов для реалізації права громадян на працю, а також забезпечення соціального захисту тимчасово непрацюючого населення Рада Міністрів Української РСР постановила наступне:

- визнати за доцільне створити в системі органів по праці Української РСР на базі існуючої служби працевлаштування державну службу зайнятості в складі республіканського, обласних, районних, міських та районних у місті центрів зайнятості, на які покласти вирішення питань зайнятості населення на території республіки;

- перетворити Республіканський центр зайнятості й профорієнтації населення при Міністерстві праці УРСР у Республіканський центр зайнятості Міністерства праці УРСР;

- установити, що місцеві центри зайнятості підпорядковуються Республіканському центру зайнятості та виконкомам місцевих Рад народних депутатів, або їх органам по праці і соціальних питаннях (де вони створені);

- створити в складі державної служби зайнятості інспекцію по контролю за виконанням законодавства про зайнятість населення підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності і господарювання;

– запровадити з 1991 року на території України державну статистичну звітність з питань наявності та використання трудових ресурсів, зайнятості населення в регіонах республіки.

Як бачимо, саме у той час було створено Державну службу зайнятості України, діяльність якої мала відповідати міжнародним стандартам, тобто встановленим міжнародними нормами принципам та засадам. Так, Конвенція про організацію служби зайнятості № 88 [81] визначає, що основним обов'язком служби зайнятості є забезпечення, якщо треба, у співробітництві з іншими заінтересованими громадськими та приватними установами, найкращої можливої організації ринку зайнятості як невід'ємної частини національної програми досягнення й підтримки повної зайнятості, розвитку й використання продуктивних сил. Наголошується на необхідності вживати належних заходів через консультативні комітети для залучення представників роботодавців і працівників до співробітництва у справі організації та діяльності служби зайнятості, а також у розробленні її політики.

Служба зайнятості організовується таким чином, щоб забезпечити ефективний набір та влаштування працівників на роботу, і тому:

– допомагає працівникам знайти підходящу роботу, а роботодавцям – прийняти потрібних їм працівників; зокрема, на підставі розроблених у загальнодержавному масштабі правил вона: (а) реєструє шукачів роботи; веде облік їх професійної кваліфікації, досвіду і побажань; опитує їх з метою пошуку для них роботи; у разі потреби проводить перевірку їх фізичного стану й професійної підготовки; надає їм, коли це потрібно, сприяння в проходженні професійної орієнтації, перепідготовки чи навчання; (б) збирає у роботодавців точні дані щодо вакантних посад, які вони оголошують вільними, і щодо вимог, які вони ставлять перед працівниками; (в) направляє на вакантні посади кандидатів з потрібною кваліфікацією й придатних до праці, відповідно до їх фізичного стану; (г) організовує обмін списками шукачів роботи і вакантних посад між

окремими бюро найму в разі, коли шукачам роботи не може бути надано підходящі місця або коли вільні посади не можуть бути заповнені підходящими кандидатами через бюро, до якого вони спочатку звернулися, або в іншому разі, що виправдовує такий захід;

– вживає потрібних заходів для того, щоб полегшувати (а) зміну професій для узгодження пропозиції робочої сили з попитом на неї серед різних видів занять; (б) територіальну рухливість з метою сприяння переміщенню працівників у райони, де є можливості знайти підходящу роботу; (в) тимчасове переведення робітників з одного району до іншого для того, щоб ліквідувати тимчасову місцеву розбіжність між пропозицією і попитом на робочу силу; (г) переміщення працівників з однієї країни до іншої там, де це дозволено заінтересованими урядами;

– у співробітництві з іншими органами влади і там, де це доцільно, з роботодавцями та профспілками збирає й вивчає всю наявну інформацію щодо становища на ринку зайнятості та про його ймовірну еволюцію як по всій країні взагалі, так і по окремих галузях промисловості, професіях і районах та систематично і без затримки надає ці відомості органам влади, заінтересованим організаціям роботодавців і працівників та громадськості;

– співробітничает в управлінні справами страхування від безробіття, а також в інших заходах щодо полегшення становища безробітних;

– сприяє, де це потрібно, іншим державним та приватним установам у розробленні соціально-економічних планів, спрямованих на забезпечення сприятливого становища в питаннях зайнятості.

Указаною Конвенцією передбачаються спеціальні заходи, які мають здійснюватися Державною службою зайнятості для підлітків та інвалідів.

Рекомендація щодо політики в галузі зайнятості № 122 [82] визначає активну політику, спрямовану на сприяння повній, продуктивній і вільно вибраній зайнятості. Ця політика має на меті забезпечувати, щоб: (а) була робота для всіх, хто готовий стати до роботи і шукає її; (б) така робота була якомога продуктивнішою; (в) була свобода вибору зайнятості й

найширші можливості для кожного працівника здобути підготовку та використовувати свої навички й здібності для виконання роботи, до якої він придатний, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних поглядів, іноземного походження чи соціального походження.

Також ця політика має враховувати належним чином стадію і рівень економічного розвитку та взаємний зв'язок між цілями в галузі зайнятості й іншими економічними та соціальними, і повинна здійснюватися за допомогою методів, що відповідають національним умовам та практиці.

Відповідно до вказаного, постановою Ради Міністрів Української РСР на Державну службу зайнятості було покладено:

- аналіз стану ринку праці, прогноз попиту та пропозицій на робочу силу, підготовка із заінтересованими організаціями республіканської та територіальних програм зайнятості населення, забезпечення їх реалізації;

- облік громадян, які звертаються з питань працевлаштування, надання їм допомоги у підборі роботи та працевлаштуванні;

- забезпечення населення достовірною, повною та оперативною інформацією про можливості працевлаштування на основі обліку вільних робочих місць та вакантних посад;

- проведення професійної орієнтації та консультацій населення, у тому числі молоді;

- організація професійної підготовки та перепідготовки працівників, вивільнюваних з підприємств, установ та організацій, осіб, які відчувають утруднення у влаштуванні на роботу, а також інших категорій незайнятого населення;

- подання підприємствам, установам та організаціям незалежно від форм власності та господарювання допомоги у доборі необхідних їм працівників, консультування та забезпечення їх інформацією про стан ринку праці;

- підготовка пропозицій та висновків про використання праці іноземних громадян, які залучаються в Українській РСР для виконання робіт за міжурядовими угодами та ліцензіями;

- забезпечення в межах своєї компетенції соціального захисту незайнятих громадян;

- здійснення контролю за виконанням підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності та господарювання законодавства про зайнятість населення.

Державній службі зайнятості було надано право:

- отримувати від підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності та господарювання інформацію про передбачувані структурні зміни та інші заходи, в результаті яких може статися вивільнення працюючих, а також дані про наявність вільних робочих місць (вакантних посад), про кількість вивільнюваних, прийнятих та звільнених працівників;

- розробляти та вносити на розгляд місцевих Рад народних депутатів пропозиції про встановлення для всіх підприємств, установ та організацій квоти прийняття на роботу осіб, які потребують соціального захисту та відчують утруднення в працевлаштуванні, в тому числі молоді, жінок, які мають малолітніх дітей, інвалідів, осіб, які тривалий час не працюють, звільнені з установ, що виконують покарання або здійснюють примусове лікування за рішенням суду;

- укладати за довіреністю підприємств, установ та організацій від їх імені договори з громадянами про працевлаштування (з попередньою при необхідності професійною підготовкою), сплачувати таким громадянам за рахунок коштів підприємств, установ, організацій вартість проїзду, добові за кожний день перебування в дорозі, а також видавати їм допомогу при переїзді на нове місце проживання і роботи;

- рекомендувати підприємствам, установам та організаціям незалежно від форм власності та господарювання при наявності у них

відповідних вільних робочих місць (вакантних посад) приймати на роботу громадян, які звертаються до служби зайнятості для працевлаштування, відповідно до рівня їх кваліфікації та професійної підготовки.

Важливою гарантією соціального захисту населення є те, що послуги по забезпеченню зайнятості населення, його соціального захисту від безробіття надаються Державною службою зайнятості безоплатно. Ця норма була введена в дію ще у 1990 р. й наразі є дієвою. Слід констатувати, що Державна служба зайнятості не перетворилася на формально існуючий державний орган. Цьому сприяла орієнтація не на основний центр зайнятості, а на створення та функціонування головної ланки державної служби зайнятості – центрів зайнятості в районах, містах і районах у місті.

Сьогодні Державна служба зайнятості складається з Державного центру зайнятості Міністерства соціальної політики України, центру зайнятості Автономної Республіки Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських, районних, міськрайонних, міських і районних у містах центрів зайнятості, центрів організації професійного навчання незайнятого населення і центрів професійної орієнтації населення, інспекцій по контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення.

До складу Державної служби зайнятості входять також навчальні заклади професійної підготовки незайнятого населення, інформаційно-обчислювальні центри, територіальні та спеціалізовані бюро зайнятості, центри реабілітації населення, підприємства, установи й організації, підпорядковані службі зайнятості.

Навчальний заклад державної служби зайнятості створюється з метою реалізації Концепції професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації незайнятого населення, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 1 лютого 1996 р. № 150 [83]. Створення, реорганізація та ліквідація навчального закладу здійснюється центрами

зайнятості Автономної Республіки Крим, обласними, міст Києва, Севастополя за погодженням з Державним центром зайнятості Мінсоцполітики України відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1994 р. № 228 [84].

Основним завданням навчального закладу є забезпечення професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації незайнятого населення за професіями (спеціальностями), в яких є потреба на ринку праці, та підвищення кваліфікації працівників місцевих центрів зайнятості [85].

У складі Державної служби зайнятості створюється інспекція, що здійснює контроль за виконанням законодавства про зайнятість підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форм власності й господарювання, фермерами та іншими роботодавцями.

Основними міжнародними нормативно-правовими актами в сфері зайнятості є Конвенція і Рекомендація 1934 року про безробіття, Рекомендація 1935 року щодо безробіття серед молоді, Рекомендація 1944 року щодо забезпечення доходу, Конвенція 1952 року про мінімальні норми соціального забезпечення, Конвенція та Рекомендація 1964 року про політику в галузі зайнятості, Конвенція та Рекомендація 1975 року про розвиток людських ресурсів, Конвенція та Рекомендація 1978 року про адміністрацію праці, Рекомендація 1984 року щодо політики в галузі зайнятості (додаткові положення), Конвенція про сприяння зайнятості та захист від безробіття № 168 та ін. [Див.: 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98].

Основним законом, який регулює діяльність служби зайнятості, є Закон України «Про зайнятість населення» від 4 липня 2013 р. за № 406-VII [99], відповідно до якого Державна служба зайнятості України та її територіальні органи відповідно до покладених на них завдань:

– здійснюють управління та оперативне розпорядження фінансовими ресурсами Фонду загальнообов'язкового державного соціального

страхування України на випадок безробіття в межах затвердженого бюджету Фонду відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», управління майном;

- забезпечують функціонування Єдиної інформаційно-аналітичної системи, зокрема, формують базу даних про вільні робочі місця (посади) на підставі інформації, що надійшла від роботодавців та суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні;

- ведуть облік осіб, які звертаються за сприянням у працевлаштуванні, та наданих їм послуг;

- здійснюють реєстрацію безробітних, ведуть облік наданих їм послуг;

- організовують професійне навчання зареєстрованих безробітних з урахуванням поточної та перспективної потреб ринку праці;

- організовують роботу з підтвердження професійної кваліфікації за результатами неформального професійного навчання за робітничими професіями;

- інформують населення, органи виконавчої влади та навчальні заклади про попит та пропонування робочої сили на ринку праці, права та гарантії у сфері зайнятості населення та у разі настання безробіття;

- здійснюють в установленому законодавством порядку збирання, опрацювання, подання та поширення адміністративних даних про попит та пропонування робочої сили на ринку праці, надання соціальних послуг населенню та роботодавцям;

- аналізують показники попиту та пропонування робочої сили і вносять центральному органу виконавчої влади у сфері соціальної політики пропозиції щодо прогнозування розвитку ринку праці;

- беруть участь у розробленні основних напрямів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення на середньостроковий період, територіальних програм зайнятості населення та їх виконанні;

- сприяють працевлаштуванню безробітних на підприємствах, що залучаються до реалізації державних цільових програм та інфраструктурних проектів, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

- взаємодіють з роботодавцями з питань визначення поточної та перспективної потреби в робочій силі, професійного навчання населення та укомплектування вільних робочих місць;

- ведуть перелік суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні;

- здійснюють обмін інформацією з Пенсійним фондом України для забезпечення виконання вимог цього Закону та Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»;

- беруть участь у проведенні наукових досліджень з питань зайнятості населення, функціонування ринку праці та соціального захисту населення від безробіття, вивчають міжнародний досвід з метою запровадження інноваційних форм сприяння зайнятості населення, виступають замовником наукових робіт, досліджень і методичного забезпечення;

- беруть участь у здійсненні міжнародного співробітництва для розв'язання проблем зайнятості населення, соціального захисту громадян від безробіття та трудової міграції;

- видають роботодавцям дозволи на застосування праці іноземців та осіб без громадянства з веденням обліку таких дозволів;

- проводять розслідування страхових випадків та обґрунтованості виплати матеріального забезпечення в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади у сфері соціальної політики,

центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, та Пенсійним фондом України. Таке розслідування здійснюється шляхом звіряння даних, зазначених у документах страхувальника, з базою даних центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, та Пенсійного фонду України, а у разі потреби – шляхом проведення виїзних планових та позапланових перевірок страхувальників;

- здійснюють контроль за використанням коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, застосовують в установленому законодавством порядку фінансові санкції та накладають адміністративні штрафи;

- надають безоплатно підприємствам, установам та організаціям незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання, фізичним особам, які використовують працю інших осіб на умовах трудового договору (контракту) або на інших умовах, передбачених законодавством про працю, консультації з питань працевлаштування інвалідів;

- забезпечують надання соціальних послуг та виплату матеріального забезпечення відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» та цього Закону.

Державна служба зайнятості має право:

- залучати спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) для розгляду питань, що належать до її повноважень;

- одержувати в установленому порядку від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні документи і матеріали;

- користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, в тому числі урядовими, системами

зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

– скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до її повноважень;

– користуватися в установленому порядку відомостями Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування;

– розпоряджатися в межах повноважень відповідно до законодавства коштами Фонду;

– проводити в установленому порядку перевірку цільового використання коштів Фонду, які спрямовуються на надання соціальних послуг, виплату матеріального забезпечення, здійснення заходів щодо сприяння зайнятості населення, достовірності відомостей, поданих роботодавцем для отримання коштів Фонду, додержання порядку використання роботодавцем виділених йому коштів Фонду та зупиняти виплати з Фонду в разі відмови або перешкоджання з боку роботодавця у проведенні перевірки, виявлення фактів подання ним Службі недостовірних відомостей або порушення порядку використання роботодавцем коштів Фонду; отримувати необхідні пояснення (у тому числі в письмовій формі) з питань, що виникають під час проведення перевірки;

– стягувати відповідно до закону кошти Фонду, виплачені особам, зареєстрованим як безробітні, у вигляді матеріального забезпечення на випадок безробіття та витрачені на надання соціальних послуг безробітним у разі встановлення факту їх отримання на підставі недостовірних відомостей, поданих особою, а також несплачені у добровільному порядку штрафи, накладені відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» та статті 241 Закону України «Про рекламу»;

– стягувати з роботодавця суму страхових коштів та вартість соціальних послуг, наданих безробітному, в разі поновлення його на роботі за рішенням суду;

– вимагати від керівників та інших посадових осіб підприємств, установ та організацій, а також від фізичних осіб усунення виявлених фактів порушення вимог законодавства про страхування на випадок безробіття [100].

Окрім вказаного, Державна служба зайнятості регулює стан в регіонах щодо попередження масового вивільнення працівників. Останнє може вважатися масовим на регіональному рівні, якщо внаслідок ліквідації, реорганізації або перепрофілювання підприємства (підприємств), скорочення чисельності або штату працівників на ринок праці протягом 30 календарних днів вийде стільки працівників підприємства (підприємств), що призведе до зростання безробіття на відповідній території понад рівень, передбачений територіальною програмою зайнятості населення.

Державна служба зайнятості надає допомогу підприємству, що провадить вивільнення працівників: (а) в організації роботи з профорієнтації та соціально-психологічної адаптації вивільнюваних працівників; (б) у проведенні семінарів і консультацій з питань законодавства про працю та зайнятість, пошуку роботи; (в) у визначенні напрямів можливого працевлаштування, професійної підготовки або перепідготовки вивільнюваних працівників, у тому числі тих, які нездатні на рівних конкурувати на ринку праці і потребують соціального захисту, до настання терміну розірвання трудового договору.

Важливо відмітити, що діяльність Державної служби зайнятості здійснюється під керівництвом Міністерства соціальної політики України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування та фінансується за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, передбачених на ці цілі.

Державна служба зайнятості може надавати для підприємств, установ і організацій за їх заявками (договорами) платні послуги, не

пов'язані із забезпеченням зайнятості громадян, з подальшим зарахуванням отриманих коштів до державного фонду сприяння зайнятості населення.

Відповідно до Указу Президента України «Про вдосконалення державного регулювання у сфері зайнятості населення та ринку праці в Україні» від 11 липня 2005 р. Кабінету Міністрів, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям було доручено:

– вживати протягом 2006-2009 років заходів щодо створення щороку не менше ніж 1 млн. робочих місць, насамперед у сфері інноваційного та високотехнологічного виробництва, у сільському господарстві, соціальній сфері у сільській місцевості, у сфері послуг та туризму, а також у монофункціональних містах шляхом надання населенню державної підтримки для організації підприємницької діяльності, перетворення самозайнятості населення у високоефективний малий і середній бізнес, забезпечувати щоквартальний моніторинг виконання цього завдання та інформування громадськості;

– зосередити увагу під час розроблення й реалізації заходів у сфері зайнятості населення на першочерговому вирішенні питань професійної реабілітації та працевлаштування осіб з обмеженими фізичними можливостями;

– забезпечити запровадження єдиних прозорих правил щодо надання послуг на ринку праці, в тому числі працевлаштування громадян за кордоном, з метою унеможливлення порушення законодавства у цій сфері;

– сприяти залученню всіх суб'єктів ринку праці до виконання завдань державної та регіональних програм зайнятості населення;

– підвищувати роль координаційних комітетів сприяння зайнятості у підготовці пропозицій щодо реалізації політики зайнятості населення на державному та регіональному рівнях, зокрема встановлення квот робочих місць для громадян, які потребують соціального захисту і не здатні на

рівних умовах конкурувати на ринку праці; включати до складу зазначених комітетів підприємців, які надають послуги, пов'язані з посередництвом у працевлаштуванні громадян;

- створити ефективну систему підтримки підприємницької ініціативи населення, в тому числі шляхом поширення позитивного досвіду регіонів щодо діяльності інноваційних центрів та бізнес-інкубаторів, проведення маркетингових досліджень та складання переліку перспективних бізнес-планів для конкретних населених пунктів, доступності кредитних ресурсів, надання виробничих площ, приміщень для створення нових робочих місць;

- вживати разом з організаціями роботодавців та їх об'єднаннями заходів щодо створення умов для розвитку трудового потенціалу шляхом удосконалення освітньої та професійної підготовки населення відповідно до потреб економіки та ринку праці, впровадження сучасних технологій навчання, які даватимуть можливість працівникам підвищувати кваліфікацію (навчання без відриву від виробництва, дистанційне навчання, післядипломна освіта тощо);

- забезпечити під час підготовки державної та регіональних програм зайнятості населення розроблення спеціальних заходів мотивації до праці економічно неактивних груп населення працездатного віку, поширювати позитивний досвід із реалізації таких програм;

- забезпечувати проведення періодичних обстежень домогосподарств з питань економічної активності та трудової міграції населення.

На виконання цього Указу, а також з метою визначення політики у сфері зайнятості у 2006 р., а потім у 2010 р. було затверджено Основні напрями проведення державної політики зайнятості на 2010-2011 роки [Див.: 101; 102], мета яких полягає у створенні за допомогою правового, організаційного й економічного механізму умов для сприяння зайнятості населення шляхом збереження ефективних та створення нових робочих

місць на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності; самостійній зайнятості населення, розвитку підприємництва; підготовці робочої сили, професійний склад і кваліфікаційний рівень якої відповідає потребам економіки та ринку праці; підвищенню якості робочої сили, розвитку системи професійного навчання кадрів протягом періоду трудової діяльності з урахуванням потреб ринку праці; посиленню мотивації до легальної продуктивної зайнятості тощо.

Державна політика зайнятості пов'язана з формуванням цивілізованого ринку праці, який передбачає збалансування попиту на робочу силу шляхом створення робочих місць необхідної кількості та пропонування робочої сили шляхом створення умов для її професійної підготовки й забезпечення гідних умов праці. Функціонування ринку праці в умовах фінансової кризи вимагає здійснення заходів, спрямованих на створення умов для мінімізації негативного впливу кризових явищ на стан економічної активності населення, підтримку зайнятості населення та запобігання масовому вивільненню працівників і зростанню рівня безробіття. Реалізація державної політики зайнятості у 2010-2011 роках здійснювалася за такими основними напрямками:

- мінімізація впливу фінансової кризи на стан національного ринку праці;
- розширення сфери застосування праці за рахунок створення робочих місць з належними умовами праці;
- забезпечення національної економіки кваліфікованими кадрами;
- підвищення якості та конкурентоспроможності робочої сили;
- зміцнення позиції молоді на ринку праці;
- посилення мотивації до легальної продуктивної зайнятості, детінізація відносин на ринку праці;
- повернення безробітних до трудової діяльності, забезпечення їх соціального захисту;
- розв'язання проблем зайнятості осіб з обмеженими можливостями;

– регулювання трудової міграції населення.

Розв'язання зазначених проблем здійснюється шляхом підтримки регіонів з критичною ситуацією на ринку праці, сприяння зайнятості населення у містах з монофункціональною структурою виробництва, шахтарських регіонах, у селах в умовах реорганізації агропромислового комплексу, а також військовослужбовців, що вивільняються у процесі реформування Збройних Сил.

Обов'язковою умовою реалізації Основних напрямів є забезпечення взаємозв'язку політики зайнятості та державної економічної політики, поліпшення взаємодії сторін соціального діалогу та посилення відповідальності органів виконавчої влади за проведення державної політики зайнятості.

На розвиток національного ринку праці в 2010-2011 роках впливали зміни в економіці та соціальній сфері, зумовлені фінансовою кризою та її наслідками, а також соціально-економічні перетворення у зв'язку з набуттям Україною членства у Світовій організації торгівлі. Інтенсифікація ринку праці в умовах набуття Україною членства у СОТ може призвести до ліквідації як неефективних, так і конкурентоспроможних робочих місць, вивільнення працівників.

В Основних напрямах було зроблено прогнозування розвитку відносин у сфері зайнятості населення. Зокрема, зазначалося, що, починаючи з 2011 р., очікуються зміни на ринку праці, пов'язані з поступовим виходом економіки з кризи (чисельність зайнятого населення віком 15-70 років збільшиться до 20,6-20,4 млн. осіб, рівень безробіття, визначений за методологією МОП, знизиться до 7,6-8,1% економічно активного населення зазначеної вікової групи).

У 2010-2011 роках прогнозувалося, що зусилля центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері зайнятості будуть спрямовані на мінімізацію наслідків фінансової кризи та поліпшення ситуації на ринку

праці. З цією метою передбачалося забезпечити розширення сфери застосування праці шляхом створення більш як 1,3 млн. робочих місць

Зазначалося, що у 2010 р. передбачається стабілізація ситуації на ринку праці та закріплення позитивних тенденцій у сфері зайнятості. Так, чисельність зайнятого населення віком 15-70 років коливатиметься у межах 20,5-20,3 млн. осіб, рівень безробіття, визначений за методологією МОП, становитиме 8,1-8,4% економічно активного населення зазначеної вікової групи порівняно з 8,4-9% у 2009 р.

На жаль, на наступні роки не затверджені Основні напрями проведення державної політики зайнятості, що негативно впливає на зайнятість населення та не сприяє зменшенню рівня безробіття в посткризовий період.

Окрім указаних Основних напрямків та Указу Президента «Про вдосконалення державного регулювання у сфері зайнятості населення та ринку праці в Україні» [103], у сфері зайнятості були прийняті: постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження плану дій щодо реалізації в 2007-2008 роках Основних напрямів проведення державної політики зайнятості на період до 2009 року» [104], наказ Міністерства соціальної політики України від 5 жовтня 2011 р. № 383 «Про розроблення та узгодження проектів територіальних (регіональних) програм зайнятості населення на 2012-2013 роки» [105].

Підводячи підсумок вищезазначеному, можемо зробити висновок, що діяльність Державної служби зайнятості є цілком урегульованою. На сьогоднішній день вона є одним із найбільш чітко працюючих державних органів, який підтримується державою. Дане спостереження є результатом не тільки аналізу нормативно-правових актів, а й реального становища центрів зайнятості у регіонах. Такому положенню, безумовно, сприяє приділення значної уваги питанням зайнятості населення, вихід економічних відносин на якісно новий рівень. Однак з метою реалізації вказаних раніше програм та напрямів, на наш погляд, все ж необхідно:

- здійснювати обов'язкову експертизу проектів нормативно-правових актів щодо їх впливу на ситуацію на ринку праці України;
- більше орієнтуватися на міжнародні норми в сфері зайнятості, зокрема, ратифікувати Конвенцію МОП № 181 про приватні агентства зайнятості [106] та Європейську конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів [107];
- здійснювати постійний моніторинг виконання міжнародних договорів з питань працевлаштування і соціального захисту громадян України в іноземних державах;
- забезпечити вдосконалення взаємодії та координації роботи Державної служби зайнятості населення з іншими державними органами, а також роботодавцями з метою створення сумісної плідної роботи в сфері працевлаштування.

2.5 Проблемні питання реалізації трудо-правового статусу державних органів і шляхи їх вирішення

Перш за все необхідно зазначити, що дослідженню проблемних питань державних органів як суб'єктів трудового права науковцями завжди приділялась значна увага, особливо у новітній період, про що свідчать праці таких учених: К.В. Гончарової [108], О.Я. Добоша [109], В.Л. Костюка [110], О.М. Курінного [111], В.В. Лазора [112], С. Нічик [113], А.М. Слюсаря [Див.: 114; 115], Є.В. Татаринцевої [116], В.Є. Чиркіна [117], І.І. Шамшиної [118], В.І. Щербини [119], І.М. Якушева [120].

Досліджуючи державні органи як суб'єкти трудового права, слід також указати на ту особливість, що це питання можна розглядати з двох аспектів. Сутність першого полягає в тому, що державні органи розглядаються як суб'єкти трудового права шляхом висвітлення місця,

ролі та повноважень тих державних органів, які законодавством визначені як такі, що можуть брати участь у формуванні трудових відносин, забезпечувати їх реалізацію в рамках закону та без правопорушень, надавати цим правовідносинам нових форм та видозмінювати їх, бути третіми особами у таких правовідносинах. Тобто, такий підхід полягає у дослідженні діяльності тих органів, які є учасниками не безпосередньо трудових правовідносин, а тих, що є тісно пов'язаними з ними. І хоча такі відносини все ж входять до предмета трудового права, власне трудовими вони не є. Так, наприклад, П.Д. Пилипенко вказує, що трудові правовідносини – це врегульовані нормами трудового права суспільні відносини, що виникають у результаті укладення трудового договору (власне трудові), а також відносини з приводу встановлення умов праці на підприємствах, навчання й перекваліфікації за місцем праці та відносини, пов'язані з наглядом та контролем за дотриманням трудового законодавства, вирішенням трудових спорів та працевлаштуванням громадян [121, с. 31].

Є.Н. Голенко та В.І. Ковальов щодо розрізнення трудового права зазначають наступне: «Предмет трудового права складають дві групи суспільних відносин: власне трудові відносини та інші взаємозв'язані з ними відносини з приводу застосування праці, що мала місце у минулому, або здійснювана в даний час, або передбачувана в майбутньому. Власне трудові відносини – це суспільні відносини, що виникають між роботодавцем і працівником у зв'язку з виконанням останнім певної трудової функції в умовах конкретної організації праці. Інші взаємозв'язані з ними відносини підрозділяються на групи залежно від виду суспільних відносин і сторін, що беруть участь у них. Виділяють наступні групи таких відносин: (а) організаційно-управлінські відносини за участю роботодавців, профспілок, трудових колективів, інших органів і організацій; (б) з приводу працевлаштування громадян на роботу; (в) з приводу професійного навчання (професійної підготовки, перепідготовки і

підвищення кваліфікації кадрів) безпосередньо на виробництві; (г) що виникають при порушеннях трудової дисципліни; (д) що виникають у зв'язку зі спричиненням сторонами (учасниками) трудового відношення збитку один одному; (е) з приводу вирішення індивідуальних і колективних трудових спорів (процедурні)» [122, с. 3].

На думку О. Галиці, не всі відносини, які регулюються законодавством, можна назвати трудовими. До таких відносин належать тільки ті, що безпосередньо пов'язуються із трудовим процесом. Усі інші не є трудовими, хоча й мають із ними тісний зв'язок. Перша група – трудові – не може існувати без другої. Вона не має прямого відношення до праці конкретних осіб, але є невід'ємною від трудового процесу, оскільки останній не може існувати без вирішення питань із працевлаштування, відпочинку, соціального захисту працівників тощо [123, с. 39].

Таким чином, ми чітко бачимо зв'язок власне трудових із іншими, супутніми, але не менш важливими, відносинами у сфері трудової діяльності. У попередніх підрозділах ми розглянули державні органи саме як суб'єкти цих, додаткових відносин, тобто суб'єктів трудового права, але не безпосередньо трудових відносин.

Тому, очевидним є сутність другого підходу, який полягає у визначенні державного органу саме як суб'єкта трудового права, який вступив у трудові правовідносини. Дослідження державних органів саме з цього боку можливо за умови їх реального вступу у безпосередні трудові відносини, а, як відомо, учасниками трудових відносин є два суб'єкти: роботодавець та працівник. Важко уявити собі державний орган як працівника, однак роботодавцем він виступає нерідко. Цілком логічно, що другий аспект вивчення державних органів як суб'єктів трудового права є вивчення їх як роботодавців. У зв'язку із цим вважаємо за необхідне дослідити, в яких випадках державний орган виступає роботодавцем, а також особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин із державним органом.

По-перше, для того, щоб вивчити державний орган у якості роботодавця, слід визначити, хто саме на сьогоднішній день вважається роботодавцем. З цього приводу необхідно звернутися до діючого законодавства та праць учених-теоретиків трудового права.

У КЗпП 1918 р. передбачалося, що сторонами трудових відносин можна визнати, з одного боку, працівників (усі особи, що працюють за винагороду), а з іншого – підприємства, установи та господарства (радянські, суспільні, приватні та домашні) та всі приватні особи, що застосовують чужу працю за винагороду (роботодавці) [124, с. 86] .

Кодекс законів про працю 1922 р. вперше на законодавчому рівні визнав сторонами трудового договору наймача та найнятого (ст. 27). Згідно зі ст. 1 наймачами могли бути підприємства, установи та господарства (державні, не виключаючи військових, громадських і приватних, в тому числі й тих, що роздають роботу додому), а також усі особи, що застосовують найману працю за платню [125].

На сьогодні ст. 10 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. встановлює, що роботодавцями визнаються підприємства, установи, організації, створені відповідно до законодавства України, незалежно від форм власності, виду діяльності та господарювання, об'єднання громадян, профспілки, політичні партії (у тому числі філії, представництва, відділення та інші відокремлені підрозділи зазначених підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, профспілок, політичних партій, які мають окремий баланс), фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності та інші особи, які використовують працю фізичних осіб [126]. Закон «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» у частині 7 ст. 1 встановлює, що роботодавцем є власник підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності або уповноважений ним орган чи фізична особа, які відповідно до законодавства використовують найману працю [127].

Закон «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» у частині 1 ст. 14 під терміном «роботодавець» має на увазі:

– підприємства, установи і організації, створені відповідно до законодавства України, незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання, об'єднання громадян, профспілки, політичні партії (у тому числі філії, представництва, відділення та інші відокремлені підрозділи зазначених підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, профспілок, політичних партій, які мають окремий баланс і самостійно ведуть розрахунки із застрахованими особами), фізичні особи-суб'єкти підприємницької діяльності та інші особи (включаючи юридичних та фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності, які обрали особливий спосіб оподаткування (фіксований податок, єдиний податок, фіксований сільськогосподарський податок), які використовують працю фізичних осіб на умовах трудового договору (контракту) або на інших умовах, передбачених законодавством, або за договорами цивільно-правового характеру, – для осіб, зазначених у пунктах 1, 10, 15 статті 11 цього Закону;

– колективні та орендні підприємства, сільськогосподарські кооперативи, у тому числі ті, які обрали особливий спосіб оподаткування (фіксований податок, єдиний податок, фіксований сільськогосподарський податок), – для осіб, зазначених у пункті 2 статті 11 цього Закону;

– дипломатичні представництва, консульські установи України, філії, представництва, інші відокремлені підрозділи підприємств та організацій (у тому числі міжнародних), створених відповідно до законодавства України, які мають окремий баланс і самостійно здійснюють розрахунки із застрахованими особами, – для осіб, зазначених у пунктах 5, 19 статті 11 цього Закону;

– іноземні дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав, філії, представництва, інші відокремлені підрозділи іноземних підприємств та організацій, міжнародних організацій,

розташованих на території України, – для осіб, зазначених у пункті 6 статті 11 цього Закону.

У той же час Кодекс законів про працю України не містить визначення поняття «роботодавець», застосовуючи термін «власник або уповноважений ним орган». М. Кришталь зазначає, що сучасне легальне визначення роботодавця у Кодексі як власника підприємства, установи, організації, уповноваженого ним органу або фізичної особи є не тільки громіздким і незручним, а й в основі своїй формально неправильним [128, с. 54].

На відміну від нього, проект Трудового кодексу надає визначення поняттю «роботодавець» – це юридична (підприємство, установа, організація) або фізична особа, яка в межах трудових відносин використовує працю фізичних осіб. Юридична особа може бути роботодавцем незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, галузевої належності, підпорядкування та інших ознак. Законодавством можуть обмежуватися повноваження юридичних осіб публічного права безпосередньо вступати у трудові відносини або здійснювати надану їм трудову правосуб'єктність [129].

Що ж стосується теоретичних розробок, то поняття «роботодавець» не є новим у сучасній термінології трудового права. Його застосування можна спостерігати ще у роботах 1916 року [130, с. 8].

Б.С. Сличинський, І.В. Зуб та В.Г. Ротань вважають, що термін «роботодавець» є об'єднуючим для двох суб'єктів – підприємства, установи, організації та власника (уповноваженого ним органу) [131, с. 7].

У той же час П. Пилипенко визначає три групи роботодавців: (а) роботодавці – фізичні особи; (б) роботодавці – юридичні особи й відокремлені підрозділи юридичних осіб; (в) роботодавці – державні органи [132, с. 171]. Але в подальшому науковець наголошує, що державні службовці, судді, прокурорські працівники перебувають у трудових

правовідносинах не з державними органами, а з юридичними особами, які стоять за цими органами.

Досить глибоко та повно дослідила як термін «роботодавець», так і взагалі роботодавця як суб'єкта трудового права О.Г.Середа. На її думку, термін «роботодавець» є одним з основних галузевих термінів, тому необхідне його законодавче закріплення в кодифікованому акті трудового права. Всі інші нормативні акти про працю повинні сприймати його у тому значенні, яке надається йому кодексом. Крім того, закони і підзаконні акти інших галузей, дотримуючись принципу системності права, повинні використовувати вказане поняття саме в тому значенні, яке надається йому трудовим правом. У зв'язку із цим автор запропонувала закріпити в КЗпП наступне визначення: «Роботодавець – це фізична чи юридична особа (відокремлений підрозділ юридичної особи), які за законодавством мають право наймати працівників на основі трудового договору (контракту), а також інші права та обов'язки, пов'язані з використанням найманої праці» [27, с. 116].

На підставі викладеного, бачимо, що державний орган може виступати роботодавцем у трудових відносинах. Це питання досить часто порушується вченими при дослідженні трудових відносин із державними службовцями, оскільки саме така категорія працівників вступає у трудові відносини із державним органом. Існує дві принципові точки зору стосовно цього питання. Так, одні науковці підтримують тезу про те, що державний орган є роботодавцем, стороною трудових правовідносин. Наприклад, А.В. Андрушко зазначає: «Укладення трудового договору (контракту) між працівником та роботодавцем (органом державної служби) за взаємною згодою та у відповідності з чинним трудовим законодавством – основа трудових правовідносин з державними службовцями» [133, с. 130]. Із цього твердження чітко видно, що трудові відносини укладаються між такими сторонами як працівник та роботодавець. В ролі останнього виступає орган державної служби. При

цьому вчена зазначає, що слід урахувати, що до 20 березня 1991 р., коли була змінена редакція ст. 21 КЗпП України, законодавець вважав стороною трудового договору не власника чи уповноваженого ним органу, а саме підприємство, установу, організацію. Однак такий підхід, на думку автора, що підтримує Б.С. Сличинського, є не зовсім вдалим [134, с. 118], оскільки визнання власника стороною трудового договору, що одержує за цим договором права й несе обов'язки, суперечить п. 3 ст. 7 Закону України «Про власність», згідно з яким власник не відповідає за зобов'язаннями створених ним юридичних осіб [135]. І хоча даний Закон втратив силу, цей принцип закріплено у Цивільному кодексі України.

Також наголошується на тому, що останнім часом законодавець все частіше для визначення сторони, з якою працівник укладає трудовий договір, використовує термін «роботодавець», який з теоретичної точки зору є більш вдалим і підтримується науковцями [134, с. 120].

Як бачимо із наведеного, державний орган цілком може сприйматися як суб'єкт трудових відносин, сторона трудового договору. Існує й інша точка зору, відповідно до якої державний службовець укладає трудовий договір не з державним органом, а безпосередньо з певною особою, що представляє цей державний орган. Не вдаючись до наведення прикладів у дисертаційному дослідженні, ми лише викладемо наші роздуми стосовно цієї позиції. Вважаємо, що такий підхід є однозначно неправильним.

У першу чергу хибність цієї точки зору полягає в тому, що особа, з якою укладає працівник трудовий контракт, є лише представником певного державного органу, тобто має повноваження щодо призначення на відповідну посаду. Такою особою, зазвичай, виступає керівник державного органу. Цілком логічно, що для того, щоб укласти трудовий договір, державний орган має хтось представляти. Однак така особа не є окремим суб'єктом трудових відносин, що виникають у даному випадку. Досить цікавим з цього приводу є теза М.І. Іншина й В.С. Венедиктова, яка висловлюється при дослідженні контракту в органах внутрішніх справ.

Зокрема, вони зазначають, що контракт про службу в органах внутрішніх справ укладається між громадянином України та Міністерством внутрішніх справ в особі начальника органів внутрішніх справ, який користується правом призначення на відповідну посаду [136, с. 48]. Таку точку зору ми вважаємо найбільш оптимальною. Тобто, державний орган є стороною укладення трудового контракту, а відтак є і суб'єктом трудових правовідносин (роботодавцем), однак безпосередньо функції по призначенню на посаду, звільненню виконує уповноважена на такі дії особа.

Слід звернути увагу й на те, хто несе відповідальність за порушення встановлених законодавством вимог у цьому виді трудових правовідносин. Так, ст. 265 КЗпП України встановлює відповідальність за порушення законодавства про працю: «Особи, винні в порушенні законодавства про працю, несуть відповідальність згідно з чинним законодавством». Як ми розуміємо із норм Цивільного кодексу України, державний орган є юридичною особою, яка, у свою чергу, наділяється цивільною правоздатністю й дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді та здатна мати такі ж цивільні права й обов'язки (цивільну правоздатність), як і фізична особа, крім тих, які за своєю природою можуть належати лише людині. Цивільна правоздатність юридичної особи може бути обмежена лише за рішенням суду. Юридична особа набуває цивільних прав та обов'язків і здійснює їх через свої органи, які діють відповідно до установчих документів та закону, самостійно відповідає за своїми зобов'язаннями та відповідає за останні всім належним їй майном. Учасник (засновник) юридичної особи не відповідає за зобов'язаннями юридичної особи, а остання не відповідає за зобов'язаннями її учасника (засновника), крім випадків, встановлених установчими документами та законом.

Отже, у загальному випадку відповідальність перед працівником повинен нести державний орган. Однак усе залежить від того, яку саме

відповідальність та в якому випадку маємо на увазі. Так, якщо державного службовця незаконно звільнили з роботи, то таке діяння підпадає під ознаки злочину. З цього приводу Кримінальний кодекс України зазначає: незаконне звільнення працівника з роботи з особистих мотивів, а також інше грубе порушення законодавства про працю – караються штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, або виправними роботами на строк до двох років; ті самі дії, вчинені щодо неповнолітнього, вагітної жінки чи матері, яка має дитину віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда, – караються штрафом від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до п'яти років, або виправними роботами на строк до двох років, або арештом на строк до шести місяців [137].

Також КК України передбачено відповідальність за безпідставну не виплату заробітної плати, стипендії, пенсії чи іншої встановленої законом виплати громадянам більше ніж за один місяць, вчинену умисно керівником підприємства, установи або організації незалежно від форми власності, що карається штрафом від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до п'яти років, або виправними роботами на строк до двох років, або позбавленням волі на строк до двох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Окрім того, КУпАП встановлено адміністративну відповідальність за порушення встановлених термінів виплати пенсій, стипендій, заробітної плати, виплата її не в повному обсязі, а також інші порушення вимог законодавства про працю, що тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм

власності та громадян-суб'єктів підприємницької діяльності від п'ятнадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; а також порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці, що тягне за собою накладення штрафу на працівників від двох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян-суб'єктів підприємницької діяльності – від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У наведених прикладах мова йде про адміністративну та кримінальну відповідальність, а, як ми знаємо, її не можуть нести юридичні особи. Як правильно було вказано раніше, юридичні особи мають тільки цивільну правоздатність і дієздатність. Отже, у випадку, коли скоюються правопорушення, за які встановлено адміністративну чи кримінальну відповідальність, таку відповідальність несе тільки відповідна уповноважена особа державного органу, а не державний орган.

Аналіз статистики цивільних справ у сфері захисту трудових прав людини свідчить про те, що в судах найбільшу кількість спорів, пов'язаних із трудовими відносинами, складають дві категорії справ: невивплата заробітної плати та незаконні звільнення, які не мають масового характеру, але шкода від дій винуватих посадових осіб складає більше 5,5 млн. грн.

У цьому сенсі також слід звернути увагу на роботу судів за вказаними справами. У їх роботі існують певні недоліки, які знижують ефективність судової діяльності. Так, окремі суди недооцінюють суспільну небезпечність даного виду злочинів та винним у їх вчиненні вони іноді призначають м'які міри покарання без урахування характеру допущених правопорушень і тяжкості їх наслідків. Трапляються випадки призначення покарання із застосуванням статей 44 або 45 КК України за відсутності відповідних підстав. Додаткові покарання у вигляді позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю застосовуються рідко. Всупереч закону іноді судами помилково кваліфікуються за ст. 135

КК діяння осіб, які порушили спеціальні правила безпеки гірничих, будівельних робіт чи робіт на вибухонебезпечних підприємствах (у цехах). Деякі суди не досліджують причинного зв'язку між допущеними порушеннями вимог законодавства про охорону праці та наслідками, що настали, а також характеру ставлення винного до порушення цих вимог і правил та зазначених наслідків, що призводить до неправильної оцінки скоєного.

Зазначимо, прийняття нового КК України передували довгі дебати в процесі його читання. Так, неодноразово звучали пропозиції щодо відміни загальної норми про відповідальність за грубе порушення законодавства про працю, при цьому залишаючи певні норми за порушення конкретних трудових прав (наприклад, незаконне звільнення, невиплата заробітної плати). Однак вітчизняний законодавець, визначаючи нову політику в сфері регулювання трудових відносин, на відміну від російського, не відмовився від тотального кримінально-правового захисту трудових прав людини. Окрім загальної норми щодо порушення законодавства про працю, законодавець також установив відповідальність за деякі правопорушення (наприклад, грубе порушення договору про працю, перешкода діяльності профспілок тощо).

Як бачимо, на сьогодні трудові відносини в Україні ще потребують захисту нормами кримінального права. Однак попри закріплення таких норм у новому КК, необхідне їх ефективне застосування судами. Так, норма щодо кримінальної відповідальності за порушення законодавства про працю вже показала свою неспроможність захищати права працівників. Однак виключати її, на наш погляд, немає сенсу. Треба йти іншим шляхом, зокрема, удосконалювати роботу суддів з означеного питання, консультувати їх, розробляти відповідні рекомендації, робити узагальнення практики розгляду справ у цій сфері із відповідними пропозиціями щодо усунення недоліків тощо. Отже, з огляду на зазначене,

підкреслюємо важливість роботи судів щодо притягнення до відповідальності осіб, які порушують трудове законодавство.

Повертаючись до питання щодо відповідальності державних органів, звернімося до ст. 265 КЗпП, яка встановлює відповідальність за порушення законодавства про працю: «Особи, винні в порушенні законодавства про працю, несуть відповідальність згідно з чинним законодавством». Звідси робимо висновок, що все ж таки державні органи несуть відповідальність при порушенні законодавства про працю. Наприклад, за порушення законодавства про охорону праці, невиконання розпоряджень посадових осіб органів державного нагляду за охороною праці юридичні та фізичні особи, які відповідно до законодавства використовують найману працю, притягаються органами державного нагляду за охороною праці до сплати штрафу в порядку, встановленому законом.

Отже, державні органи можуть бути відповідачами в суді. Також до таких справ, відповідно до зазначеного, належать справи про порушення законодавства про охорону праці. Аналогічними, на нашу думку, виступають і справи про поновлення на роботі. Адже в такому разі працівник поновляється на роботі рішенням суду, яким державний орган зобов'язується поновити трудові відносини із працівником.

Також до таких справ відносяться справи про виплату заробітної плати. При розгляді справ про оплату праці осіб, які працюють за трудовим договором, судам слід відмежовувати сферу державного регулювання оплати праці від сфери її договірної регулювання. Державне регулювання оплати праці полягає, зокрема, у встановленні розміру мінімальної заробітної плати та інших зазначених у законодавстві норм і гарантій оплати праці працівників підприємств, установ, організацій усіх форм власності, а також умов і розмірів оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності, працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються чи дотуються з бюджету (статті 8, 12 Закону «Про оплату праці»). Так, якщо буде

встановлено, що на порушення ст. 46 КЗпП роботодавець за власною ініціативою без законних підстав відсторонив працівника від роботи із зупиненням виплати заробітної плати, суд має задовольнити позов останнього про стягнення у зв'язку з цим середньої заробітної плати за час вимушеного прогулу (ст. 235 КЗпП). У такому разі виплати здійснюються із коштів державного органу.

А якщо звернутися до Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» [138], то з'ясуємо, що органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування в межах, передбачених законом про Державний бюджет України на відповідний рік. Фінансування утворення, реорганізації та ліквідації органів державної влади здійснюється в межах коштів, передбачених на утримання органів державної влади законом про Державний бюджет України на відповідний рік або (у разі недостатності такого фінансування) після внесення відповідних змін до такого закону. Кошти на фінансування органу державної влади передбачаються у Державному бюджеті України окремим рядком.

Органи державної влади можуть отримувати додаткові кошти з місцевих бюджетів для виконання делегованих законами України повноважень органів місцевого самоврядування. Однак органам державної влади забороняється створювати позабюджетні фонди, мати позабюджетні спеціальні рахунки та використовувати кошти, одержані за здійснення функцій держави, що передбачають видачу дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій та інших дій на платній основі, у будь-який інший спосіб, окрім зарахування таких коштів до Державного бюджету України.

Таким чином, указані вище виплати фактично здійснюються із коштів Державного бюджету. З цього можна зробити висновок, що відповідачем у зазначених справах виступає навіть не державний орган, а держава.

Проте знову наголосимо, що це стосується лише деяких категорій справ. Так, якщо виплати стягуються внаслідок заподіяння каліцтва працівнику, виникнення професійного захворювання, моральної шкоди за вказані дії, то такі виплати здійснює відповідний Фонд соціального страхування.

Загальнообов'язкове державне соціальне страхування – це система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом (далі – роботодавець), громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом.

Залежно від страхового випадку є такі види загальнообов'язкового державного соціального страхування: (а) пенсійне, (б) у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, (в) медичне, (г) від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, (д) на випадок безробіття, (е) інші види, передбачені законами України.

Страховиками є цільові страхові фонди зі страхування пенсійного, медичного, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, на випадок безробіття. Страхові фонди є органами, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, провадять збір та акумуляцію страхових внесків, контроль за використанням коштів, забезпечують фінансування виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням та здійснюють

інші функції згідно з затвердженими статутами. Фонди є некомерційними самоврядними організаціями, діють на підставі статутів, що затверджуються у порядку, визначеному законами України з окремих видів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Що стосується здійснення страхових виплат, то підприємства, установи, організації передають до робочих органів виконавчої дирекції Фонду нову довідку за актом прийняття-передачі та копію наказу про перерахунок розмірів щомісячних страхових виплат. На підставі цієї довідки робочі органи виконавчої дирекції Фонду зобов'язані прийняти рішення, оформити його новою постановою та провадити щомісячні страхові виплати у новому розмірі. Також робочі органи виконавчої дирекції Фонду зобов'язані прийняти рішення, оформити його новою постановою та провадити щомісячні страхові виплати у новому розмірі, якщо рішення про цей розмір було прийнято судом. У разі незгоди з приписом територіальної державної інспекції з питань праці щодо порушень чинного законодавства з питань відшкодування шкоди потерпілим (членам їх сімей), а також з розміром щомісячних страхових виплат за новою довідкою підприємства, робочі органи виконавчої дирекції Фонду мають право звернутися до суду.

З практики розгляду справ судами видно, що такі справи дійсно перебувають у провадженнях. Так, окрему категорію спорів у цій сфері становлять справи за позовами відділень Пенсійного фонду України про стягнення з виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України сплачених пенсій потерпілим особам у порядку регресу. Такі справи були розглянуті господарським судом Чернігівської області. У процесі розгляду вказаної категорії справ господарським судом, як правило, позови задовольняються. Однак, як свідчить практика розгляду апеляційною інстанцією апеляційних скарг на рішення по вказаній категорії спорів, у одних випадках рішення скасовуються, в інших – залишаються без змін.

Наприклад, справа 3/90 (2004 р.), по якій задоволено позов ПФУ до відділення виконавчої дирекції ФССНВВПЗ про стягнення 46939,22 грн. та припинено провадження в частині стягнення 19622,33 грн., за результатом розгляду апеляційною інстанцією рішення скасовано частково в частині стягнення 46939,22 грн. із зазначенням, що позивачем не доведено порушення його прав і того, що даний спір не підлягає вирішенню в господарських судах, оскільки законодавством встановлений інший порядок його вирішення. На даний час справа знаходиться в касаційній інстанції. Справа 15/93 (2004 р.), по якій задоволено позов ПФУ до відділення виконавчої дирекції ФССНВВПЗ про стягнення 15819,99 грн., апеляційною інстанцією рішення господарського суду Чернігівської області залишено без змін, а апеляційну скаргу – без задоволення [139].

У всіх наведених прикладах відповідачем на обґрунтування поданих скарг зазначалось, що позови повинні бути заявлені до Фонду, а не до виконавчих дирекцій на місцях, про відсутність механізму узгодження витрат, пов'язаних з виплатами пенсій.

З огляду на викладене, вважаємо за доцільне приділити більше уваги врегулюванню питання чіткого визначення повноважень як Фондів, так і судів у вказаній категорії справ (що ще раз доводить недосконалість діючого законодавства та безвідповідальний підхід до його розробки відповідних уповноважених органів) на законодавчому рівні, а також установити чітке розмежування у повноваженнях указаних органів та механізми узгодження витрат ПФУ.

У рамках нашого дослідження вважаємо за доцільне звернути увагу на питання нагляду й контролю у сфері трудового законодавства. Оскільки, як указує В.І. Прокопенко, будь-яке законодавство, особливо законодавство про охорону праці, ефективно тоді, коли воно неухильно виконується всіма зацікавленими учасниками відносин. Для здійснення цієї мети держава уповноважила відповідні органи та інспекції, які

здійснюють свої повноваження у двох правових формах: шляхом нагляду і шляхом контролю [2, с. 393, 394].

Сьогодні у сфері трудових відносин проявились дві негативні тенденції: зростання порушень трудових прав і послаблення контролю за їх дотриманням. З нашого погляду, до числа основних причин подібного стану треба віднести недостатньо чітке правове регулювання таких питань, як контроль, механізм реалізації правових норм та відповідальність.

Зменшення регулюючої ролі держави у трудових відносинах має супроводжуватись посиленням контролюючої функції, особливо на тій перехідній стадії, на якій знаходиться суспільство. Для забезпечення ефективності реалізації права громадян на охорону праці держава передбачає систему органів нагляду й контролю за дотриманням законодавства про охорону праці, до якої входять органи, що здійснюють як державний, так і громадський нагляд та контроль у цій сфері.

На думку В.М. Гаращука, «контроль та нагляд – основні, способи забезпечення законності й дисципліни у державному управлінні. Водночас вони є найважливішими функціями держави. Без організації та здійснення контролю й нагляду неможлива ефективна робота державного апарату, інших державних та недержавних структур. Будь-яке рішення, будь-яка дія у сфері державного управління закінчується контролем за їх виконанням, інакше вони не можуть мати сенсу. Контроль та нагляд є факторами, що дисциплінують поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері державного управління, так і у суспільстві взагалі. Це те, що робить «програми» для суспільства діяльністю держави, а для держави – внутрішньосуспільні відносини. Контроль та нагляд – важливі чинники удосконалення державного управління в Україні, оновлення якого неможливе без відповідних заходів щодо відслідковування процесу перебігу реформ» [140, с. 3].

Питання нагляду й контролю неодноразово висвітлювалися вченими-адміністративістами, серед яких можна назвати О.М. Бандурку,

М.М. Тищенко, В.М. Торшеньова, І.Б. Шахова, В.І. Туровцева, С.О. Шохіна, М.С. Студенікіна та ін. [Див.: 141; 142; 143; 144; 145; 146; 147; 148; 149; 150; 151; 152; 153; 154; 155; 156; 157; 158; 159; 160]. Досліджувалася дана проблематика і в рамках трудового права при вивченні органів, які здійснюють нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю.

На думку В.К. Колпакова, контроль є одним із найбільш поширених і дієвих засобів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання й реалізовує свої функції. Нагляд – це й здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами й організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами [161, с. 622, 675].

Найбільш розповсюдженим способом контролю є перевірка. Це такий спосіб контролю, який передбачає суміщення документального аналізу з вивченням справ безпосередньо на об'єкті, що перевіряється. Перевірка виступає спеціальним способом одержання та оцінки інформації про діяльність суб'єкту, що контролюється. Вона включає в себе комплекс дій, спрямованих на одержання вказаних відомостей, аналіз та оцінку всієї одержаної інформації, складання кінцевого документу за результатами перевірки. Складання кінцевого документа (акта) за результатами перевірки необхідне й у тих випадках, коли результат перевірки позитивний для перевіряемого суб'єкта, тобто не виявлено будь-яких суттєвих порушень у його діяльності. Складання акта в таких випадках виступає підтвердженням додержання норм права з боку суб'єкта та його ділових якостей. Перевірка може бути дистанційною (камеральною), коли одержання необхідних відомостей про суб'єкт, який перевіряється, забезпечується без відвідування та обстеження його об'єктів за місцем їх знаходження, та інспекційною (виїзною), коли вона включає в себе

безпосереднє обстеження та вивчення об'єктів за місцем їх знаходження [162, с. 27].

Також існують такі способи контролю, як атестація, сертифікація, експертиза та інші, вони теж виступають свого роду перевітками, але такими, що одержали спеціальні термінологічні позначення. Власне, перевірки як способи контролю, залежно від конкретних завдань, можуть бути масові, суцільні, вибіркові, разові, планові та раптові [Див.: 163; 164].

Розглянемо окремо співвідношення категорій «контроль» та «нагляд». Це питання є досить суперечливим та наразі залишається невирішеним. З цього приводу деякі вчені зазначають: «Нагляд і контроль – ці слова часто вживаються як у юридичній літературі, так і в правових актах. Це наочно виявляється, у першу чергу, при аналізі чинного законодавства про правовий статус органів, які здійснюють наглядову й контролюючу діяльність. Часто в нормативних актах однорідна діяльність іменується по-різному, або іншим терміном позначаються відмінні за своїм змістом види перевіркової діяльності. Це свідчить про те, що поняття «нагляд», «контроль» не стали науковими термінами, що вичерпно віддзеркалюють їх сутність та відмінності» [165, с. 7].

Дійсно, на сьогодні не тільки законодавчо не визначено відмінність між цими двома видами управлінської діяльності, а й серед учених існує думка, що розділяти ці терміни зовсім немає потреби. Так, наприклад, В.І. Семенюк вважає, що «у практичній роботі немає потреби при розгляді питань охорони праці виділяти органи нагляду й контролю за охороною праці» [166, с. 38]. На тотожне значення згадуваних термінів указують і ряд інших учених [Див.: 167; 168].

Проте існує й протилежна точка зору, відповідно до якої контроль слід відрізняти від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, хоча у них є ряд спільних рис, ознак, якостей та властивостей [Див.: 169, с. 73; 170, с. 17; 171, с. 89; 172, с. 111; 173, с. 59; 174, с. 79].

Для того щоб визначитися, хто із указаних вчених має рацію, слід звернутися до сутності самої контрольної та наглядової діяльності. Як нагляду, так і контролю властиві перевірка виконання, надання вказівок та застосування санкцій. Однак органи контролю цікавляться не лише тим, чи не порушив суб'єкт управління діюче законодавство, а й тим, наскільки правильно, доцільно й ефективно він використовував усі надані йому повноваження. Специфіка нагляду виявляється в обмеженні його компетенції перевіркою лише законності дій конкретного об'єкта. У зв'язку з цим можна сказати, що нагляд – це своєрідний звужений контроль, але звужений лише стосовно сфери свого застосування.

На думку Є.М. Поповича, контроль як форма державної діяльності відрізняється від нагляду тим, що він постійний та безперервний (в основному це стосується відомчого контролю), здійснюється як органами державної законодавчої та виконавчої влади, судами, так і багаточисельними спеціально створеними для цього контролюючими органами. Прокуратура виконує свої наглядові функції завжди щодо не підпорядкованих їй органів державного управління інших об'єктів. Різна й нормативна база контролю та нагляду. Однак ці особливості не є головними. Головне, що відрізняє контроль від нагляду, – це те, що контролюючий орган, на відміну від прокуратури, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи (але не прокуратура) мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних осіб до правової відповідальності й є, на його думку, основними відмінностями контролю від нагляду.

Науковець у ході свого дослідження надає наступне визначення контролю за дотриманням законодавства про працю: це діяльність спеціально уповноважених органів щодо спостереження за

функціонуванням підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів, власників, уповноважених ними органів та посадових осіб з метою (а) отримання об'єктивної, достовірної інформації про їх функціонування; (б) застосування заходів щодо попередження правопорушень; (в) надання допомоги у поновленні законності й дисципліни; (г) установлення причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових приписів; (д) прийняття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб [175, с. 165].

Під наглядом за дотриманням законодавства України про працю Є.М. Попович розуміє діяльність органів прокуратури щодо додержання законності й дисципліни в регулюванні й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин, що здійснюється без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу [175, с. 168].

Як бачимо, вчений однозначно наголошує на тому, що нагляд може здійснюватися тільки органами прокуратури, у той час, як усі інші державні органи, які містять у своїй назві термін «нагляд», за своїм призначенням не відповідають своїй назві. Слід зазначити, що така ситуація дійсно спостерігається в сучасному нормативно-правовому регулюванні діяльності державних органів, які виступають суб'єктами трудового права. Так, наприклад, найпершим завданням Державної інспекції України з питань праці є здійснення контролю за додержанням законодавства про працю та загальнообов'язкового державного соціального страхування в частині забезпечення реалізації прав і гарантій працівників шляхом проведення перевірок роботодавців та робочих органів виконавчих дирекцій фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. З цього прикладу чітко видно, що на сьогодні з метою вдосконалення правового регулювання діяльності уповноважених державних органів у сфері регулювання праці вкрай потрібне чітке розмежування як понять «контроль» та «нагляд», так і надання

уповноваженим державним органам назви, яка якщо не повністю відповідає призначенню, функціям та специфіці державного органу, то хоча б не суперечить їм.

Також слід навести з цього приводу точку зору В.М. Гаращука, який вказує, що контролюючими органами повинні називатися всі державні інспекції та служби, інші органи (органи законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування), які мають право втручатися в оперативну діяльність підконтрольної структури (припиняти або обмежувати їх діяльність, відсторонювати від роботи певних осіб, забороняти рух транспорту тощо) та самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності. Це, як уже зазначалося вище, не виключає можливості зв'язку деяких з них в окремих випадках, обумовлених законодавством, мати неповні контрольні повноваження.

Науковець наголошує, що «доцільно було б впорядкувати назви контролюючих органів, розібратися, де «інспекції», а де «служби», у чому полягає різниця між ними, адже схожі контрольні повноваження (за завданнями та формами контрольної діяльності) мають і інші державні органи, які не мають у своїй назві слова «інспекція» або «служба». Це адміністративні комісії, органи повітряного транспорту, органи рибоохорони тощо. Напевне, «службами» слід визнавати контролюючі органи, які не мають у своєму складі спеціальних контролюючих підрозділів, а здійснюють контроль самостійно, тобто всі посадові особи цих органів наділені правом контролю за предметом діяльності органу. До «інспекцій» слід віднести спеціальні контролюючі підрозділи, які утворюються у складі міністерства, державних комітетів та відомств, інших органів державного управління, наприклад, державна автомобільна інспекція, пожежна, охорони праці, санітарно-епідеміологічна» [176, с. 18].

Узагальнюючи вказану позицію, зробимо такий висновок: нормативно-правовому регулюванню діяльності державних органів як у сфері регулювання трудових відносин, так і взагалі, характерний

некваліфікований та непрофесійний, такий, що не реалізовує принципів права та законності, підхід. Оскільки не може ефективно перевіряти законність у сфері трудових відносин державний орган, який наділений правами, що самі по собі або не можуть бути ним виконанні, або які дублюються ще декількома державними органами. У сфері застосування контролю та нагляду спостерігається хаос та відсутність чіткого розуміння у законодавця різниці між цими двома поняттями. У зв'язку з цим пропонуємо більше уваги приділяти саме науковим розробкам та більшому сприянню співпраці вчених-теоретиків із відповідних питань з уповноваженими суб'єктами законодавчої ініціативи. Не зайвими у такому випадку будуть консультації досвідчених науковців. Також, на нашу думку, доцільним було б перед поданням на затвердження певного нормативно-правового акту проводити обов'язкову його перевірку вченими відповідної наукової сфери. Наголошуємо, що саме науковцями і не будь-якими, а тими, що вже є досвідченими, мають неабиякий досвід у науковій діяльності, зарекомендували себе як фахівці високого рівня. Лише при такій співпраці можливе в Україні прийняття грамотних законів, які не будуть потребувати внесення змін кожні півроку та не будуть створювати колізій при їх застосуванні.

На думку Є.М. Поповича, контрольна діяльність у сфері забезпечення законності при регулюванні й реалізації суспільно-трудових відносин буде ефективною, якщо: (а) здійснюватиметься в рамках конкретних нормативних приписів; (б) матиме регулярний характер; (в) проводитиметься своєчасно й оперативно; (г) охоплюватиме найбільш важливі питання; (д) поширюватиметься на всі служби, органи й підрозділи підконтрольних органів; (е) буде об'єктивною, повною, результативною [175].

Ми цілком згодні із цією позицією. Якщо врахувати, що контрольна діяльність державних органів складається з (а) спостереження за функціонуванням підконтрольних об'єктів, одержання об'єктивної

інформації про виконання ними правил і доручень, їх стан; (б) аналізу зібраної інформації, виявлення тенденцій, причин порушення законності й дисципліни, розробки прогнозів; (в) вживання заходів щодо запобігання порушень законності й дисципліни, шкідливих наслідків, нещасних випадків, недоцільних дій і витрат; (г) обліку конкретних порушень, виявлення їх причин і умов; (д) припинення протиправної діяльності з метою недопущення шкідливих наслідків, нових порушень; (е) виявлення винних, притягнення їх до відповідальності.

До вказаних вимог для ефективної контрольної діяльності державних органів слід додати також: (1) відповідне фінансування із коштів Державного бюджету; (2) забезпеченість та підтримка іншими органами, з якими співпрацює контролюючий державний орган (наприклад, задля притягнення винних у порушенні охорони праці необхідне виконання вироку (якщо діяння підпадає під ознаки злочину) чи рішення (якщо вчинене адміністративне правопорушення) суду, то ефективною має бути діяльність органів виконавчого провадження); (3) обґрунтованість певних дій державного органу на стадії розробки його повноважень має бути доведена фахівцями-науковцями.

Отже, задля ефективної контрольної діяльності державних органів у сфері трудових відносин така діяльність повинна

- здійснюватися в рамках конкретних нормативних приписів;
- мати регулярний характер;
- провадитися своєчасно й оперативно;
- охоплювати найбільш важливі питання;
- поширюватися на всі служби, органи й підрозділи підконтрольних органів;
- бути об'єктивною, повною та результативною;
- відповідним чином фінансуватися із коштів Державного бюджету;
- бути забезпечена та підтримуватися іншими органами, з якими співпрацює контролюючий державний орган.

Обґрунтованість певних дій державного органу на стадії розробки його повноважень має бути доведена фахівцями-науковцями.

Що ж стосується нагляду, то, відповідно до Кодексу законів про працю України, вищий нагляд за дотриманням і правильним застосуванням законодавства про працю здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами. Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» [177], прокуратура не має права втручатися в оперативну діяльність піднаглядних їй органів або посадових осіб цих органів та не може самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності. Звідси, очевидно, що саме прокуратурі має належати право нагляду за додержанням законодавства про працю, інші органи мають бути покликані здійснювати контрольну (повну або неповну) діяльність.

Проводячи дослідження щодо прокуратури як наглядового органу в сфері застосування законодавства про працю, Є.М. Попович зазначає, що прокурорський нагляд за дотриманням, застосуванням і використанням законодавства про працю буде ефективним, якщо в рамках відповідної адміністративно-територіальної одиниці прокурор своєчасно виявляє порушення учасниками трудових правовідносин приписів нормативно-правових актів, покликаних регулювати трудові та тісно пов'язані з ними відносини, і домагається усунення як означених порушень, так і обставин, що їм сприяють. Неефективний прокурорський нагляд означає, що в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці порушення вимог нормативно-правових актів про працю не виявлялись, а якщо й виявлялись, то прокурор не домагався їх усунення, хоча, може бути він і здійснював найрізноманітніші заходи для їх виявлення та усунення [175, с. 118].

Виходячи із вищезазначеного, на сьогодні з метою вдосконалення діяльності державних органів у сфері регулювання трудових відносин необхідним є:

- чітке розмежування органів контролю та нагляду в зазначеній сфері
- приведення нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері праці у відповідність до законів, зокрема Закону України «Про прокуратуру», в якому вказано, що прокуратура є органом, що здійснює нагляд шляхом усунення із назв деяких контролюючих державних органів терміну «нагляд»;
- підвищення ефективності роботи судів щодо притягнення до відповідальності осіб, які порушують трудове законодавство;
- приділення більшої уваги врегулюванню питання чіткого визначення повноважень як фондів, так і судів у справах з питань відшкодування шкоди потерпілим (членам їх сімей), а також щодо розмірів щомісячних страхових виплат за новою довідкою, на законодавчому рівні, а також установити чітке розмежування у повноваженнях указаних органів та механізми узгодження витрат Пенсійного фонду України;
- чітке законодавче розмежування понять «контроль» та «нагляд»;
- відповідність контрольної діяльності державних органів у сфері регулювання трудових відносин зазначеним вимогам;
- залучення до розробки нормативно-правових актів фахівців-науковців.

Висновки до розділу 2

Дослідження державних органів, які виступають суб'єктами трудового права, дозволило зробити певні висновки.

1. Під час дослідження діяльності Міністерства соціальної політики України як суб'єкта трудового права встановлено, що права та обов'язки Мінсоцполітики є правами держави у сфері праці та соціальної політики.

Для більш ефективної реалізації повноважень Міністерства запропоновано, по-перше, Президенту та Кабінету Міністрів України об'єктивніше підходити до визначення завдань, функцій, прав та обов'язків Мінсоцполітики, по-друге, необхідно внести наступні зміни до діючого законодавства:

- з метою узгодження норм КЗпП та Положення про Міністерство соціальної політики України слід змінити правовий статус Міністерства шляхом зазначення у Положенні наступного: «Міністерство соціальної політики України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України»;

- серед завдань Міністерства у Положенні про Міністерство соціальної політики закріпити таке: «Здійснення міжнародного співробітництва у межах своїх повноважень щодо визначення та реалізації політики у сфері праці та соціальної політики»;

- доповнити Положення про Пенсійний фонд України: «Діяльність Пенсійного фонду України спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України, а також контролюється Міністерством соціальної політики України».

2. Зроблено висновок, що для здійснення ефективної діяльності Держпраці необхідне чітке визначення із законодавчим закріпленням переліку тих питань, які входять до поняття «додержання законодавства про працю», а також запропоновано наступне:

- якщо теоретики та законодавець не в змозі вирішити питання про співвідношення та обсяг повноважень органів контролю та нагляду, то доцільним є звернення до Конституційного Суду за наданням офіційного тлумачення вказаним поняттям;

- більш чітко застосовувати терміни у законодавстві із визначенням їх змісту. Яскравим прикладом таких ситуацій є судова практика, в якій

необхідно конкретизувати певні терміни, а також запити до уповноважених органів щодо їх розуміння.

3. Запропоновано доповнити перелік прав Держгірпромнагляду та викласти пункт 5 Положення про Державний комітет з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду наступним чином:

«Держгірпромнагляд має право:

1)...

14) здійснювати нормотворчу діяльність з питань, що належать до його компетенції».

4. Шляхами вирішення поставлених у Концепції Загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012-2016 роки завдань, визначено:

– комплексний підхід до проблем у сфері охорони праці, який полягає у поєднанні між собою заходів матеріального, організаційного, правового й наукового характеру в різних галузях діяльності;

– зосередження уваги на вирішенні питань правового забезпечення охорони праці, що вимагає як і у більш виваженому підході до національного законодавства, вироблення юридично грамотних підзаконних нормативно-правових актів, чіткого визначення функцій та повноважень спеціально уповноважених органів у сфері охорони праці та нагляду за її здійсненням, приведення нормативно-правової бази у відповідність до сучасних вимог та законодавства Європейського Союзу;

– приділення більшої уваги соціальному захисту найманих працівників (відповідно, і більш відповідальний підхід до розробки вкрай важливих програм, визначення напряму роботи певних державних органів, що збільшить використання грошей, закладених як витрати на соціальний захист у Державному бюджеті, за цільовим призначенням);

– посилення відповідальності за невідповідність умов праці санітарним і гігієнічним правилам та нормам та, відповідно, відповідальність державних інспекторів санітарно-епідеміологічної

служби, які на сьогодні досить часто зловживають своїм службовим становищем та за певну винагороду закривають очі на таку невідповідність;

– збільшення обсягу наукових розробок у досліджуваній сфері з метою наукового обґрунтування новітніх технологій, їх упровадження в життя як щодо усунення (зменшення) дії шкідливих та небезпечних факторів виробничого середовища, так і впровадження певних технологій взагалі у сфері охорони праці, навчання з цих питань;

– збільшення фінансування всіх зазначених заходів;

– посилення державного регулювання всіх зазначених питань.

5. З метою реалізації питань зайнятості населення, виходу економічних відносин на якісно новий рівень Державній службі зайнятості України необхідно: (а) здійснювати обов'язкову експертизу проектів нормативно-правових актів щодо їх впливу на ситуацію на ринку праці України; (б) більше орієнтуватися на міжнародні норми в сфері зайнятості, зокрема ратифікувати Конвенцію МОП № 181 про приватні агентства зайнятості; (в) здійснювати постійний моніторинг виконання міжнародних договорів з питань працевлаштування та соціального захисту громадян України в іноземних державах; (г) забезпечити вдосконалення взаємодії та координації роботи Державної служби зайнятості населення з іншими державними органами, а також роботодавцями з метою створення сумісної плідної роботи в сфері працевлаштування.

6. Зроблено висновок, що задля ефективної контрольної діяльності державних органів у сфері трудових відносин така діяльність (а) має здійснюватися в рамках конкретних нормативних приписів; (б) повинна мати регулярний характер; (в) має проводитися своєчасно й оперативно; (г) повинна охоплювати найбільш важливі питання; (д) має поширюватися на всі служби, органи й підрозділи підконтрольних органів; (е) має бути об'єктивною, повною й результативною; (є) має бути відповідним чином фінансована із коштів Державного бюджету; (ж) повинна бути забезпечена

та підтримуватися іншими органами, з якими співпрацює контролюючий державний орган; (3) обґрунтованість певних дій державного органу на стадії розробки його повноважень має бути доведена фахівцями-науковцями.

7. Доведено, що з метою вдосконалення діяльності державних органів у сфері регулювання трудових відносин необхідним є: (а) чітке розмежування органів контролю та нагляду в зазначеній сфері; (б) приведення нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері праці у відповідність до законів, зокрема до Закону України «Про прокуратуру», в якому вказано, що прокуратура є органом, який здійснює нагляд, шляхом усунення із назв деяких контролюючих державних органів терміну «нагляд»; (в) підвищення ефективності роботи судів щодо притягнення до відповідальності осіб, які порушують трудове законодавство; (г) приділення більшої уваги врегулюванню питання щодо чіткого визначення повноважень як фондів, так і судів у справах з питань відшкодування шкоди потерпілим (членам їх сімей) на законодавчому рівні; (д) розмежування понять «контроль» та «нагляд»; (е) відповідність контрольної діяльності державних органів у сфері регулювання трудових відносин зазначеним вимогам; (є) залучення до розробки нормативно-правових актів фахівців-науковців.

ВИСНОВКИ

У дисертації подано теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової задачі, що полягає в комплексному аналізі сучасної системи суб'єктів трудового права України, у визначенні місця в ній держави та її органів, у з'ясуванні специфіки правового регулювання відносин за їх участю крізь призму захисту трудових прав працівників в умовах інтеграції України до європейського і світового правового й економічного простору, а також у підготовці конкретних практичних пропозицій і наукових рекомендацій щодо розвитку й поліпшення нормативно-правового забезпечення і правозастосовної практики в зазначеній сфері.

1. Державний орган як державне утворення має такі суттєві ознаки: (а) є складовою частиною державного апарату, який, у свою чергу, є складником механізму держави; (б) для здійснення задач та функцій держави наділений відповідними державно-владними повноваженнями, які складають компетенцію конкретного державного органу; (в) являє собою сукупність осіб, які забезпечують його функціонування та існування; (г) може вступати в суспільні відносини як окремий самостійний суб'єкт та мати права й обов'язки, а також нести юридичну відповідальність.

2. З позиції узагальнення теорії права запропоновано визначати державний орган як частину державного апарату, фінансово самостійну та організаційно впорядковану, наділену відповідною компетенцією, в межах якої забезпечується реалізація функцій та виконання задач держави. Встановлено, що правовий статус державного органу включає два взаємопов'язані елементи, зокрема компетенцію та юридичну відповідальність.

3. Виокремлено основні характерні ознаки, що визначають місце державного органу в правовій системі держави, зокрема: (а) державний орган як суб'єкт права: 1) створений з метою виконання задач та функцій держави. Залежно від того, які функції він виконує та які задачі перед ним ставляться, визначаються напрямки та сфери діяльності державного

органу; 2) наділений відповідними правами та обов'язками, які складають його повноваження. Повноваження та функції утворюють компетенцію державного органу; 3) самостійно несе юридичну відповідальність; (б) державний орган вступає у правовідносини як самостійний суб'єкт права і, залежно від галузевої приналежності, може мати різні назви – юридична особа, орган держави; (в) у різних галузях права правосуб'єктність державного органу має свої специфічні ознаки та властивості; (г) кожний державний орган у зв'язку зі специфікою виконуваних завдань та функцій наділений деякими особливостями, які проявляються при реалізації ним своїх прав та виконанні обов'язків, тобто при вступі у правовідносини.

4. На підставі функціонального критерію визначені державні органи, які відносяться до суб'єктів трудового права: 1) Міністерство соціальної політики України та його органи на місцях; 2) Державна інспекція України з питань праці; 3) органи, що здійснюють нагляд за охороною праці: (а) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з нагляду за охороною праці – Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України; (б) спеціально уповноважений державний орган з питань радіаційної безпеки – Державна інспекція ядерного регулювання України; (в) спеціально уповноважений державний орган з питань пожежної безпеки Державна служба України з надзвичайних ситуацій; (г) спеціально уповноважений державний орган з питань гігієни праці; 4) Державна служба зайнятості; 5) інші державні органи, що є суб'єктами трудового права, до яких віднесено місцеві державні адміністрації та місцеві ради, коли вони у межах відповідної території: (а) забезпечують реалізацію державної політики в галузі охорони праці; (б) формують за участю профспілок програми заходів з питань безпеки, гігієни праці й виробничого середовища, що мають міжгалузеве значення; (в) здійснюють контроль за додержанням нормативних актів про охорону праці; (г) установлюють квоту для прийому на роботу молоді та інвалідів.

5. Досліджуючи діяльність Міністерства соціальної політики України як суб'єкта трудового права, визначено, що його права та обов'язки є правами держави в сфері праці та соціальної політики, реалізуючи які Міністерство виконує свої трудові права та обов'язки як суб'єкт трудового права.

Запропоновано для більш ефективної реалізації повноважень Міністерством соціальної політики Президенту та Кабінету Міністрів України об'єктивніше та уважніше підходити до визначення його завдань, функцій, прав та обов'язків, а також внести наступні зміни до діючого законодавства:

– з метою узгодження норм КЗпП та Положення про Міністерство соціальної політики України слід змінити правовий статус Міністерства шляхом зазначення у Положенні наступного: «Міністерство соціальної політики України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України»;

– серед завдань Міністерства у Положенні про Міністерство соціальної політики закріпити таке: «Здійснення міжнародного співробітництва у межах своїх повноважень щодо визначення та реалізації політики у сфері праці та соціальної політики»;

– доповнити Положення про Пенсійний фонд України: «Діяльність Пенсійного фонду України спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України, а також контролюється Міністерством соціальної політики України».

6. Запропоновано доповнити перелік прав Держгірпромнагляду та викласти пункт 5 Положення про Державний комітет з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в такому вигляді: «Держгірпромнагляд має право:

1)...

14) здійснювати нормотворчу діяльність з питань, що належать до його компетенції».

7. Шляхами вирішення поставлених у Концепції Загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012–2016 роки завдань визначено:

– комплексний підхід до проблем у сфері охорони праці, який полягає у поєднанні між собою заходів матеріального, організаційного, правового й наукового характеру в різних галузях діяльності;

– зосередження уваги на вирішенні питань правового забезпечення охорони праці, що вимагає, як і у більш виваженішому підході до національного законодавства, вироблення юридично грамотних підзаконних нормативно-правових актів, чіткого визначення функцій та повноважень спеціально уповноважених органів у сфері охорони праці та нагляду за її здійсненням, приведення нормативно-правової бази у відповідність до сучасних вимог та законодавства Європейського Союзу;

– приділення більше уваги соціальному захисту найманих працівників (відповідно, і більш відповідальний підхід до розробки вкрай важливих програм, визначення напряму роботи певних державних органів, що збільшить використання грошей, закладених як витрати на соціальний захист у Державному бюджеті, за цільовим призначенням);

– посилення відповідальності за невідповідність умов праці санітарним і гігієнічним правилам та нормам та, відповідно, відповідальність державних інспекторів санітарно-епідеміологічної служби, які на сьогодні досить часто зловживають своїм службовим становищем та за певну винагороду закривають очі на таку невідповідність;

– збільшення обсягу наукових розробок у досліджуваній сфері з метою наукового обґрунтування новітніх технологій, їх упровадження в життя як щодо усунення (зменшення) дії шкідливих та небезпечних

факторів виробничого середовища, так і впровадження певних технологій взагалі у сфері охорони праці, навчання з цих питань;

- збільшення фінансування всіх зазначених заходів;
- посилення державного регулювання всіх зазначених питань.

8. З метою реалізації питань зайнятості населення, виходу економічних відносин на якісно новий рівень Державній службі зайнятості України необхідно: (а) здійснювати обов'язкову експертизу проектів нормативно-правових актів щодо їх впливу на ситуацію на ринку праці України; (б) більше орієнтуватися на міжнародні норми в сфері зайнятості, зокрема ратифікувати Конвенцію МОП № 181 про приватні агентства зайнятості; (в) здійснювати постійний моніторинг виконання міжнародних договорів з питань працевлаштування та соціального захисту громадян України в іноземних державах; (г) забезпечити вдосконалення взаємодії та координації роботи Державної служби зайнятості населення з іншими державними органами, а також роботодавцями з метою створення сумісної плідної роботи в сфері працевлаштування.

9. Зроблено висновок, що задля ефективної контрольної діяльності державних органів у сфері трудових відносин така діяльність (а) має здійснюватися в рамках конкретних нормативних приписів; (б) повинна мати регулярний характер; (в) має проводитися своєчасно й оперативно; (г) повинна охоплювати найбільш важливі питання; (д) має поширюватися на всі служби, органи й підрозділи підконтрольних органів; (е) має бути об'єктивною, повною й результативною; (є) має бути відповідним чином фінансована із коштів Державного бюджету; (ж) повинна бути забезпечена та підтримуватися іншими органами, з якими співпрацює контролюючий державний орган; (з) обґрунтованість певних дій державного органу на стадії розробки його повноважень має бути доведена фахівцями-науковцями.

10. Доведено, що з метою вдосконалення діяльності державних органів у сфері регулювання трудових відносин необхідним є: (а) чітке

розмежування органів контролю та нагляду в зазначеній сфері; (б) приведення нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері праці, у відповідність до законів, зокрема до Закону України «Про прокуратуру», в якому вказано, що прокуратура є органом, який здійснює нагляд, шляхом усунення із назв деяких контролюючих державних органів терміну «нагляд»; (в) підвищення ефективності роботи судів щодо притягнення до відповідальності осіб, які порушують трудове законодавство; (г) приділення більшої уваги врегулюванню питання щодо чіткого визначення повноважень як фондів, так і судів у справах з питань відшкодування шкоди потерпілим (членам їх сімей) на законодавчому рівні; (д) розмежування понять «контроль» та «нагляд»; (е) відповідність контрольної діяльності державних органів у сфері регулювання трудових відносин зазначеним вимогам; (є) залучення до розробки нормативно-правових актів фахівців-науковців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сичивица О.М. Методы и формы научного познания: учеб. матеріал / О.М. Сичивица. – М.: Высш. шк., 1972. – 95 с.
2. Прокопенко В.І. Трудове право України: підруч. / В.І. Прокопенко. – Х.: Консум, 1998. – 480 с.
3. Бойко М.Д. Трудове право України: навч. посібн. / М.Д. Бойко. – К.: Атака, 2006. – 312 с.
4. Гусов К.Н. Трудовое право России: учебник / К.Н. Гусов, В.Н. Толкунова. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. – 496 с.
5. Диалектика развития понятий в современной науке: сб. статей / [отв. ред. Ж.Т. Тулетов]. – Ташкент, 1979. – 144 с.
6. Никольская Т. О природе научных понятий / Т. Никольская. – Саратов: Саратовский ун-т, 1963. – 35 с.
7. Петров Ю.А. Методологические вопросы применения и развития научных понятий / Ю.А. Петров. – М.: Знание, 1980. – 64 с.
8. Веклинець Л.М. Структура і походження сучасної української психологічної термінології: дис. ... канд. філос. наук: спец. 10.02.01 / Л.М. Веклинець. – К., 1997. – 226 с.
9. Турчин В.В. Прагматика наукового терміна / В.В.Турчин. - Ів.-Фр.: Факел, 2004. – 226 с.
10. Кавалеров А.А. Ціннісні орієнтації особистості у духовній культурі (соціально-філософський аспект): дис. ... канд. філос. наук: спец. 10.02.01 / А.А. Кавалеров. – О., 1996. – 192 с.
11. Виноградов В.В. Лексикология и лексикография: избр. тр. / В.В. Виноградов. – М.: Наука, 1977. – 312 с.
12. Лотте Д.С. Краткие формы научно-технических терминов / Д.С. Лотте. – М.: Наука, 1971. – 84 с.
13. Кияк Т.Р. Мотивированность лексических единиц / Т.Р. Кияк. – Львов: Вища школа, 1988. – 164 с.

14. Петров А.В. Теория государства и права: учебн. пособие / А.В. Петров. – Челябинск, 2002. – 116 с.
15. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник / О.Ф. Скакун. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
16. Шульга А.М. Теория государства и права: учебн. пособие / А.М. Шульга. – Харьков, 2006. – 196 с.
17. Пикулькин А.В. Система государственного управления: учебник [2-е изд., перераб. и доп.] / А.В. Пикулькин. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 399 с.
18. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: в 4-х т.: учебник [3-е изд., обновл. и дораб.] / отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 2000. – Т. 1–2. Ч. общ. – 784 с.
19. Неумивайченко Н.М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Н.М. Неумивайченко. – Х., 2002. – 196 с.
20. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
21. Bekker E. Zur Lehre von Reclitssubjekt: Gonuss und Ver-fugng; Zwecksetzungen und juristische Personen «Jahrtrielier fur die Dogma tik des heutigen iximischen und deutschen Privatrrechts» / E. Bekker. – XII. Vo., Jena, 1873. – S. 1. – 135.
22. Kohler. Lehrbuch des privalen Rechts / Kohler. – I. Bd. – S. 230.
23. Юридический энциклопедический словарь [гл. ред. А.Я. Сухарев]. – М.: Сов. энцик., 1984. – 415 с.
24. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М.: Изд-во АН СССР, 1958. – 186 с.
25. Григонис Э.П. Теория государства и права: курс лекц. / Э.П. Григонис. – СПб.: Питер, 2002. – 320 с.
26. Теория государства и права / [под ред. С.С.Алексеева]. – М.: Юрид. лит., 1985. – 480 с.

27. Серета О.Г. Роботодавець як суб'єкт трудового права: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / О.Г. Серета. – Х., 2004. – 190 с.
28. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе: моногр. / Н.Г. Александров. – М., 1955. – 170 с.
29. Марчук В.М. Нариси теорії права: навч. посібн. [вид. 2-ге доп.] / В.М. Марчук, Л.В. Ніколаєва/ – К.: Книга, 2004. – 376 с.
30. Хрусталева Б.Ф. Государственное предприятие – субъект трудового права / Б.Ф. Хрусталева. – М.: Юрид. лит., 1976.
31. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 359 с.
32. Про Положення про Міністерство праці та соціальної політики України: Указ Президента України від 30.08.2000 р. № 1035/2000 // Офіц. вісник України. – 2000. – № 35. – Ст. 1482.
33. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
34. Про затвердження Положення про Міністерство праці та соціальної політики України: пост. КМУ від 02.10.2006 р. № 1543 // Офіц. вісник України. – 2006. – № 45. – Ст. 3001.
35. Кодекс законів про працю України: затв. Законом УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1971. – № 50 (Додаток). – Ст. 375.
36. Про Положення про Міністерство соціальної політики України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 389/2011 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1227.
37. Про Положення про Пенсійний фонд України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 384/2011 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1223.
38. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 17. – Ст. 121.

39. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.1993 р. № 3551-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 45. – Ст. 425.

40. Щодо необхідності отримання ліцензії Міністерства праці та соціальної політики України при провадженні діяльності за програмою SAWS: Лист Держкому України з питань регуляторної політики та підприємництва від 11.10.2006 р., № 7395 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.nau.ua

41. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 р. № 1775-III // Офіц. вісник України. – 2000. – № 27. – Ст. 1109.

42. Про затвердження національних класифікаторів, зміни до державного класифікатора та скасування чинності державних класифікаторів: Наказ Держкому України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 26.12.2005 р. № 375 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.nau.ua

43. Угода між Міністерством праці та соціальної політики України та Міністерством праці та соціального розвитку Російської Федерації про співробітництво в соціально-трудої сфері від 07.03.2003 р. // Офіц. вісник України. – 2004. – № 12.

44. Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 386/2011 // Офіц. вісник Президента України. – 2011. – № 9. – Ст. 539.

45. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності: Указ Президента України від 23.07.1998 р. № 817/98 // Офіц. вісник України. – 1998. – № 30. – Ст. 2.

46. Кодекс України про адміністративні правопорушення України від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

47. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо додержання законодавства про працю: Закон України від 18.05.2004 р. № 1725-IV // Офіц. вісник України. – 2004. – № 23. – Ст. 1547.

48. Про відпустки: Закон України від 15.11.1996 р. № 504/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 2. – Ст. 4.

49. Щодо посади «виконавчий директор» та визначення діянь, які відносяться до грубих порушень законодавства про працю: Лист Мінпраці та соцполітики від 12.01.2005 р. № 06-4/3 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.nau.ua

50. Про ратифікацію Конвенції МОП № 81 1947 р. про інспекцію праці у промисловості й торгівлі: Закон України від 08.09.2004 р. № 1985-IV // Офіц. вісник України. – 2004. – № 39. – Ст. 2570.

51. Про ратифікацію Конвенції МОП № 129 1969 р. про інспекцію праці в сільському господарстві: Закон України від 08.09.2004 р. № 1986-IV // Офіц. вісник України. – 2004. – № 39. – Ст. 2571.

52. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 // Офіц. вісник України. – 1998. – № 32. – Ст. 59.

53. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.

54. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 34-35. – Ст. 458.

55. Про використання ядерної енергії і радіаційну безпеку: Закон України від 08.02.1995 р. № 39/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 12. – Ст. 81.

56. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

57. Питання Державного комітету України з нагляду за охороною праці: Указ Президента України від 16.01.2003 р. № 29/2003 // Офіц. вісник України. – 2003. – № 4. – Ст. 99.

58. Про затвердження Положення про Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: пост. КМУ від 15.10.2005 р. № 1090 // Офіц. вісник України. – 2005. – № 46. – Ст. 2888.

59. Про перетворення Державного департаменту промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: пост. КМУ від 14.08.2006 р. № 1195 // Офіц. вісник України. – 2006. – № 33. – Ст. 2387.

60. Про затвердження Положення про Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: пост. КМУ від 15.09.2006 р. № 1315 // Офіц. вісник України. – 2006. – № 38. – Ст. 2590.

61. Про затвердження Положення про Державний комітет з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: пост. КМУ від 23.11.2006 р. № 1640 // Офіц. вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3133.

62. Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 408/2011 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/408/2011>

63. Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду в сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання: пост. КМУ від 26.11.2003 р. № 1845 // Офіц. вісник України. – 2003. – № 48. – Ст. 2527.

64. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення органами Держнаглядохоронпраці України державного нагляду в сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного

випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності: Наказ Державного комітету з нагляду за охороною праці від 27.07.2004 р. № 177 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

65. Про затвердження Правил охорони праці під час виконання робіт на висоті: Наказ Держкому України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 27.03.2007 р. № 62 // Офіц. вісник України. – 2007. – № 42. – Ст. 1689.

66. Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 403/2011 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1237.

67. Про ратифікацію Конвенції про ядерну безпеку: Закон України від 17.12.1997 р. № 736/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 16. – Ст. 70.

68. Про ратифікацію Об'єднаної конвенції про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами: Закон України від 20.04.2000 р. № 1688-III // Відом. Верховної Ради. – 2000. – № 31. – Ст. 243.

69. Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки: Закон України від 24.06.2004 р. № 1868-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 46. – Ст. 511.

70. Про участь України у Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу 1980 року: пост. Верхов. Ради України // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 24. – Ст. 262.

71. Про ратифікацію Конвенції про оперативне оповіщення про ядерні аварії: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 30.12.1986 р. № 3339-XI // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1987. – № 2. – Ст. 19.

72. Про заходи щодо виконання Закону України «Про пожежну безпеку»: пост. КМУ від 26.07.1994 р. № 508 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

73. Положення про Державну пожежну охорону: пост. КМУ від 26.07.1994 р. № 508 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

74. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 16.01.2013 р. № 20/2013 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/20/2013>

75. Про затвердження Правил технічного утримування установок пожежної автоматики: Наказ МВС України від 29.07.2000 р. № 507 // Офіц. вісник України. – 2000. – № 40. – Ст. 1718.

76. Про затвердження Звіту про страхову діяльність Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, стан охорони праці в народному господарстві, соціальний захист потерпілих на виробництві, використання страхових коштів у 2006 році: пост. правління Фонду соцстрахування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України від 28.02.2007 р. № 5-4/4 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

77. Аналіз страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за 2011 рік // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.social.org.ua/view/2470

78. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012-2016 роки: пост. КМУ 31.08.2011 р. № 889-р // Офіц. вісник України. – 2011. – № 72. – Ст. 2717.

79. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 27. – Ст. 181.

80. Про створення державної служби зайнятості в Українській РСР: пост. Ради Міністрів Української РСР від 21.12.1990 р. № 381 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

81. Конвенція про організацію служби зайнятості № 88 від 09.07.1948 р. // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

82. Рекомендація щодо політики в галузі зайнятості № 122: Конвенції та рекомендації, ухв. МОП 1919-1964. – Том I. – МБП, Женева // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

83. Про Концепцію професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації незайнятого населення: пост. КМУ від 01.02.1996 р. № 150 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

84. Про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів: пост. КМУ від 05.04.1994 р. № 228 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

85. Про затвердження Положення про навчальний заклад державної служби зайнятості: Наказ Мінпраці України від 02.08.96 р. № 64 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

86. Рекомендація щодо безробіття серед молоді: міжнар. документ від 25.06.1935 р. // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

87. Рекомендація щодо професійного навчання: міжнар. документ від 27.06.1939 р. № 57 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

88. Рекомендація 1944 року щодо забезпечення доходу: міжнар. документ від 12.05.1944 р. № 67 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

89. Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення від 28.06.1952 р. № 102 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

90. Рекомендація щодо сприяння зайнятості та захисту від безробіття: міжнар. документ від 21.06.1988 р. № 176 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

91. Конвенція про політику в галузі зайнятості: міжнар. документ від 09.07.1964 р. № 122 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

92. Рекомендація щодо політики в галузі зайнятості: міжнар. документ від 26.06.1984 р. № 169 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

93. Конвенція про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів: міжнар. документ від 23.06.1975 р. № 142 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

94. Рекомендація щодо професійної орієнтації й професійної підготовки в галузі розвитку людських ресурсів: міжнар. документ від 23.06.1975 р. № 150 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

95. Конвенція МОП про адміністрацію праці: роль, функції та організація: міжнар. документ від 26.06.1978 р. № 150 // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 24. – Ст. 1054.

96. Рекомендація щодо адміністрації праці: роль, функції та організація: міжнар. документ від 26.06.1978 р. № 158 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

97. Конвенція Міжнародної організації праці № 154 про сприяння колективним переговорам 1981 р.: міжнар. документ від 19.06.1981 р. № 154 // Офіц. вісник України. – 2007. – № 63. – Ст. 2490.

98. Конвенція про сприяння зайнятості та захист від безробіття: міжнар. документ від 21.06.1988 р. № 168 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

99. Про зайнятість населення: Закон України від 04.07.2013 р. № 406-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 24. – Ст. 243.

100. Про Державну службу зайнятості України: Указ Президента України від 16.01.2013 р. № 19/2013 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/19/2013>.

101. Про затвердження Основних напрямів проведення державної політики зайнятості на період до 2009 року: пост. КМУ від 05.07.2006 р. № 922 // Офіц. вісник України. – 2006. – № 27. – Ст. 1961.

102. Про затвердження Основних напрямів реалізації державної політики зайнятості на 2010-2011 роки: пост. КМУ від 08.09.2010 р. № 831 // Офіц. вісник України. – 2010. – № 69. – Ст. 2488.

103. Про вдосконалення державного регулювання у сфері зайнятості населення та ринку праці в Україні: Указ Президента України від 11.07.2005 р. № 1073/2005 // Офіц. вісник України. – 2005. – № 28. – Ст. 1614.

104. Про затвердження плану дій щодо реалізації в 2007-2008 роках Основних напрямів проведення державної політики зайнятості на період до 2009 року: пост. КМУ від 13.04.2007 р. № 156-р // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

105. Про розроблення та узгодження проектів територіальних (регіональних) програм зайнятості населення на 2012-2013 роки: Наказ Мінсоцполітики України від 05.10.2011 р. № 383 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

106. Конвенція МОП про приватні агентства зайнятості: міжнар. документ від 19.06.1997 р. № 181 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

107. Про ратифікацію Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів: Закон України від 16.03.2007 р. № 755-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 21. – Ст.290.

108. Гончарова К.В. Держава та її органи як суб'єкти трудового права: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / К.В. Гончарова // Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2013. – 19 с.

109. Добош О.Я. Правова природа влади (загальнотеоретичне дослідження): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / О.Я. Добош / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2011. - 217 с.

110. Костюк В.Л. Правосуб'єктність у трудовому праві: проблеми теорії та практики: моногр. / В.Л. Костюк. – К.: Вид. Карпенко В.М., 2012. – 460 с.

111. Куренной А.М. Трудовое право: на пути к рынку / А.М. Куренной. – М.: Дело ЛТД, 1993. – 304 с.

112. Лазор В.В. Проблемы определения понятия и правового статуса субъектов трудового права в современном трудовом законодательстве Украины / В.В. Лазор // Актульні проблеми права: теорія і практика: зб. наук. праць. – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2006. – № 8. – С. 22 – 30.

113. Нічик С. Про утворення і повноваження Державної інспекції України з питань праці / С. Нічик // Довідник кадровика. – 2011. – №5. – С. 15 – 19.

114. Слюсар А.М. Правовий статус суб'єктів трудового права України: теоретико-правовий аспект: моногр. / А.М. Слюсар. – Х.: ФІНН, 2011. – 336 с.

115. Слюсар А.М. Суб'єкти трудового права України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05 / А.М. Слюсар / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – 407 с.

116. Татаринцева Е.В. О правосубъектности, компетенции и правоспособности хозяйственных государственных органов / Е.В. Татаринцева // Вопр. хоз. правосубъектности: сб. статей. – Куйбышев, 1971. – С. 35 – 53.

117. Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти / В.Е. Чиркин // Гос-во и право. – 1995. – № 8. – С. 97 – 104.

118. Шамшина І.І. Суб'єкти трудового права: правове регулювання в умовах ринкових відносин: моногр. / І.І. Шамшина. – Луганськ: Література, 2010. – 448 с.

119. Щербина В.І. Функції трудового права: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05 / В.І. Щербина / Акад. митн. служби України. – Дніпропетровськ, 2008. – 423 с.

120. Якушев І.М. Суб'єкти трудового права: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / І.М. Якушев / Львів. нац. ун-т ім. І.Франка. – Л., 1999. – 201 с.

121. Основы трудового права Украины [2-ге вид., випр. і доп. / за ред. П.Д. Пилипенка]. – Л.: Магнолія плюс, 2006. – 276 с.

122. Голенко Е.Н. Трудовое право: вопр. и ответы / Е.Н. Голенко, В.И. Ковалев. – М.: Юриспруденция, 2000. – 192 с.

123. Галиця О. Трудові відносини, їх відмінність від правових відносин інших галузей права / О. Галиця // Юрид. журнал. – 2005. – № 9. – С. 39 – 42.

124. Горшенин К.П. Правовое регулирование труда рабочих и служащих в первый год советской власти / К.П. Горшенин. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР. – 1939. – С. 86.

125. Кодекс законов о труде УССР 1922 г. // Собр. узаконений УССР. – 1922. – № 52. – Ст. 751.

126. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058 – IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 49, 50, 51. – Ст. 376.

127. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV // Відом. Верхов. Ради. – 1999. – № 45. – Ст. 397.

128. Кришталь М. Роботодавці як суб'єкти трудових правовідносин / М. Кришталь // Бюл. НСПП. – 2003. – № 2. – С. 54.

129. Проект Трудового кодексу України (реєстр. № 2902, текст законопроекту від 22.04.2013 р.) // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>

130. Таль Л.С. Очерки промышленного права / Л.С. Таль. – М.: Моск. научное изд-во, 1916. – 225 с.

131. Научно-практический комментарий к законодательству Украины о труде [5-е изд., доп. и перераб. / Б.С. Стычинский, И.В. Зуб, В.Г. Ротань]. – К.: Изд-во А.С.К., 2004. – 1072 с.

132. Пилипенко П.Д. Проблеми теорії трудового права: моногр. / П.Д. Пилипенко. – Л.: Вид-во Центр Львів. нац. ун-ту ім. І.Франка, 1999. – 171 с.

133. Андрушко А.В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / А.В. Андрушко. – Хмельницький, 2003. – 196 с.

134. Науково-практичний коментар до законодавства України про працю: за станом законодавства та постанов Пленуму Верховного Суду України на 1 січня 2001 р. [за ред. Б.С. Стычинського, І.В. Зуба, В.Г. Ротаня]. – К.: А.С.К., 2001. – 1072 с.

135. Про власність: Закон України від 07.02.1991 р. № 697-XII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249.

136. Венедиктов В.С. Організаційно-правові засади проходження служби в органах внутрішніх справ України: наук-практ. посібн. / В.С. Венедиктов, М.І. Іншин. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ., 2002. – 164 с.

137. Кримінальний кодекс України: Закон від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.

138. Про джерела фінансування органів державної влади: Закон України від 30.06.1999 р. № 783-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 274.

139. Узагальнення судової практики вирішення спорів за участю: Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування від 01.09.2004 р. // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica>

140. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В.М. Гаращук. – Х.: Фоліо, 2002. – 17 с.

141. Бандурка А.М. Административный процесс / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – К.: Литера ЛТД, 2001. – 336 с.

142. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – 390 с.

143. Боннер А.Т. Судебный контроль в области государственного управления: учебн. пособие / А.Т. Боннер, В.Т. Квитки. – М., 1973. – 109 с.

144. Борьян Б.А. Государственный контроль в Союзе ССР и Западной Европе / Б.А. Борьян. – М., 1928. – 291 с.

145. Бочковский Ф. Организация государственного контроля в России сравнительно с государствами Западной Европы / Ф. Бочковский. – СПб., 1895. – 118 с.

146. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права: моногр. / І.П. Голосніченко – К., 1991. – 207 с.

147. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і державний контроль /

В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрийко. – К., 1999. – 48 с.

148. Андрийко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции / О.Ф. Андрийко. – К.: Наук. думка, 1994. – 116 с.

149. Битяк Ю.П. Совершенствование контроля в советском государственном управлении / Ю.П. Битяк // Соц. законность в совет. госуправлении. – Харьков, 1987. – С. 34 – 44.

150. Государственный и общественный контроль в СРСР [2-е перераб. изд. / под ред. В.И. Туровцева]. – М., 1970. – 335 с.

151. Мальков В.В. Общественный контроль в советском государственном управлении / В.В. Мальков. – М., 1965. – 124 с.

152. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: моногр. / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

153. Ліпкан В.А. Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях [вид. 2-ге доп. і перероб.] / В.А. Ліпкан, О.С. Ліпкан. – К.: Текст, 2008. – 400 с.

154. Полінець О.П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-правові питання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / О.П. Полінець. – К., 2003. – 248 с.

155. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / Л.А. Савченко. – Ірпінь, 2002. – 456 с.

156. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / В.С. Шестак. – Х., 2002. – 195 с.

157. Портнов В.П. Социалистический контроль в СССР: исторический очерк / В.П. Портнов. – М., 1984. – 240 с.

158. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля) / М.С. Студеникина. – М., 1974. – 157 с.

159. Шнейдер Х.Х. Контроль в советском государственном

управлении: автореф. дис. на соиск. научн. степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право» / Х.Х. Шнейдер. – Тарту, 1974.

160. Sylwestrak Andrzej. Wladza czwarta – kontrolujaca / Sylwestrak Andrzej // Panstwo i pravo. – Warszawa, 1992. – № 7. – S. 87 – 94.

161. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч. / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

162. Контролирующие органы и организации России: компетенция и полномочия / [под ред. А.П. Гуляева]. – М.: МАЭП; ИИК «Калита», 2000. – С. 27.

163. Туровцев В.И. Народный контроль / В.И. Туровцев. – М.: Знание, 1970. – С. 124 – 131.

164. Жуков В.Ф. Вневедомственный контроль и социалистическая собственность / В.Ф. Жуков, В.Б. Ястребов. – М., 1980. - С. 110 – 111.

165. Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде / Л.Г. Коняхин. – М.: Изд-во МГУ, 1982. – 198 с.

166. Семенов В.И. Правовые проблемы охраны труда в СССР: автореф дисс. на соиск.ученой степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / В.И. Семенов. – Минск, 1974. – 42 с.

167. Чиркин В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин // Гос-во и право. – 1993. – № 4. – С. 10 – 18.

168. Ильинский И.П. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах / И.П. Ильинский, Б.В. Щетинин // Сов. гос-во и право. – 1969. – № 9. – С. 40 – 44.

169. Грошевой Ю.М. Теоретические проблемы соотношения прокурорского надзора и ведомственного (вневедомственного) контроля (в системе АПК): учебн. пособие / Ю.М. Грошевой, Д.И. Пышнев. – К.: Юринком, 1992. – 275 с.

170. Гусаров В. Контролюючі органи і прокурорський нагляд / В. Гусаров, М. Руденко // Право України. – 1995. – № 1. – С. 17 – 19.

171. Красноокий О. Ще раз про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду / О. Красноокий // Право України. – 1998. – № 3. – С. 88 – 90.

172. Мінюков П. Співвідношення прокурорського нагляду і відомчого контролю при розслідуванні кримінальних справ / П. Мінюков, А. Мінюков // Право України. – 1999. – № 1. – С. 111 – 115.

173. Руденко М. Щодо усунення підміни прокурором інститутів контролю і нагляду в сфері управління / М. Руденко // Право України. – 1996. – № 9. – С. 58 – 62.

174. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничения компетенции и ответственности / М.С. Шалумов // Гос-во и право. – 1999. – № 1. – С. 79 – 85.

175. Попович Є.М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Є.М. Попович. – Х., 2003. – 192 с.

176. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: навч.-практ. посібн. / В.М. Гаращук. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. – 48 с.

177. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.