

**Київський національний торговельно-економічний  
університет**

**Н.В. Дараганова**

**УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ:  
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

*Монографія*

**Київ 2018**

**Розповсюдження і тиражування без офіційного дозволу КНТЕУ  
заборонено**

УДК 331.45(477)

Д 20

Автор Н.В. Дараганова, канд. юрид. наук, доц.

Рецензенти: Ю.П. Бурило, д-р юрид. наук, доцент, завідувач кафедри конституційного та адміністративного права Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана;

О.О. Долгий, д-р юрид. наук, професор, головний науковий співробітник відділу науково-методичного забезпечення організації роботи в органах прокуратури НДІ Національної академії прокуратури України;

О.В. Олійник, д-р юрид. наук, професор, професор кафедри загальноправових дисциплін Київського національного торговельно-економічного університету

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Київського національного торговельно-економічного університету  
(протокол № 13 від червня 2017 р.)*

**Дараганова Н.В.**

Д 20      **Управління охороною праці: правове забезпечення :**  
монографія / Н.В. Дараганова. – Київ : Київ. нац. торг. екон.  
ун-т, 2018. – 480 с.

ISBN 978-966-629-851-8

DOI: 10.31617/m.knute.2018-45

Системно і ґрунтовно вперше у вітчизняній адміністративно-правовій науці досліджено теоретичні та практичні питання правового забезпечення управління охороною праці. Виокремлено наукові положення правового регулювання адміністративного права, які можуть бути використані у законотворчій та нормотворчій діяльності, а також під час навчального процесу при викладанні юридичних дисциплін: «Адміністративне право і процес», «Трудове право» та неюридичних дисциплін: «Охорона праці», «Державне управління», «Публічне управління та адміністрування» тощо.

Призначено для фахівців у сфері охорони праці, науковців, юристів-практиків, викладачів, аспірантів, студентів юридичних та інших навчальних закладів.

УДК 331.45(477)

ISBN 978-966-629-851-8

© Дараганова Н.В., 2018

© Київський національний торговельно-  
економічний університет, 2018

# ЗМІСТ

<b>Вступ</b> .....	5
<b>Розділ 1. Теоретико-методологічні засади управління охороною праці</b> .....	10
1.1. Онтологія та методологія розгляду поняття «праця» у площині адміністративного права .....	10
1.2. Сутність охорони праці як категорії адміністративного права.....	26
1.3. Генезис управління охороною праці в Україні .....	43
<b>Розділ 2. Системні характеристики управління охороною праці</b> .....	73
2.1. Адміністративно-правова природа управління охороною праці.....	73
2.2. Диференціація адміністративних та трудових відносин у сфері управління охороною праці .....	91
2.3. Стан та ефективність управління охороною праці.....	104
2.4. Механізм адміністративно-правового регулювання управління охороною праці.....	116
<b>Розділ 3. Суб'єкти управління охороною праці</b> .....	134
3.1. Поняття та класифікація суб'єктів управління охороною праці.....	134
3.2. Суб'єкти публічного адміністрування охорони праці .....	147
3.3. Інспекція праці – ключовий суб'єкт у системі публічного адміністрування охорони праці.....	170
3.4. Суб'єкти громадського управління охороною праці.....	196

<b>Розділ 4. Адміністративно-правові засоби забезпечення управління охороною праці</b> .....	223
4.1. Сутність адміністративно-правових засобів забезпечення управління охороною праці .....	223
4.2. Дозвільна система як засіб забезпечення управління охороною праці.....	240
4.3. Контрольно-наглядова діяльність у сфері управління охороною праці.....	276
4.4. Юридична відповідальність за порушення законодавства про охорону праці .....	304
4.4.1. Засади юридичної відповідальності .....	304
4.4.2. Особливості адміністративної відповідальності.....	326
<b>Розділ 5. Перспективи розвитку системи управління охороною праці</b> .....	354
5.1. Структурне реформування суб'єктів управління охороною праці.....	354
5.2. Напрями удосконалення управління охороною праці.....	372
<b>ПІСЛЯМОВА</b> .....	396
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	399

## ВСТУП

Раціональність та ефективність управління працею загалом та охороною праці зокрема, вважаємо, є основою для стійкого зростання економіки України. При цьому саме держава як гарант конституційних прав і свобод зобов'язана забезпечити належну реалізацію прав і законних інтересів всіх громадян. Це стосується й такого конституційного права, як право на працю – тобто можливість заробляти собі на життя працею, яку громадянин вільно обирає або на яку вільно погоджується, так і право на належні, безпечні і здорові умови праці – тобто право на охорону праці.

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

У цих умовах доцільність поглибленого дослідження проблем правового забезпечення управління охороною праці в Україні визначається, у своїй основі, сучасними закономірностями розвитку української держави та потребою на доктринальному рівні визначити як наявні, так і ймовірні захисні механізми з боку держави, її органів та посадових осіб, а також і громадських інституцій, які допомогли б зменшити негативні наслідки дії відносно нових для України ринкових відносин у сфері охорони праці.

Слід при цьому зазначити, що здійснюваний на сьогодні перехід до ринкової економіки із задекларованими Конституцією України високими соціальними стандартами, зокрема й у сфері праці та охорони праці, відбувається у край складно та повільно, а чинне законодавство щодо цієї сфери містить значну кількість застарілих, багатозначних, суперечливих та неузгоджених між собою правових норм, що є порушенням вимоги системності юридичного законодавства. Така проблема свідчить про актуальність монографії.

Теоретико-методологічним базисом цього дослідження стали наукові праці з теорії держави і права таких вчених-юристів, як: С.С. Алексєєв, А.Б. Венгеров, М.С. Кельман, А.А. Козловський, С.А. Комаров, А.М. Колодій, В.В. Копєйчиков, С.А. Комаров, Ю. Кривицький, О.Г. Мурашин, С.Л. Лисенков, В.С. Нерсисянц, Н. М. Оніщенко, О. В. Петришин, П.М. Рабінович, Є.Б. Ручкін, О.Ф. Скакун, В.Д. Ткаченко, Н.М. Хома, Ю.С. Шемшученко, І.М. Шопіна та ін.

При цьому традиційно питання, пов'язані з категорією «охорона праці», в юриспруденції перебувають у сфері уваги представників галузі трудового права. Зокрема, у різні часи цим питанням приділяли увагу такі вчені з трудового права, як: ЛП. Амелічева, Н.Б. Болотіна, У.П. Бек, В.С. Венедиктов, Н.Г. Воропаєва, Н.Д. Гетьманцева, Г.С. Гончарова, О.Д. Зайкін, І.В. Зуб, Ю.Ю. Івчук, П.О. Ізуїта, М.І. Іншин, З.Я. Козак, І.Я. Кисельов, Р.З. Лівшиць, Л.І. Лазор, А.І. Лозовий, О.М. Обушенко, П.Д. Пилипенко, О.І. Процевський, В.І. Прокопенко, В.Г. Ротань, Б.С. Стичинський, О.В. Смирнов, О.І. Цепін, Г.І. Чанишева, В.І. Чудовський, І.І. Шамшина та ін.

Засадничими працями з галузі адміністративного права для цього дослідження стали наукові розвідки таких вчених-адміністративістів, як: Б.В. Авер'янов, С.М. Алфьоров, Д.Н. Бахрах, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Ю.П. Бурило, С.В. Ващенко, Н.В. Галіцина, В.М. Гаращук, Т.О. Гуржій, П.В. Діхтієвський, О.В. Дьяченко, О.О. Долгий, М.М. Долгополова, О.М. Єщук, Л.В. Коваль, І. Б. Ковтун, Є.Б. Кубко, В.К. Колпаков, Ю.М. Козлов, С.В. Кувакін, О.В. Кузьменко, А.П. Купін, Д.М. Лук'янець, Р. Мельник, А.В. Омельченко, І.Л. Олійник, О.В. Олійник, Ю.С. Педько, Н.Б. Писаренко, Ю.В. Пирожкова, Л.Л. Попов, Д.В. Приймаченко, А.М. Подоляка, І.Є. Руколайніна, С.Г. Стеценко, Ю.М. Старілов, Ф.Д. Фіночко, О.В. Харитонов, В.В. Цветков тощо.

Значний внесок у дослідженнях питань управління було зроблено такими вченими, працюючими у галузі державного управління, як: Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, К.В. Бондаренко, С.О. Гайдученко, Ю.Д. Древаль, Ю.В. Ковбасюк,

В.Я. Малиновський, В.М. Мартиненко Н.Р. Нижник, М.М. Новікова, В.П. Пилипишин, В.А. Скуратівський, Ю.П. Сурмін, С.І. Чернов та ін. Праці цих вчених послугували підґрунтям при з'ясуванні питань правової природи управління охороною праці в Україні, а також визначення системних характеристик цього управління.

Разом з тим, усвідомлюючи наукову значущість праць, зазначених вище науковців, доводиться констатувати, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці на сьогодні відсутнє комплексне дослідження правових питань управління охороною праці в Україні. Ця тематика у сфері дії адміністративного права поки що не досліджувалася – по ній практично відсутні наукові роботи з адміністративного права. В науці адміністративного права певні аспекти охорони праці висвітлювалися лише у двох ґрунтовних працях. Насамперед це дисертаційна робота 2002 р. О.В. Баклана «Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус у сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України) України», в якій науковець прослідкував еволюцію понять «контроль» і «нагляд» у сфері охорони праці, проаналізував ці поняття та охарактеризував заходи адміністративного примусу, що застосовуються в охороні праці [1], та дисертаційне дослідження А.А. Француза «Адміністративно-правове регулювання охорони праці» (2016 р.), в якому здійснена спроба розглянути питання адміністративно-правового регулювання у сфері охорони праці та визначити механізм цього регулювання [2].

Слід також зазначити, що нині в Україні стосовно охорони праці, у контексті звичайно її правового регулювання, намітилася певна тенденція висвітлювати лише окремі практичні питання, наприклад, питання атестації робочих місць, державного та громадського нагляду і контролю за дотриманням законодавства про охорону праці, сучасного стану та правового регулювання охорони праці в Україні тощо). Доводиться констатувати, що розробка більшості

питань, пов'язаних з категорією «охорона праці», найчастіше являє собою опис тих або інших практичних аспектів, пов'язаних з охороною праці, без заглиблення в суть самого поняття, тоді як, на нашу думку, доцільним є висвітлення не тільки практичних, але й теоретичних питань охорони праці, у тому числі й щодо визначення правової природи цієї категорії та її онтологічного змісту.

Таким чином, відсутність комплексних досліджень правових питань управління охороною праці в Україні вплинула як на обрання теми для цього наукового дослідження, так і на обґрунтування концептуальних підходів щодо вдосконалення правового забезпечення управління охороною праці в Україні, як і усвідомлення того, що концептуальна та радикальна зміна парадигми управління охороною праці в Україні сприятиме дійсній реалізації людиною її конституційного права на охорону праці, допоможе суб'єктам управління охороною праці ефективніше виконувати свої функції у сфері охорони праці та може позитивним чином вплинути на виробництво й економіку країни у цілому.

Отримані результати дослідження дозволять вибудувати цілісне розуміння правової природи управління охороною праці, а визначення системних характеристик управління охороною праці в Україні, чітке виокремлення суб'єктів державного управління охороною праці та суб'єктів публічного адміністрування охорони праці, визначення ролі та місця суб'єктів громадського управління у сфері охорони праці, установа системи адміністративно-правових засобів забезпечення управління охороною праці та визначення концептуальних напрямів удосконалення управління охороною праці в Україні мають не лише теоретичне, але й суто практичне значення.

У цьому монографічному дослідженні розглянуто поняття охорони праці з позиції адміністративного права та виокремлено ті питання управління охороною праці, що належать до сфери правового регулювання саме цієї галузі



права, на відміну від питань організації охорони праці на виробництві, що підпадають під сферу дії галузі трудового права.

Матеріали монографії можуть застосовуватися у навчальному процесі при викладанні як суто юридичних дисциплін, зокрема таких, як: «Адміністративне право і процес», «Трудове право», так і таких неюридичних дисциплін, як: «Охорона праці», «Державне управління», «Публічне управління та адміністрування» тощо.

Загалом це монографічне дослідження дало змогу розробити комплексний підхід до наукового розгляду проблем правового забезпечення управління охороною праці. Підхід, який демонструє адміністративно-правову природу управління охороною праці в Україні та обґрунтовує якісно новий погляд на охорону праці як правову категорію адміністративного права.

Автор висловлює щирі вдячність керівництву Київського національного торговельно-економічного університету за організацію належних умов для забезпечення можливості проведення цього наукового дослідження, а також співробітникам факультету міжнародної торгівлі та права і співробітникам кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Київського національного торговельно-економічного університету за слушні та доречні пропозиції при обговоренні рукопису цієї монографії.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ

### 1.1. Онтологія та методологія розгляду поняття «праця» у площині адміністративного права

Праця є основною умовою існування не лише самої людини, але й суспільства в цілому, – ця теза стала вже аксіоматичною. Людина, протягом всіх етапів свого існування та розвитку, незалежно від наших уявлень про те, чи створена вона Богом, чи має космічне походження, чи є результатом еволюції живих організмів та виділення із світу тварин, весь час працювала.

*Homo habilis* – людина уміла, яку нині вважають найвірогіднішим предком всіх пізніших представників роду *Homo*, першою почала регулярно виготовляти кам'яні знаряддя праці [3]. І вивчаючи еволюцію знарядь праці, вчені відтворюють більш-менш адекватну історію розвитку людини, яка постає насамперед як трудова історія людини, а висновок про трудовий характер життєдіяльності людини не може бути підданий будь-якому сумніву [4, с. 117].

Нині ми спостерігаємо актуалізацію проблем, пов'язаних з працею загалом та реалізацією конституційного права на працю зокрема. При цьому традиційно питання, пов'язані з категорією «праця», в юриспруденції перебувають у сфері уваги представників галузі трудового права. У цьому підрозділі розглянуто категорію «праця» з точки зору адміністративного права та окреслено коло основних напрямів, пов'язаних зі сферою праці, і регулювання яких, на наш погляд, має здійснюватися в межах правового регулювання адміністративного права та за допомогою засобів саме цієї галузі права.

Розглядаючи сутність категорії «праця», насамперед зазначимо, що у філософському розумінні цю категорію визначають насамперед як цілеспрямовану діяльність людей, у ході якої вони перетворюють та пристосовують предмети

природи для задоволення своїх потреб [5, с. 43–44], праця – це процес, що здійснюється людиною і де людина своєю власною діяльністю опосередковує, регулює і контролює обмін речей між собою і природою [6, с. 490–491], це процес обміну речовин між людиною і природою [7, с. 288]. За висловом Є. А. Подольської, людська праця в справжньому розумінні цього слова являє собою цілеспрямовану діяльність, внаслідок чого створюється предмет, який вже був до цього в уявленні людини, тобто ідеально. Людська праця відрізняється від діяльності навіть найбільш розвинених тварин тим, що: по-перше, вона являє собою активний вплив людини на природу, а не просте пристосування до неї, яке характерне для тварин; по-друге, вона передбачає системне використання і, найголовніше, виробництво знарядь праці; по-третє, праця означає цілеспрямовану свідому діяльність людини; по-четверте, вона із самого початку має суспільний характер і немислима поза суспільством, вона передує суспільству і людській діяльності, утворюючи їхню всезагальну й необхідну передумову [8, с. 639].

Отже, працю ми розглядаємо, як цілеспрямовану діяльність, що притаманна людині і в результаті якої людина для задоволення власних потреб перетворює та пристосовує предмети природи. А все, що є в суспільстві, як і саме суспільство в цілому, є результатом людської праці.

Відштовхуючись від таких відправних позицій, водночас слід брати до уваги й те, що праця є не лише беззаперечною умовою існування людей та суспільства загалом, вона, за словами І.Ф. Надольного, є вічною природною необхідністю людини. Без праці, продовжує вказаний науковець, обмін речей між людиною і природою стає неможливим, неможливе стає й саме людське життя. Процес виробництва, незалежно від різних суспільних форм, має бути безперервним, бо як суспільство не може існувати без споживання, так суспільство не може й не виробляти продукцію. Задоволення потреб стає основою для наступної нової потреби, нових дій

для її задоволення – тобто відбувається не одноразовий акт задоволення певних потреб, а взаємозумовлений нескінчений історичний процес зростання все більш складних потреб. Відповідно, дії для задоволення цих потреб поступово ускладнюються, вимагаючи все більш удосконалених знарядь праці. При цьому процес задоволення потреб людини не обмежується лише виробництвом матеріальних благ – виробляючи ці блага та вдосконалюючи засоби задоволення своїх потреб, люди тим самим створюють сферу свого буття, розвиваючи і відтворюючи самих себе. Таким чином, трудова діяльність у суспільстві, суспільне виробництво являє собою не що інше як постійний безперервний процес руху людей, у ході якого людина оновлюється тією ж мірою, якою вона оновлює, розвиває та вдосконалює оточуючий її світ [9, с. 461–462].

До зазначеного додамо, що, з погляду психології, психіка людини проявляється та формується лише в діяльності, а розвиток особистості й здібностей людини відбувається не в будь-якій активності, але в діяльності, нормально напруженої за рахунок ініціативи та мотивів [10, с. 23–24], що насамперед притаманне саме трудовій діяльності та є свідченням того, що саме завдяки праці людина й просунулася шляхом свого природного розвитку.

Багатозначність ролі праці в житті людини та всього суспільства відображує і багатогранність та багатозначність самого слова «праця». Так, фахівці Інституту мовознавства Національної академії наук України подають шість значень слова «праця»: 1) це діяльність людини; сукупність цілеспрямованих дій, що потребують фізичної або розумової енергії і мають своїм призначенням створення матеріальних та духовних цінностей; труд; 2) це трудовий процес певного фахівця; 3) це певний вид оплачуваної трудової діяльності; 4) це робота, служба за наймом як засіб існування, джерело заробітку; 5) це зусилля, напруження; це матеріалізований результат якоїсь роботи, діяльності; 6) це робота, функціонування машин і механізмів; напружена праця мотора

[11, с. 522]. Аналогічне значення слова «праця» подано і в Великому тлумачному словнику сучасної української мови [12, с. 919], і в Новому тлумачному словнику української мови [13, с. 866–867].

При цьому лінгвістичний аналіз слова «праця» доводить наявність у нього досить значного синонімічного ряду, до якого відносяться такі слова, як: «діяльність» – застосування своєї праці до чого-небудь // праця, дії людей у якій-небудь галузі; функціонування, діяння органів живого організму // робота, функціонування якоїсь організації, установи, машини і т. ін.; виявлення сили, енергії чого-небудь; «труд» – наполеглива, старанна праця людини; сила, енергія, витрачені на якусь роботу; праця, що вимагає великої затрати фізичної або розумової енергії; наслідок діяльності, праці; твір, витвір); «робота» – дія за значенням робити; чиєсь виконання чого-небудь, чийсь труд; та чи інша діяльність щодо виготовлення, створення, обробки чого-небудь; коло занять, обов'язків, те, чим зайнятий хто-небудь; справа, діло; праця, заняття, служба на якому-небудь підприємстві, в якійсь установі як засіб існування, джерело заробітку тощо; «діло» – робота, заняття людини, пов'язані з розумовим і фізичним напруженням // наслідки цієї діяльності; те, що безпосередньо стосується кого-небудь, входить у чиєсь завдання; справа; ділова потреба // відношення, причетність тощо; «справа» – робота, заняття людини, пов'язані з розумовим або фізичним напруженням; те, що робить людина, чим займається; діло, праця // робота, заняття, пов'язані з виробництвом, службою, громадськими обов'язками; спеціальність, професія, коло занять, певна галузь знань або навичок [14] тощо (служба, діяння, творіння і т.д.). Цей значний за обсягом і наповненням синонімічний ряд відображує, на нашу думку, особливості та значення праці у суспільстві, її багатоаспектність та багатофункціональність як суспільного явища.

Значення та вагу праці у нашому житті відображує і той факт, що питання, пов'язані з такою категорією, як «праця», на сьогодні є предметом розгляду багатьох наук – філософії,

мовознавства, історії, медицини, психології, соціології, економіки, ергономіки, педагогіки, конфліктології тощо, у тому числі й права. Проблеми правового регулювання праці, під різним кутом зору і за допомогою різних правових засобів, розглядають та розв'язують фахівці з конституційного, цивільного, трудового, міжнародного, кримінального, адміністративного та інших галузей права. Разом з тим зазначимо, що хоча сама праця й була невід'ємною основою життя з незапам'ятних часів, проте її правове регулювання, на наш погляд, виникло порівняно недавно, і пов'язано це було з розвитком капіталістичного способу виробництва [15, с. 8–16].

При розгляді питань, пов'язаних з працею як категорією адміністративного права, насамперед відмітимо, що в юриспруденції в основу визначення терміну «праця», вважаємо, покладено філософське розуміння цього поняття – те, що «праця» є цілеспрямованою діяльністю людини, що потребує фізичної або розумової енергії та орієнтована на створення матеріальних і духовних цінностей [16, с. 57].

До цього ж додамо, що незважаючи на те, що слово «праця» має значний синонімічний ряд, у національному законодавстві для визначення цілеспрямованої діяльності людини, що потребує фізичної або розумової енергії і має своїм призначенням створення матеріальних та духовних цінностей, в основному застосовують саме термін «праця», наприклад, в Конституції України [17] (статті 24, 43, 92, 116); в Кодексі законів про працю України (далі – КЗпП) [18]; в Господарському кодексі України [19] (стаття 19); в Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [20] (стаття 21) тощо.

Досліджуючи зміст категорії «праця», слід також вказати на те, що останнім часом, на наш погляд, спостерігається процес все більшої актуалізації питань правового регулювання праці. Це пов'язано з різними факторами. Так, політико-правові та соціально-економічні реформи в незалежній Україні, що сприяли лібералізації економіки, її переходу від планової до ринкової, запровадженню різних форм власності,

ліквідації системи централізованого планування й управління та стали причиною втрати державою своєї домінуючої ролі на ринку праці, мали й так званий «зворотній бік медалі» – Україна стикнулася з такими заперечливими явищами, як безробіття, інфляція, заборгованість із заробітної плати, несвоєчасна виплата поточної зарплати, низький рівень заробітної плати, посилення майнової нерівності та ін. Реаліями сучасної України стали масові конфлікти в трудовій сфері, страйки та інші акції протесту найманих працівників [21, с. 42].

У той же час, як відзначив І.Я. Кисельов, розвинута ринкова економіка, що існує в західних країнах, є більш-менш соціально орієнтованою – будь-яка західна країна має соціальну інфраструктуру з нормативних, юридично обов'язкових постанов, що регулюють різні сторони суспільного та виробничого життя для того, щоб або цілком нейтралізувати або пом'якшити негативні для працюючого населення та, у кінцевому рахунку, небезпечні для всього суспільства наслідки дії стихійних ринкових сил, зокрема на ринку праці. Створені в ході тривалого історичного розвитку соціальні амортизатори «облагородили» капіталістичний ринок та сприяли формуванню західної цивілізації, яка характеризується відносно високим рівнем якості життя та соціальною захищеністю трудящих. Численні юридичні акти стали інструментом суспільного контролю над стихією ринку, над прерогативами власників (підприємців), які раніше не були підпорядкованими жодним обмеженням, соціальному контролю і регулюванню [22, с. 7].

Приєднуючись до цієї тези, вважаємо, що одним із пріоритетних завдань сучасної української держави є створення системи різних заходів як економічного, соціального, так і юридичного характеру, які реально допомогли б якщо не цілком нейтралізувати, то принаймні хоча би зменшити негативні для населення та небезпечні для всього суспільства наслідки дії нових для України ринкових відносин, передусім на ринку праці, враховуючи те, що праця є беззаперечною умовою існування людей та суспільства, і, як уже зазначалось, є вічною постійною природною необхідністю людства.

Відмітимо, що право на працю закріплено на конституційному рівні багатьох держав, наприклад таких, як: Греція, Італія, Іспанія, Люксембург, Португалія, Фінляндія, Франція, Японія та ін. І науковці звертають увагу на те, що найбільш повну регламентацію право на працю одержало в конституціях Італії (1947 р.), Іспанії (1978 р.), Португалії (1976 р.), Франції (1958 р.) [23].

Право на працю закріплено й в статті 43 Конституції України, згідно з положеннями якої кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава ж зобов'язується створити умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності та реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Поряд з цим, враховуючи наявність системного характеру конституційних норм, їх взаємозв'язок та взаємозалежність, слід відзначити наявність й інших норм цього акту, які безпосередньо пов'язані з наданням громадянам права на працю. Так, в Конституції України встановлено: право на підприємницьку діяльність, не заборонену законом (стаття 42); право на належні, безпечні та здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом (стаття 43); право працюючих на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (стаття 44); право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48) тощо.

Крім цього, логічно взаємопов'язаними з зазначеними вище конституційними нормами є й інші норми, в яких хоча безпосередньо й не згадується про право кожного громадянина на працю, проте без наявності яких це право, як і право на належні, безпечні та здорові умови праці, не може бути посправжньому реалізовано. Прикладом цього взаємозв'язку є норми Конституції України, згідно яких: права і свободи



людини і громадянина захищаються судом і кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (стаття 55); кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (стаття 56); кожному гарантується право знати свої права і обов'язки, а закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, при цьому закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними (стаття 57); закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи і ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення (стаття 58); ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази, а за віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність (стаття 60) тощо. Звичайно, без наявності цих положень навряд чи можна було б розраховувати на дійсну реалізацію конституційного права на працю.

При цьому, якщо за радянських часів право на працю та його реалізація асоціювалася в основному з галуззю трудового права, то нині ситуація змінилася – громадянин може реалізувати своє право на працю як шляхом укладення трудового договору, такі і працюючи на умовах цивільного договору, або працюючи як підприємець-фізична особа. Тобто право на працю сьогодні поширюється на всі форми праці, які регулюються не лише трудовим правом, але й цивільним, господарським, адміністративним. Справді, Європейська соціальна хартія проголошує, що «кожний повинен мати

можливість заробляти собі на життя шляхом вільного вибору професії та занять» (стаття 1) – тобто право на працю може бути реалізовано й поза межами трудових відносин, а в іншому випадку це було б обмеженням принципу свободи праці [24, с. 184]. І так само, як і норма цього міжнародного акту, Конституція України не обмежує громадян у їх реалізації свого права на працю винятково у формі трудових відносин.

Тому підкреслимо, що у вирішенні завдання щодо створення надійного механізму адміністративно-правового характеру, спрямованого на нейтралізацію та зменшення негативних для населення та небезпечних для всього суспільства наслідків дії нових для України ринкових відносин, передусім на ринку праці, особливе місце належить адміністративному праву, роль якого у наш час стрімко та суттєво змінюється. І дійсно, нині важко навіть уявити собі ту сферу або той об'єкт, який би не зазнав регулюючого впливу дії норм адміністративного права [25, с. 34], – зазначене, на наш погляд, цілком стосується й такої сфери правового регулювання, як праця.

Нові реалії нашого життя, нові економічні умови призводять до того, що сфера правового впливу адміністративного права має стійку тенденцію до розширення. Як зазначив Ю.М. Старилів, розвиток адміністративно-правової науки протягом останніх декількох років ознаменовано появою особистісного аспекту в дослідженні багатьох її проблем. На перший план виходять проблеми захисту прав і свобод особи, дотримання її інтересів при здійсненні виконавчої влади (державного управління), створення ефективних засобів захисту проти порушення органами публічної влади та їх посадових осіб прав особистості, розробки адміністративного законодавства, що враховує відповідні міжнародно-правові документи [26, с. 242]. Отже, зміни в адміністративному праві мають стосуватися насамперед розробки та впровадження нових ефективних правових засобів та методів впливу, спрямованих на реалізацію прав особи, у тому числі і на реалізацію права особи на працю.

Відзначимо, що в основу поняття категорії «праця» в адміністративному праві, вважаємо, покладено її

філософське розуміння – це цілеспрямована діяльність людини, яка потребує фізичної або розумової енергії та яка орієнтована на створення матеріальних і духовних цінностей.

Та розглядаючи поняття категорії «праця» в адміністративному праві, слід одразу наголосити про наявність головного завдання, що одночасно є й найсуттєвішою проблемою, що постає при цьому перед вченими-адміністративістами, а саме: розгляд питань, пов'язаних з категорією «праця», має здійснюватися лише в межах галузі адміністративного права, з чітким окресленням предмету дослідження та за допомогою системи відповідних до методології науки адміністративного права прийомів, засобів та способів. Отже, серед питань, пов'язаних з категорією «праця», в адміністративному праві слід розглядати лише ті, що підпадають під дію норм правового регулювання галузі адміністративного права, не перебираючи на себе питання, що входять до предмету правового регулювання інших галузей права, особливо трудового права, як це іноді, вважаємо, здійснюють деякі науковці, досліджуючи питання, наприклад, адміністративно-правового регулювання трудових відносин в Україні [27]. Погоджуємося, що незважаючи на визначеність кожної з галузей права, між ними немає твердих меж. Часом вони регламентують одні й ті самі суспільні відносини, тобто нерідко виникають змішані області, утворюються прикордонні предмети правового регулювання [28], але навряд чи це може стосуватися всіх трудових (адміністративних, фінансових, господарських тощо) відносин.

І слід враховувати, що, як відзначив Т. О. Гуржій, саме засобами адміністративного права й забезпечується безпечне функціонування широкого спектру відносин у найрізноманітніших галузях та сферах суспільного життя. При цьому перелік загроз, які ліквідуються (мінімізуються, нейтралізуються) шляхом адміністративно-правової охорони є надзвичайно розмаїтим. А завдяки своєму універсальному інструментарію та багатоцільовому спрямуванню за допомогою адміністративно-правової охорони і відбувається убезпечення суспільних відносин від

величезної кількості деструктивних чинників – приміром, заходи адміністративного контролю сприяють виявленню службових і господарських деліктів, адміністративний нагляд є дієвим інструментом профілактики рецидивної злочинності, а заходи адміністративної відповідальності поряд з виконанням репресивної функції відіграють провідну роль у попередженні правопорушень [29, с. 14].

У зв'язку з цим вважаємо методологічно суттєвим виокремити коло тих основних напрямів, пов'язаних зі сферою правового регулювання праці, розгляд яких нині має здійснюватися, на наш погляд, у межах такої галузі права, як адміністративне право [30, с. 25–26].

Так, насамперед до цього кола, вважаємо, належать питання, пов'язані зі службово-трудою діяльністю осіб, які перебувають на державній (публічній) службі [31, с. 79–84]. Розуміємо, що означений напрям є доволі дискусійним, а питання, пов'язані з працею (службою) цих осіб традиційно перебувають у сфері уваги як представників трудового права, так і вчених-адміністративістів. Думки цих науковців розділилися діаметрально протилежно. При цьому наводяться серйозні аргументи на користь тієї або іншої позиції.

Типовими прикладом цих діаметрально протилежних поглядів є позиція М.О. Прилуцької – представниці трудового права, та Р. Мельника – вченого-адміністративіста.

Зокрема, М.О. Прилуцька, проаналізувавши поняття «державний службовець» крізь призму історико-правового аспекту, прийшла до висновку про те, що правовий статус державних службовців визначається як статус особливої категорії працівників, на яких розповсюджується дія КЗпП України за винятками, встановленими Законом України «Про державну службу» та іншим спеціальним законодавством. Тобто, правове регулювання професійної діяльності державних службовців здійснюється за загальними положеннями трудового законодавства, але з певними особливостями. При цьому відносини, що виникають у державних службовців у зв'язку зі здійсненням ними повноважень на державній

посаді, мають розглядатися як трудові відносини. І лише діяльність державних органів, на яких безпосередньо здійснюються трудова діяльність державних службовців, належить до сфери дії конституційної та адміністративної галузей права [32, с. 301].

Натомість Р. Мельник при розгляді системи адміністративного права зауважує, що в СРСР інститут державної служби фактично був виведений за межі публічного права взагалі та адміністративного права зокрема, а правовий статус державних службовців майже нічим не відрізнявся від правового статусу інших осіб. Зазначене призвело до того, що інститут державної служби почав вивчатися радянськими вченими в межах досліджень з трудового права. Таке ставлення до інституту державної служби подекуди продовжує існувати і в наші дні, незважаючи на те, що у всіх європейських країнах цей інститут вже давно набув статусу самостійної галузі публічного права [33, с. 105].

Отже, по суті полеміка щодо того, до якої галузі права належать норми, що регулюють службово-трудова відносини у сфері державної (публічної) служби, є проявом тенденції щодо переділу сфер впливу між базовими галузями права. Вона періодично виникає та має давню історію, а гострота проблеми полягає в тому, щоб визначити межі закінчення сфери дії трудового права та початку сфери дії адміністративного, за допомогою якого найчастіше регулюється специфіка статусу службовців. У вирішенні цієї проблеми в трудовиків та адміністративістів різні позиції [34, с. 150–151].

На наш же погляд, найбільш доречною нині видається точка зору, висловлена В.М. Лебедевим та В.Г. Мельниковою. Ці науковці, розглядаючи питання суб'єктів трудового права і аналізуючи поняття «працівник, який перебуває на державній службі», прийшли до висновку про те, що державний службовець не може не бути суб'єктом адміністративного права, і одним з можливих шляхів вирішення проблеми розмежування трудового та адміністративного статусу цієї особи є визнання того факту, що особа є суб'єктом трудового

права тією мірою, якою на цю особу поширюються норми трудового права і вона персоніфікує собою працівника, в усьому ж іншому цей суб'єкт є суб'єктом адміністративного права [35, с. 182–183].

Наступним напрямом, пов'язаним зі сферою праці, розгляд якого вважаємо, має здійснюватися у межах галузі адміністративного права, є напрям, пов'язаний з питаннями адміністративно-правового регулювання зайнятості, трудової міграції та внутрішнього переміщення.

Структурні зрушення, що відбуваються на сучасному етапі розвитку національної економіки, призводять до суттєвих негативних змін на ринку праці, зокрема до значних обсягів і рівня безробіття економічно активного населення і, як наслідок, до неефективного використання робочої сили [36, с. 3]. Проте не можемо погодитися з точкою зору тих вчених-економістів, які вважають, що державне втручання в регулювання ринку праці повинно бути мінімальним і ця мінімізація впливу державного регулювання має бути головним принципом узгодження механізмів державного регулювання і саморегулювання з тим, щоб класичним регуляторам ринкової економіки на ринку праці (ціна робочої сили, попит, пропозиція робочої сили) найменш завадити виконувати функції саморегулювання. Дійсно, основна мета дій держави на ринку праці – це досягнення теоретично можливої максимальної зайнятості населення з одночасним підвищенням рівня і якості життя всього суспільства і процес узгодження дій механізмів державного регулювання й саморегулювання на ринку праці потребує його розвитку в певному довгостроковому періоді [37, с. 7–8.]. Проте втручання в регулювання ринку праці, на наш погляд, повинно бути не мінімальним, а обґрунтованим зазначеною вище метою.

Напрямок адміністративно-правового регулювання зайнятості, трудової міграції та внутрішнього переміщення особливо актуальним є сьогодні, коли вкрай необхідним є забезпечення роботою значної кількості внутрішньо переміщених осіб. Так, у 2014 р., порівняно з 2013 р. кількість зайнятого

населення скоротилася на 1 млн. 200 тис. осіб, що, на думку міністра соціальної політики України Павла Розенка [38], є прямим наслідком агресії Росії та викликаного нею зниження економічної активності. Лише у Донецькій області, за експертними оцінками, втрачено 800 тис. робочих місць. Втративши роботу та опинившись в епіцентрі бойових дій, 1 млн 345 тис. українців були змушені покинути свої домівки. Це найбільше внутрішнє переміщення громадян за всю історію незалежної України призвело до зростання напруги в питанні зайнятості і в тих регіонах нашої держави, які перебувають поза зоною антитерористичної операції.

Роль адміністративного права якраз і полягає в тому, щоб запропонувати свої важелі, спрямовані на корегування ситуації на ринку праці, зменшення безробіття, зокрема й серед вимушено переселених осіб. І в цьому плані доцільно застосовувати як традиційні суто адміністративні управлінські засоби: контроль та нагляд у сфері зайнятості, трудової міграції та внутрішнього переміщення; організація роботи штабів з питань, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції та координація спільних дій з вирішення питань зайнятості цих осіб тощо, так й економічні засоби – встановлення певних преференцій для роботодавців, що створюють нові робочі місця; компенсація роботодавцю витрат єдиного внеску; стимулювання роботодавців, які забезпечують реалізацію прав інвалідів на працю; звернення до роботодавців з пропозицією проведення ярмарок-вакансій; пропаганда серед роботодавців працевлаштування вимушено переселених осіб; професійне навчання осіб (підготовка, перепідготовка або підвищення кваліфікації) за направленням служби зайнятості тощо.

Черговим напрямом, пов'язаним зі сферою праці, розгляд якого має здійснюватися у межах галузі адміністративного права є, на нашу думку, напрям, пов'язаний з управлінням охороною праці в Україні. До обґрунтування актуальності дослідження цього напрямку, яке подано у вступі,

додамо наступне – вже беззаперечним для України стає твердження про те, що відзнакою сучасного етапу розвитку нашої держави є загострення проблем, пов'язаних з безпекою діяльності людини та охороною праці [39, с. 176–177]. Занепокоєння викликає високий рівень виробничого травматизму та професійних захворювань, що є одним із основних показників стану охорони праці. Так, згідно даних Державної служби з питань праці (Держпраці) у 2016 р. на виробництві було травмовано 4428 осіб (що на 168 осіб більше ніж у 2015 р.), із них 400 осіб – травмовані смертельно (що на 25 осіб більше ніж у 2015 р.) [40].

При цьому, на наш погляд, методологічно помилковим є те, що більшість питань, пов'язаних з охороною праці, науковці-юристи намагаються розв'язати в межах трудового права, засобами та методами лише цієї галузі права. У цьому монографічному дослідженні здійснена спроба довести хибність такого стану речей та визначити роль адміністративного права як галузі, за допомогою специфічних засобів, способів, прийомів якої можна врегулювати вагомий обсяг питань, пов'язаних з охороною праці в Україні.

Також у межах адміністративного права, вважаємо, доцільно розглядати й питання, спрямовані на забезпечення взаємодії суб'єктів у системі соціального партнерства; питання адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства про працю; питання адміністративно-правового регулювання діяльності органів державної виконавчої влади, що здійснюють реалізацію політики держави у сфері праці тощо.

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що:

✦ в основу поняття категорії «праця» в адміністративному праві покладено філософське її розумінні, те, що «праця» – це цілеспрямована діяльність людини, яка потребує фізичної або розумової енергії та яка орієнтована на створення матеріальних і духовних цінностей. Праця була і лишається важливим фактором формування і розвитку людини і саме в процесі праці людина видозмінює і пристосовує предмети природи для задоволення як особистих, так і суспільних потреб;



✦ нові реалії нашого життя, нові економічні умови призводять до того, що сфера правового впливу адміністративного права має стійку тенденцію до розширення – розвиток адміністративно-правової науки протягом останніх декількох років ознаменовано появою особистісного аспекту в дослідженні багатьох її проблем. На перший план виходять проблеми захисту прав і свобод особи, дотримання її інтересів при здійсненні виконавчої влади (державного управління), створення ефективних засобів захисту проти порушення органами публічної влади та їх посадових осіб прав особистості, розробки адміністративного законодавства, що враховує відповідні міжнародно-правові документи;

✦ останнім часом спостерігається процес все більшої актуалізації правових питань, пов'язаних із категорією «праця», у вирішенні питань бере участь національна галузь адміністративного права;

✦ до кола основних напрямів, пов'язаних зі сферою правового регулювання праці і вирішення яких, на наш погляд, має здійснюватися у межах галузі адміністративного права, нині належать такі, як: службово-трудова діяльність осіб, які перебувають на державній (публічній) службі; адміністративно-правове регулювання зайнятості, трудової міграції та внутрішнього переміщення; управління охороною праці; забезпечення взаємодії суб'єктів у системі соціального партнерства; адміністративна відповідальність за порушення вимог законодавства про працю; адміністративно-правове регулювання діяльності органів державної виконавчої влади, що здійснюють реалізацію політики держави у сфері праці тощо;

✦ управління охороною праці є одним з основних напрямів зі сфери правового регулювання праці, вирішення якого має здійснюватися у межах галузі адміністративного права.

## 1.2. Сутність охорони праці як категорії адміністративного права

Для з'ясування сутності засад публічного управління у сфері охорони праці в Україні доречним видається насамперед охарактеризувати саме поняття «охорона праці» і проаналізувати питання онтології та методології розгляду поняття охорони праці як категорії адміністративного права.

І спочатку, на наш погляд, слід вказати, що нині в Україні щодо охорони праці, у контексті звичайно її правового регулювання, намітилася певна тенденція висвітлювати лише окремі практичні питання, наприклад, правові питання атестації робочих місць [41, с. 36–39], державного та громадського нагляду і контролю за дотриманням законодавства про охорону праці [42, с. 99–105], сучасного стану і правового регулювання охорони праці в Україні [43, с. 485–497], особливості правового регулювання охорони праці на ювелірних підприємствах [44, с. 53–60] тощо). Доводиться констатувати, що розробка більшості питань, пов'язаних з категорією «охорона праці» найчастіше представляє собою опис тих або інших практичних аспектів, пов'язаних з охороною праці, без заглиблення в суть самого поняття, тоді як, на нашу думку, доцільним є висвітлення не тільки практичних, але й теоретичних питань охорони праці, у тому числі й щодо визначення правової природи цієї категорії та її онтологічного змісту, з'ясуванні сутності охорони праці як категорії адміністративного права.

До зазначеного додамо, що дослідження поняття охорони праці має враховувати й вимоги формальної логіки, згідно з якими поняттям є форма мислення, що відображає предмети і явища в їх істотних ознаках, на відміну від терміна, який завжди чітко позначає певне поняття та характеризується однозначністю, у всякому разі, в межах певної науки або групи наук [45].

Беручи до уваги вказане вище, зазначимо, що сьогодні в Україні вченими висловлюється теза про багатоаспектність поняття «охорона праці», який сприймається водночас як

соціальне, економічне та правове явище [46, с. 388], виключно важливе для забезпечення гармонійного розвитку кожного індивідуума, процвітання суспільства і держави [47, с. 53]. Соціальне значення охорони праці, як зазначила Ю.Ю. Івчук, полягає в тому, що вона сприяє зміцненню (збереженню) здоров'я працівників від шкідливих і небезпечних виробничих факторів; економічне значення реалізується в зростанні продуктивності праці, підйомі економіки та збільшенні виробництва; тоді як правове значення охорони праці полягає в правовому регулюванні роботи з урахуванням важкості умов праці, фізіологічних особливостей жіночого організму, організму неповнолітніх і стану працездатності інвалідів тощо [48, с. 138–139]. У цілому погоджуючись з наведеним, додамо, що феномен поняття «охорони праці» полягає ще й у тому, що охорона праці саме завдяки своїй багатогранності та багатовекторності сьогодні постає як об'єкт дослідження різних галузей наук – юридичних, економічних, технічних, медичних, біологічних, державного управління тощо.

У рамках цього дослідження, розглядаючи поняття охорони праці як правової категорії, зазначимо, що аналіз наукових джерел дозволяє зробити припущення про те, що більшість науковців розглядають багатоаспектність охорони праці в основному в контексті галузі трудового права та через призму цієї галузі права.

Зокрема, у трудовому праві є вже доволі усталеним розгляд охорони праці у широкому та вузькому розумінні.

Так, ще у 1978 р. В.С. Андрєєв стверджував, що законодавство, яке встановлює правила поведінки у зв'язку з процесом трудової діяльності людей у суспільному виробництві, називається законодавством про охорону праці або охороною праці в широкому змісті [49, с. 119–120]. На думку С.А. Голощапова, під охороною праці у широкому сенсі варто розуміти сукупність організаційних, соціально-економічних, технічних, санітарно-гігієнічних і правових заходів, які зобов'язані проводити всі державні органи, підприємства, установи, організації з метою забезпечення та сприяння реалізації права трудящих на безпечні й здорові умови праці, незалежно від

видів правовідносин, у яких здійснюються ці заходи (трудові, цивільні, адміністративні тощо) [50, с. 203–204]. Таким чином під охороною праці в широкому сенсі вказані науковці розуміють весь комплекс правових форм, у яких забезпечується охорона праці та здоров'я працівників. А що ж обов'язку дотримання таких норм, то він є змістом не лише норм трудового права, але й адміністративного, цивільного та інших галузей права. А.Р. Мацюк та З.К. Симорот відзначали, що всі норми трудового законодавства у певному сенсі спрямовані на охорону праці працівників. Проте, у вузькому, безпосередньому розумінні законодавство з охорони праці складається з: а) норм та правил з техніки безпеки; б) норм з виробної санітарії; в) норм, що регулюють питання нагляду та контролю за дотриманням техніки безпеки та виробничої санітарії та норм, що встановлюють відповідальність за порушення у галузі охорони праці [51, с. 210].

Сучасні науковці з трудового права також розглядають поняття охорони праці з позиції широкого та вузького її розуміння.

Зокрема, В.І. Прокопенко наголошує, що термін «охорона праці» вживається в двох значеннях: в широкому його розумінні та в більш вузькому, спеціальному розумінні. При вживанні терміна «охорона праці» відповідно до його етимологічного значення, тобто в широкому розумінні, до його поняття відносять ті гарантії для працівників, що передбачають усі норми трудового законодавства [52, с. 360]. Більше того, немає жодного інституту трудового права, норми якого не були б спрямовані на охорону праці найманих працівників та збереження життя й здоров'я працюючих осіб. Таким чином, у широкому розумінні охорону праці можна розглядати як поняття, що уособлює собою все трудове право, весь масив його норм, всі його інститути, воно є синонімом трудового права, сутністю цієї галузі права.

Вузьке ж розуміння поняття охорони праці являє собою одну з правових форм забезпечення охорони здоров'я – форму трудового права, під якою варто розуміти сукупність

правил і норм, що встановлюють систему технічних, санітарно-гігієнічних, організаційних й інших заходів, безпосередньо спрямованих на створення безпечних і здорових умов праці для робітників та службовців, забезпечення яких покладено на адміністрацію підприємств, установ і організацій [53, с. 204–205]. Тобто у вузькому розумінні охорона праці є одним з інститутів трудового права.

Для прикладу, з погляду П.О. Ізуїти, охорона праці як інститут трудового права представлена сукупністю правових норм, що регулюють відносини по забезпеченню безпечних та здорових умов праці, а також спеціальних умов праці жінок, неповнолітніх, інвалідів та осіб, які працюють на роботах зі шкідливими, важкими і небезпечними умовами праці. Право на охорону праці є складовим елементом трудових прав людини і поширюється на всіх без виключення осіб, які працюють на підприємствах, установах, організаціях України [54, с. 13]. Подібна позиція й В.О. Чорнобровки, яка вважає, що під поняттям «охорона праці» розуміють широку систему соціальних та правових норм, заходів та засобів, що спрямовані насамперед на захист прав та інтересів трудящих, збереження трудових ресурсів працюючих. Охорона праці має за мету убезпечити здоров'я працівників від виробничого впливу негативних факторів і небезпеки та забезпечити їм здорові умови праці [55, с. 145].

Крім того, визначаючи, що охорона праці є одним з інститутів трудового права, деякі науковці-трудовики додають для визначення цього інституту ще й такі епітети, як «визначальний», «основний», «центральний» тощо. Наприклад, О. Мірошніченко зазначає, що інститут охорони праці є одним із визначальних інститутів трудового права [56, с. 81]. Б.С. Стичинський, І.В. Зуб, В.Г. Ротань стверджують, що охорона праці – це один з центральних інститутів трудового права. Він має виключне практичне значення. Недодержання вимог охорони праці створює небезпеку для здоров'я і життя працівників. У свою чергу, й ті, кого законо-

давець називає власником або уповноваженим ним органом, несуть сувору, в тому числі і кримінальну відповідальність за порушення правил охорони праці [57, с. 654].

Позиція щодо наявності у трудовому праві такого інституту, як охорона праці, була сформована ще на початку утворення галузі трудового права і навряд чи сьогодні у когось є сумніви чи спростування з приводу цього. Отже, у вузькому розуміння охорона праці є інститутом трудового права, – сукупністю правових норм, які регулюють відносини щодо забезпечення безпечних і здорових умов праці, норм, спрямованих насамперед на збереження життя та здоров'я працівників.

Відзначимо, що аналогічно цьому вузькому значенню, термін «охорона праці» вживається і в нині діючому національному законодавстві. Так, відповідно до статті 1 Закону України від 14 жовтня 1992 р. «Про охорону праці» [58] 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. Подібне визначення терміна «охорона праці» подають і фахівці неюридичних дисциплін – економічних, технічних, медичних та інших, у тому числі й ті, що здійснюють наукові дослідження у таких сферах, як «безпека життєдіяльності» та «охорона праці». Так, наприклад, Я.О. Серіков зазначає, що охорона праці – це система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів і засобів, спрямованих на охорону здоров'я і працездатності людини в процесі трудової діяльності [59, с. 11], аналогічно охорону праці визначають й інші науковці з економічних, технічних, медичних, екологічних та інших наук [60, с. 186; 61, с. 68; 62; 63, с. 4].

Охорона праці розглядається науковцями і як система законодавства [64, с. 389]. І враховуючи положення теорії держави і права про те, що система законодавства – це:

цілісний і погоджений комплекс нормативно-правових приписів, що містяться в законах і розподілені залежно від предмета і метода правового регулювання по галузях та інститутах законодавства (при цьому закони у матеріальному змісті – всі правові акти, в яких містяться приписи, розраховані на невизначене коло осіб, а закони у формальному змісті – правові акти, що прийняті в особливому порядку законодавчою владою) [65, с. 317]; зовнішня форма права, система нормативно-правових актів, у яких галузі й інститути права виражені [66, с. 198]; система нормативно-правових актів, насамперед законів, що є зовнішньою формою існування правових норм, засобом надання їм об'єктивності, визначеності, загальності [67, с. 177], вважаємо, що поняття охорони праці як системи законодавства можна визначити як систему всіх нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері охорони праці. Основним джерелом цієї системи в Україні є Закон України «Про охорону праці».

Охорону праці визначають і принципом трудового права. Зокрема, Ю.П. Дмитренко до основних принципів трудового права відніс і принцип безпеки праці – тобто створення безпечних умов праці на виробництві, дотримання правил техніки безпеки праці тощо [68, с. 103].

Отже, поняття охорони праці є справді доволі багатоманітним.

Слід погодитися з тезою О. М. Обушенка про те, що охорона праці як система заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності, виходить за рамки суто правової діяльності. І різні правила і норми з техніки безпеки і виробничої санітарії, стандарти безпеки виробничого середовища можуть бути віднесені не тільки до трудового, але й до адміністративного, цивільного, фінансового законодавства, оскільки обов'язок їх дотримання стосується усіх суб'єктів відповідних правовідносин [69, с. 164]. До того ж, охорона праці як комплекс різноманітних заходів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини,

є категорію не лише юридичних, але й економічних, технічних, медичних та інших наук. Проте, на наш погляд, недоцільним є підхід до охорони праці як до комплексного інституту права, що пропонує здійснити названий вище автор, а також і деякі інші науковці, наприклад, А. Невєрова. На думку останньої, на сучасному етапі охорона праці має розглядатися як комплексний інститут права, що обумовлено такими характеристиками, як: по-перше, охорона праці регулює певну групу суспільних відносин, які входять до предмета правового регулювання трудового права і внаслідок цього охорона праці як комплексний інститут охоплює деяку специфічну групу норм, спрямованих на збереження життя й здоров'я працівників, при цьому немає необхідності у виділенні спеціальних коштів і способів правового регулювання, тому що застосування методів, які використовуються в трудовому праві, достатнє; а, по-друге, визначення охорони праці як системи збереження життя й здоров'я працівників у процесі трудової діяльності дає можливість говорити про те, що інститут охорони праці охоплює правові, соціально-економічні, організаційно-технічні, санітарно-гігієнічні, лікувально-профілактичні, реабілітаційні й інші норми [70, с. 255].

Заперечуючи позиції названих авторів, зазначимо, що, на нашу думку, на один й той же об'єкт дослідження, у нашому випадку – на охорону праці, можна подивитися під різним кутом зору. У зв'язку з цим можна відкрити й різні грані цього об'єкту, такі його сторони, особливості, які підпадають під розгляд чи входять до предмета дослідження тої або іншої науки. А якщо розглядати охорону праці в контексті дослідження правової науки, – то до тієї або іншої галузі права. При цьому кожна з галузей права може розглядати поняття охорони праці в межах свого конкретного та притаманного лише цій галузі права предмета та методу правового регулювання. Вважаємо, що на сьогодні немає доцільності займатися розробкою такого штучного утворення, як комплексний інститут права «охорона праці», тоді як дійсно позитивним є підхід О.М. Обушенка до поняття охорони праці, як до комплексного інституту законодавства.



З цієї позиції, Закон України «Про охорону праці», на наш погляд, якраз і являє собою яскравий приклад наявності комплексного законодавства у сфері охорони праці, бо саме в цьому законі поєднуються правові норми, що врегульовують відносини з різних галузей права.

Насамперед – це звичайно відносини з трудового права: норми щодо права на охорону праці під час укладання трудового договору (зокрема, про те, що умови трудового договору не можуть містити положень, що суперечать законам та іншим нормативно-правовим актам з охорони праці, а під час укладання трудового договору роботодавець повинен проінформувати працівника під розписку про умови праці та про наявність на його робочому місці небезпечних і шкідливих виробничих факторів, які ще не усунуто, можливі наслідки їх впливу на здоров'я та про права працівника на пільги і компенсації за роботу в таких умовах відповідно до законодавства і колективного договору та ін. (стаття 5); норми про права працівників на охорону праці під час роботи, наприклад, про те, що умови праці на робочому місці, безпека технологічних процесів, машин, механізмів, устаткування та інших засобів виробництва, стан засобів колективного та індивідуального захисту, що використовуються працівником, а також санітарно-побутові умови повинні відповідати вимогам законодавства і працівник має право відмовитися від дорученої роботи, якщо створилася виробнича ситуація, небезпечна для його життя чи здоров'я або для людей, які його оточують, або для виробничого середовища чи довкілля (стаття 6), норми про права працівників на пільги і компенсації за важкі та шкідливі умови праці (стаття 7), про охорону праці жінок (стаття 10), неповнолітніх (стаття 11), інвалідів (стаття 12); про обов'язки працівника щодо додержання вимог нормативно-правових актів з охорони праці (стаття 14) тощо).

Містить цей закон і норми, що врегульовують відносини у сфері дії: цивільного права – щодо відшкодування шкоди, заподіяної працівникові внаслідок ушкодження його здоров'я

або у разі смерті працівника (стаття 9), щодо відшкодування юридичним, фізичним особам і державі збитків, завданих порушенням вимог з охорони праці (стаття 26); фінансового права – питання фінансування охорони праці (стаття 19); права соціального захисту – щодо соціальний захист посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці (стаття 40).

Містить Закон України «Про охорону праці» і норми, що регулюють питання, які за своєю правовою природою належать до адміністративного права.

До таких норм найперше, вважаємо, належать ті, що визначають систему органів державного управління охороною праці (стаття 31), компетенцію Кабінету Міністрів України в галузі охорони праці (стаття 32), права і відповідальність посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці (стаття 39), повноваження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в галузі охорони праці (стаття 33), повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим та місцевих державних адміністрацій в галузі охорони праці (стаття 34), повноваження органів місцевого самоврядування в галузі охорони праці (стаття 35), повноваження об'єднань підприємств у галузі охорони праці (стаття 36), а також і норми, що регулюють питання: щодо отримання дозволів та сертифікатів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки (стаття 21); ведення державної статистичної звітності з питань охорони праці (стаття 23); що визначають систему органів державного нагляду за охороною праці (стаття 38); адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо охорони праці (статті 43, 44).

При цьому підкреслюємо, що галузь трудового права взагалі не належить до комплексних галузей права, а вся сукупність норм з охорони праці сформувалась саме на рівні комплексного законодавства у сфері охорони праці. На підтвердження цієї тези, вважаємо, доречно навести точку

зору В. Д. Ткаченка, який вважає, що під системою законодавства умовно, згідно з термінологією, що склалася, розуміють всю систему чинних взаємодіючих нормативно-правових актів. Та у більш повному обсязі це поняття може бути визначено як форма існування права, спосіб надання юридичного значення нормам права, засіб їх організації та поєднання в конкретні статті, нормативні приписи, нормативно-правові акти, інститути і галузі законодавства [71, с. 267].

У контексті викладеного вище доречним також, вважаємо, є наведення точки зору У. Бека про те, що сьогодні вже сформована сукупність правових норм, яку цей науковець визначив «надшироким розумінням охорони праці». Ці норми належать до різноманітних галузей права, але об'єднані однією метою і завданнями – зберегти життя, здоров'я і працездатність працівника в процесі виконання ним своїх трудових обов'язків. Ці норми є предметом вивчення навчальних курсів з охорони праці та тісно переплетені з нормами трудового права. І розглядаючи теоретичні аспекти поняття охорони праці, не можна зігнорувати надшироке його розуміння, оскільки ця група норм володіє специфічними змістовними особливостями, які доповнюють і роблять цілісною характеристику такого юридичного явища, як «охорона праці» [72, с. 232–233]. Таким чином, можна констатувати про сформованість на сьогодні в національному законодавстві такого комплексного інституту законодавства, як «охорона праці», норми якого стосуються різних галузей права, але об'єднані такою спільною метою, як збереження життя, здоров'я та працездатності працівників.

Викладене вище дає підстави зробити висновок про те, що поняття «охорона праці» є дійсно багатоаспектним явищем та може розглядатися у праві: як у широкому та вузькому розумінні; як система законодавства; як принцип трудового права; як комплексний інститут законодавства, а також і як предмет правового регулювання різних галузей права, зокрема й адміністративного права.

Вважаємо за необхідне також зазначити, що в науці трудового права сформувалася (ще з радянських часів) позиція вчених щодо змісту інституту охорони праці, а саме те, що цей інститут включає в собі правові норми, що регулюють: по-перше, правила з техніки безпеки та виробничої санітарії, забезпечення працівників засобами індивідуального захисту; по-друге, особливості охорони праці жінок, молоді та інвалідів; по-третє, організацію охорони праці на підприємствах, установах, організаціях, планування та фінансування заходів з охорони праці; по-четверте, порядок здійснення нагляду та контролю за дотриманням законодавства про охорону праці; по-п'яте, відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про працю та правил з охорони праці.

Свідченням цього є й аналіз тогочасних джерел. Зокрема, у праці за редакцією Н.Г. Александрова зазначено, що інститут охорони праці включає: правила з техніки безпеки та виробничої санітарії, про забезпечення працівника засобами індивідуального захисту, про компенсації за шкідливі для здоров'я умови праці; спеціальні додаткові правила про охорону праці працівників окремих категорій, що потребують такої додаткової охорони (жінки, молодь, інваліди); норми, що регулюють організацію охорони праці на підприємствах, установах, організаціях; планування та фінансування заходів з охорони праці; норми, що регулюють діяльність органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, правил з охорони праці; норми, що регулюють відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про працю, правил з охорони праці [73, с. 336–337]. А.Д. Зайкин, Е.И. Войленко та В.Л. Гейхман відзначали, що правовідносини по нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства виникають із приводу застосування норм трудового законодавства. При цьому суб'єктами цих правовідносин є органи прокуратури, Ради народних депутатів та їх виконавчі й розпорядницькі органи, міністерства й відомства, правова й технічна інспекції, ФЗМК (фабрично-

заводські та місцеві комітети), підприємства, установи, організації, а зміст цих правовідносин спрямований на суворе та неухильне дотримання адміністрацією підприємств (установ, організацій) норм діючого трудового законодавства [74, с. 41–45]. Г. С. Гончарова визначила, що до інституту охорони праці трудового права належать такі норми, як: норми, що охоплюють планування та організацію охорони праці на підприємстві; правила по охороні праці, техніці безпеки та виробничій санітарії; заходи індивідуального захисту від виробничих травм та професійних захворювань; норми, що встановлюють порядок здійснення нагляду та контролю за дотриманням законодавства про охорону праці, а також відповідальність за їх порушення; норми, що регулюють працю жінок та молоді, осіб зі зниженою працездатністю [75, с. 232–233]. На думку Г. М. Яменфельда, норми трудового права, що регулюють охорону праці робітників та службовців, включають правила: про планування та організацію охорони праці на підприємствах і про взаємини адміністрації з фабричним, заводським, місцевим комітетом профспілки у цій сфері; з техніки безпеки та виробничій санітарії; по спеціальній охороні праці жінок, молоді та інвалідів; про організацію державного нагляду та громадського контролю у сфері охорони праці; про застосування різних видів відповідальності за порушення законодавства про охороні праці тощо [76, с. 326].

Не дивуючись відсутності справді плюралістичних думок щодо змісту інституту охорони праці у минулу історичну добу, наразі викликає подив сучасна позиція вчених, що працюють у галузі трудового права та які продовжують підтримувати зазначену вище систему складових елементів інституту охорони праці та, у зв'язку з цим, відносять до цього інституту норми, які по суті є предметом правового регулювання зовсім інших галузей права – цивільного, фінансового, права соціального захисту, кримінального, адміністративного.

Яскравим прикладом, вважаємо, є твердження згаданого вище О.М. Обушенка, який, характеризуючи складові інституту охорони праці трудового права, зазначає: «Інститут охорони праці у вузькому розумінні охоплює правові норми, що регулюють: організацію охорони праці на підприємстві; розроблення та прийняття інструкцій з охорони праці; здійснення заходів щодо індивідуального захисту від виробничих травм і професійних захворювань; охорону праці жінок, неповнолітніх та інвалідів; нагляд і контроль за дотриманням норм із охорони праці; відповідальність працівників, зокрема роботодавців, за порушення норм з охорони праці» [77, с. 229–230]. На перевагу цьому, на нашу думку, структура інституту охорони праці в трудовому праві потребує суттєвого корегування як така, що не відображує реального стану правового регулювання охорони праці в межах галузі трудового права [78, с. 12].

Більше того, і в самій сфері трудового права серед вчених вже визріває думка про сумнівність віднесення певної групи норм до сфери правового впливу трудового права. Як вірно підмітив У. П. Бек, твердження про те, що складовою інституту охорони праці трудового права також є норми, пов'язані з організацією, плануванням і фінансуванням заходів з техніки безпеки та виробничої санітарії, а також і норми, що визначають організацію нагляду та контролю за дотриманням законодавства з охорони праці, є далеко не безспірними. Інститут охорони праці повинен включати в себе лише ті норми, які безпосередньо встановлюють, регулюють, забезпечують здійснення діяльності, спрямованої на захист здоров'я працівників від шкідливих виробничих факторів і не потрібно у цей інститут включати норми, що належать до інших правових інститутів [79, с. 43–44], або навіть більше – до інших галузей права.

Так, лише норми цивільного права регулюють питання по відшкодуванню шкоди, завданої каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я або у разі смерті потерпілого. І лише нормами кримінального права встановлено кримінальну

відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону праці, якщо це порушення заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого чи спричинило загибель людей або інші тяжкі наслідки. Так само, вважаємо, що лише нормами адміністративного права врегульовані питання щодо державного управління охороною праці, державного нагляду та контролю за охороною праці, як і питання щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення норм законодавства про охорону праці.

Зазначені питання не входять і не можуть входити автоматично до предмета трудового права на підставі того, що колись вони були згруповані в одному законодавчому акті – КЗпП, а нині законодавець об'єднав їх в Законі України «Про охорону праці».

Підкреслимо, що трудове право, предметом якого є трудові відносини, а також тісно пов'язані з ними інші суспільні відносини, не має реальних важелів вирішувати питання, які не входять до предмета його регулювання, у тому числі й зі сфери охорони праці. Як встановив С. С. Алексєєв, при вказівці на галузь права можна відзначити цілий ряд її ознак: у кожній з галузей є «свій предмет», тобто особлива площина громадського життя, особливий вид однорідних суспільних відносин – конституційних, трудових, земельних, по соціальному забезпеченню та ін.; кожна з галузей має «своє законодавство»; свій особливий юридичний режим, тобто метод регулювання, що характеризує те, як, яким способом – через дозволи, заборони, зобов'язання – здійснюється юридичне регулювання [80, с. 44–45].

Разом з тим, на відміну від трудового права, саме предмет адміністративного права становлять суспільні відносини, пов'язані, з: 1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньо-організаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; 3) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; 4) здійсненням іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; 5) здійсненням правосуддя у формі

адміністративного судочинства, і зміст яких об'єктивно потребує правового врегулювання за допомогою специфічних методів та механізмів [81, с. 25–26]. А такі категорії, як «державне управління», «державний контроль», «нагляд», «адміністративна відповідальність», і, особливо, така категорія, як «державне управління», не лише розкриваються в адміністративному праві, але й є домінуючими у ньому.

З цього погляду, важливим, на нашу думку, є й розгляд останніх досліджень вчених-адміністративістів, які розглядають окремі питання, пов'язані з охороною праці, зокрема такі, як: контроль-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці [82], адміністративна відповідальність за порушення законодавства про працю [83] в руслі саме адміністративного права.

Розуміємо, що питання про належність означених вище норм охорони праці до інших галузей права є досить проблемним та відмінним від усталеного для вчених з трудового права. Дійсно, вже традиційно з радянських часів представники трудового права позиціонували як трудові всі відносини у сфері охорони праці, включаючи ті, які, на наш погляд, не належать до цієї галузі права. Проте на сьогодні й представники трудового права, як було відзначено, вже починають замислюватися над тим, що включення в інститут охорони праці трудового права положень, які визначають організацію нагляду та контролю за дотриманням законодавства про охорону праці, так само як і норм, пов'язаних з організацією (наприклад, надання дозволів, сертифікатів, проведення експертизи, ведення державної статистичної звітності щодо охорони праці), плануванням, фінансуванням заходів щодо техніки безпеки та виробничої санітарії, є далеко не беззаперечним, а на наш погляд, – помилковим [84, с. 274–276; 85, с. 60–64].

Враховуючи зазначене вище, вважаємо, що поняття охорони праці як категорія адміністративного права включає в себе весь комплекс способів, засобів, форм та методів адміністративного права, спрямований на врегулювання адміністративно-правових відносин у сфері охорони праці.



Безпосередньо ж адміністративний аспект охорони праці проявляється в адміністративно-правовому регулюванні таких основних напрямів у сфері охорони праці, як: державне управління охороною праці в Україні; громадське управління охороною праці в Україні; організаційне та правове забезпечення охорони праці; нагляд та контроль за охороною праці; адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо охорони праці. Здійснюється адміністративно-правове регулювання охорони праці й по деяких інших напрямках, які є похідними від основних та спрямовані на забезпечення належного виконання основних напрямів.

Підсумовуючи викладене вище, вважаємо, що можна зробити такі узагальнення:

✦ поняття «охорона праці» є багатогранним явищем, проте більшість науковців розглядають багатоаспектність охорони праці в основному в контексті галузі трудового права та через призму цієї галузі права;

✦ як багатогранне явище поняття «охорона праці» може розглядатися у праві: 1) у широкому та вузькому розумінні: у широкому розумінні охорону праці можна розглядати як поняття, що уособлює собою все трудове право, весь масив його норм, всі його інститути, воно є синонімом трудового права, сутністю цієї галузі права, вузьке ж розуміння поняття охорони праці являє собою одну з правових форм забезпечення охорони здоров'я – форму трудового права, під якою варто розуміти сукупність правил і норм, що встановлюють систему технічних, санітарно-гігієнічних, організаційних й інших заходів, безпосередньо спрямованих на створення безпечних і здорових умов праці для робітників та службовців, забезпечення яких покладено на роботодавця; 2) як систему законодавства – систему всіх нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері охорони праці; 3) як принцип трудового права – як засадничі основи трудового права щодо створення безпечних умов праці на виробництві, дотримання правил техніки безпеки праці; 4) як комплексний інститут законодавства в якому об'єднані норми, що належать до різних галузей права; 5) як правова категорія різних галузей права, зокрема й адміністративного права;

✦ охорону праці можна розглядати під різним кутом зору, у зв'язку з цим можуть проявитися й різні грані цього об'єкту, такі його сторони та особливості, які підпадають під розгляд чи входять до предмета дослідження тої або іншої науки, а в контексті дослідження правової науки, – то до тієї або іншої галузі права. При цьому кожна з галузей права може розглядати поняття охорони праці в межах свого конкретного та притаманного лише цій галузі права предмета та методу правового регулювання;

✦ підлягає запереченню позиція вчених, що працюють в галузі трудового права та продовжують підтримувати систему складових елементів інституту охорони праці, яка складалася ще за радянської доби, та у зв'язку з цим відносять до цього інституту норми, які за своєю суттю належать до правового регулювання інших галузей права – цивільного, фінансового, права соціального захисту, кримінального, адміністративного. Трудове право, предметом якого є насамперед трудові відносини, не має реальних важелів вирішувати питання, які не входять до предмета його регулювання, у тому числі й зі сфери охорони праці;

✦ поняття охорони праці як категорії адміністративного права включає в себе весь комплекс способів, засобів, форм та методів адміністративного права, спрямований на врегулювання адміністративно-правових відносин у сфері охорони праці;

✦ адміністративний аспект охорони праці найбільш виразно проявляється насамперед в адміністративно-правовому забезпеченні управління охороною праці, зокрема, у визначенні адміністративно-правової природи управління охороною праці; у з'ясуванні компетенції та повноважень суб'єктів управління охороною праці; у розкритті правового статусу національної інспекції праці; в установленні сутності адміністративно-правових засобів забезпечення управління охороною праці в Україні (наприклад, дозвільної системи, контрольно-наглядової діяльності, юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці).

### 1.3. Генезис управління охороною праці в Україні

На сучасному етапі творення української держави великого значення набуває осмислення того, що будь-яка прогалина у соціальній політиці здатна не лише викликати невдоволення громадян, але й стати каталізатором руйнівних процесів у державі. Аналіз питань, пов'язаних із зародженням та формуванням адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в Україні сприятиме як з'ясуванню хронології подій цього процесу, дослідженню закономірностей його зародження, становлення та розвитку, так і знаходженню та введенню більше ефективних, ніж нині діючі, способів вирішення проблем у сфері охорони праці сучасної України, сприятиме уникненню помилок та виробленню дійових правозахисних державних механізмів у сфері охорони праці.

Весь процес появи та формування управління охороною праці в Україні доцільно розглядати, виділивши основні його етапи. На наш погляд, цих основних етапів є три і кожному з них притаманні свої особливі, характерні цьому етапові, риси.

Перший етап – це зародження адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в Україні.

Загальновідомо, що праця є невід'ємною основою еволюції людства з незапам'ятних часів. Але, незважаючи на всю значимість праці, її правове регулювання в Україні, зокрема й правове регулювання охороною праці, виникло порівняно недавно, – у ХІХ ст., що було пов'язано з низкою причин і насамперед зі скасуванням кріпацтва та переходом від феодалного способу виробництва до капіталістичного.

При цьому варто підкреслити те, що окремі норми та правила докапіталістичного періоду, які дехто визначає як перші правила з охорони праці [86, с. 14], на наш погляд, являють собою лише прообрази виникнення правових і технічних норм з охорони праці. Прикладом можна назвати трактат М.В. Ломоносова «Перші основи металургії або

рудних справ» (1763 р.) [87], на який посилаються ці автори. Дійсно, М. В. Ломоносов у вказаній праці не лише охарактеризував метали, мінерали, руди, жили та їх місцезнаходження, основи металургії тощо, але й визначив основні правила для рудокопів при копанні рудників, правила по використанню рудокопами машин (наприклад, підйомних машин, машин для подачі чистого повітря й т.п.), правила для металургів у процесі підготовки до виплавки, правила дій металургів у процесі виплавки металів. Однак ці правила скоріше були спрямовані на збереження майна власника, ніж на охорону праці працюючих рудокопів та металургів. Тож вважати їх правилами з охорони праці, на наш погляд, є необґрунтованим. Ці та подібні до них норми ми розглядаємо лише як передумови виникнення дійсно правових та технічних норм з охорони праці.

Відзначимо, що до ХІХ ст. промисловість в Україні була розвинена слабо, переважало натуральне господарство і до середини ХІХ ст. суспільне виробництво в Україні базувалося головним чином на примусовій праці кріпаків. Як відзначили В.Д. Гончаренко. І.К. Омельченко, з 13,5 млн чоловік, які населяли українські землі в Російській імперії в ті часи, 3,5 млн були кріпаками, а 5,2 млн – державними селянами, на які також поширювалися норми кріпосного права. Кріпацтво в Україні було скасовано в Галичині й Буковині, які входили тоді до складу Австрійської імперії, в 1848 р., а в тій частині України, що входила до складу Російської імперії, – в 1861 р. [88, с. 418–420]. Відповідно, про правове регулювання праці кріпаків, у тому числі й про охорону їх праці, не могло бути й мови. Правове ж положення вільнонайманих робітників у сфері ремісничо-промислового виробництва визначалося нормами Магдебурзького права (феодалного міського права, що склалося в німецькому м. Магдебурзі, згодом поширилося на багато інших міст Європи та стало символом феодального міського самоврядування [89, с. 542–543]), а також цеховими уставами.

Скасування кріпацтва створило умови для появи та швидкого розвитку капіталізму в Україні. В Україні протягом 60–80-х рр. XIX ст. в основному завершився промисловий переворот, що розпочався в 30–40 р. цього століття. Розвиток капіталізму з небаченою раніше швидкістю відбувався в першу чергу в промисловості й зокрема у таких її галузях, як вугільна й металургійна. У дореформений період у Донбасі, наприклад, існувало лише кілька десятків невеликих шахт, де видобувалась незначна кількість вугілля – у 1864 р. його видобуток трохи перевищував 7 млн пудів, тоді як в 1900 р. було добуто вже 671 млн пудів вугілля, що становило понад 2/3 загальноросійського вуглевидобутку. Видобуток залізної руди з часу реформи 1861 р. збільшився в 158 разів, становлячи в 1900 р. 210 млн пудів (більше половини загальноросійського видобутку). Подальший розвиток отримали цукрова, тютюнова, винокурна й інші галузі промисловості, пов'язані з переробкою сільськогосподарської сировини. Найбільші сахарозаводчики в 1887 р. у Києві об'єдналися в синдикат – першу капіталістичну монополію в Російській імперії. Через 5 років у його віданні перебувало більш як 90% всіх цукрових заводів України [90, с. 96].

Відповідно, період 60–80-х років XIX ст. в Україні охарактеризувався поглибленням суспільного поділу праці, відокремленням промисловості від землеробства, посиленням концентрації промисловості й торгівлі у містах, утворенням великих індустріальних районів зі значним збільшенням у них чисельності населення.

Одночасно з формуванням капіталістичних економічних відносин у середині XIX ст. відбулися й процеси розпаду соціальної організації Російської імперії, в основі якої лежав становий розподіл, та розпочалися процеси формування нових суспільних груп на основі класів – буржуазія та пролетаріат. Цей новий клас – пролетаріат ставав усе більш вагомим частиною суспільства, чому сприяв, на наш погляд, ряд таких основних соціально-економічних чинників:

По-перше, – це створення в Російській імперії великих промислових підприємств, на відміну від існуючих до цього в країні майстерень з невеликою кількістю працюючих, де організація праці носила патріархальний, патерналістський характер.

По-друге, нещадна експлуатація робітників при майже повній їх безправності. Так, у Києві в багатьох договорах про найм робітників, особливо у перші пореформені десятиліття, взагалі не зазначалася кількість робочих годин. На деяких заводах, приміром, цегляних, тривалість роботи залежала від пори року. Нерідко робочий день тривав до 12–18 годин. Київські друкарі в 1875 р. працювали переважно по 15 годин на добу. За даними фабричної інспекції, на більшості підприємств Києва у цей період тривалість робочого дня становила 14–17 годин, а на ремісничо-кустарних виробництвах (чоботарських, швецьких, столярних, ковальських) – 15–16 годин. Діти віком 12–13 років працювали у слюсарно-механічній майстерні Валькера з 6-ї ранку до 9-ї вечора. І лише на найбільших підприємствах міста – чавуноливарних, ливарних, металоткацьких – робочий день тривав мінімум 12 годин на добу [91, с. 233].

При цьому неможливість зміни договору про працю з ініціативи робітників приводила до визнання їх дій, вчинених з метою примусити роботодавця до зміни встановлених умов праці, незаконними та притягненню робітників, які їх здійснили, до кримінальної відповідальності. Так, статті 1791 Уложення про покарання від 1845 р. розглядала випадки явної непокори фабричних і заводських людей власникові або керуючому заводом, виражені цілою артілью чи натовпом, як повстання проти урядової влади. Одночасно передбачалася (стаття 1792) відповідальність за страйк робітників будь-якого заводу, фабрики чи мануфактури для того, щоб примусити хазяїв підвищити одержувану робітниками заробітну плату. І хоча в умовах ліберальних реформ з Уложення було вилучено норму про відповідальність за непокору роботодавцеві як урядовій владі, проте вже в 1865 р. статтею 1358-1 Уложення про покарання було встановлено,

що за припинення робіт на фабриці чи заводі у зв'язку зі страйком робітників з метою примусити фабрикантів і заводчиків підвищити робітникам заробітну плату або змінити інші умови праці, підбурювачі до початку або продовження страйку підлягали ув'язненню на строк від 4 до 8 місяців, а інші учасники страйку – ув'язненню на строк від 2 до 4 місяців. Стаття 1358-2 Уложення встановлювала також відповідальність учасників страйку, які заподіяли шкоду або знищили майно підприємця: щодо підбурювачів – ув'язнення на строк від 8 місяців до 1 року 4 місяців, а щодо інших учасників цих дій – ув'язнення на строк від 4 до 8 місяців [92].

До того ж, згідно Циркуляра міністра внутрішніх справ від 6 липня 1870 р., губернаторам було надано право висилати в адміністративному порядку (без судового розгляду) підбурювачів таких безладів в Архангельську, Астраханську, Вологодську, В'ятську, Костромську, Новгородську, Олонецьку та Самарську губернії [93].

По-третє, на початку 1880-х рр. в економіці Російської імперії почалася економічна криза й створилася реальна небезпека повного фінансового банкрутства країни. З 1882 р. криза прийняла загальний характер і охопила найважливіші області народного господарства країни, а повним або частковим безробіттям були охоплені сотні тисяч робітників. Погіршення становища фабрично-заводських робітників зумовлювалося і зниженням їх заробітної плати. З метою скорочення зарплати фабриканти нерідко розплачувалися з робочими купонами процентних паперів, по яких строк платежу настував через кілька місяців, при цьому робітники втрачали до 20% від свого заробітку. Зниження заробітної плати відбувалося і через інфляцію та стягнення штрафів. За підрахунками фахівців, у 1880-х роках реальна заробітна плата робітників знизилася не менш як на 20–30%.

По-четверте, у другій половині XIX ст. відбулося формування кадрів постійних робітників (робітників, які працювали на підприємствах на постійній основі, на відміну від тих, що працювали на підприємствах лише певний період часу, в

основному взимку), які стали об'єднуватися й активно протидіяти власникам підприємств, використовуючи різні форми протидії (подачу колективних заяв, організація та проведення страйків, маніфестацій й ін.) [94, с. 318–319].

Виникнення і зростання кількості й масштабності конфліктів між робітниками та власниками підприємств, їх адміністрацією поступово призводили до усвідомлення владою необхідності встановлення загальних для всіх найманих працівників та роботодавців правил регламентації застосування найманої праці та стало поштовхом до виникнення в країні фабричного законодавства.

Цей висновок підтверджує й аналіз доповіді Міністра фінансів С.Ю. Вітте від 6 грудня 1897 р. (щодо зменшення робочого часу на фабриках та заводах), у якій С.Ю. Вітте відзначив, що до середини вісімдесятих років відносини між фабрикантами та робочими визначалися майже повністю на основі загальних положень цивільного права, на основі договору про найм. Вони залежали від обопільної згоди сторін, і урядова влада не цікавилася, за незначним винятком, тим, якими положеннями була врегульована праця робочих. З середини вісімдесятих років XIX ст. відносини уряду щодо цього питання суттєво змінилися. Поступовий розвиток фабрично-заводської промисловості, розширення кола осіб, які працюють у цій сфері та відомості, що доходять до уряду щодо обтяжливості умов фабричної праці, спонукали уряд розпочати видання таких законоположень, які мали за мету обмежити деякою мірою свободу договірних відносин у тій сфері, де виявлені недоліки породжували особливо різкі невдоволення між робочими та власниками і де здебільшого було доречно таке втручання уряду [95].

У зв'язку з викладеним вище, наприкінці XIX ст. уряд Російської імперії був змушений прийняти ряд нормативно-правових актів, які врегульовували взаємовідносини між працівниками та власниками підприємств, у тому числі й акти, які визначали правила щодо охорони праці. Наприклад, були прийняті законодавчі акти: «Про малолітніх, працюючих на заводах,



фабриках і мануфактурах» (1882 р.); «Про стягнення за порушення постанов про роботу малолітніх на заводах, фабриках і ремісничих закладах» (1884 р.); «Про заборону нічної роботи неповнолітнім і жінкам на фабриках, заводах і мануфактурах» (1885 р.); «Правила про нагляд за закладами фабричної промисловості та про взаємні відносини фабрикантів й робітників і про збільшення числа чинів фабричної інспекції» (1886 р.) (далі – Правила про нагляд); «Про зміну постанов про роботу малолітніх, підлітків і осіб жіночої статі на фабриках, заводах і мануфактурах і про поширення правил про роботу й навчання малолітніх на ремісничих закладах» (1890 р.); «Про тривалість і розподіл робочого часу в закладах фабрично-заводської промисловості» (1897 р.) [96] та ін.

У цих актах уперше одержали законодавче закріплення норми з охорони праці робітників, насамперед малолітніх та жінок, та норми, що стосувалися охорони праці у певних, особливо небезпечних сферах виробництва. Дійсно, у фабричному законодавстві цього періоду, як зазначила А.С. Бочарникова, сформувалися особливості правового регулювання охорони праці, пов'язані з фізіологічними та віковими особливостями організму працівника, а також сформувалися передумови виділення таких особливостей, як специфіка праці у певних видах діяльності [97, с. 236–237].

Крім прийняття актів фабричного законодавства для вирішення питань охорони праці необхідним було і створення відповідного органу державної влади, спроможного не допускати виникнення конфліктних ситуацій з питань праці, зокрема і з охорони праці. Як відмічають науковці, усередині державного апарату настав час створити механізм, який би сприяв врегулюванню взаємовідносин між робітниками та власниками цих підприємств, спрямований на попередження виникнення конфліктів [98, с. 3–4]. Для цього у червні 1882 р. в Російській імперії була створена фабрична інспекція – перший державний орган країни, покликаний здійснювати нагляд за дотриманням фабричного законодавства.

Спочатку функції фабричної інспекції були досить обмежені – вона служила лише для нагляду за виконанням законодавчих норм про працю та навчання малолітніх робітників. Надалі, з червня 1886 р., у зв'язку з прийняттям вищезгаданих Правил про нагляд, повноваження фабричної інспекції було розширено – вона вже мала здійснювати функції нагляду за дотриманням на фабриках і заводах фабричного законодавства в цілому. Із цього часу до компетенції інспекції входили питання: розгляду звернень робітників, врегулювання конфліктів між підприємцями та робітниками, розгляду і затвердження розцінок, табелів, розкладів та правил внутрішнього розпорядку на фабриках і заводах тощо. І якщо раніше інспекція тільки карала за правопорушення, то тепер вона мала ці правопорушення насамперед попереджувати, тобто інспекції надавалися ще й превентивні функції [99, с. 83].

Структурно губернії, що мали фабрично-заводську промисловість, поєднувалися в фабричні округи, у кожний округ призначався інспектор. Фабричні інспектори підпорядковувалися головному фабричному інспектору при Департаменті торгівлі та мануфактур. Інспектори одержали повноваження вивчати побут робітників. Проте відомості, узагальнені фабричними інспекторами в перших щорічних друкованих звітах, розкрили настільки тяжку картину стану робітників, що уряд заборонив публікувати подібні звіти.

Надалі інститут фабричних інспекторів зростав – до 1886 р. у кожному окрузі було вже по декілька фабричних інспекторів, підпорядкованих окружному інспектору. У тому ж році були створені губернські по фабричних справах присутствія, які розробляли додаткові правила, що регулювали відносини між фабрикантами і робітниками, та розглядали скарги між ними. До складу присутствій входили чиновники губернії (віце-губернатор, прокурор окружного суду, начальник губернського жандармського управління, окружний інспектор та його помічник), а також двоє фабрикантів [100, с. 247–248].

При аналізі діяльності фабричних інспекцій показовим є порівняння звітів фабричних інспекторів кінця 80-х рр. XIX ст. зі звітами початку XX ст. Звіти так званого «першого порядку», як відзначає Т.С. Водотика, були досить емоційними, пересипаними суб'єктивними оцінками, тоді як звіти початку XX ст. стали більш офіційними, лаконічними, обсяг інформації в них зріс. При цьому аналіз змісту матеріалів, наприклад, інспекторів Харківського та Київського фабричних округів, свідчить про багаторазові випадки звертання до інспекторів зі скаргами з приводу видачі матеріальної допомоги після травмування на виробництві [101], тобто фактично маємо документально підтверджені випадки неодноразового звернення до інспекторів з приводу порушення законодавства про охорону праці.

Таким чином, фабрична інспекція стала першим органом державної влади в Російській імперії, яка з 1886 р. фактично здійснювала нагляд та контроль за дотриманням на фабриках і заводах крани фабричного законодавства, зокрема й щодо охорони праці.

На зародження адміністративно-правового регулювання охороною праці в Україні вплинула й внутрішньополітична ситуація в Російській імперії кінця XIX – початку XX ст., до характерних рис якої належала не лише активність у протистоянні робітників своїм власникам, але й наявність протистояння між такими урядовими структурами як Міністерство внутрішніх справ та Міністерство фінансів у питанні щодо функціонування фабричної інспекції. Як зауважив В.А. Шавін, до основних внутрішньополітичних причин, що вплинули на формування й розвиток фабрично-заводського законодавства та фабричної інспекції, належали такі: 1) економічні протиріччя між більш передовими петербурзькими фабрикантами і заводчиками, які застосовували прогресивні методи ведення справ, та московськими промисловцями, які були провідниками старого, «патріархального» способу виробництва, – що призводило до прийняття різних законів про працю, причому в різні періоди це законодавство то розвивалося, то ставало більш консервативним, залежно від того,

яке промислове лобі перемагало в урядових колах; 2) наявність робочого руху, що зовні проявлялось у проведенні робітниками страйків і заворушень. Якщо порівняти часові рамки найбільш великих страйків робітників, що відбулися наприкінці ХІХ ст., з датами прийняття тих або інших фабричних законів, то явно простежується тенденція щодо прийняття закону безпосередньо після кожного великого виступу робітників; 3) протистояння між Міністерством внутрішніх справ і Міністерством фінансів (після 1905 р. – Міністерство торгівлі та промисловості). Міністерство фінансів мало за мету максимальний розвиток національної економіки, у тому числі промисловості, що не могло не позначатися на підготовлюваних ним законопроектах, направленість яких була спрямована на перевагу інтересів роботодавців, тоді як Міністерство внутрішніх справ мало забезпечувати порядок у країні, тому всіляко намагалося не допускати робочих заворушень, страйків і подібних масових безладів [102, с. 13–14].

У 1899 р. для вищого нагляду за правильним застосуванням законоположень, що стосувалися дотримання на фабриках, заводах та гірничих промислах належного порядку та благоустрою, було створено Головне по фабричних та гірничозаводських справах присутствіє. До його компетенції належало: по-перше, – це видання інструкцій, наказів та правил у розвиток законів про відносини між роботодавцями та робочими; по-друге, видання правил щодо заходів, дотримання яких було обов'язковим для охорони життя, здоров'я та моральності робочих під час роботи, а також заходи щодо організації медичної допомоги; по-третє, прийняття рішень про відміну незаконних ухвал та обов'язкових постанов місцевих по фабричних та гірничозаводських справах присутствій; по-четверте, розгляд та вирішення скарг на ухвали та обов'язкові постанови тих же присутствій та, по-п'яте, вирішення й деяких інших питань. При цьому з травня 1903 р. [103, 104] місцеві фабричні інспектори почали підпорядковувалися губернаторам, яким було надано право вимагати поточних та термінових доповідей по справах інспекції; право відмінити суперечливі законам та інтересам

громадського порядку розпорядження фабричних інспекторів (у невідкладних випадках) з повідомленням про це Міністерство фінансів; право узгоджувати призначення на посаду фабричних інспекторів та розподіл їх по округам та підприємствам тощо.

Зародження правового регулювання охорони праці також безпосередньо пов'язано з проведенням наприкінці ХІХ ст. фундаментальних досліджень (найчастіше вченими-медиками та фахівцями з галузі техніки) у сфері охорони праці.

Насамперед, вважаємо, слід відзначити роботи інженера-технолога О. О. Преса «Захист життя та здоров'я робітників на фабриках і заводах» (1891, 1892, 1894 рр.), «Керівництво для боротьби з вогнем» (1893 р.) тощо [105], які, на нашу думку, можна вважати основоположними у сфері охорони праці в Російській імперії, а також праці медиків-гігієністів, наприклад, дослідження Ф. Ф. Ерісмана «Керівництво до гігієни» (у 3-х томах, 1872–1875 рр.), «Професійна гігієна розумової та фізичної праці» (1877 р.)» [106]; Є.М. Дементьєва «Фабрика, що вона дає населенню й що вона в нього бере» (1897 р.); В.В. Святловського «Фабричний робітник: дослідження здоров'я російського фабричного робітника» (1889 р.), «Фабрична гігієна» (1892 р.) [107] та ін.

Так, у своїй праці «Захист життя та здоров'я робітників на фабриках і заводах», уперше виданій в 1891 р., О.О. Прес [108], з посиланням на іноземний досвід, приділив велику увагу характеристиці робіт з паровими котлами, паровими апаратами, двигунами, приводами, зубчастими зчепленнями і підйомними механізмами та вперше підготував детальні інструкції з охорони праці – як для окремих категорій робітників, наприклад, для кочегарів, так і інструкції щодо дотримання запобіжних заходів (на сьогодні – заходів безпеки) для всіх робітників і підприємців. У цих інструкціях уперше в Російській імперії були визначені положення про: устрій фабричних будинків; організацію роботи на фабриках; мінімальні обсяги повітря, необхідного у фабричних приміщеннях (з розрахунку для одного робітника); ширину

проходу між машинами; закріплення машин до фундаментів; освітлюваність приміщень; пристрої для пересування важких предметів; засоби для боротьби з пожежами; вентиляцію фабричних будинків; необхідність застосування захисних окулярів, костюмів; положення про нагляд за робітниками та ін.

Аналіз цих праць дозволяє зробити висновок про те, що й сьогодні в нормативно-правовій базі України з питань охорони праці використовуються терміни, розроблені названими вченими наприкінці XIX ст., наприклад, такі терміни, як: «професійна гігієна», «гігієна розумової та фізичної праці», «освітлення приміщень», «заходи безпеки», «нещасні випадки», «шкідливе виробництво», «несприятливий вплив», «умови праці» тощо [109, с. 94–99].

Також зазначимо, що наприкінці XIX ст. в країні почала формуватися й система обліку нещасних випадків. За основу цієї систематизації, як відзначає Р.Г. Хусаїнова [110], була обрана німецька модель і всі нещасні випадки розподілялися на: смертельні; ті, що спричиняли постійну непрацездатність (повну або часткову); ті, що спричиняли тимчасову непрацездатність тривалістю не менш тижня. Нещасні випадки рекомендувалось класифікувати по винним особам та по причинам, що призвели до нещасних випадків.

У 1913 р. всі акти фабричного законодавства, зокрема й ті, що стосувалися питань охорони праці, були зведені в окремий Статут «Про промислову працю» [111], яким було встановлено, що вищий нагляд за правильним застосуванням законоположень щодо дотримання на фабриках, заводах і гірських промислах належного порядку та благоустрою здійснює Головне по фабричних і гірничозаводських справах Присутствіє при Міністерстві Торгівлі та Промисловості. А нагляд за дотриманням на фабриках, заводах і гірських промислах належного благоустрою, порядку та безпеки покладено на місцеве губернське начальство при сприянні таких установ та посадових осіб, як: 1) Губернські або Обласні по фабричних і гірничозаводських справах Присутствія, засновані всюди крім Семиріченської, Закаспійської,

Якутської, Уральської, Тургайської, Сахалінської та Камчатської областей; 2) Присутствія по гірничозаводських справах; 3) Присутствія по нафтових справах при Бакинському Градоначальнику; 4) Фабричні Інспектори; 5) Окружні Інженери та їх Помічники; 6) Гірські Справники і гірничо-поліцейські стражі; 7) Чини загальної поліції.

Із введенням в дію цього статуту, вважаємо, завершився етап зародження адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в Україні.

У зв'язку з розпочатою в липні 1914 р. Першою світовою війною ситуація щодо охорони праці різко погіршилася. Як зазначив О.М. Олійник, особливого погіршення відчула Україна, оскільки вона стала ареною широких бойових дій. При цьому царський уряд, захищаючи інтереси власників промислових підприємств, ліквідував навіть ті нужденні поступки, які він був вимушений зробити під тиском боротьби робітників [112, с. 121–122]. Так, через прийняття 19 жовтня 1915 р. закону «Про допущення деяких відступів від правил про роботу жінок, підлітків та малолітніх, а також про тривалість і розподіл робочого часу» [113] міністрові торгівлі та промисловості надавалося право відступати від встановлених раніше законів щодо охорони праці жінок та неповнолітніх на підприємствах, що працюють на оборону.

Після лютневої революції 1917 р. Тимчасовий уряд практично не поліпшив ситуацію щодо охорони праці. За період його існування було прийнято: постанову від 23.04.1917 р. «Про робочі Комітети в промислових закладах», згідно якої на всіх промислових підприємствах вводилися виборні робочі Комітети для проведення переговорів з адміністрацією по всіх найважливіших питаннях: про заробітну плату, правила внутрішнього розпорядку тощо, у тому числі й про відміну фактично нежиттєздатного інституту старостів на промислових підприємствах, уведеного законом від 10 червня 1903 р., та постанову від 25 липня 1917 р. «Про зміну правил про забезпечення робітників на випадок хвороби», яка визначала нові умови роботи лікарняних кас. У квітні 1917 р.

Тимчасовий уряд запропонував створити інспекцію праці, виборну та відповідальну перед робочими організаціями. Однак, слід погодитися з думкою С.А. Карауш та О.О. Герасимової про те, що за короткий період свого існування цей уряд принципово нічого не змінив щодо охорони праці на підприємствах Російської імперії [114, с. 85], зокрема й в Україні.

Другий етап процесу появи та формування управління охороною праці в Україні, на нашу думку, можна визначити як «етап становлення адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в Україні», веде свій облік з травня 1918 р., коли було прийнято Декрет про заснування Інспекції праці РСФРР [115] (далі – Декрет), що послугував основою формування радянської системи охорони праці. При розгляді цього етапу слід враховувати те, що, як зазначив В.М. Іванов, з 1918 по 1921 р. на території колишньої Російської імперії склалась конфедерація республік єдиного радянського типу, де домінантне становище займала РСФРР. При цьому радянське державне будівництво супроводжувалось формуванням радянської правової системи, і особливістю цього процесу в Україні була його спорідненість з російським [116, с. 226, 235].

Інспекція праці знаходилася у підпорядкуванні Народного комісаріату праці (НКП) і з її заснуванням були скасовані такі органи управління охороною праці Російської імперії, як: Інспекція праці та Гірська Інспекція, Головні, Губернські та обласні по фабричних справах і гірничозаводських справах присутствія (пункт 12 Декрету). У Декреті була задекларована й мета створення нової інспекції праці – охорона життя, здоров'я та праці всіх осіб, зайнятих будь-якою господарською діяльністю (пункт 1 цього Декрету).

При цьому, і аналіз положень вказаного Декрету це доводить, формально інспекція праці отримала достатньо вагомим повноваження щодо охорони праці працюючих. Так, інспекція праці мала здійснювати нагляд та контроль за проведенням у життя декретів, постанов та інших актів законодавства щодо охорони праці працюючих, маючи



повноваження безпосередньо вживати необхідні заходи по охороні безпеки, життя та здоров'я робітників (пункт 8 Декрету). Для виконання цих повноважень інспектори/інспектриси отримали право: за невиконання або порушення декретів, постанов і інших подібних актів, як і за неприйняття необхідних заходів щодо охорони безпеки, життя та здоров'я трудящих притягувати винних до суду, а також накладати відповідні грошові стягнення (пункт 9 Декрету); вільного доступу повсякчас в усі без вилучення місця роботи, відпочинку та житла трудящих та їх родин (пункт 10 Декрету) та інші права. Проте говорити про реальне застосування цих повноважень інспекцією праці, принаймні до кінця 1921 р., звичайно не доводиться.

У період «воєнного комунізму» [117, с. 500] також були прийняті такі основні акти з охорони праці, як: Положення про органи нагляду за технікою безпеки від 8 серпня 1918 р., згідно якого було створено відповідний орган з нагляду за технікою безпеки (здійснювали цей нагляд технічні інспектори) та Кодекс законів про працю (КЗпП), прийнятий у грудні 1918 р. [118], в статтях 127–137 розділу IX якого висвітлювалися питання охорони праці, у тому числі й питання щодо організації системи державного управління охороною праці, визначення відповідних органів, що входять до цієї системи та наділення їх відповідними повноваженнями. До цієї системи входили: інспекція праці, технічні інспектори та представники санітарного нагляду. Всі вони зобов'язані були опікуватися питаннями охорони життя, здоров'я та праці осіб, зайнятих будь-якою господарською діяльністю. Та, вважаємо слушним погодитися з думкою І.О. Снігірьової про те, що норми КЗпП 1918 р. (крім норм про трудову повинність й, можливо, про профспілки) через сформовану в країні ситуацію більшою мірою не могли бути впроваджені в життя та залишилися лише формальними. Але вони вплинули на наступне законодавство й одержали значний міжнародний резонанс [119, с. 57].

Загалом же, на наш погляд, за часів існування «воєнного комунізму» (1918–1921 рр.), з проведенням політики жорстокої централізації управління народним господарством, введенням трудової повинності, мобілізації окремих робітничих і технічних фахівців, створенням трудових армій, придушенням будь-якої незгоди, а тим більше непокори, каральними засобами, виплатою заробітної плати натурою, 12-годинним робочим днем, який був уведений на багатьох мілітаризованих підприємствах, та на тлі застосування таких методів надзвичайної комісії (особливих відділів, комбідів, органів боротьби з дезертирством тощо), як розстріли без суду і слідства, катування, залякування осіб, зокрема і робітників, реалізація прав працюючих на охорону праці або ж не здійснювалась взагалі або ж здійснювалась в обмеженому, часто мінімальному обсязі.

Лише перехід до нової економічної політики (неп) у 1921 р., коли в країні відбулася часткова реанімація економічних ринкових відносин (часткова денаціоналізація дрібної промисловості, збереження у приватній власності тих підприємств, які ще не були націоналізовані, надання дозволів на приватну торгівлю, відродження великих ярмарків, відкриття торговельних бірж тощо) за умов збереження командних позицій в руках диктатури пролетаріату, дозволив дещо втілювати в життя задекларовані новою владою положення з охорони праці.

Зокрема, у листопаді 1922 р. набув чинності новий КЗпП [120], який скасовував примусову працю у вигляді трудової повинності та глави якого: XIV – «Охорона праці», XII – «Про учнівство», XIII – «Праця жінок і неповнолітніх», а також окремі статті інших глав, наприклад, статті 151, 158 глави XV «Про професійні (виробничі) союзи робітників і службовців та їх органи на підприємствах, установах і господарствах», стали базовими для розробки нормативно-правової бази з охорони праці як колишнього СРСР, так і України.

Цим же Кодексом була запроваджена норма про наявність в обов'язковому порядку дозволів від інспекції

праці та органів санітарно-промислового та технічного нагляду на відкриття або переведення в іншу будівлю кожного підприємства. При цьому всі підприємства та установи зобов'язані були вживати необхідних заходів щодо усунення або зменшення шкідливих умов праці, попередження нещасних випадків та утримання робочих місць у належному санітарно-гігієнічному стані.

Дослідження положень КЗпП 1922 р. засвідчує формування в країні системи органів державного управління охороною праці, яка набувала все більш чітких рис та структурованості. Зокрема, у статті 146. встановлювалося, що нагляд за виконанням усіма без винятку установами, підприємствами, господарствами та особами всіх постанов цього кодексу, декретів, інструкцій, розпоряджень та колективних договорів у частині, що стосується умов праці, охорони здоров'я та життя трудящих, покладалося на: інспекцію праці, технічну інспекцію та санітарну інспекцію, які підпорядковувалися Народному комісаріату праці. При цьому кодексом також було встановлено, що функцію нагляду за точним виконанням адміністрацією підприємства, установи або господарства, установлених законом норм з охорони праці, правил санітарії й техніки безпеки, у тому числі й щодо сприяння державним органам охорони праці, має здійснюватися через профспілки (стаття 158). Тобто у КЗпП 1922 р. була відтворена норма, закладена КЗпП 1918 р., але, зважаючи на зміну державної політики, профспілка як громадська організація набула реальних повноважень органу державної влади, що мав здійснювати нагляд з питань охорони праці, правил санітарної та технічної безпеки.

Цим Кодексом також визначалися повноваження органів інспекції праці, наприклад, щодо відвідання у будь-який час дня й ночі всіх підприємств, установ та господарств свого району та всіх місць, де провадиться робота, а також всіх існуючих при них установ для робітників (квартири, лікарні, дитячі садочки, лазні та ін.); надання допусків на відкриття підприємств або їх частин; видання приписів, обов'язкових

для державних, громадських та приватних підприємств, установ, господарств та осіб про усунення порушень та інших недоліків з охорони праці; притягнення до відповідальності в адміністративному та судовому порядку за недотримання вимог кодексу, декретів, інструкцій, розпоряджень тощо, спрямованих на охорону життя та здоров'я працівників. На доповнення цього у травні 1924 р. був введений порядок притягнення інспекторами праці винних осіб до відповідальності, яким встановлено, що інспектори праці можуть в адміністративному порядку направляти справи про порушення наймачами законоположень про працю в губернські виконкоми для накладення на них штрафу, за винятком випадків, коли ці порушення мали переслідуватися в кримінальному порядку [121].

На початку 20-х років видавалися й документи, що розмежовували функції наглядових органів з охорони праці, наприклад, з приводу розмежування функцій між органами гірського нагляду та інспекцією праці [122], а в травні 1927 р. в складі Народного комісаріату праці СРСР та його республіканських органів, у тому числі і в УРСР, була утворена Державна гірничотехнічна інспекція, а на місцях – окружні, губернські, районні та дільничні гірничотехнічні інспекції, які виконували також функції котлонагляду [123, с. 5].

Відносна самостійність профспілок у питанні захисту прав працівників на охорону праці закінчилася у зв'язку з об'єднанням Народного комісаріату праці з Всесоюзною центральною радою професійних союзів (ВЦРПС), що відбулося у червні 1933 р. [124], у зв'язку з чим профспілки стали частиною державного контролю та нагляду, трапилося т.зв. «одержавлення» профспілок. При профспілках створювалися інспекції праці (за галузевим принципом), а правила та норми з техніки безпеки та виробничої санітарії установлювалися Центральними Комітетами (далі – ЦК) відповідних профспілок за погодженням із зацікавленими відомствами.

Лише з кінця 50-х років, у зв'язку з певною лібералізацією державної та суспільної системи, в СРСР починають приймати важливі рішення, спрямовані на поліпшення умов праці, усунення причин виробничого травматизму та попередження професійних захворювань з урахуванням вимог міжнародних актів, наприклад, таких, як: Конвенція МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі, прийнята 11 липня 1947 р. [125], Конвенція МОП № 85 про інспекцію праці на територіях за межами метрополії, прийнята 11 липня 1947 р. [126], Рекомендація МОП № 28 щодо загальних принципів інспекції умов праці моряків від 22 червня 1926 р. [127], Рекомендація МОП № 82 щодо інспекції праці на гірничопромислових і транспортних підприємствах від 11 липня 1947 р. [128] тощо.

Прийнятий 10 грудня 1971 р. КЗпП суттєво ситуацію з адміністративно-правового регулювання охороною праці не змінив. Найбільша кількість цих питань було висвітлено у главі XVIII, наприклад, щодо визначення органів: нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю (стаття 259), державного нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості (стаття 260), що здійснювали державний енергетичний нагляд (стаття 261), що здійснювали державний санітарний нагляд (стаття 262) тощо.

Зокрема, основними органами, що здійснювали нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю та правил по охороні праці, були визначені: 1) спеціально уповноважені на те державні органи та інспекції, що не залежали у своїй діяльності від адміністрації підприємств, установ, організацій і їхніх вищих органів. До них насамперед належали: Державний комітет УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та гірничому нагляду; органи державного енергетичного нагляду; органи санітарно-епідеміологічної служби; Ради народних депутатів; 2) професійні союзи та підпорядковані ним технічна та правова інспекції праці – відповідно до положень про ці інспекції, що затверджувалися Всесоюзною центральною радою професійних союзів. Щодо вищого нагляду за виконанням законів про

працю на території України, то він здійснювався Генеральним прокурором СРСР та підлеглими йому Прокурором УРСР та нижчестоящими прокурорами.

Отже, за радянських часів нагляд та контроль за дотриманням норм охорони праці, здійснювали як державні структури, так і профспілки, які, не зважаючи на статус громадських організацій, пройшли т.зв. «одержавлення» профспілок, отже й виконували щодо охорони праці насамперед організаційно-управлінську функцію. Безпосередні ж функції з охорони праці виконували технічна й правова інспекції праці, які знаходилися у відання профспілок. Головною функцією правової інспекції [129] був нагляд за виконанням трудового законодавства, а технічної – нагляд за дотриманням вимог нормативних документів.

Після здобуття Україною незалежності розпочався новий – третій етап формування управління охороною праці в Україні, який, на наш погляд, можна визначити як етап «формування та розвитку адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в незалежній Україні» і який, розпочавшись з 1991 року, продовжується і в наш час.

У зв'язку з тим, що певні аспекти формування адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в Україні подано й в інших підрозділах цього дисертаційного дослідження, у цьому підрозділі зупинимося лише на основних моментах, принципових положеннях, що уможливають надання узагальненої характеристики цього етапу.

Насамперед відзначимо, що охорона праці об'єктивно належить до числа досить консервативних сфер діяльності. Та, як справедливо відзначила Ю.С. Толкачева, зі зміною умов та характеру виробництва виникає необхідність у зміні нормативно-правової бази та створенні нової концепції охорони праці, що обумовлено як наявністю ринкових відносин, формуванням нових державних наглядових структур, так і зношенням основних фондів підприємств, застосуванням ручної праці, що призводить до значної кількості нещасних випадків [130, с. 3–4] тощо. Природно, що після проголошення незалежності перед

Україною постало питання розробки нової концептуальної моделі державної політики у цілому та адміністративно-правового регулювання у сфері охорони праці зокрема.

Зазначене передбачало насамперед створення нової структури державного управління охороною праці. І вже у вересні 1991 р. Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) було затверджено Положення про Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду – Держгіртехнагляд України [131], згідно з яким Держгіртехнагляд України було визначено центральним органом державного управління, підвідомчим КМУ, що мав здійснювати керівництво з організації та виконання державного нагляду за дотриманням правил безпечного ведення робіт в народному господарстві України на підконтрольних йому об'єктах і при користуванні надрами. Отже, Держгіртехнагляд України став першим органом державної виконавчої влади, що проводив державну політику у сфері охорони праці в незалежній Україні.

Зазнало змін і Міністерство праці УРСР [132]. У червні 1992 р. постановою КМУ № 313 було затверджено Положення про Міністерство праці України (Мінпраці України) [133], згідно з яким це міністерство отримало статус центрального органу державної виконавчої влади України. При цьому серед його основних завдань збереглося й таке завдання, як забезпечення захисту права працівників на здорові умови праці. Реалізація якого була пов'язана з наданням Мінпраці України прав: здійснювати контроль за виконанням міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади, підприємствами, їх об'єднаннями, установами і організаціями незалежно від форм власності законодавства про працю, соціальний захист і зайнятість населення; вносити пропозиції міністерствам та іншим центральним органам державної виконавчої влади, підприємствам, їх об'єднанням, організаціям і установам про припинення дії наказів і вказівок з питань праці, її оплати й умов, зайнятості та соціального захисту населення, що суперечать чинному

законодавству, а в необхідних випадках вносити до КМУ пропозиції про їх скасування; одержувати безплатно від Мінстату України статистичні та інші аналітичні матеріали з питань, що належать до компетенції Мінпраці України; забороняти в установленому порядку експлуатацію виробничих об'єктів і робочих місць у разі порушення санітарних норм і правил до вжиття необхідних санітарних заходів тощо.

Пізніше, з січня 1993 р., на базі Держгіртехнагляду України був утворений Державний комітет України по нагляду за охороною праці – Держнаглядохоронпраці [134], до обов'язків якого було протягом 1993 р. прийняти від міністерств, відомств і технічної інспекції праці профспілок функції державного нагляду за охороною праці в усіх галузях народного господарства. Отже, з 1993 року всі питання нагляду та контролю за дотриманням законодавства про охорону праці перейшли до функцій органів державної влади (з окремим їх делегуванням органам місцевого самоврядування). І хоча у подальшому державне управління охороною праці в Україні і зазнавало певних структурних змін, проте функції щодо нагляду та контролю за охороною праці залишалися функціями органів виконавчої влади (більш детально інформація подана у розділі 3 – Н. Д.).

Разом зі створенням нової структури державного управління охороною праці в Україні створювалося й нове законодавство у цій сфері. Започаткував цей процес прийнятий у жовтні 1992 р. Закон України «Про охорону праці». Цим законом було закладено: засади національної політики України щодо реалізації громадянами права на охорону праці; базові принципи державної політики в галузі охорони праці України (наприклад, пріоритету життя і здоров'я працівників по відношенню до результатів виробничої діяльності підприємства; встановлення єдиних нормативів з охорони праці для всіх підприємств, незалежно від форм власності і видів їх діяльності; міжнародного співробітництва в галузі охорони праці та використання світового досвіду організації роботи щодо поліпшення умов і підвищення



безпеки праці тощо); основні гарантії прав працівників на охорону праці, як при укладенні трудового договору, так і під час роботи (наприклад, права працівників на пільги і компенсації за важкі та шкідливі умови праці, відшкодування власником шкоди працівникам у разі ушкодження їх здоров'я тощо); порядок реалізації працівниками свого конституційного права на охорону життя і здоров'я в процесі трудової діяльності, на належні, безпечні і здорові умови праці (організація управління охороною праці на підприємстві, організація і порядок проведення попереднього і періодичних медичних оглядів працівників, порядок проведення навчання з питань охорони праці, вирішення питань фінансування охорони праці тощо).

Надзвичайно високий рівень виробничого травматизму та професійних захворювань в Україні на початку та в середині 90-х років, вищий ніж в інших країнах Співдружності Незалежних Держав [135], спонукав до розробки та прийняття стратегічних програмних документів, спрямованих на поліпшення стану безпеки та умов праці в Україні.

Так, у лютому 1994 р. з метою створення державної системи управління охорони праці, яка мала сприяти вирішенню питань правового, організаційного, матеріально-технічного та наукового забезпечення робіт у галузі охорони праці, було прийнято Національну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1994–1995 роки [136]. Аналіз реалізації цієї програми дозволяє стверджувати, що у ході її реалізації було здійснено головне – закладення основ для впровадження економічних методів управління охороною праці в державі. Також у ході виконання програми було: започатковано створення галузевих, регіональних та виробничих програм з питань охорони праці, організовано мережу спеціалізованих центрів для експертизи технічного стану виробничих об'єктів, підвищення безпеки їх експлуатації; створено Національний науково-дослідний інститут охорони праці, Науково-інформаційний і навчальний центр, науково-виробничий журнал «Охорона праці», служби

охорони праці в обласних, районних і міських органах державної виконавчої влади; було організовано випуск багатьох засобів індивідуального захисту, що раніше не випускалися в Україні тощо, проте помітного поліпшення стану безпеки та умов праці не відбулося [137].

У зв'язку з зазначеним вище, для вирішення питань організаційного, матеріально-технічного, наукового та правового забезпечення робіт у галузі охорони праці, запобіганню нещасним випадкам та професійним захворюванням, аваріям і пожежам постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 1996 р № 1345 була затверджена нова Національна програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1996-2000 роки [138].

З точки зору предмета цього дослідження, найважливішими заходами цієї програми, вважаємо, були організаційні, зокрема такі, як: розробка та впровадження системи управління охороною праці на рівні галузі та регіону; завершення комплектування служб охорони праці міністерств, відомств, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій; розробка правил поведінки працюючих у вибухопожежонебезпечних виробництвах і виробництвах, пов'язаних із шкідливими речовинами; створення галузевих і територіальних госпрозрахункових промислово-санітарних лабораторій для надання практичної допомоги підприємствам і організаціям у проведенні атестації робочих місць та вирішенні інших питань охорони праці тощо. Виконання більшості перелічених заходів цієї програми, на наш погляд, і привело на початку XXI століття до певного поліпшення ситуації зі станом охорони праці в Україні.

З часу здобуття Україною незалежності, крім вже згаданих, були також прийняті такі національні програмні акти, спрямовані на поліпшення стану охорони праці, як: Державна програма навчання та підвищення рівня знань працівників, населення України з питань охорони праці на 1996–2000 роки від 18 квітня 1996 р. № 443 [139], Програма підвищення безпеки праці на вугільних шахтах від 6 липня 2002 р. № 939 [140],

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Перелік актів законодавства України та асquis Європейського Союзу у пріоритетних сферах адаптації (Розділи 2–7) від 18 березня 2004 р. [141], Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік від 20 травня 2010 р. [142], Концепція Загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012–2016 роки від 31 серпня 2011 р. № 889-р [143], Загальнодержавна соціальна програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014–2018 роки від 4 квітня 2013 р. [144].

Реалізація положень закону України «Про охорону праці» передбачала й структурно-організаційні зміни, що стосувалися міжсуб'єктних правовідносин у сфері охорони праці, що насамперед знайшло своє відображення насамперед у нормах таких законодавчих актів, як: Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р.; Закон України «Про організації роботодавців» від 24 травня 2001 р. [145]; Закон України «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 р. [146].

Третій етап формування та розвитку адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в незалежній Україні також охарактеризувався: роботою щодо адаптації національного законодавства з охорони праці до вимог Європейського Союзу (далі – ЄС); проведенням наукових досліджень, в тому числі й правових, окремих питань, пов'язаних з охороною праці та формуванням системи управління у цій сфері; формуванням практики застосування норм з охорони праці, у тому числі й судової тощо.

Таким чином, третій етап – етап формування адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в Україні охарактеризувався насамперед суттєвими позитивними змінами в управлінні охороною праці. Відбулася значна структурна перебудова всієї галузі охорони праці та створені нові національні органи державного управління у галузі охорони праці. До повноважень цих органів увійшли питання,

пов'язані з проведенням державної політики у сфері охорони праці в Україні, зокрема й питання нагляду та контролю, які традиційно були закріплені за профспілками. Дістала суттєвих змін і нормативно-правова база у галузі охорони праці. Правове регулювання цієї галузі стало здійснюватися відповідно до прийнятих національних правових актів і передусім на основі прийнятого у 1992 р. Закону України «Про охорону праці». З метою створення державної системи управління охорони праці, яка мала сприяти вирішенню питань правового, організаційного, матеріально-технічного та наукового забезпечення робіт у галузі охорони праці, в цей період були прийняті програмні правові акти, що визначали напрями діяльності у галузі охорони праці, наприклад, Національна програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1994–1995 роки, якою було започатковано створення галузевих, регіональних та виробничих програм з питань охорони праці, організовано мережу спеціалізованих центрів для експертизи технічного стану виробничих об'єктів, підвищення безпеки їх експлуатації тощо.

Проте, слід відзначити і ряд негативних рис, притаманних цьому етапу.

Так, світова економічна криза, суперечливі економічні, соціальні та правові реалії в Україні загострили проблеми, пов'язані із реалізацією трудових прав громадян. А разом з демократизацією нашого суспільства, зміною економічного курсу, визнанням різних форм власності та різноманіттям господарюючих суб'єктів, втратою держави своєї домінуючої ролі на ринку праці, Україна стикнулася із різними негативними явищами – спадом виробництва, економіки, безробіттям, інфляцією, несвоєчасною виплатою поточної зарплати, низьким її рівнем, посиленням майнової нерівності тощо. Зазначені явища спричиняють нестабільність, незадоволеність у суспільстві, а часто й призводять до акцій протесту найманих працівників, зокрема й до таких ультимативних дій найманих працівників, як страйки [147, с. 124–125]. До того

ж, як відзначила Н. І. Карпачова, специфічною ознакою української бідності є її поширення навіть серед працюючого населення. При цьому прірва між багатими і бідними в Україні сягнула показника у 45 разів, тоді як такий середньоєвропейський показник не перевищує 4,5 рази [148]. У площині цього питання доводиться констатувати, що низький рівень життя та загроза залишитися без роботи змушують людей працювати в умовах підвищеного ризику. Крім того, потенційну загрозу для працюючих створюють зношені на 50–70 відсотків, а інколи й більше, основні виробничі фонди [149].

Зазначене не могло не вплинути негативно на стан охорони праці в країні – ознакою сучасного етапу розвитку України є різке загострення проблем, пов'язаних з безпекою діяльності людини та охороною праці, у тому числі й через приховування та спотворення реального стану речей у сфері охорони праці, відсутність дієвої профілактичної роботи з охорони праці, приховування роботодавцями нещасних випадків, що трапилися на виробництві, або переведення їх в іншу категорію, відсутність належного контролю з боку державних та недержавних структур тощо.

У свою чергу, вважаємо, що загострення питань у сфері охорони праці напряму пов'язано з недоліками управління у цій сфері, що часто-густо є й наслідком необізнаності з історико-правовим аспектами виникнення та становлення правового регулювання охороною праці. Справді, як підкреслив Сергій Пробийголова, історія формує свідомість та мислення людини, а потенціал історичної науки дає змогу свідомо проводити політику: економічну, правову, екологічну, освітню тощо. І як знання кримінальних законів не звільняє від їх дотримання, так і знання історичних закономірностей не надає можливості уникнути соціальних негараздів та історичних зрушень, але надає можливість пом'якшити перехід до нових історичних умов, зменшити соціальну напруженість на зламі історичних епох [150, с. 68].

Підсумовуючи викладене вище, вважаємо, що поява та формування управління охороною праці в Україні пов'язана з досить тривалим часовим проміжком і проходженням ряду основних етапів, яких, на наш погляд, є три і кожному з них притаманні свої, характерні цьому етапові, риси:

✦ перший етап – це етап зародження адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в Україні (його виникнення пов'язуємо з часом скасування в Україні кріпацтва, тобто із серединою ХІХ ст., а завершення – з часом введенням в дію у 1913 р. Статуту «Про промислову працю»). Потягом цього періоду було закладено фундамент, першоснову правової регламентації у сфері охорони праці.

До системних ознак цього етапу виділяємо: 1) швидкій перехід від феодального способу виробництва до капіталістичного, що створило умови для появи та швидкого розвитку капіталізму в Україні; 2) розпад соціальної організації Російської імперії на основі станового розподілу та формування нових суспільних груп на основі двох нових класів – буржуазії та пролетаріату; 3) всезростаюче значення та сила пролетаріату, чому сприяв ряд таких соціально-економічних причин, як: створення великих промислових підприємств з концентрацією на них значної кількості робітників; нещадна експлуатація робітників при майже повній їх безправності; економічна криза 1880-х рр.; формування кадрів постійних робітників, їх об'єднання та активна протидія власникам підприємств; 4) організаційно-юридичні причини та внутрішньополітична ситуація в Російській імперії: прийняття урядом низки нормативно-правових актів, що врегульовували взаємини між робітниками та власниками підприємств, у тому числі й актів, що визначали правила охорони праці робітників; 5) створення фабричної інспекції – державного органу, покликаного здійснювати нагляд за дотриманням фабричного законодавства та формування системи державного управління охороною праці; 6) проведення наприкінці ХІХ ст. фундаментальних наукових досліджень учених у сфері охорони праці, у яких вперше були закладені основні

поняття з охорони праці, багато з яких використовуються й нині; 7) формування системи обліку нещасних випадків на виробництві та професіональних захворювань;

✦ другий етап – «етап становлення адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в Україні» (веде свій облік з травня 1918 р., коли було прийнято Декрет про заснування Інспекції праці РСФРР завершився з розпадом СРСР та отриманням Україною у 1991 р. незалежності).

Характерними рисами цього етапу можна назвати такі:

1) продовжувалося відбуватися формування законодавства у сфері охорони праці; 2) достатньо вагомі повноваження формально отримала інспекція праці (мала здійснювати нагляд та контроль за проведенням у життя декретів, постанов та інших актів законодавства щодо охорони праці працюючих, маючи повноваження безпосередньо вживати необхідні заходи по охороні безпеки, життя та здоров'я робітників тощо); 3) нагляд та контроль за дотриманням норм охорони праці здійснювали як державні структури, так і профспілки, які, незважаючи на статус громадських організацій, пройшли т.зв. «одержавлення», отже, й виконували щодо охорони праці насамперед організаційно-управлінську функцію; 4) з кінця 50-х років, у зв'язку з певною лібералізацією державної та суспільної системи, в СРСР починають приймати важливі рішення, спрямовані на поліпшення умов праці, усунення причин виробничого травматизму та попередження професійних захворювань з урахуванням вимог міжнародних актів;

✦ третій етап формування управління охороною праці в Україні, який, на наш погляд, можна визначити як етап «формування та розвитку адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в незалежній Україні», розпочавшись з 1991 року, після здобуття Україною незалежності, продовжується і в наш час.

Цьому етапу властиві такі позитивні риси, зокрема, як: 1) створення національної структури державного управління охороною праці, провідним органом виконавчої влади якої

є інспекція праці – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; 2) передача функцій нагляду та контролю за дотриманням законодавства про охорону праці від профспілок до органів державної влади (з окремим їх делегуванням органам місцевого самоврядування); 3) створення системи національного законодавства у сфері охорони праці та прийняття вже у жовтні 1992 р. базового для цієї сфери закону «Про охорону праці»; 4) розробка та прийняття стратегічних для України програмних документів, спрямованих на поліпшення стану безпеки та умов праці в Україні (національних програм поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища); 5) започаткування діяльності мережі спеціалізованих центрів експертизи технічного стану виробничих об'єктів; 6) створення спеціалізованого науково-дослідного закладу – Національного науково-дослідного інституту охорони праці; 7) робота щодо адаптації національного законодавства з охорони праці до вимог Європейського Союзу; 8) проведення наукових досліджень, в тому числі й правових, окремих питань, пов'язаних з охороною праці та формуванням системи управління у цій сфері; 9) формуванням практики застосування норм з охорони праці, у тому числі й судової тощо;

✧ водночас наразі ознакою сучасного етапу розвитку України є й різке загострення проблем, пов'язаних з охороною праці, у тому числі: спотворення реального стану речей у сфері охорони праці; відсутність дієвої профілактичної роботи з охорони праці; приховування роботодавцями нещасних випадків, що трапилися на виробництві, або переведення їх в іншу категорію; відсутність належного контролю з боку державних та недержавних структур тощо.



## **РОЗДІЛ 2**

### **СИСТЕМНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ**

#### **2.1. Адміністративно-правова природа управління охороною праці**

Як було доведено у першому розділі цього дослідження, праця, що є основною умовою існування самої людини й усього суспільства в цілому, та охорона праці як система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних, лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини в процесі її трудової діяльності, сьогодні у своїй багатовимірності та багатовекторності постають як об'єкти дослідження різних галузей наук – юридичних, економічних, технічних, медичних, біологічних тощо, – у тому числі є й предметом дослідження науки адміністративного права. При цьому адміністративне право не бере, та й не може брати на себе розгляд всіх питань, пов'язаних з існуванням такого масштабного явища, яким на сьогодні постає охорона праці. Метою цього підрозділу є визначення і розгляд правової природи та структури управління охороною праці в Україні.

Пристаючи до розвідки цього питання, зазначимо, що поняття «управління охороною праці в Україні», як похідне від поняття «управління», потребує насамперед з'ясування питань, що ж являє собою саме поняття «управління» (поняття охорони праці як категорії адміністративного права розглянуто в підрозділі 1.2 цього дослідження – Н. Д.).

Словники визначають слово «управління» (лат. – *administratio*, англ. – *administration, management*; франц. – *administration*) як дію за значенням управляти, тобто: спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати; спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь; спрямовувати хід, перебіг якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь [151, с. 1300; 152, с. 624–625].

При тім у науковій літературі поняття «управління» застосовується не лише з урахуванням його етимологічного, лінгвістичного значення. Взагалі поняття «управління» інтерпретується науковцями неоднозначно, що пояснюється різними факторами. Це пов'язано насамперед із тим, що, як зазначили Ю.В. Бех та А.І. Слепцов – автори сучасного філософського погляду на засади загальної теорії управління, незважаючи на те, що саме управління й існує не одне тисячоліття (бюрократичні організації у Китаї і Римі, релігійні організації на зразок католицької Церкви, військові організації тощо), проте теорія управління і навчання управлінню як професійній діяльності з'явилися відносно нещодавно (наприкінці ХІХ – початку ХХ ст.). При цьому саме відокремлення виконавчої влади від представницької та судової ознаменувало особливий історичний момент виокремлення управління в окремий соціальний інститут. А якісний стрибок людства від техногенної до інформаційної цивілізації несе багато нових організаційних несподіванок – ми маємо бути готовими до появи новітніх соціальних інститутів, що принесе нам інформаційна фаза розвитку [153, с. 22–23].

До того ж, справді, як зазначив В.П. Пилипишин, відсутність єдиної думки щодо поняття «управління» пояснюється й тим, що проблема управління має багатоплановий, міждисциплінарний характер і синтезує в собі дані різних наук, як і тим, що існують різні підходи до характеристики процесу управління. Управління – поняття складне й багатогранне, воно залежить від специфіки об'єкта [154, с. 10].

Так, під поняттям «управління» розуміють: функцію організованих систем (біологічних, технічних, соціальних), що забезпечує збереження їх структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію їх програми, мети [155, с. 496]; внутрішню якість цілісної системи, основними елементами якої є суб'єкт (керуючий елемент) та об'єкт (керований елемент), постійно взаємодіючі на засадах самоорганізації (самоврядування); систему елементів, що становлять єдине ціле із

загальними для всіх елементів завданнями; взаємодіючу цілісну систему різного ієрархічного рівня, що припускає здійснення управлінських функцій як внутрісистемного, так і міжсистемного характеру; цілеспрямований керуючий вплив суб'єкта на об'єкт, змістом якого є впорядкування системи, забезпечення її функціонування у повній відповідності із закономірностями її існування та розвитку [156, с. 4–5]; одночасні процеси формування політики й керування (в обмеженому розумінні – виконання поставлених завдань) у рамках даного політичного курсу [157, с. 7]; цілеспрямовану взаємодію суб'єкта і об'єкта, яка здійснюється у формі прийняття та реалізації рішень і виконання основних функцій та супроводжується домінуванням відносин підпорядкування, високим рівнем централізації, відповідальністю суб'єкта за стан системи [158, с. 12–13] тощо.

Слушною при визначенні поняття «управління» видається позиція А.Ф. Мельник, О.П. Дудкіної та А.Ю. Васиної, які, розкриваючи зміст цього поняття, використали такі різні підходи розгляду, як: суб'єктно-об'єктний, загальний, функціональний та процесуальний. За цими підходами управління розглядається: 1) як цілеспрямована взаємодія між суб'єктом і об'єктом в системі управління, що виступає елементом організації процесу досягнення мети та вирішення завдань (суб'єктно-об'єктний підхід); 2) як організація діяльності відповідно до вимог об'єктивних законів; наука і практика управління організаціями; наука і мистецтво; організація і реалізація цілеспрямованих впливів; організація та координація діяльності з використанням ресурсів для досягнення бажаного результату; механізм, що забезпечує узгодження інтересів усіх елементів управлінської системи (загальний підхід); 3) як цілеспрямована координація суспільного відтворення; планування, організація, мотивація, контроль; цілеспрямований вплив на колективи людей з метою організації та координації їх діяльності в процесі виробництва (функціональний підхід); 4) процесу діяльності, прийняття і реалізації управлінських рішень; процесу або форми діяльності,

яка передбачає керівництво певною групою людей при орієнтації її на досягнення мети організації; особистий вплив керівника на поведінку інших для досягнення тієї чи іншої мети – тобто пошук відповідних управлінських рішень, їх реалізація і контроль ефективності (процесуальний підхід) [159].

Управління, з погляду Ф. Д. Фіночко, – це категорія вічна. Воно має довгу історію та сягає тисячоліть. Про управління (делегування відповідальності) неодноразово згадується в Біблії. Висловлювання про ті чи інші аспекти управління містяться в давніх історичних документах. Вже Аристотель відзначав, що в будь-якому державному устрої є три елементи: перший – законодавчий орган у справах держави, другий – магістратури, тобто виконавчі органи, третій – судові органи. Отже, уже у стародавньому світі особлива увага належала управлінню, оскільки будь-яке суспільство зацікавлене в успішному управлінні. Та, слід погодитися і з тим, що, хоча управління існувало завжди (управління державою, армією, економікою, виробництвом тощо), проте науки про управління не було досить довго, і в цій сфері, по суті справи, панувала інтуїція [160].

Одну з найбільш розгорнутих сучасних характеристик поняттю «управління», вважаємо, надав Г.В. Атаманчук. Управління, на думку цього науковця, у буквальному значенні цього поняття починається тоді, коли в яких-небудь взаємозв'язках, відносинах, явищах, процесах присутні свідомий початок, інтерес і знання, мета й воля, енергія та дії людини. Воно завжди існує в рамках взаємодії людей, у межах суб'єктивного фактору. І незважаючи на те, що предметами, з приводу яких виникає управління між людьми, можуть бути матеріальні речі, технічні засоби, технологічні процеси, соціальні цінності, продукти духовної творчості тощо – сторонами в управлінні можуть бути тільки люди. Це положення не змінюється ні при створенні автоматизованих систем управління, ні при взаємодії управління з технічними, технологічними та біологічними системами з найвищим рівнем об'єктивної і штучної саморегуляції – в управлінні все

виходить від людини та орієнтовано на людину. Таким чином, за допомогою управління люди взаємодіють між собою, формується «тканина» колективного та громадського життя [161, с. 19–20].

Фактично, навіть мінімальна кількість різних елементів будь-якої системи потребує їх узгодження, яке, у свою чергу, досягається саме за допомоги управління. І прояви функціонування системи (як зовнішні, спрямовані за межі самої системи, так і внутрішні, що відбуваються без допомоги зовнішніх факторів та непомітні зовні) не можуть відбуватися без управління, в іншому випадку це буде не система, а сукупність певних складників, які хаотично взаємодіють одне з одним [162, с. 45]. Отже, за допомогою управління відбувається функціонування кожної системи, всі її прояви.

Додамо, що іманентним атрибутом складних соціальних і несоціальних динамічних систем є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності, що діє у даному середовищі, до оптимізації функціонування системи. При цьому наука розглядає і суспільство як цілісну, складну, динамічну самокеровану систему, розвиток якої підпорядкований об'єктивно діючим законам – суспільство як найвищий тип соціальної організації існує тільки тоді, коли воно само функціонує як складне цілісне утворення, отже, без управління неможливе цілеспрямоване функціонування суспільства [163, с. 21].

Значний вплив на дослідження питань управління здійснила, на наш погляд, кібернетика – (від грецької *kibernetike* – мистецтво управління) – наука про управління великими динамічними системами (або про їх самоуправління). У 1948 р. Н. Вінер поширив термін «кібернетика» на всю сукупність теоретичних уявлень про управління. При цьому вирішальну роль зіграла певна аналогія між закономірностями управління будь-якими високоорганізованими системами – технічними, біологічними й соціальними [164, с. 95]. Саме завдяки кібернетиці науковці і звернули

увагу на те, що навіть мінімальна кількість різних елементів будь-якої системи потребує їх узгодження, а останнє, у свою чергу, досягається саме за допомоги управління.

Принагідно зазначимо, що саме слово «система» (від грецької *systema* – ціле, складене із частин; з'єднання) має досить широкий спектр тлумачень. Це і порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь; і форма організації, будова чого-небудь; і сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням тощо [165, с. 286]. Останнє визначення системи, вважаємо, є найбільш доцільним для цього дослідження. Опосередковуючи його на систему управління охороною праці можна зробити висновок про те, що зазначена система являє собою безліч елементів, які перебувають у відносинах і зв'язках один з одним, утворюючи при цьому цілісність та єдність цієї системи. Відмітимо, що обов'язковим атрибутом системи управління охороною праці, як і будь-якої іншої складної динамічної соціальної системи, є самоуправління, завдяки якому система управління охороною праці здатна до впорядковування та оптимізації свого функціонування відповідно до існуючих реалій.

Вивчення насамперед за допомогою кібернетики управлінських систем довело, що будь-яка з них складається з двох підсистем – керуючої (управляючої), – тієї, яка здійснює управління, та керованої, тобто тої, на яку і здійснює свій вплив керуюча (управляюча) система. Керуючу (управляючу) підсистему прийнято визначати суб'єктом управління, а керовану – об'єктом управління. Звідси й випливає, що керуюча підсистема (суб'єкт) управляє керованою (об'єктом). При цьому управління об'єктом здійснюється за допомогою управлінського впливу, який виходить від суб'єкта. Цей вплив є неодмінним та обов'язковим компонентом управління – без нього не може бути ні управлінської системи, ні управління як такого [166, с. 19–20]. В управлінському впливі суб'єкта на об'єкт і закладена сутність управлінської

діяльності, квінтесенція взаємодії її компонентів (насамперед суб'єкта і об'єкта) – прагнучи змінити об'єкт відповідно до поставленої мети, завдань, свого бачення того, як має бути організований та як повинен функціонувати об'єкт, суб'єкт і здійснює на об'єкт управлінський вплив.

Та крім суб'єкта, об'єкта та управлінського впливу управлінню має бути притаманний ще й зворотній зв'язок. Саме за допомогою зворотного зв'язку – тобто інформації, яку отримує суб'єкт управління і з якої робить висновок про результативність (або її відсутність) управлінського впливу, про стан об'єкта управління, об'єкт управління і має можливість виправити, скорегувати свої дії. Таким чином, будь-якій системі управління, зокрема і системі управління охороною праці в Україні, у нерозривній єдності притаманні такі елементи, як: об'єкт, суб'єкт, управлінський вплив та зворотний зв'язок.

З урахуванням зазначеного вище, на наш погляд, можна визначити такі основні риси, що характеризують поняття «управління»:

1) управління завжди існує в рамках взаємодії людей і починається тоді, коли в будь-яких взаємозв'язках, відносинах, явищах, процесах присутні свідомий початок, інтерес, мета, воля, енергія та дії людини;

2) за допомогою управління відбувається функціонування складних динамічних систем (як соціальних, так і несоціальних), обов'язковим атрибутом яких є самоуправління – здатність до впорядковування, до оптимізації функціонування системи, до приведення системи у відповідність з об'єктивно існуючими закономірностями. При цьому без управління існує не система, а сукупність певних складників, які хаотично взаємодіють одне з одним;

3) без управління неможливе цілеспрямоване функціонування суспільства – суспільство як найвищий тип соціальної організації існує тільки тоді, коли за допомогою управління функціонує як складне цілісне утворення;

4) сьогодні відсутній усталений погляд на поняття «управління», його визначення залежить від специфіки об'єкта дослідження та обраного науковцем підходу до дослідження цього поняття, (суб'єктно-об'єктного, загального, функціонального, процесуального чи діяльнісного та ін.). Зокрема, управління може трактуватися: як цілеспрямована взаємодія між суб'єктом і об'єктом в системі управління, як функція організованих систем, як внутрішня якість цілісної системи, як система елементів, що становлять єдине ціле, як цілеспрямована взаємодія суб'єкта та об'єкта управління тощо;

5) враховуючи специфіку об'єкта нашого дослідження, вважаємо найбільш доцільним обрати відправним судження про те, що управління можна розглядати як цілеспрямований керуючий вплив суб'єкта управління на об'єкт управління, вплив, змістом якого є впорядкування системи, забезпечення її функціонування у повній відповідності із закономірностями її існування та розвитку;

б) управління має певну систему взаємоузгоджених елементів, що перебувають завжди у нерозривній єдності. До обов'язкових складових цієї системи з погляду науки адміністративного права належать: суб'єкт управління (керуючий елемент), об'єкт управління (керований елемент), управлінський вплив та зворотній зв'язок.

Продовжуючи характеризувати поняття «управління», відзначимо, що сьогодні достатньо типовою та поширеною як у теорії управління, так і в адміністративному праві є класифікація управління залежно від того, в якій системі здійснюється управління – механічній, біологічній чи соціальній, на три його види. За цим критерієм виділяють, по-перше, технічне управління – тобто управління технікою, механізмами, машинами; по-друге, біологічне управління – управління живими організмами рослин і тварин та, по-третє, соціальне управління – управління соціальними процесами, людьми та колективами. І якщо перші два види управління (технічне та біологічне) є предметом вивченням технічних та біологічних



наук, то соціальне управління, як управління соціальними процесами, людьми, колективами, є предметом дослідження суспільних наук, зокрема й науки адміністративного права.

Хоча поділ управління залежно від того, в якій системі здійснюється управління на три види (технічне, біологічне та соціальне) і є найпоширенішим в адміністративному праві, та слід зазначити і про наявність сьогодні інших різновидів класифікацій управління.

Зокрема, Ю.А. Тихомиров вважає, що до видів управління належать: управління в кібернетичному сенсі – взаємодія суб'єктів і об'єктів через механізм прямих та зворотних зв'язків; управління суспільством (соціальне управління) – вплив на всі, більшість або окремі сфери громадського життя, управління суспільними процесами; управління державою, державними справами – цілеспрямований організований вплив держави та її інститутів на сфери державного життя для їх зміни відповідно до мети державної політики [167]. Залежно від сфер суспільної життєдіяльності Г.В. Атаманчуком виділено: управління суспільством у цілому, економічне управління, соціальне управління, політичне управління, духовно-ідеологічне управління; від структури суспільних відносин – управління економічним, політичним, соціальним і духовним розвитком суспільства; від об'єктів управління – економічне/господарське управління, соціально-політичне управління, управління духовним життям; від характеру та обсягу охоплюваних управлінням суспільних явищ – управління суспільством, управління державою, управління галузями, сферами народного господарства, управління підприємствами, організаціями, установами, фірмами; за суб'єктом управління – державне управління, місцеве самоврядування, менеджмент, громадське управління, групове, управління окремою людиною [168, с. 35–36].

Та попри певну різницю у поглядах науковців на види класифікації управління, вчені-адміністративісти єдині в тому, що одним із видів управління є соціальне управління – тобто управління соціальними процесами, людьми та колективами. І сконцентрувавши увагу в цьому дослідженні на соціальному

управлінні, вважаємо за доцільне надати таке визначення соціального управління – це такий вид управління, що здійснюється всередині людського суспільства і якому притаманний цілеспрямований вплив суб'єкта (людини/колективу/інституції, що має відповідні повноваження) на об'єкт управління (галузь/сферу/напрямок та людину/колектив/інституцію, що забезпечують функціонування відповідної галузі/сфери/напрямку та підпорядковуються об'єкту управління) з метою впорядкування, збереження, удосконалення, розвитку та ефективності функціонування об'єкта управління.

Викладена точка зору на поняття соціального управління, вважаємо, нині є найбільш узагальнюючою та домінуючою. Підтвердженням цьому є аналіз сучасних наукових, навчальних та енциклопедичних джерел.

Так, наприклад, Г.М. Тимошко визначає соціальне управління або управління в соціальних системах як управління людьми, вплив на будь-яку соціально-економічну систему з метою її впорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення та розвитку, що зумовлено суспільним характером праці, а також необхідністю спілкування людей у процесі праці [169]. В.К. Колпаков вважає, що соціальне управління – це вид вольової діяльності, вираженої у цілеспрямованому й організуючому впливі, здійснюваному з метою забезпечення узгодженості й впорядкованості спільних дій людей та їх колективів в інтересах ефективного розв'язання завдань, що стоять перед ними [170, с. 13]. На думку С.І. Чернова, М.М. Новікової та С.О. Гайдученко, соціальне управління – це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку [171, с. 5]. К.В. Бондаренко зазначає, що соціальне управління як процес цілеспрямованого та організуючого впливу суб'єкта (керівної підсистеми) на об'єкт (колектив, організацію, технічну систему, інформацію тощо) має становити єдину комплексну систему, що має одну мету, зв'язок із зовнішнім середовищем, зворотній зв'язок із зовнішнім середовищем, зворотній зв'язок від мети до дії, спрямованої на її

досягнення [172, с. 102]. З точки зору Ю.М. Старилова, соціальне управління як особливий тип управління являє собою вплив одних людей на інших, головним чином за допомогою інформації, з метою впорядкування соціально значимих процесів, забезпечення стабільності, розвитку соціальних систем [173, с. 23]. За визначенням Ю.В. Бех, соціальне управління – вид вольової діяльності, вираженої у цілеспрямованому й організуючому впливі, здійснюваному з метою забезпечення узгодженості й впорядкованості спільних дій людей та їх колективів в інтересах ефективного розв’язання завдань, що стоять перед ними [174, с. 257]. Вказані науковці на перше місце висувають вплив як найхарактернішу рису соціального управління.

Соціальне управління може розглядатися як процес, які певна дія. Наприклад, як зазначив В.А. Скуратівський, соціальне управління являє собою не просто один з найважливіших видів управління, метою якого є упорядкування процесів суспільного розвитку, створення умов для задоволення потреб людини, суспільства, розвитку його основних підсистем відповідно до об’єктивних законів функціонування соціуму, але є свідомою цілеспрямованою діяльністю, яка має за мету упорядкування процесів суспільного буття, тобто соціальне управління – це процес, покликаний приводити той чи інший об’єкт, ту чи іншу складову соціального організму у відповідність з потребами, законами функціонування і розвитку власного потенціалу [175, с. 572]. А з погляду В.Я. Малиновського, соціальне управління як вищий вид управління, передбачає активні діяльнісні зусилля соціальних суб’єктів (індивідуальних і колективних), що спрямовуються на упорядкування та організацію процесів спільної колективної діяльності людей, на приведення їх у запланований стан відповідно до об’єктивних законів та викликів сучасності [176, с. 193]. Та, на наш погляд, першорядною рисою соціального управління, як і управління взагалі, є вплив суб’єкта на об’єкт управління з метою впорядкування, збереження, удосконалення, розвитку та ефективних дій останнього.

Соціальному управлінню притаманні всі риси управління (наприклад, те, що соціальне управління є складною динамічною системою, яка складається з певних елементів, об'єднаних за спільною ознакою, що перебувають у постійному взаємозв'язку між собою; має цілеспрямований характер; здійснюється для забезпечення впорядкування, стабільності, збереження якісної специфіки та ефективного розвитку соціальних систем тощо). Крім того, соціальне управління володіє і рядом специфічних рис, до яких належить насамперед те, що цей вид управління здійснюється всередині людського суспільства, його суб'єктом та об'єктом є суспільство та його інтереси; також соціальне управління має за мету упорядкувати соціально значимі процеси суспільного буття, а також і те, що це управління має власний особливий механізм реалізації поставленої мети.

При цьому доводиться констатувати, що й досі у науковців не склалося єдиної думки як щодо складових частин соціального управління, так і щодо критеріїв їх поділу. Природно, що саме множинність об'єктів соціального управління і впливає на множинність видів соціального управління. І за цим критерієм Л. В. Коваль виділяє такі його різновиди, як: державне управління і самоврядування, громадське та внутрішньо-організаційне (апаратне), економічне й військове, політичне та церковне, сімейне управління. Кожен з названих видів має автономний характер, оскільки містить свій власний окремий об'єкт управлінського впливу, специфічну правову базу або своєрідний організаційний порядок функціонування, відповідальність тощо [177, с. 24–25].

Натомість Д.М. Лук'янець обрав критерієм поділу соціального управління такий критерій, як ознака характеру діяльності суб'єктів управління. За цим критерієм науковцем здійснено поділ соціального управління на такі види: державне управління (суб'єкт управління – держава, її органи); самоврядне, або муніципальне управління (суб'єкт управління – органи місцевого самоврядування); громадське управління (суб'єкт управління – органи громадських організацій),

інших об'єднань громадян; корпоративне управління (суб'єкт управління – органи господарських товариств та об'єднань підприємств) [178, с. 54–56]. Провідниками цієї точки зору виступають і деякі інші науковці, наприклад, А.В. Омельченко, на думку якого класифікація видів соціального управління за ознакою правового статусу та характеру діяльності суб'єктів управління на означені чотири види є однією з найпоширеніших [179, с. 19].

З погляду В. Я. Малиновського, соціальне управління утворює декілька видів управління, які органічно виходять з влади: політичне, судове, економічне, духовне, корпоративне, сімейне. Кожен з цих видів має свій власний окремий об'єкт управлінського впливу, специфічну правову базу, організаційний порядок функціонування, відповідальність та ін. [180, с. 193–194].

Достатньо цікавими, на наш погляд, є твердження Ю.В. Бех, яка, розглядаючи сучасні питання теорії управління, обґрунтувала доцільність використовувати для класифікації соціального управління критерій «пріоритету інтересів», оскільки саме останній використовується як один із критеріїв при виділенні публічного і приватного права. На цій підставі соціальне управління поділяється на: а) управління, здійснюване з метою реалізації публічних (загальних) інтересів, чи публічне управління; б) управління, здійснюване з метою реалізації корпоративних інтересів, чи корпоративне управління; в) управління, здійснюване з метою реалізації приватних інтересів, чи приватне управління, враховуючи, що найбільш рельєфними юридичними супутниками зазначених видів соціального управління є: адміністративне право – для публічного управління; корпоративне право – для корпоративного управління; цивільне право – для приватного управління [181, с. 120–121].

Проте, управління є не просто системою, але системою ієрархічного рівня, де кожен елемент цієї системи у свою чергу може розглядатися як самостійна система з відповідними, притаманними тільки цій системі об'єктами та

суб'єктами. І якщо ми продовжимо поділ всіх запропонованих Ю.В. Бех видів управління на їх підвиди, то прийдемо до висновку про те, що і публічне, і приватне, і навіть корпоративне управління можуть у свою чергу бути поділені на такі два види управління, як: 1) державне управління – тобто управління суб'єктами якого виступають органи державної влади, та 2) громадське управління (іноді його ще визначають як «суспільне управління» [182, с. 53]) – суб'єктами якого є органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, інші недержавні організації. Зазначене, вважаємо, дає підставу стверджувати, що за запропонованим критерієм «пріоритету інтересів» соціальне управління поділяється не на види, а на напрямки свого впливу. До цих напрямків впливу соціального управління належить сфера і публічних, і приватних, і корпоративних інтересів. І управління у цих сферах досить умовно дійсно можна визначити, як публічне, приватне та корпоративне.

Поділ соціального управління на види найбільш доцільно, вважаємо, здійснити за критерієм характеру діяльності суб'єктів управління, що було запропоновано Д.М. Лук'янцем. Додамо, що цей поділ, на наш погляд, здійснюється не просто за характером діяльності (категорію «діяльність» розглядаємо беручи за основу її філософське значення, а саме те, що – це суттєва визначеність способу буття людини у світі, здатність її вносити в дійсність зміни, опосередковані ідеальним [183, с. 239]), але й за характером наявності державно-владних повноважень у суб'єктів управління. За цим критерієм, тобто за характером діяльності та наявності у суб'єктів управління державно-владних повноважень, ми поділяємо соціальне управління на такі два підвиди, як державне та громадське управління.

Відповідно, управлінню охороною праці в Україні, як соціальному управлінню, притаманні всі риси останнього, враховуючи особливу сферу – охорону праці, де й здійснюється це регулювання. Так, управління охороною праці в Україні є складною динамічною системою, яка складається з певних елементів, об'єднаних за спільною ознакою, що

перебувають у постійному взаємозв'язку між собою; воно має цілеспрямований характер та здійснюється для забезпечення впорядкування, стабільності, збереження якісної специфіки та ефективного розвитку системи управління охороною праці в Україні; це управління здійснюється всередині людського суспільства, і суб'єктом та об'єктом якого є суспільство та публічні інтереси суспільства (на відміну від трудового права, де організація управління охороною праці здійснюється насамперед з метою врегулювання приватних інтересів); його метою є упорядкування соціально значимих процесів суспільного буття у сфері охорони праці; це управління має власний особливий механізм реалізації поставленої мети та здійснюється за допомогою сучасних належних засобів адміністративно-правового регулювання з використанням світового позитивного досвіду у сфері управління охороною праці.

Отже, термін «управління охороною праці в Україні» як складова категорія адміністративного права, на наш погляд, означає соціальне управління, яке здійснюється з метою реалізації публічних інтересів у сфері охорони праці, а саме: впорядкування, забезпечення стабільності, розвитку та ефективності функціонування галузі охорони праці в країні. Це управління відбувається адекватно до потреб та запитів суспільства і має здійснюватися за допомогою сучасних належних засобів адміністративно-правового регулювання з використанням світового позитивного досвіду у сфері управління охороною праці.

При цьому структуризація управління охороною праці в Україні за таким критерієм, як характер діяльності та наявність у суб'єктів управління державно-владних повноважень призводить, на наш погляд, до виокремлення таких його двох частин, як: 1) державне управління (наразі поряд з цим терміном застосовується й інший термін – «публічне адміністрування», більш детально це питання розглянуто в наступних підрозділах цього дослідження – Н. Д.) охороною праці в Україні – суб'єктами якого виступають органи державної влади, відповідно до наданих ним повноважень

у сфері охорони праці та 2) громадське управління охороною праці в Україні – суб'єктами якого є органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян та інші недержавні організації, відповідно до наданих ним повноважень у сфері охорони праці [184, с. 165–167]. Доцільність такого поділу управління охороною праці, вважаємо, є якнайбільш методологічно раціональним як для системи соціального управління загалом, так і для нашого дослідження, зокрема. І саме з огляду на зазначений поділ в розділі третьому цього дослідження подано розгорнуту характеристику всіх суб'єктів управління охороною праці в Україні.

Підсумовуючи дослідження питань, пов'язаних з визначенням адміністративно-правової природи управління охороною праці в Україні, вважаємо, можна зробити ряд важливих для всього дослідження висновків:

✦ поняття «управління» характеризують такі основні риси: 1) управління завжди існує в рамках взаємодії людей і починається тоді, коли в яких-небудь взаємозв'язках, відносинах, явищах, процесах присутні свідомий початок, інтерес, мета, воля, енергія та дії людини; 2) за допомогою управління відбувається функціонування складних динамічних систем (як соціальних, так і несоціальних), обов'язковим атрибутом яких є самоуправління – здатність до впорядкування, до оптимізації функціонування системи, до приведення системи у відповідність з об'єктивно існуючими закономірностями. При цьому без управління існує не система, а сукупність певних складників, які хаотично взаємодіють одне з одним; 3) без управління неможливе цілеспрямоване функціонування суспільства – суспільство як найвищий тип соціальної організації існує тільки тоді, коли за допомогою управління функціонує як складне цілісне утворення; 4) сьогодні відсутній усталений погляд на поняття «управління», його визначення залежить від специфіки об'єкта дослідження та обраного науковцем підходу до дослідження цього поняття, (суб'єктно-об'єктного, загального, функціонального, процесуального чи



діяльнісного та ін.); 5) враховуючи специфіку об'єкта нашого дослідження, вважаємо найбільш доцільним обрати відправним судження про те, що управління можна розглядати як цілеспрямований керуючий вплив суб'єкта управління на об'єкт управління, змістом якого є впорядкування системи, забезпечення її функціонування у повній відповідності із закономірностями її існування та розвитку; б) управління має певну систему взаємоузгоджених елементів, що перебувають завжди у нерозривній єдності. До обов'язкових складових цієї системи з погляду науки адміністративного права належать: суб'єкт управління (керуючий елемент), об'єкт управління (керований елемент), управлінський вплив та зворотній зв'язок;

✧ у науці адміністративного права вже достатньо типовою та поширеною сьогодні є класифікація управління на три його види, залежно від того, в якій системі здійснюється управління – механічній, біологічній чи соціальній. За цим критерієм виділяють: 1) технічне управління – управління технікою, механізмами, машинами; 2) біологічне управління – управління живими організмами рослин і тварин та 3) соціальне управління – управління соціальними процесами, людьми та колективами. І якщо перші два види управління (технічне та біологічне) є предметом вивченням технічних та біологічних наук, то соціальне управління є предметом дослідження суспільних наук, зокрема й юридичної науки, у тому числі й науки адміністративного права;

✧ термін «соціальне управління» означає такий вид управління, що здійснюється всередині людського суспільства і якому притаманний цілеспрямований вплив суб'єкта (людини/колективу/інституції, що має відповідні повноваження) на об'єкт управління (галузь/сферу/напрямок та людину/колектив/інституцію, що забезпечують функціонування відповідної галузі/сфери/напрямку та підпорядковуються об'єкту управління) з метою впорядкування, збереження, удосконалення, розвитку та ефективності функціонування об'єкта управління;

✦ соціальне управління має всі ті риси, що й управління загалом, воно: є складною динамічною системою, яка складається з певних елементів, об'єднаних за спільною ознакою, що перебувають у постійному взаємозв'язку між собою; має цілеспрямований, характер; здійснюється для забезпечення впорядкування, стабільності, збереження якісної специфіки та ефективного розвитку соціальних систем тощо. Володіє соціальне управління і рядом специфічних рис, до яких належать такі: 1) цей вид управління здійснюється всередині людського суспільства, його суб'єктом та об'єктом є суспільство та його інтереси; 2) соціальне управління має за мету упорядкувати соціально значимі процеси суспільного буття; 3) цей вид управління має власний особливий механізм реалізації поставленої мети;

✦ сьогодні у науковців не склалося єдиного судження щодо видів соціального управління та критеріїв їх поділу. Аналіз сучасних наукових поглядів дозволив зробити висновок про доцільність поділу соціального управління за таким критерієм, як за характер діяльності та наявність у суб'єктів управління державно-владних повноважень на два підвиди: 1) державне управління – тобто управління суб'єктами якого виступають органи державної влади, та 2) громадське управління – суб'єктами якого є органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, інші недержавні організації;

✦ характерними рисами, притаманними управлінню охороною праці в Україні, є такі: це управління є складною динамічною системою, яка складається з певних елементів, об'єднаних за спільною ознакою, що перебувають у постійному взаємозв'язку між собою; воно має цілеспрямований характер та здійснюється для забезпечення впорядкування, стабільності, збереження якісної специфіки та ефективного розвитку системи управління охороною праці в Україні; здійснюється всередині людського суспільства, і суб'єктом та об'єктом якого є людина/колектив/інституції та публічні інтереси суспільства (на відміну від трудового права, де організація управління охороною праці здійснюється насамперед

з метою врегулювання приватних інтересів); здійснюється з метою упорядкування соціально значимої галузі – охорони праці; має власний особливий механізм реалізації поставленої мети та здійснюється за допомогою сучасних належних засобів адміністративно-правового регулювання з використанням світового позитивного досвіду у сфері управління охороною праці;

✦ термін «управління охороною праці в Україні» в адміністративному праві означає соціальне управління, яке здійснюється з метою реалізації публічних інтересів у сфері охорони праці, а саме: впорядкування, забезпечення стабільності, розвитку та ефективності функціонування галузі охорони праці в країні. Це управління відбувається адекватно до потреб та запитів суспільства і має здійснюватися за допомогою сучасних належних засобів адміністративно-правового регулювання з використанням світового позитивного досвіду у сфері управління охороною праці;

✦ найбільш методологічно раціональним для цього дослідження є здійснення структуризації управління охороною праці в Україні за таким критерієм, як характер діяльності та наявність у суб'єктів управління державно-владних повноважень. За цим критерієм виокремлюємо такі дві види цього управління: по-перше, державне управління охороною праці – суб'єктами якого виступають органи державної влади, відповідно до наданих ним повноважень у сфері охорони праці та, по-друге, громадське управління охороною праці – суб'єктами якого є органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян та інші недержавні організації, відповідно до наданих ним повноважень у сфері охорони праці.

## **2.2. Диференціація адміністративних та трудових відносин у сфері управління охороною праці**

Дослідження поняття управління охороною праці в Україні потребує висвітлення проблеми, пов'язаної з визначенням меж впливу трудового та адміністративного права на сферу управління охороною праці.

У цьому монографічному дослідженні вже висловлювалася точка зору про необґрунтованість, на наш погляд, тверджень тих вчених з трудового права, які до інституту охорони праці трудового права відносять норми, які по суті є предметом правового регулювання адміністративного права. До зазначеного додамо, що вже у 80-х роках минулого століття відомий вчений з трудового права А.Р. Мацюк наводив переконливі докази на користь віднесення до сфери правового регулювання адміністративного права відносини щодо нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю (зокрема й щодо охорони праці) [185, с. 76–77, 102–103]. Проте й донині питання щодо нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, у тому числі й питання нагляду та контролю за охороною праці, вчені-трудовики продовжують розглядати в межах трудового права (наприклад, [186, с. 6–7; 187, с. 67]).

Більше того, сьогодні вчені-трудовики вже висловлюють пропозиції про закріплення у статті 265 КЗпП нового виду відповідальності у трудовому праві – фінансової відповідальності роботодавців-юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, які використовують найману працю, за порушення вимог трудового законодавства. При цьому цю відповідальність слід виокремлювати від фінансової відповідальності, що розглядається в науці фінансового права як один із видів відповідальності за порушення фінансового законодавства, як складний інститут, що включає відносно відокремлені блоки залежно від інституційної належності фінансово-правових норм, що порушуються при вчиненні протиправного діяння у сфері фінансової діяльності держави [188, с. 486] та, судячи з назви наукової статті, слід розглядати як трудовоправову відповідальність роботодавця.

Подібна ситуація відбувається й щодо сфери управління охороною праці, розглядаючи яку, вважаємо, вчені-трудовики виходять за межі трудового права і застосовують категорії, засоби, методи інших галузей права – насамперед адміністративного права, або ж загалом інших галузей наук.

Для прикладу, наведемо декілька цитат з праці В.І. Чудовського, в якій з позиції трудового права було розглянуто питання управління охороною праці. Автор, з посиланням на точку зору інших науковців, зазначає, що: «під державним управлінням охороною праці розуміють діяльність органів законодавчої, виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки праці, збереження життя, здоров'я та працездатності людей на виробництві через формування та впровадження правових, соціально-економічних, організаційно-технічних та медико-профілактичних заходів, методів і засобів», при цьому саме управління охороною праці на підприємстві є: «складовою підсистемою загальної системи управління підприємством, оскільки лише за умов високого рівня охорони праці може бути забезпечене ефективне виконання завдань, що постають перед підприємством, і досягнення найкращих економічних результатів», тоді як загалом системою управління охороною праці є: «сукупність органів управління підприємством, які на підставі комплексу нормативної документації проводять цілеспрямовану, сплановану діяльність щодо здійснення завдань і функцій управління з метою забезпечення здорових, безпечних і високопродуктивних умов праці» [189]. При цьому автор не визначає того, як, яким чином, якими методами та засобами трудового права можна врегулювати зазначені питання. Аналіз цих висловлювань, на наш погляд, засвідчує те, що спочатку зазначений вище автор визначає поняття управління охороною праці через призму адміністративного права, а розгляд поняття системи управління охороною праці здійснює з позицій економіки.

У зв'язку з цим вважаємо за доречне вказати на ті суттєві відмінності, що існують між поняттям «управління охороною праці» в праві, зокрема в трудовому та адміністративному, та в інших галузях науки – насамперед в економічній та технічній (а саме до останньої належить така самостійна наукова галузь, як «Безпека життєдіяльності» та її підвид – «Охорона праці» [190]).

Зокрема, в економіці охорона праці передусім пов'язана з убезпеченням роботодавців від зайвих економічних втрат, що можуть настати у зв'язку з недотриманням заходів з охорони праці. І саме з цієї позиції в економіці розглядаються питання щодо управління охороною праці. Наприклад, М.В. Бужанська зазначає, що у ринкових умовах метою кожного суб'єкта господарювання є втриматися на ринку та одержати прибуток, а досягнення цих умов стане можливим, якщо втрати будуть нижчими від заробленого прибутку. При цьому втрати підприємства, на які можна впливати, значною мірою пов'язані з охороною праці. І краще ці втрати обмежувати, ніж підвищувати дохід шляхом підвищення продажу або підвищення ціни [191, с. 167]. На думку О.М. Масюкевича, конкурентоспроможність підприємств залежить від продуктивності праці працівників і зменшення різноманітних витрат, у тому числі оплати пільг за роботу в несприятливих умовах, виплат по нещасних випадках тощо. Сьогодні все більше підприємств досягає економічного успіху, поєднуючи такі чинники, як поліпшення виробничого середовища, благополуччя працівників і прибутковість підприємства, враховуючи, що наслідки від травматизму коштують у 10 разів більше, ніж заходи з їх попередження [192, с. 28–30].

Отже, під кутом зору економічної науки питання управління охороною праці опрацьовуються як питання, що пов'язані насамперед з економічним інтересом та економічною зацікавленістю власника у зменшенні різноманітних витрат, до яких може призвести недотримання умов охорони праці (і не лише у зв'язку з настанням нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання працівника). Відповідно, що й створення системи управління охорони праці розглядається в економіці як суттєвий важіль, спрямований на економію коштів підприємства, його прибутковість та недопущення додаткових незапланованих витрат, пов'язаних з наслідками від травм на виробництві чи професійних захворювань.

На відміну від економіки, охорона праці як категорія технічної науки на перше місце висуває питання взаємодії між людиною, машиною/технікою і виробничим середовищем та визначає відповідні засоби, спрямовані на поліпшення взаємодії між цими складовими. Для прикладу, як встановили С.М. Богомаз-Назарова, А.І. Ткачук, С.О. Кононенко, сутність охорони праці полягає у визначенні можливих небезпечних і шкідливих виробничих факторів, що можуть проявитися при проведенні запланованих для виконання робіт; прогнозуванні моментів прояву зазначених факторів; проведенні необхідних профілактичних заходів [193, с. 12]. У зв'язку з цим основною системою, яка є об'єктом вивчення охорони праці, є система: Людина–Машина (техносфера)–Виробниче Середовище [194, с. 302]. Отже, й управління у сфері охорони праці в галузі техніки спрямоване на визначення можливих небезпечних і шкідливих виробничих факторів, прогнозування моментів їх прояву та проведення необхідних профілактичних заходів щодо поліпшення взаємодії у такій системі, як Людина–Машина (техносфера)–Виробниче Середовище.

Натомість, вважаємо, що лише право ставить збереження життя та здоров'я людини як найвищої соціальної цінності на перше місце. Зазначена мета права реалізується за допомогою різних правових засобів, як трудових, так й адміністративно-правових [195, с. 67–70].

Беззаперечною є точка зору про те, що кожна галузь права має свій особливий предмет, свій метод правового регулювання, своє законодавство, принципи, функції тощо – тобто те, що й відокремлює одну галузь права від іншої. Та головною особливістю кожної галузі, за визначенням С.С. Алексєєва, є наявність особливого юридичного режиму («методу регулювання»), що характеризує те, як, яким способом – через дозволи, заборони, зобов'язання й здійснюється юридичне регулювання [196, с. 44–45]. І є беззаперечним, що саме до дозволів тяжіє трудове право, як до

зобов'язань – адміністративне. І саме у предметі адміністративного права, попри всі дискусії, одними з основних, на наш погляд, залишаються управлінські відносини, які складаються у сфері публічних інтересів, а в арсеналі методу правового регулювання і сьогодні часто застосовуються специфічні правові засоби, що характерні для відносин влади та підпорядкування [197, с. 31], наприклад такі як контроль, нагляд, адміністративна відповідальність тощо.

Як зазначив Т.О. Гуржій, з огляду на одвічну актуальність керівного методу в організації суспільного і державного життя управлінські відносини й понині складають значний обсяг предмета адміністративно-правового регулювання. Порівняно з минулими часами суттєво змінився формат цих відносин, оновився їх суб'єктний склад, але сама їх природа залишилась незмінною. Сьогодні це не відносини між абсолютним владарем (царем, партією чи державою) та безправними слугами режиму. Це відносини між рівноправними, рівноцінними суб'єктами, які на основі поєднання загальних та індивідуальних інтересів добровільно беруть на себе роль розпорядника і виконавця. Та хоч як би там не було, які б трансформації не відбувалися, відповідні стосунки слід вважати управлінськими. Адже вони будуються на основі субординації, виконання певних правил, додержання певних норм тощо. Таким чином, публічно-управлінські відносини – відносини, що виникають між носіями публічно-владних повноважень та підвладними їм суб'єктами (органами, установами, організаціями, підприємствами, громадянами тощо) – є невід'ємною складовою предмета регулювання адміністративно-правової галузі [198, с. 21].

Що ж до точки зору про те, що трудове право «займає проміжне становище в системі публічного та приватного права», яке «дозволяє говорити про дуалізм трудового права, про змішану його природу, що поєднує в собі елементи приватного й публічного» [199, с. 68], то, для спростування зазначеної позиції звертаємо увагу на висновки, що були одержані Д.Г. Севрюковим в ході проведення історико-



правового дослідження щодо публічно-правових та приватно-правових методів регулювання трудових відносин у країнах Західної Європи і США (з кінця XVIII – до початку XXI ст.). Цим автором було аргументовано доведено, що незважаючи на те, що системи права кожної з країн романо-германської правової сім'ї розвивалися за різних соціально-економічних умов, але їх інститути були схожими, що стосується й інституту охорони праці, робочого часу та відпочинку тощо. Зазначені інститути дійсно спочатку були інститутами як публічного, так і приватного права, проте вже з другої половини XX століття вони стали інститутами суто приватного права. І далі зазначеним вище автором було обґрунтовано доказано поступове звуження ролі держави та публічно-правових методів регулювання трудових відносин у більшості країн романо-германської правової сім'ї та зроблено висновок про те, що з другої половини XX ст. трудове право в цих країнах остаточно набуло ознак приватного права [200].

Не оспорюючи наявність на сьогодні в Україні як публічних, так і приватних методів правового регулювання трудових відносин, вважаємо, що нині є всі підстави для визнання того, що в національному трудовому праві як де-факто, так і де-юре відбувається зменшення домінантної ролі держави, що було притаманно за часі існування колишнього СРСР, та висування на перший план не публічних, а приватних методів правового регулювання.

Насправді, саме у цьому і існує певний парадокс, коли вчені-трудовики здійснюючи розгляд питань охорони праці, так би мовити «перевищують межі своєї компетенції» та розглядають питання, що не належать до сфери правового регулювання трудового права. Для прикладу, праці [201, с. 100–104; 202, с. 132–135], в яких найбільш виразно простежується неспроможність трудового права своїми методами та засобами здійснювати правове регулювання цієї сфери.

По суті виникає питання: чому вчені-трудовики й досі намагаються зробити можливим неможливе – тобто врегулювати інструментарієм трудового права всі питання, пов'язані

з охороною праці, зокрема й питання управління охороною праці? Який тип правового регулювання притаманний трудовому праву? Якою є переважаюча комбінація способів правового регулювання трудового права? Відповідь на ці основні питання і має бути основоположною при визначенні сфери правового регулювання трудового права [203, с. 290–292].

Не заперечуючи вагу трудового права, як галузі права, одним із інститутів якої є інститут охорони праці, наполягаємо на тому, що охорона праці є комплексним, полісемічним поняттям. Це поняття розглядається не лише юриспруденцією, але й економічними, технічними науками, наукою державного управління, медициною тощо. Відповідно, що трудове право не спроможне розглядати всі питання, що пов'язані з поняттям охорони праці, в тому числі і питання щодо управління охороною праці.

Натомість до суто трудових відносин належать норми щодо правового регулювання організації діяльності з охорони праці на підприємстві, установі, організації.

Прикладом цього, вважаємо, є аналіз норм статей 13–20, 22–23 Закону України «Про охорону праці» та норм Типового положення про службу охорони праці, затвердженого наказом Держнаглядохоронпраці від 15 листопада 2004 р. № 255 [204], що дозволяє зробити таке узагальнення – належність цих норм до трудового права не викликає сумніву. Зазначені норми регулюють приватноправові правовідносини, що складаються між роботодавцем та найманими працівниками. Ці відносини складаються на основі укладання трудового договору, який добровільно уклали сторони трудових відносин, та містять умови щодо яких і роботодавець та найманий працівник дійшли згоди при укладенні цього договору.

Так, в зазначених статтях закону України «Про охорону праці» визначено порядок організації діяльності з охорони праці на всіх підприємствах, установах організаціях в Україні, визначено коло обов'язків як найманих працівників, так і роботодавців, за порушення яких ці особи несуть безпосередню відповідальність.

Зокрема, до основних обов'язків найманих працівників віднесено такі: 1) дбати про особисту безпеку і здоров'я, а також про безпеку і здоров'я оточуючих людей в процесі виконання будь-яких робіт чи під час перебування на території підприємства; 2) знати і виконувати вимоги нормативно-правових актів з охорони праці, правила поведінки з машинами, механізмами, устаткуванням та іншими засобами виробництва, користуватися засобами колективного та індивідуального захисту; 3) проходити у встановленому законодавством порядку попередні та періодичні медичні огляди; 4) проходити за рахунок роботодавця інструктаж та навчання з питань охорони праці (статті 14, 18 Закону України «Про охорону праці»).

Та зважаючи на те, що роботодавець є стороною трудових відносин, яка зобов'язана не лише дотримуватися вимог з охорони праці, але й організовувати та контролювати діяльність у цій сфері, встановлено, що роботодавець зобов'язаний: 1) здійснювати фінансування охорони праці; 2) створити відповідні служби і призначити посадових осіб, які забезпечують вирішення конкретних питань охорони праці, затвердити інструкції про їх обов'язки, права та відповідальність за виконання покладених на них функцій, здійснювати контроль за їх додержанням; 3) розробити за участю сторін колективного договору і реалізувати комплексні заходи для досягнення встановлених нормативів та підвищення існуючого рівня охорони праці; 4) забезпечити виконання необхідних профілактичних заходів; 5) впроваджувати прогресивні технології, досягнення науки і техніки, засоби механізації та автоматизації виробництва, вимоги ергономіки, позитивний досвід з охорони праці тощо; 6) забезпечити належне утримання будівель і споруд, виробничого обладнання та устаткування, моніторинг за їх технічним станом; 7) забезпечити усунення причин, що призводять до нещасних випадків, професійних захворювань, та здійснювати профілактичні заходи, визначені комісіями за підсумками роз-

слідують цих причин; 8) організувати проведення аудиту охорони праці, лабораторних досліджень умов праці, оцінку технічного стану виробничого обладнання та устаткування, атестацій робочих місць на відповідність нормативно-правовим актам з охорони праці, а за їх підсумками вживати заходів до усунення небезпечних і шкідливих для здоров'я виробничих факторів; 9) розробити і затвердити положення, інструкції, інші акти з охорони праці, що діють у межах підприємства, та встановити правила виконання робіт і поведінки працівників на території підприємства, у виробничих приміщеннях, на будівельних майданчиках, робочих місцях відповідно до нормативно-правових актів з охорони праці, забезпечити безоплатно працівників нормативно-правовими актами та актами підприємства з охорони праці; 10) здійснювати контроль за: додержанням працівником технологічних процесів, правил поведінки з машинами, механізмами, устаткуванням та іншими засобами виробництва, використанням засобів колективного та індивідуального захисту, виконанням робіт відповідно до вимог з охорони праці; 11) організувати пропаганду безпечних методів праці та співробітництво з працівниками у галузі охорони праці; 12) вживати термінових заходів для допомоги потерпілим, залучити за необхідності професійні аварійно-рятувальні формування у разі виникнення на підприємстві аварій та нещасних випадків тощо (статті 13, 15, 17–20, 22, 23 Закону України «Про охорону праці»).

Деталізація питань щодо організації діяльності з охорони праці простежується і в зазначеному вище Типовому положенні про службу охорони праці, де встановлено, що служба охорони праці має бути створена роботодавцем для організації виконання заходів, спрямованих на запобігання нещасним випадкам, професійним захворюванням і аваріям у процесі трудової діяльності (пункт 1.1. цього положення) та підпорядковується безпосередньо роботодавцю (пункт 1.3. цього положення).

Безпосередніми функціями служби охорони праці визначено: розроблення спільно з іншими підрозділами підприємства комплексних заходів для досягнення встановлених нормативів та підвищення існуючого рівня охорони праці; підготовка проектів наказів (розпоряджень) з питань охорони праці і внесення їх на розгляд роботодавцю; організація забезпечення підрозділів нормативно-правовими актами з охорони праці та актами з охорони праці, що діють в межах підприємства, посібниками, навчальними матеріалами з цих питань; участь у розслідуванні нещасних випадків, професійних захворювань та аварій на виробництві; участь у проведенні внутрішнього аудиту охорони праці та атестації робочих місць на відповідність нормативно-правовим актам з охорони праці; контроль за: наявністю в структурних підрозділах інструкцій з охорони праці, своєчасним проведенням необхідних випробувань і технічних оглядів устаткування, своєчасним проведенням навчання з питань охорони праці, всіх видів інструктажу з охорони праці; забезпеченням працівників відповідно до законодавства спецодягом, спецвзуттям та іншими засобами індивідуального та колективного захисту, мийними та знешкоджувальними засобами тощо (пункт 3). Що ж до безпосередньої організації роботи цієї служби, то вона має здійснюватися відповідно до плану роботи та графіків обстежень, затверджених роботодавцем (пункт 5).

Знов підкреслюємо – норми, що розглядаються вище безсумнівно мають трудовправову природу: вони регулюють питання охорони праці, що виникають у процесі застосування найманими працівниками своєї здатності до суспільно-корисної праці; відносини між сторонами виникають на основі укладення трудового договору і характеризуються такими ознаками, як рівність та добровільність; працівник в цих відносинах є повністю рівноправною стороною; при цьому, як зазначив Н.О. Мельничук, мова йде не про формальну рівність сторін трудового договору, – в наявності дійсна

рівність, за якої власні пропозиції можуть висувати обидві сторони й кожна зі сторін має не зумовлені ніякими примусовими заходами можливості відмовитися від запропонованої роботи чи робочої сили [205, с. 68–70]; у цих відносинах відсутній суб'єкт адміністративного права – і звичайно, що адміністративне право не претендує на врегулювання таких відносин.

Проте, у разі, якщо роботодавець буде порушувати вимоги законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці чи порушувати встановлений порядок повідомлення (надання інформації) центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, про нещасний випадок на виробництві, саме в межах адміністративного (згідно з нормами частини 5 та частини 6 статті 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [206]), а не трудового права й будуть врегульовані питання щодо притягнення такого роботодавця до адміністративної відповідальності. Аналогічно, лише в межах адміністративного, а не трудового права здійснюються й регулювання питань, пов'язаних з контрольно-наглядовою діяльністю у сфері охорони праці, питань щодо надання чи анулювання дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки тощо.

З урахуванням зазначеного вище, юридично доцільним та обґрунтовано логічним, вважаємо, установлення за адміністративним правом питань правового регулювання відносин у сфері управління охороною праці.

Відштовхуючись від таких позицій пропонуємо у навчальних джерелах з адміністративного права України висвітлювати питання управління охороною праці. Зазначені питання, на наш погляд, доцільно розглядати окремим блоком при розгляді теми, що визначає адміністративно-правові засади управління (або адміністративно-правового регулювання) у сфері праці, яка на сьогодні в силу різних обставин – насамперед, на наш погляд, через брак наукових досліджень у цій сфері, на жаль або взагалі зникла з сучасної навчальної

літератури [207; 208] або частково та у неструктурованому вигляді подається при розгляді теми «Адміністративно-правове регулювання (управління) у сфері соціального захисту» [209; 210].

На основі викладеного вище, вважаємо, можна зробити такі узагальнення:

✦ існують суттєві відмінності між поняттям «управління охороною праці» в праві, зокрема в трудовому та адміністративному, та в інших галузях науки – насамперед в економічній та технічній (до останньої належить «Охорона праці» як технічна галузь);

✦ під кутом зору економічної науки питання управління охороною праці опрацьовуються як питання, що пов'язані насамперед з економічним інтересом та економічною зацікавленістю власника у зменшенні різноманітних витрат, до яких може призвести недотримання умов охорони праці (і не лише у зв'язку з настанням нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання працівника). Відповідно, що й створення системи управління охорони праці розглядається в економіці як суттєвий важіль, спрямований на економію коштів підприємства, його прибутковість та недопущення додаткових незапланованих витрат, пов'язаних з наслідками від травм на виробництві чи професійних захворювань;

✦ управління у сфері охорони праці в галузі техніки спрямоване на визначення можливих небезпечних і шкідливих виробничих факторів, прогнозування моментів їх прояву та проведення необхідних профілактичних заходів щодо поліпшення взаємодії у такій системі, як Людина–Машина (техносфера)–Виробниче Середовище;

✦ право ставить збереження життя та здоров'я людини як найвищої соціальної цінності на перше місце. Зазначена мета права реалізується за допомогою різних правових засобів, як трудових, так й адміністративно-правових;

✦ наразі простежується неспроможність трудового права своїми методами та засобами здійснювати правове регулювання сфери управління охороною праці;

✦ необґрунтованою видається точка зору про те, що трудове право займає проміжне становище в системі публічного та приватного права. З другої половини ХХ ст. трудове право остаточно набуло в країнах романо-германської правової сім'ї ознак приватного права;

✦ пропонуємо у навчальних джерелах з адміністративного права України висвітлювати питання управління охороною праці, які доцільно розглядати окремим блоком при розгляді теми, що визначає адміністративно-правові засади управління (або адміністративно-правового регулювання) у сфері праці.

### **2.3. Стан та ефективність управління охороною праці**

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

Поряд з цим вже згадувалося, що, на наш погляд, ознакою сучасного етапу розвитку України є загострення проблем, пов'язаних з охороною праці. Це загострення відбувається в силу різних факторів, зокрема таких, як: приховування та спотворення реального стану речей у сфері охорони праці; відсутність дієвої профілактичної роботи з охорони праці; приховування роботодавцями нещасних випадків, що трапилися на виробництві, або переведення їх в іншу категорію; відсутність належного контролю з боку державних та недержавних структур тощо.



Звідси виплаває, що однією з найскладніших проблем в Україні нині, вважаємо, є подолання розриву між конституційними положеннями, у тому числі й щодо охорони праці, які, на жаль, часто-густо є декларативними й формальними, та реальною дійсністю. Слід погодитися з тим, що ця декларативність, а також і практична бездіяльність багатьох конституційних положень, на думку В. С. Нерсисянца, мають свої глибинні об'єктивні причини та підґрунтя. Річ у тім, що сформульовані конституційні правові засади (щодо прав та свобод людини та громадянина, правової системи, основ громадянського суспільства, правової держави тощо) за їх соціально-історичним змістом характерні для досить сформованого буржуазно-демократичного ладу та можуть бути реалізовані в умовах, як мінімум, розвиненого капіталізму, розвиненого буржуазного суспільства та держави, розвиненого буржуазного права тощо. Але в постсоціалістичній країні такі умови відсутні. Це й породжує значний розрив між відповідними конституційними положеннями та фактичною дійсністю. Обраний курс перетворень (на шляхах «роздержавлення» та приватизації колишньої соціалістичної власності) поки що привів не до капіталізму, а до досить нерозвинутих, докапіталістичних (добуржуазних) соціально-економічних, політичних та правових форм та відносин [211, с. 166–167].

При цьому варто наголосити й на тому, що питання, пов'язані з категорією «охорона праці», як це було вже вказано, є предметом дослідження багатьох наук, зокрема медицини, соціології, економіки, педагогіки тощо. Розгляд питань, пов'язаних зі сферою охорони праці, сьогодні перебуває в центрі уваги й фахівців правової сфери. Переважно ці питання розглядаються у площині трудового права, що й не дивно, зважаючи на предмет правового регулювання цієї галузі, сама назва якої свідчить про те, що відносини, які регулюються цією галуззю права, пов'язані з категорією «труд»/«праця». Проте проблеми охорони праці є набагато більш обширними ніж ті, що можуть бути висвітлені в межах

галузі трудового права. У цій монографічній роботі здійснена спроба надати нові шляхи вирішення проблем у сфері охорони праці в Україні, шляхи, пов'язані насамперед з суттєвою зміною саме адміністративно-правового регулювання охороною праці в країні та, у зв'язку з цим, підвищенням ефективності цього регулювання.

Розгляд сучасного стану адміністративно-правового регулювання охороною праці в Україні потребує, на наш погляд, ретельного аналізу статистичних даних, пов'язаних з рівнем виробничого травматизму та професійних захворювань в Україні, бо саме ці показники є одними з основних показників стану охорони праці в країні. А як доводять Ю.С. Залознова, І.Г. Брага, існують взагалі лише два основних види професійних ризиків для здоров'я працюючих, що обумовлені умовами праці, по-перше, – це ризик виробничого травматизму, а по-друге, – ризик професійної захворюваності [212]. Дійсно, нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання були й залишаються величезною суспільною проблемою, причиною найбільш масштабних соціально-економічних втрат. Разом з тим, показники виробничого травматизму залишаються найважливішими, що характеризують ефективність управління охороною праці [213, с. 5].

Так, згідно з офіційними даними Фонду соціального страхування (далі – Фонд) [214], який є правонаступником Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України [215], у 2014 р. робочими органами виконавчої дирекції Фонду зареєстровано 6 850 (з них 525 – смертельно) потерпілих від нещасних випадків на виробництві та 4 352 випадків професійних захворювань. При цьому в 2014 р. у порівнянні з 2013 р. кількість страхових нещасних випадків зменшилась на 25,7 % (з 9 221 до 6 850), кількість смертельно травмованих осіб зменшилась на 0,6 % (з 528 до 525), а кількість професійних захворювань зменшилась на 25,7 %, або на 1 509 випадків (з 5 861 до 4 352). І порівнюючи цю кількість постраждалих з даними за 2012 р., коли до робочих органів

виконавчої дирекції Фонду надійшло 12 907 повідомлень про нещасні випадки на виробництві, в яких постраждало 13 313 осіб (у тому числі 1 766 зі смертельним наслідком), ця статистика засвідчує зменшення кількості нещасних випадків на виробництві за два роки майже удвічі, при цьому зі смертельними наслідками їх кількість зменшилася майже у три з половиною рази.

Ще більш стійку тенденцію до зменшення кількості нещасних випадків ми спостерігаємо при порівнянні наведених вище даних з даними за 2015 р. [216], коли Фондом у I півріччі 2015 р. було зареєстровано 2 156 потерпілих від нещасних випадків на виробництв (з них 178 – смертельних), що, порівнюючи з I півріччям 2014 р., свідчить про зменшення кількості нещасних випадків на 13,4% (з 2 490 до 2 156). У 2015 р. простежується й зменшення кількості професійних захворювань, яких, порівнюючи з відповідним періодом за 2014 р., стало менше на 32,9%, або на 446 випадків (з 1 354 до 908). І лише у 2016 р., у порівнянні з 2015 р., кількість страхових нещасних випадків трохи збільшилась – на 3,8% (з 4 592 до 4 766), а кількість смертельно травмованих осіб збільшилась на 1,1% (з 360 до 364). Що ж до кількості професійних захворювань, то у 2016 р., порівняно з 2015 р., вона зменшилась на 9,1 %, або на 161 профзахворювання (з 1 764 до 1 603) [217].

Деякі науковці, приміром О.Л. Сорочинська, також відзначають, що з часів набуття Україною незалежності спостерігається стійка тенденція зниження виробничого травматизму, як загального, так і зі смертельними наслідками. Зазначена теза підкріплюється автором й такими статистичними даними: у 1990 р. було зафіксовано 139 600 випадків травматизму (із них – 2 640 зі смертельними наслідками); у 1995 р. – 80 450 (2 195 – зі смертельними наслідками); 1999 р. – 39 844 (1 388 – смертельно), у 2003 р. – 24 929 (1 230 – смертельно); 2007 р. – 18 982 (925 – смертельно), а у 2010 р. – 12 242 (535 – смертельно) [218, с. 241].

На основі аналізу наведених вище статистичних даних можна було б дійти до висновку про наявність доволі стійкої

тенденції до зменшення як випадків виробничого травматизму, так і професійних захворювань в Україні, а отже, й про ефективну дію в країні механізму управління у сфері охорони праці.

Проте, на наш погляд, наведена вище статистика є спотвореною та не відображає дійсного стану речей у сфері охорони праці в Україні. На підтвердження цієї думки наводимо наступні аргументи.

Передусім перетворення, що відбуваються в сучасній Україні, невідворотно накладають свій відбиток як на всій її правовій системі, так і на такій життєво важливій сфері, як праця та безпосередньо пов'язаною з нею сферою охорони праці. При цьому на сучасному етапі свого розвитку Україна стикнулася з загостренням проблем у сфері праці та охорони праці. Як підкреслив Голова Федерації профспілок України Г. Осовий, за даними громадського контролю, який здійснюється профспілковими організаціями Федерації профспілок України, у 2014 р. виявлено порушення трудових та соціально-економічних прав 699 тисяч працівників, що вдвічі більше ніж у 2013 р. А за останні 10 років кількість працюючих в умовах, що не відповідають установленим нормам з охорони праці, зросла удвічі і становить понад 3 мільйони. У 2013 р. в незадовільних санітарно-гігієнічних умовах трудилися: у добувній промисловості 71% працюючих; металообробці – 53%; хімічній галузі – 41%; в енергетиці – 33%. Частота нещасних випадків зі смертельним наслідком у 2–6 разів вища ніж в промислово розвинутих країнах світу. При цьому більшість нещасних випадків приховується від розслідування та обліку, залишаючи постраждалих без соціального захисту. А майже 12 тисяч працівників щорічно стають інвалідами праці [219].

З наведеного можна констатувати, що певна частина роботодавців не налаштована сьогодні створювати умови праці, що відповідають встановленим охороною праці вимогам (у тому числі санітарно-гігієнічним) та проводити реальну профілактичну роботу з охорони праці, а при

настанні нещасного випадку намагаються його приховати. Зазначена обставина впливає на рівень зафіксованих нещасних випадків на виробництві, що, у свою чергу, викликає серйозні розбіжності щодо реального стану нещасних випадків на виробництві та тою позитивною динамікою щодо цих випадків, що надає Фонд. Крім того з наведених профспілками даних впливає, що недержавна, громадська організація, проводячи громадський контроль, може суттєво допомогти й державним інституціям у здійсненні їх повноважень.

Фактично, самим Фондом у преамбулі до Аналізу страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за I півріччя 2015 р. відмічено, що порівняльний аналіз стану цих випадків та професійних захворювань у зазначений період з відповідним періодом 2014 р. здійснено без урахування тих нещасних випадків та професійних захворювань, які сталися на підприємствах, що знаходяться в населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження. Тобто до статистики 2015 р. в силу об'єктивних обставин не ввійшли всі нещасні випадки та професійні захворювання, що мали місце в означений період в Україні.

Аналіз різних статистичних даних, в тому числі й даних Фонду, засвідчує і те, що в Україні суттєво зросла кількість смертельних випадків у разі настання нещасних випадків на виробництві. Так, на парламентських слуханнях з приводу стану промислової безпеки та охорони праці, проведених у 2010 р., було відмічено, що співвідношення кількості нещасних випадків зі смертельними наслідками до кількості випадків травмування на виробництві порівняно з 1992 р. збільшилася з 21 до 55 та наведено дані про те, що в Україні кожен 18-й випадок травмування – це випадок зі смертельним наслідком, що не відповідає існуючим у світі закономірностям, де, за оцінками Міжнародної організації праці, середній показник такого співвідношення становить 1 смертельний випадок на 763 травмованих. Існуючий в Україні рівень

травматизму за цим співвідношенням свідчить про те, що значна кількість випадків травмування працівників на виробництві з легким та середнім ступенем тяжкості просто приховується роботодавцями від розслідування, відповідно й не обліковується. Масове приховування випадків травмування працівників на виробництві або переведення їх у категорію не пов'язаних з виробництвом звільняє роботодавця від проведення ефективних профілактичних заходів на підприємстві, а фонд соціального страхування – від компенсації шкоди, заподіяної життю і здоров'ю потерпілих [220].

Зазначимо, що Міжнародна організація праці (далі – МОП) (International Labour Organization – це міжнародна організація, заснована у 1919 р. для розв'язання соціальних конфліктів, захисту прав трудящих, сприяння покращенню умов праці та підвищенню життєвого рівня трудящих [221, с. 658–659]).

Отже, порівнюючи дані МОП, згідно з якими середній світовий показник співвідношення випадків травмування та смертельного випадку на виробництві дорівнює 763 до 1, з таким показником в Україні, де у 2014 р. загальна кількість травмованих була 6 850 осіб, з яких 525 було травмовано смертельно, тобто на 13 випадків травмування припадав 1 випадок смертельного травмування, можна зробити висновок, що нині в країні показник смертельного травмування є більшим майже у 59 разів ніж середній світовий показник.

На наш погляд, розглянутий показник також свідчить про відсутність у Фонді реальної статистичної інформації про випадки травмування працівників на виробництві або через приховування роботодавцями таких випадків або ж через переведення таких випадків у категорію нещасних випадків, не пов'язаних з виробництвом, – бо лише наявні смертельні випадки травмування складно приховати, не провівши їх відповідного розслідування.

Правильність такого висновку підтверджується й науковими дослідженнями О. В. Богданової, С. В. Дунаса, А. П. Деньгіна, А. С. Єсипенка та інших фахівців з охорони

праці в ході аналізу методик оцінювання рівня виробничого травматизму в Україні. На основі цих досліджень зроблено узагальнюючий висновок про те, що Україна є країною, де фактично реєструються тільки нещасні випадки з тяжкими наслідками або нещасні випадки зі смертельним наслідком, а облік потенційно небезпечних випадків ведеться лише в поодиноких компаніях, переважно з іноземними інвестиціями. Тобто, за відсутності реальних даних по Україні, співвідношення між небезпечними подіями, легкими травмами та травмами із важкими наслідками встановити неможливо [222, с. 43].

У зв'язку з наведеним, вважаємо, наразі важко погодитися з наведеними вище висловлюваннями про тенденцію до зниження виробничого травматизму при стабілізації кількості працюючих і зростанні виробництва в народному господарстві. На наш погляд, й досі в країні залишається актуальною тенденція до приховування нещасних випадків на виробництві від їх реєстрації.

Крім зазначеного сьогодні з'явилася ще одна обставина, яка також впливає на статистичні дані щодо кількості нещасних випадків та професійних захворювань в Україні – згідно інформації Фонду різке зниження рівня виробничого травматизму та професійної захворюваності обумовлено тим, що на територіях Донецької та Луганської областей, в умовах проведення АТО, затримується процедура розслідування нещасних випадків та причин виникнення професійних захворювань. Крім того, сьогодні має місце велика кількість переселенців в середині країни з цих територій. Багато підприємств на зазначених територіях припинили свою діяльність. Все це відобразилося на обліку нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, і як результат, на аналізі виробничого травматизму та профзахворюваності [223].

З огляду на викладене, на наш погляд, не втратило своєї актуальності і нині твердження С. Я. Українця про те, що ні сторони соціального партнерства, ні в державі загалом ніхто не знає, скільки точно людей щороку зазнають виробничих травм в Україні. Статистика різних державних відомств

розбігається. Роботодавці приховують травматизм, навіть смертельний – за результатами обстеження лише за один рік було виявлено по країні 680 прихованих від розслідування і обліку нещасних випадків на виробництві, з них 6 смертельних. Значна кількість людей працюють за цивільно-правовими угодами або без будь-яких документів, отже, позбавлені і охорони праці, і соціального захисту, і соціальних гарантій [224].

Таким чином, в силу різних обставин, як об'єктивних, так і суб'єктивних, сучасний етап розвитку нашої держави відзначається послабленням правового захисту працюючих та ігноруванням вимог законодавства про працю окремими роботодавцями, що негативно впливає на рівень виробничого травматизму та професійних захворювань в Україні. Більше того, за останні роки в органах державної виконавчої влади має місце викривлення звітності про реальний стан охорони праці в країні. Тому говорити про покращення, а тим паче про суттєве покращення стану охорони праці в Україні нині, вважаємо, є передчасно та недоречно [225, с. 62–66].

Зазначений висновок підтверджує й аналіз звітів Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд України) [226] за останній період. Зокрема, згідно наведених даних в звіті Держгірпромнагляду України за 2014 р. [227], впродовж цього року посадовими особами цього органу було проведено 81 тисяча перевірок суб'єктів господарювання та їх виробничих об'єктів, в ході яких виявлено більше 800 тисяч порушень вимог законів та інших нормативно-правових актів з охорони праці та промислової безпеки. За позовною заявою посадових осіб Держгірпромнагляду України у 3 310 випадках загрози життю працівників адміністративним судом було прийнято рішення про тимчасове зупинення виробництва, виконання робіт або надання послуг. А на 468 осіб за порушення вимог законодавства з охорони праці матеріали були надіслані до органів прокуратури. Загалом же за означений період за порушення вимог законодавства з охорони праці та охорони надр до адміністративної відповідальності було притягнуто 40 357 працівників, із них 8 143 – перших керівників підприємств.



При цьому при розгляді даних цього звіту слід врахувати й той факт, що відповідно до вимог пункту 8 розділу «Перехідні положення» Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р. [228], на період із січня по червень 2015 р. встановлювався мораторій на здійснення перевірок суб'єктів господарювання, як планових, так і позапланових (ці перевірки здійснювалися виключно з дозволу Кабінету Міністрів України або за заявкою суб'єкта господарювання щодо його перевірки). Тому всі кількісні дані, наведені у зазначеному вище звіті є меншими ніж ті, що були наведені Держгірпромнаглядом України у звіті за 2013 р. [229], коли посадовими особами цього органу було перевірено майже 145 тис. суб'єктів господарювання та їх виробничих об'єктів та виявлено 1 489 190 порушень вимог законів та інших нормативно-правових актів з охорони праці та промислової безпеки – тобто кількість цих перевірок була майже удвічі більшою ніж у 2014 р. За результатами цих перевірок у 2013 р. у 67 975 випадках Держгірпромнагляд України тимчасово призупиняв виробництво, виконання робіт або надання послуг – тобто порівнюючи з 2014 р., рішення про тимчасове зупинення виробництва, виконання робіт або надання послуг приймалося майже у 20 разів частіше. Частіше у 2013 р. застосовували й притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства з охорони праці та охорони надр. Так, у 2013 р. за ці види порушень було притягнуто до адміністративної відповідальності 83 278 працівників, з них 18 548 – перших керівників підприємств, що є вдвічі більшим ніж у 2014 р. І лише нині, у зв'язку з прийняттям таких законодавчих актів, як Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 3 листопада 2016 р. [230], яким були внесені зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. [231] про те, що заходи контролю у певних

сферах, до яких належить і сфера праці та охорони праці, здійснюються відповідними органами у встановленому цим законом порядку, але з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах, є підстави вважати, що ситуація поступово почне змінюватися.

До зазначеного слід додати й те, що згідно аналізу згаданого вище стану страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань, серед всіх причин нещасних випадків переважають організаційні причини, після яких вже йдуть психофізіологічні та технічні. Так, у 2013 році організаційні причини склали 68% нещасних випадків, психофізіологічні – 20% нещасних випадків, а технічні – 12% нещасних випадків; у 2014 році організаційні причини склали – 63,7% нещасних випадків, психофізіологічні – 25,2% нещасних випадків, а технічні – 11,1% нещасних випадків. Аналогічна ситуація простежується й у 2015 р., коли через організаційні причини сталося – 63,9% нещасних випадків, через психофізіологічні причини сталося 24% нещасних випадків, а через технічні причини – 12,1% нещасних випадків.

Отже, безсумнівно, що домінуючими причинами нещасних випадків на виробництві є організаційні (насамперед через: невиконання вимог інструкцій з охорони праці; невиконання посадових обов'язків; порушення правил безпеки руху; порушення технологічного процесу та ін.) – у середньому на ці причини припадає до 65% нещасних випадків.

Через психофізіологічні причини, тобто через особисту необережність потерпілого; травмування внаслідок протиправних дій інших осіб тощо, трапляється біля 23% нещасних випадків на виробництві. Технічні причини (незадовільний технічний стан виробничих об'єктів, будинків, споруд, території тощо) призводять у середньому до 12% нещасних випадків.

Аналіз причин професійної захворюваності в Україні також дає підставу стверджувати про домінування організаційних причин, серед всіх причин, пов'язаних з виникненням таких видів захворювань, а саме таких, як: послаблення

відповідальності роботодавців і керівників виробництва за стан умов праці і техніки безпеки; невикористання працюючими засобів захисту; порушення правил охорони праці, режимів праці і відпочинку; низька якість медичних оглядів та недотримання термінів їх проходження тощо [232, с. 216–218].

Таким чином, на порядку денному постає нагальне питання про поліпшення функціонування організаційної складової, бо саме її незадовільний стан є основною підставою виникнення нещасних випадків на виробництві та є домінуючою серед причин, пов'язаних з виникненням професійних захворювань в Україні. Втіленню в життя цього завдання, на нашу думку, сприятиме удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання охороною праці в Україні, враховуючи те, що, за визначенням О. В. Петришина, лише на фундаменті і довкола прав і свобод людини та громадянина й може засновуватися та практично функціонувати правова демократична соціальна держава, яка визнається Конституцією України головним орієнтиром розвитку Української держави [233, с. 133–134].

Підсумовуючи наведене вище, вважаємо, що проведений аналіз сучасного стану управління охороною праці в Україні дозволяє зробити такі висновки:

✦ доведено наявність суттєвого розриву між конституційними положеннями щодо охорони праці, які часто-густо є декларативними, та їх практичною реалізацією;

✦ встановлено, що однією з найскладніших проблем в Україні нині є подолання розриву між конституційними положеннями, у тому числі й щодо охорони праці, які, на жаль, часто-густо є декларативними й формальними, які до того ж мають свої глибинні об'єктивні причини та підґрунтя, та реальною дійсністю. Сьогодні Україна стикнулася з такими заперечливими явищами, як: безробіття, інфляція, заборгованість із заробітної плати, несвоєчасна виплата поточної зарплати, низький рівень заробітної плати, посилення майнової нерівності, поширення бідності навіть серед працюючого населення тощо, що, у свою чергу, не могло не

вплинути негативно на стан охорони праці в країні – ознакою сучасного етапу розвитку України є загострення проблем, пов'язаних з безпекою діяльності людини та охороною праці;

✦ незважаючи на те, що офіційні статистичні дані свідчать про наявність стійкої тенденції до зменшення випадків виробничого травматизму та професійних захворювань в Україні, ці дані не відображують істинного стану речей у сфері охорони праці в країні;

✦ спотворення реального стану у сфері охорони праці в Україні відбувається у зв'язку з наявністю комплексу причин – як об'єктивних, так і суб'єктивних, основними з яких є такі: 1) приховування роботодавцями нещасних випадків, що трапилися на виробництві, або ж переведення їх в іншу категорію; 2) відсутність на підприємствах дієвої профілактичної роботи з охорони праці; 3) наявність значної кількості працівників, з якими замість трудового договору оформлюються цивільно-правові договори, або ж які взагалі працюють без оформлення будь-яких документів; 4) відсутність належного контролю з боку державних та недержавних структур за станом охорони праці в країні;

✦ обґрунтовано, що перед адміністративним правом наразі постає завдання щодо розробки дієвого механізму адміністративно-правового регулювання охороною праці в Україні, спрямованого на подолання розриву між конституційними положеннями щодо охорони праці та їх практичною реалізацією.

#### **2.4. Механізм адміністративно-правового регулювання управління охороною праці**

Сьогодні в Україні, як було доведено у попередньому підрозділі цього дослідження, у питаннях управління охороною праці простежується наявність суттєвого, на наш погляд, розриву між конституційними положеннями, які часто-густо є декларативними, та їх практичною реалізацією.

Більше того, має місце спотворення реального стану речей у сфері управління охороною праці – як з об'єктивних, так і з суб'єктивних причин, зокрема через таких із них, як: приховування роботодавцями нещасних випадків, що трапилися на виробництві, або ж переведення їх в іншу категорію; відсутність на підприємствах дієвої профілактичної роботи з охорони праці; наявність значної кількості працівників, з якими замість трудового договору оформлюються цивільно-правові договори, а отже, й не розповсюджуються захисні норми щодо охорони праці; практика наймання працівників взагалі без будь-якого документального оформлення цих відносин; відсутність належного контролю з боку державних та недержавних структур за станом охорони праці в країні тощо. До зазначеного слід додати й факт домінування серед загальних причин нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань організаційних причин.

Усе зазначене, вважаємо, доводить потребу установлення дієвого механізму адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в Україні, спрямованого на подолання розриву між конституційними положеннями щодо охорони праці та їх практичною реалізацією.

Для розв'язання цього завдання насамперед, на наш погляд, слід з'ясувати, що являє собою саме поняття «механізм адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в Україні».

Зазначимо, що вже аксіоматичною сприймається думка про те, що упорядкованість відносин притаманна будь-якому суспільству і головне призначення права – бути регулятором суспільних відносин, тобто упорядковувати ці відносини. Отже, право є особливим соціальним регулятором, специфічним інструментом соціального управління, за допомогою якого через установлення системи дозволів та заборон, заохочень та покарань, так би мовити, «батога й пряника», й відбувається регулювання суспільних відносин.

Поняття права як нормативного регулятора є не лише однією з центральних категорій юридичної науки – за висловом

А.Б. Венгерова, це парадигма юридичного наукового мислення, пануюча основна концепція (але не в сенсі найбільш поширеного, а в розумінні найбільш повно, глибоко та практично значимого розкриття суті явища). І як кожна парадигма, вона являє собою певний підсумок тривалого вивчення відповідної групи причинно-наслідкових зв'язків. Підтримуючи позицію цього автора, погоджуємося, що нормативне розуміння права відображує не тільки залежність соціальної поведінки від деяких соціальних реальностей (правил поведінки), але й віддзеркалює зворотну залежність цих реальностей від соціальної поведінки, тобто відображує взаємозалежність, взаємозумовленість причинно-наслідкових зв'язків, за яких наслідок коректує причину, її форми, її дії. Таким чином, в наявності завжди є той самий зворотний зв'язок, який є характерним саме для регулятора в будь-якій системі – соціальній, біологічній, технічній. Цей зв'язок дозволяє визначати і право саме як нормативний регулятор [234].

Дійсно, неминучими умовами існування й розвитку кожного суспільства є узгодження інтересів різних його членів та встановлення й підтримання у відношеннях між ними певного порядку. Частково це забезпечується за рахунок прямого впливу на поведінку людей різноманітних стихійно-природних, біологічних і соціальних чинників (наприклад, кліматичних умов, природного добору, демографічних процесів та ін.). Однак основне навантаження в реалізації зазначених функцій лягає на спеціально пристосовану до особливостей суспільного буття розгалужену систему соціальної регуляції, важливе місце в якій посідає правове регулювання, що в загальному вигляді може бути охарактеризовано як процес дії за допомогою правових норм та інших юридичних засобів на поведінку людей з метою упорядкування, охорони та розвитку суспільних відносин [235, с. 404].

З уваги до викладеного, категорія правового регулювання постає перед нами як одна з засадничих категорій всіх галузей права (зазначимо, що саме слово «регулювати», від лат. «regulo» – впорядковую, означає упорядковувати, вносити порядок, систему

у якусь діяльність [236, с. 574–575]). Справді, як відзначили Ю.С. Шемшученко та С.В. Бобровник, правове регулювання є одним з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави [237, с. 40–41].

При цьому, як висловився один з фундаторів категорії «правове регулювання» С. С. Алексєєв, ця категорія є не лише основною, ґрунтовною та «теоретично насиченою» в праві. Вона очолює специфічний понятійний ряд, до якого входять такі категорії, як: «механізм правового регулювання», «правові засоби», «правовий режим» тощо. Вона є вихідним пунктом і об'єднуючим початком характеристики права в дії, в русі, в процесі реалізації його потенцій та сили. Більше того, сама суть категорії «правове регулювання» полягає у тому, що, по-перше, правове регулювання за своєю природою є специфічним різновидом соціального регулювання, спрямованим на досягнення певних результатів у житті суспільства, а, по-друге, здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, які реально відображують саму матерію позитивного права як нормативного інституційного утворення – регулятора [238, с. 347–348].

Справді, сьогодні вже сформувалась майже одноставне розуміння правового регулювання як сукупності різноманітних форм та засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюються в інтересах або всього суспільства, або певного колективу чи особистості, з метою підпорядкування поведінки самотійних суб'єктів тому правопорядку, що встановлений у суспільстві І.Є. Руколайніна [239, с. 92]. Як відзначили В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков [240, с. 249], Р.К. Русинов [241, с. 264], В.М. Соловйов [242] правове регулювання – це дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [243, с. 217].

За аналогією розглядають поняття правового регулювання й вчені-адміністративісти, узагальнена позиція яких, вважаємо, зводиться до наступного – під адміністративно-

правовим регулюванням розуміють цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини (з метою їх упорядкування) за допомогою відповідних адміністративно-правових засобів.

Для прикладу, О.М. Єщук, розглядаючи межі адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні, визначає адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності органів внутрішніх справ України як систему адміністративно-правових засобів (елементів), сукупність прийомів та способів правового впливу на суспільні відносини, за допомогою яких визначається комплекс організаційних та спеціальних заходів, спрямованих на обмеження доступу до об'єктів, захист їх території, споруд та персоналу від протиправних посягань, а також забезпечення особистої безпеки громадян, боротьбу з іншими правопорушеннями в місцях, котрі охороняються певним чином [244].

Р.С. Ярошевська розуміє під адміністративно-правовим регулюванням цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [245, с. 202].

П.В. Литовченко вважає, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави. Ця категорія дозволяє глибше пізнати юридичну частину політичної надбудови, розкрити органічну єдність всіх правових явищ і одночасно визначити місце кожного з них у системі юридичного впливу [246, с. 130].

Отже, під правовим регулюванням, зокрема й під адміністративно-правовим, більшість науковців розуміють цілеспрямований вплив на поведінку людей та суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів.



Разом з тим слід відмітити, що хоча зазначена позиція у юридичному науковому світі є домінуючою, та все ж не є єдиною. У юридичній літературі ми зустрічаємо й інші точки зору щодо визначення поняття правового регулювання.

Зокрема, як відзначив С.А. Комаров, деякі дослідники включають до правового регулювання всі види впливу права на свідомість та поведінку людей, тобто під правовим регулюванням розуміють те, що на думку цього автора належить до правового впливу – тобто сукупність різних видів і форм впливу права на суспільні відносини, на поведінку та свідомість людей [247, с. 285–286].

З точки зору О.М. Куракіна, правове регулювання здебільшого розуміється в широкому та вузькому значенні. Прибічники першого напряму вважають, що правове регулювання – це всі або різноманітні форми впливу держави на свідому поведінку осіб за допомогою широкого спектру чинників: норм права, актів застосування права, юридичних договорів, правовідносин, забезпечення реалізації норм права, у тому числі примусовою силою державного апарату, законність і правопорядок тощо. Натомість прихильники вузького розуміння відзначають, що правове регулювання – це лише один із способів упорядкування суспільних відносин, який зводиться до нормативного встановлення стандартів, меж належної та можливої поведінки. Його не можна ототожнювати зі всіма формами й засобами, що використовуються державою для упорядкування суспільних відносин – при широкому трактуванні цього процесу втрачається цілісність його розуміння, адже неможливо чітко визначити всю сукупність шляхів і форм впливу права на відносини й поведінку людей [248, с. 12].

Доволі різнобічною видається позиція І.М. Шопіною, як відзначила, що правове регулювання можна розглядати: виходячи з теорії природного права, – як частину (елемент) правового впливу держави на суспільні відносини за допомогою специфічних правових засобів (норм права, правовідносин, актів реалізації права) з метою упорядкування, закріплення,

охорони і розвитку суспільних відносин; виходячи з теорії позитивного права, – як нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини, що здійснюється як за допомогою спеціальних правових засобів, так і завдяки іншим правовим явищам, до яких належать правосвідомість, правова культура, принципи права; в інституційному аспекті, – як процес, наслідками якого є здійснення цілеспрямованого правового впливу держави на суспільні відносини; у нормативно-юридичному аспекті, – як здійснюване за допомогою спеціальних юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, що включає їх юридичне закріплення, охорону, контроль за їх стабільністю та відновлення у випадку порушення; у діяльницькому аспекті, – як діяльність держави, її органів і посадових осіб, а також уповноважених на те громадських організацій щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права, їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві. При цьому кожен з цих підходів має своє обґрунтування, свій понятійно-логічний апарат, а вибір одного з них врешті-решт залежить від дослідника і обумовлений специфікою та завданнями певного дослідження [249].

З огляду на викладене вище та погоджуючись щодо недоцільності розгляду правового регулювання у цілому та адміністративно-правового регулювання зокрема у так званому «широкому розумінні», – тобто за допомогою всіх найрізноманітніших форм впливу держави на свідому поведінку осіб, під адміністративно-правовим регулюванням розуміємо один з різновидів правового регулювання, суть якого полягає у тому, щоб за допомогою цілісної системи відповідних юридичних засобів здійснювати владний вплив на суспільні відносини у сфері дії адміністративного права з метою досягнення результатів, потрібних для держави, суспільства, колективу чи особи.

При цьому, на відміну від правового впливу, коли право діє на широке коло суспільних відносин, на свідомість та поведінку людей за допомогою як правових, так і неправових (психологічних, ідеологічних тощо) механізмів, правове регулювання, у тому числі й адміністративно-правове, цілеспрямовано впливає на поведінку людей та суспільні відносини лише за допомогою правових засобів. І хоча щодо цих правових засобів і досі точаться суперечки, проте найбільш поширеним сьогодні є віднесення до них таких засобів, як: правові норми, правовідносини, акти реалізації права та акти застосування права.

З урахуванням зазначеного вище, зважаючи на предмет цього дослідження та враховуючи визначення поняття «управління охороною праці», подане у підрозділі 2.1 цього дослідження, вважаємо, що поняття «адміністративно-правове регулювання управління охороною праці в Україні» можна визначити як цілеспрямований вплив норм адміністративного права за допомогою адміністративно-правових засобів на суспільні відносини у сфері управління охороною праці з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства та держави [250, с. 98–100]. При цьому, застосовуючи у цьому визначенні слово «вплив», розуміємо це слово у значенні дії, діяння, враховуючи його смислове навантаження («вплив – це дія, яку певна особа чи предмет або явище виявляє стосовно іншої особи чи предмета» [251, с. 160]) та висуваючи цим на головне місце т.зв. «діяльнісний підхід» до розуміння правового регулювання.

Головною функцією права та його характеристикою в дії, в процесі, є врегулювання суспільних відносин. Отже, для того, щоб отримати відповідь на питання: як, яким чином та за допомогою яких правових засобів у їх системному вигляді право впливає на суспільні відносини з метою їх врегулювання, в юриспруденції застосовують таку категорію, як «механізм правового регулювання».

Звертаємо увагу на те, що сам термін «механізм» загалом досить часто використовується у юридичній

літературі у різних словосполученнях, наприклад, «механізм соціального захисту населення», «механізм надання субсидій», «механізм державної реєстрації» тощо, а також і в нормативно-правових актах, наприклад, «механізм використання земель оборони» [252], «механізм діяльності акціонерних товариств» [253], «фінансовий механізм» [254] тощо. При цьому загальним для цих всіх термінів зі словом «механізм», вважаємо, є те, що всі вони застосовуються для визначення системи засобів впливу на суспільні відносини у тій чи іншій сфері, наприклад, у сфері соціального захисту населення або у сфері діяльності акціонерних товариств. Більше того, саме слово «механізм» означає: 1) пристрій, що передає або перетворює рух; 2) внутрішня будова системи чогонебудь; 3) сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [255, с. 523], а сам термін «механізм» застосовують у нормативно-правових актах для визначення певної системи взаємопов'язаних вузлів та деталей, що призначена для перетворення виду руху або для передачі потужності [256, 257].

Стосовно ж механізму правового регулювання право також демонструє свою дієву сторону. За влучним висловом С.С. Алексєєва, механізм правового регулювання дозволяє не тільки зібрати разом явища правової дійсності, пов'язані з вирішенням життєвих ситуацій (норми, правовідносини, юридичні акти й ін.), і окреслити їх як цілісність (це досягається за допомогою поняття «правова система»), але й представити їх у працюючому, такому, що впливає на систему, вигляді. А звідси – висвітити специфічні функції, які виконують ті або інші юридичні явища в правовій системі; показати їх зв'язок між собою, їх взаємодію. Що ж до визначення категорії «механізм правового регулювання», то у найбільш загальному вигляді вона може бути охарактеризована як єдина система правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини. І основними ланцюжками цієї системи є:

1) юридичні норми; 2) правові відносини; 3) акти реалізації прав та обов'язків; іноді до цього додається ще й четвертий засіб – індивідуальні приписи, акти застосування права [258, с. 364–365].

Таким чином, за допомогою такої категорії, як механізм адміністративно-правового регулювання у сфері управління охороною праці, ми можемо з'ясувати, якими адміністративно-правовими засобами (нормами, правовідносинами тощо) в їх системному вигляді має бути врегульована система управління охороною праці в Україні з метою якомога ефективнішого її функціонування.

Розглядаючи поняття механізму правового регулювання охорони праці в Україні, слід також зазначити, що, як і при розгляді питання правового регулювання, в науковому світі на сьогодні існують певні розбіжності – як щодо визначення самого поняття «механізм правового регулювання», так і щодо визначення його структурних елементів. Більше того, деякі науковці, наприклад, Л. Корчевна, Р. Гаврилук, взагалі вважають категорію механізму правового регулювання природним наслідком причинно-механістичної картини світу та у зв'язку з цим роблять висновок, що онтологічна революція в науці та пов'язана з нею гуманітаризація теоретичних знань, у тому числі знань про державу та право, спростовують механістичний підхід у правопізнанні (він розглядається як спрощений, отже, як недостатній) [259, с. 23]. На наш погляд, це трактування демонструє дещо однобокий погляд на таку категорію, як «механізм правового регулювання». Сьогодні, вважаємо, доречно говорити лише про зміну формату цього механізму, його спрямованості, переходу до людиноцентристської моделі його застосування.

Плюралізм сучасної наукової думки у сфері права відображується у різницях у поглядів науковців, насамперед теоретиків права, що стосуються як поняття самого механізму правового регулювання, так і системи правових засобів, що входять до цього механізму.

Зокрема, на думку В.В. Копейчикова, механізмом правового регулювання суспільних відносин є сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог і дозволів, що містяться у нормах права. А складовими елементами цього комплексного явища є: норми права, правові відносини, акти реалізації прав і обов'язків. При цьому існує низка явищ, які на всіх його етапах суттєво впливають на процес правового регулювання суспільних відносин. Такими чинниками є: законність; правосвідомість; правова культура [260, с. 220–221].

М.С. Кельман, О.Г. Мурашин, Н.М. Хома визначають механізм правового регулювання як єдину систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється результативне правове упорядкування суспільних відносин та подолання перепон, які стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права. Елементами механізму правового регулювання є: норма права, юридичний факт, правові відносини, акти реалізації прав і обов'язки (основні елементи) та законність, правова свідомість, правова культура (допоміжні елементи) [261, с. 546–550, 552].

З точки зору О.Ф. Скакун, механізм правового регулювання – це процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, здійснюваний суб'єктами правового регулювання за допомогою системи правових засобів, способів і форм з метою задоволення публічних і приватних інтересів учасників суспільних відносин, забезпечення правопорядку («належне» у праві стає «сущим», тобто норми права перетворюються на правомірну поведінку й іншу правову діяльність суб'єктів права). Елементами цього механізму, на думку зазначеного автора, виступають: 1) ті, що діють на відповідних стадіях регулювання – норми права; нормативно-правові акти; юридичні факти; правовідносини; акти безпосередньої реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків; 2) ті, що діють протягом усього регулювання – суб'єкти, що здійснюють правове регулювання чи правову діяльність; правова законність, правосвідомість, правова

культура; 3) ті, що мають факультативний характер – інтерпретаційно-правові акти, акти застосування норм права [262, с. 268–269].

Л.В. Острівна визначила існування на сьогодні двох основних підходів до з'ясування суті такого явища, як механізм правового регулювання. По-перше, – це структурно-функціональний підхід, який дає можливість сконцентруватися не лише на організаційній основі побудови об'єкта, але й на його динаміці, на його функціонуванні та, по-друге, – це структурно-організаційний підхід, що дозволяє охарактеризувати механізм правового регулювання як сукупність певних елементів, що створюють організаційну основу певних явищ або процесів [263, с. 72].

А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков, В.П. Пастухов, В.О. Сумін, О.Д. Тихомиров вважають, що сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка учасників суспільних відносин приводиться у відповідність з вимогами і дозволами, що містяться в нормах права, є механізмом правового регулювання суспільних відносин. Ці науковці відносять до цього механізму такі елементи, як: норми права, правові відносини, акти реалізації прав і обов'язків та зазначають, що існує ряд явищ, які на всіх етапах суттєво впливають на процес правового регулювання суспільних відносин.

За В.І. Осадчим, механізмом правового регулювання є засоби функціонування єдиної системи правового регулювання в сучасному українському суспільстві з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [264, с. 339].

Спорідненою щодо розгляду механізму адміністративно-правового регулювання є й позиція вчених-адміністративістів.

Зокрема, на думку А. Р. Решетніка, механізм адміністративно-правового регулювання є сукупністю адміністративно-правових засобів, які мають вплив та організують відносини у сфері управління відповідно кінцевої мети для держави та суспільства. Також зазначений автор виділяє

й найважливіші засоби механізму адміністративно-правового регулювання, якими, з погляду цього автора, є нормативні та індивідуальні акти, які, в свою чергу, відповідають двом рівням. Перший являє собою норми-правила поведінки людей, які є загальними до виконання, а другий рівень, який складають індивідуальні акти, націлений на регулювання прав та обов'язків визначених учасників правовідносин [265, с. 270].

О. В. Марченко відзначає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких урегулюються суспільні відносини, направлені на задоволення публічних інтересів та потреб суспільства та визначається порядок діяльності організаційно-структурних формувань. Що ж до елементів цього механізму, то цим автором зроблено досить цікавий, на наш погляд, висновок про те, що є цілком природним явищем поява в класичній структурі механізму правового регулювання нових елементів. У зв'язку з зазначеним, крім класичних елементів (системи нормативно-правових актів), до елементів механізму адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності автор додає ще й такі, як: 1) організаційно-структурні формування; 2) організаційно-правові засоби, які забезпечують функціонування даного механізму [266, с. 200–204].

З точки зору В.Г. Чорної, механізм адміністративно-правового регулювання позашкільної освіти – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких урегулюються суспільні відносини відповідно до загальноприйнятих європейських стандартів, які направлені на задоволення публічних інтересів та потреб суспільства. При цьому, всупереч своєму ж визначенню зазначеного механізму, автор висловила ідею про те, що елементи механізму адміністративно-правового регулювання не можна називати сукупністю правових засобів, адже в механізмі є суб'єкти, які здійснюють регулювання, та об'єкти, над якими здійснюється регулювання, і вони також повинні бути зазначені як елементи даного механізму. А до складових елементів механізму



адміністративно-правового регулювання позашкільної освіти цей автор віднесла: 1) систему нормативно-правових актів, що є основою функціонування даного механізму; 2) організаційно-структурні формування; 3) організаційно-правові засоби, які забезпечують функціонування даного механізму [267с. 166–167].

С.Г. Стеценко характеризує механізм адміністративно-правового регулювання як сукупність правових засобів, за допомоги яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права, та розділяє всі ці засоби на «органічні» (ті, що визначають суть самого явища механізму адміністративно-правового регулювання і без яких не може відбуватися сам механізм цього регулювання – це норми права, акти реалізації норм права, правові відносини) та «функціональні» (ті, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, на його ефективність та водночас не є обов'язковими елементами – юридичний факт, правова свідомість і правова культура, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права) [268, с. 64–65].

Цілком обґрунтованою, вважаємо, є позиція Н.В. Галіциної про те, що саме механізм адміністративно-правового регулювання надає відповідь на питання, як, яким чином його норми можуть діяти на рівні суспільних відносин, здійснюючи на них відповідний вплив. Також підтримуємо точку зору цього автора про те, що нині деякі науковці із незрозумілих причин доволі часто вдаються до розширення меж елементного складу механізму правового регулювання взагалі та механізму адміністративно-правового регулювання зокрема, включаючи до нього ті складові, які не мають нічого спільного із правовим впливом на суспільні відносини як такі. Наразі йдеться про юридичні факти, законність, правосвідомість, правову культуру, публічну адміністрацію, форми та методи адміністративного права. Перераховані категорії знаходяться поза межами правового регулювання як такого. Вони можуть його супроводжувати (юридичні факти), становити його необхідний базис (правосвідомість, правова

культура), надавати йому суб'єктивовану форму (публічна адміністрація) або свідчити про його стан (законність). Проте безпосередній вплив на суспільні відносини, тобто їх впорядкування (організацію), вони не здійснюють. За їх допомогою, тобто без «участі» у цьому процесі норм права та актів застосування права, правовий вплив на суспільні відносини здійснюватися не може. Що ж стосується таких елементів, як принципи та акти тлумачення права, то останні являють собою ніщо інше як окремий вид норм права, зафіксований у вигляді принципу чи акта тлумачення, а раз так, то відділяти їх від норм права немає жодної потреби й необхідності. Це ж стосується і правових санкцій, які також являють собою окремий вид норми права [269, с. 146–147].

Погоджуючись у цілому з точкою зору цього автора на механізм правового регулювання, не можемо прийняти її позицію щодо виключення з елементів механізму адміністративно-правового регулювання правових відносин. Насправді встановлені адміністративно-правові норми виконують свої функції лише у разі, якщо вони реалізуються. Сама ж адміністративно-правова норма містить лише абстрактну конструкцію правових відносин: від імені держави норма визначає належну поведінку кожної особи, встановлює обов'язкове правило поведінки, формулює взаємні права та обов'язки тощо. І лише за допомогою адміністративно-правових відносин і відбувається процес об'єктивізації загальної управлінської волі держави в реальній поведінці конкретних суб'єктів з метою регулювання управлінських відносин – тобто втілення у життя волевиявлення, яке містяться в адміністративно-правовій нормі [270, с. 31–33].

І хоча реалізація прав та обов'язків, що впливають з адміністративно-правової норми, може проходити й поза рамками правових відносин, однак, на наш погляд, у більшості випадків, пов'язаних управлінням охороною праці, саме адміністративні правовідносини є основною формою реалізації адміністративно-правових норм та обов'язковим елементом механізму правового регулювання у сфері управління охороною праці в Україні.

Та, незважаючи на відмінності у поглядах науковців на поняття механізму правового регулювання та його складові, вважаємо, що на основі проведеного аналізу можна зробити узагальнюючий висновок про те, що у визначеннях поняття «механізм правового регулювання» набагато більше є спільного, ніж відмінного.

Так, насамперед більшість науковців погоджуються у тому, що під механізмом правового регулювання слід розуміти систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у тій чи іншій сфері. Заради об'єктивності слід зазначити, що деякі вчені, наприклад, А.Ф. Нашинець-Наумова, до механізму правового регулювання відносять не лише правові засоби, але й правові способи (прийоми) правового регулювання [271, с. 136–137]. Проте такі погляди є поодинокими, і, на наш погляд, є неприйнятними, бо перетворюють категорію «механізм правового регулювання» в категорію «метод правового регулювання», оскільки лише метод визначається сукупністю правових способів, прийомів та засобів регулювання.

Також у вчених не викликає сумнівів теза про те, що система правових засобів у механізмі правового регулювання завжди знаходиться в динаміці. Немає розбіжностей у поглядах і щодо віднесення до структури цього механізму такого елемента, як норми права. Так само більш-менш одностайні науковці і в тому, що елементами механізму правового регулювання є правові відносини, як і в тому, що механізм правового регулювання має проходити певні стадії (по-перше, – це правова регламентація суспільних відносин – стадія, на якій відбуваються розробка і прийняття норм права; по-друге, – виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків – стадія, на якій відбувається перехід від загальних приписів правових норм до конкретної моделі поведінки конкретних суб'єктів, та, по-третє, це реалізація (фактичне використання) суб'єктивних прав і юридичних обов'язків – стадія, коли приписи норм права фактично втілюються в реальну поведінку суб'єктів права [272, с. 252–253]).

Насправді при розгляді поняття «механізм правового регулювання» та похідного від нього поняття «механізм адміністративно-правового регулювання», доцільним, вважаємо, є погодитися з точкою зору Х.П. Ярмачі, який зауважує, що основний набір складових елементів механізму правового регулювання, на думку більшості вчених, є єдиним для всіх галузей права. По-іншому й не може бути, оскільки окремі галузі є складовими частинами єдиної системи відповідного типу права. Однак кожна самостійна галузь права, у тому числі й адміністративне право, має свій сектор суспільних відносин, на який вона здійснює регулюючий вплив, використовуючи специфічні засоби для цих цілей. Тому єдиний набір засобів, що складають механізм правового регулювання, набуває галузевого окрасу, наповнюється предметним змістом [273, с. 81].

Принагідно можна зазначити й те, що цей набір/комбінація специфічних засобів щодо застосування механізму правового регулювання є досить своєрідними не лише для окремої галузі права, але й для дослідження різних об'єктів права. Своєрідною є комбінація правових засобів і для дослідження механізму правового регулювання управління охороною праці в Україні.

На основі наведеного вище, на наш погляд, поняття «механізм адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в Україні» можна визначити як сукупність/комбінація специфічних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання адміністративно-правових відносин у сфері управління охороною праці в Україні [274, с. 55–58].

Узагальнюючи наведене вище, вважаємо, можна зробити такі висновки:

✦ хоча реалізація прав та обов'язків, що впливають з адміністративно-правової норми, може проходити й поза рамками правових відносин, однак, на наш погляд, у більшості випадків, пов'язаних управлінням охороною праці, саме адміністративні правовідносини є основною формою

реалізації адміністративно-правових норм та обов'язковим елементом механізму правового регулювання у сфері управління охороною праці в Україні;

✦ поняття «адміністративно-правове регулювання управління охороною праці в Україні» можна визначити як цілеспрямований вплив норм адміністративного права за допомогою адміністративно-правових засобів на суспільні відносини у сфері охорони праці з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства та держави. При цьому, застосовуючи при визначенні адміністративно-правового регулювання охороною праці в Україні слово «вплив», розуміємо його саме у значенні дії, діяння, враховуючи його смислове навантаження та висуваючи цим на головне місце т.зв. «діяльністний підхід» до розуміння правового регулювання;

✦ поняття «механізм адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в Україні» можна визначити як сукупність/комбінація специфічних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання адміністративно-правових відносин у сфері управління охороною праці в Україні;

✦ елементами механізму адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в Україні, на наш погляд, є ряд специфічних адміністративно-правових засобів до яких належать: 1) норми права, що діють у сфері управління охороною праці в Україні; 2) адміністративно-правові відносини, що відбуваються у зв'язку з реалізацією норм, що діють у сфері управління охороною праці в Україні; 3) акти реалізації норм права у сфері управління охороною праці в Україні.

## **РОЗДІЛ 3**

### **СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ**

#### **3.1. Поняття та класифікація суб'єктів управління охороною праці**

У попередньому підрозділі цього дослідження було встановлено, що механізм адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в Україні дає відповідь на питання про те, як, яким чином та за допомогою яких засобів здійснюється правове регулювання адміністративних відносин у сфері управління охороною праці в Україні. Та слід звернути увагу й на те, що за межами механізму адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в Україні залишається й низка інших суттєвих питань – і насамперед питань, пов'язаних з розглядом такого поняття, як суб'єкт управління охороною праці в Україні. Саме тому до завдань цього розділу належить як дослідження найрізноманітніших питань, пов'язаних з визначенням та розкриттям поняття «суб'єкт управління охороною праці в Україні», так і систематизування суб'єктів управління охороною праці в Україні за певними характерними ознаками на окремі види, а також аналіз їх компетенції та повноважень, з метою окреслення основних шляхів удосконалення ефективності їх діяльності.

Зазначимо, що слово «суб'єкт» прийшло до нас із латинської мови «subjectum» і в контексті права означає особу або організацію як носія певних прав та обов'язків [275, с. 1211]. При цьому наявність суб'єктивних прав і обов'язків характеризує суб'єктів будь-яких суспільних відносин, але зміст цих прав та обов'язків безпосередньо пов'язаний з предметом і методом регулювання певної галузі [276, с. 7], зокрема й галузі адміністративного права.

Традиційно суб'єктом адміністративного права визнається фізична або юридична особа (організація), яка відповідно до встановлених адміністративним законодавством норм бере участь у здійсненні державного управління,

реалізації функцій виконавчої влади. Суб'єкт адміністративного права – це одна зі сторін публічної управлінської діяльності, учасник управлінських відносин, наділений законодавством правами, обов'язками, повноваженнями, компетенцією, відповідальністю, здатністю вступати в адміністративно-правові відносини [277, с. 207].

Реально, як нами раніше вже було обґрунтовано, лише суб'єкт адміністративних правовідносин є фактичним учасником цих відносин, на відміну від суб'єкта адміністративного права, який є лише вірогідним, потенційним претендентом на цю участь. Суб'єкт адміністративного права (як носій/власник суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що передбачені адміністративно-правовими нормами) має лише потенційну здатність вступати у правовідносини, врегульовані нормами адміністративного права. Всі суб'єкти адміністративного права – це особи, які набули властивостей суб'єкта в силу того, що їх поведінка підпадає під дію норм адміністративного права та установлена цими нормами, що ж до певного конкретного випадку, то суб'єкт адміністративного права може і не бути учасником адміністративних правовідносин і, відповідно, не бути суб'єктом адміністративних правовідносин [278, с. 75–76].

Звичайно, що суб'єкти управління охороною праці в Україні є суб'єктами адміністративного права: їх поведінка підпадає під дію норм адміністративного права та установлена цими нормами; вони здатні вступати в адміністративно-правові відносини; вони наділені законодавством адміністративними правами, обов'язками, повноваженнями, компетенцією; за порушення встановлених вимог законодавства про охорону праці встановлена та застосовується адміністративна відповідальність.

Отже, суб'єкти управління охороною праці в Україні як суб'єкти адміністративного права, – це носії прав та обов'язків, повноважень, компетенції у галузі охорони праці України.

При цьому беззаперечним є те, що утворення будь-якої системи стає ймовірним саме за наявності сталих взаємозв'язків між усіма її елементами, і насамперед між суб'єктом та об'єктом управління. Суб'єкт управління, зокрема й у сфері управління

охороною праці, нерозривно пов'язаний з об'єктом цього управління, вони не можуть існувати один без одного, а з втратою будь-якого з них втрачається взагалі сенс управління – явища, спрямованого упорядкувати та організувати всі процеси у суспільстві, та й саме суспільство у цілому, на противагу хаосу та безладдю як відсутності чи порушенню порядку. У зв'язку з цим вже аксіоматичним сприймається й твердження про те, що будь-яка соціальна система розглядається в сукупності двох невід'ємних складових – суб'єкта та об'єкта управління. У спрощеному вигляді, як справедливо зауважує Ю.М. Горбаченко, будь-яка система управління є сукупністю суб'єкта та об'єкта управління, що знаходяться у певному середовищі та інформативно зв'язані між собою – від суб'єкта управління до об'єкта спрямовані функції управління, а від об'єкта управління до суб'єкта – зворотній зв'язок [279].

Більше того, і сам суб'єкт управління охороною праці в Україні може розглядатися як повноцінна система (підсистема) управління. Суб'єкт управління охороною праці як система (підсистема) управління наділений компетенцією та державно-владними повноваженнями у сфері охорони праці, що надає йому можливість втілювати свою волю, свій вплив на такий об'єкт управління, як галузь охорони праці, з метою приведення об'єкта (галузі охорони праці) у відповідний стан – тобто з метою впорядкування, забезпечення стабільності, розвитку та ефективності функціонування цієї галузі.

І будучи системою, що здійснює вплив на галузь охорони праці в країні, цей суб'єкт в той же час є сукупним елементом, що складається з двох основних складових – по-перше, суб'єктів державного управління та, по-друге, суб'єктів громадського управління охороною праці. Зазначені дві групи суб'єктів у свою чергу також є сукупними елементами і складаються з ряду нормативно визначених конкретних суб'єктів державного та громадського управління охороною праці в Україні (наприклад, Кабінету Міністрів України; Державної служби України з питань праці; міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що



мають відповідні повноваження в галузі охорони праці тощо як елементів системи державного управління охороною праці в Україні). Дослідити питання щодо компетенції та повноважень таких суб'єктів і є завданням цього розділу.

Підкреслимо, що, на нашу думку, суб'єкт управління охороною праці є одним з найвагоміших елементів системи управління охороною праці в Україні. Сама ж національна система управління охороною праці почала формуватися лише на початку 90-х років минулого століття, коли після здобуття Україною незалежності розпочався етап формування та розвитку адміністративно-правового регулювання управління охороною праці в незалежній Україні та почала формуватися національна модель системи управління охороною праці.

І хоча деякі науковці вважають, що з прийняттям закону України «Про охорону праці» в Україні вже було створено систему управління охороною праці, яка враховувала досвід багатьох країн світу, та утворено органи, що забезпечують організаційно-методичну роботу з цього питання [280, с. 10], проте, на наш погляд, зазначене твердження є певним перебільшенням. Прийняття зазначеного вище закону, вважаємо, лише сприяло започаткуванню створення національної системи управління охороною праці. При цьому дійсно, основні положення, які визначили правові засади побудови та існування національної системи управління охороною праці в Україні, було закладено означеним вище законом. Саме в цьому законодавчому акті в статтях 37–48 (у редакції Закону України від 14 жовтня 1992 р. [281]) вперше були врегульовані питання державного та громадського управління охороною праці України; визначено структуру цього управління; закладено основи адміністративно-правового статусу органів державного нагляду та громадського контролю у цій сфері.

З нашого погляду, лише сьогодні можна говорити про певну сформованість національної системи управління охороною праці, що аж ніяк не є свідченням застигlosti чи непорушности цієї системи.

У зв'язку з цим доречним, вважаємо, навести точку зору Н.Р. Нижник про те, що загалом управлінська стратегія державного розвитку в сучасних умовах не може бути розроблена як документ з однозначними орієнтирами, що відображають до того ж якісь стабільні процеси. Нові державно-управлінські відносини будуть входити в життя швидше за все поступово, можливо, навіть нерівномірно, але все більше набуваючи форми і змісту, що відповідають історичним, політичним, національно-культурним, виробничим та іншим особливостям українського суспільства. Та при цьому має бути вимірний кожен крок на цьому шляху країни згідно з її традиціями і особливостями [282, с. 73].

Подібно до цього й у сфері управління охороною праці неможливо раз і назавжди розв'язати всі його проблеми. Кожного дня можуть виникати нові питання, які потребуватимуть нових шляхів та підходів щодо їх розв'язання. І з часу проголошення незалежності України національна система управління охороною праці вже зазнала та продовжує зазнавати суттєвих змін. Змінюються не лише норми у сфері охорони праці, змін зазнає весь механізм адміністративно-правового регулювання охорони праці, перебудовується й процес управління охороною праці. Кардинальні соціальні, політичні, економічні, правові зміни, що відбуваються нині в Україні невідворотно призводять і до кардинальних змін в національній системі управління охороною праці, що стосуються і такої її складової, як суб'єкти управління охороною праці.

Суб'єкту управління охороною праці в Україні притаманні певні характерні риси – ознаки, що дозволяють його виділити з поміж інших суб'єктів управління.

Послугуючись методом дедукції (від лат. *deductio* – «виводжу» – це метод пізнання, який полягає в переході від загального до окремого; одна з форм умовиводу, при якій на основі загального правила з одних положень, як істинних, виводиться нове істинне положення [283, с. 192]), вважаємо, як найбільш слушним застосувати для визначення цих характерних рис ті загальні ознаки, що виділив С.М. Попов,

характеризуючи суб'єкт управління як структурно організовану соціальну цілісність, що виконує функції управління та впливу на об'єкт з метою переведення його в новий стан, зокрема такі: 1) суб'єкт управління забезпечує вираження інтересів певної соціальної спільноти – народу, верств, нації; 2) кожному суб'єкту управління притаманні певні функції, що відбивають загальносистемний поділ праці; 3) суб'єкти управління не є системно організованими і тому їм властиві риси будь-якої соціальної системи; 4) суб'єкти управління схожі між собою і в той же час розрізняються за ступенем і формами організованості (специфіка державних органів); 5) кожен суб'єкт управління набуває загальносистемної ознаки, перебуваючи в рамках системи управління та взаємодіючи з відповідними об'єктами, іншими суб'єктами цієї системи, з іншими системами управління [284, с. 167–168].

З урахуванням вказаних ознак та зважаючи на розгляд поняття управління, поданий в підрозділі 2.1 цього дослідження, вважаємо, що до характерних рис (ознак) суб'єкта управління охороною праці в Україні належать такі: 1) суб'єкт управління охороною праці в Україні забезпечує вираження інтересів всіх роботодавців та найманих працівників щодо охорони праці; 2) кожному суб'єкту управління охороною праці в Україні притаманні чітко визначені нормативно-правовими актами функції у сфері управління охороною праці; 3) суб'єкти управління охороною праці в Україні мають як схожі риси (насамперед в межах двох основних складових: суб'єктів державного управління охороною праці та суб'єктів громадського управління охороною праці), так і ті, що розрізняють ці суб'єкти один від одного – організаційно-правова форма, компетенція, зміст повноважень тощо; 4) кожен суб'єкт управління охороною праці в Україні, перебуваючи в рамках системи цього управління, взаємодіє з відповідними об'єктами, іншими суб'єктами цієї системи, з іншими системами управління; 5) метою впливу суб'єкта управління охороною праці в Україні на об'єкт управління є: впорядкування, забезпечення стабільності, розвитку та ефективності функціонування галузі охорони праці в країні.

У цьому дослідженні вже було обґрунтовано поділ системи управління охороною праці за таким критерієм, як характер діяльності та наявність у суб'єктів управління державно-владних повноважень, на такі дві взаємозалежні, об'єднані за спільною ознакою частини, як: державне управління охороною праці та громадське управління охороною праці в Україні. Відповідно, що за характером діяльності та наявності у суб'єктів управління охороною праці в Україні державно-владних повноважень, ми поділяємо всіх цих суб'єктів на дві основні частини – по-перше, це суб'єкти державного управління охороною праці та, по-друге, – це суб'єкти громадського управління охороною праці. Цей поділ, вважаємо, дозволяє як найліпше проаналізувати компетенцію зазначених суб'єктів та визначити напрями їх діяльності у сфері охорони праці, спрямовані на реалізацію такої мети, як покращення стану охорону праці в країні.

Разом з тим варто вказати й на існування інших критеріїв поділу суб'єктів управління охороною праці, що пов'язано, на наш погляд, насамперед з питанням визначення самої системи управління охороною праці в Україні.

Відзначимо, що Закон України «Про охорону праці» легального визначення поняття національної системи управління охороною праці не надає. В цьому законі в статті 13 «Управління охороною праці та обов'язки роботодавця» є лише згадка про те, що роботодавець зобов'язаний створити на робочому місці в кожному структурному підрозділі умови праці відповідно до нормативно-правових актів, забезпечити додержання вимог законодавства щодо прав працівників у галузі охорони праці і з цією метою роботодавець має забезпечити функціонування системи управління охороною праці.

Визначення поняття та змісту системи управління охороною праці, як і вимоги щодо її структуризації, встановлено в таких підзаконних актах, як: Концепція управління охороною праці від 22 жовтня 2001 р. № 432 [285], Концепція з організації охорони праці в аграрному секторі економіки в нових умовах господарювання від 15 вересня 2000 р. № 182 [286], Положення

про систему управління охороною праці у рибному господарстві України від 27 червня 2012 р. [287], Положення про Систему управління охороною праці на підприємствах електроенергетики від 9 лютого 2015 р. [288], національний стандарт України ДСТУ OHSAS 18001:2010 «Системи управління гігієною та безпекою праці» від 27 грудня 2010 р. № 594 [289], національний стандарт України ДСТУ 2293:2014 «Охорона праці. Терміни та визначення основних понять» від 2 грудня 2014 р. № 1429 [290]. Зокрема, в Концепції управління охороною праці № 432 встановлено, що управління охороною праці – це підготовка, прийняття та реалізація правових, організаційних, науково-технічних, санітарно-гігієнічних, соціально-економічних та лікувально-профілактичних заходів, спрямованих на збереження життя, здоров'я та працездатності людини в процесі трудової діяльності.

Крім того, питання щодо побудови та впровадження національної системи управління охороною праці висвітлено в Рекомендаціях Держгірпромнагляду щодо побудови, впровадження та удосконалення системи управління охороною праці від 7 лютого 2008 р. (далі – Рекомендації) [291], які, хоча й носять рекомендаційний характер, але досить детально вибудовують алгоритм дій щодо побудови, впровадження та удосконалення цієї системи.

Аналіз зазначених вище документів дозволяє, на наш погляд, подати таке узагальнене визначення терміну «система управління охороною праці» – під ним розуміють ту частину загальної системи управління підприємством, установою, організацією, що охоплює питання розробки та проведення політики підприємства, установи, організації у сфері охорони праці з метою підвищення рівня безпеки та зменшення, запобігання чи усунення впливу небезпечних чинників і керування ризиками, пов'язаними з небезпеками [292, с. 140–142]. До вказаного додамо, що з набранням чинності 1 травня 2015 р. ДСТУ 2293:2014 «Охорона праці. Терміни та визначення основних понять», в якому, на наш погляд, необґрунтовано застосовано слово «керування» замість слова «управління», в законодавстві України як синонімічний терміну

«управління охороною праці» з'явився новий термін – «керування охороною праці». Зазначене для правових термінів є суттєвим недоліком і потребує виправлення шляхом заміни слова «керування» на слово «управління», яке не лише з точки зору лексичного аналізу, але й за своєю суттю безпосередньо пов'язане з поняттям системи.

Також зі змісту зазначених вище документів випливає, що запровадження цієї системи в основному має відбуватися на рівні підприємства/суб'єкта господарювання, тобто на виробничому рівні (за незначними винятками, наприклад, у рибному господарстві, де система управління охороною праці визначена на виробничому та галузевому рівнях). Відповідно, що й суб'єктом цієї системи як правило, є суб'єкт господарювання на рівні підприємства – тобто відповідальна за створення цієї системи особа, що має передбачати підготовку, прийняття та реалізацію завдань щодо здійснення організаційних, технічних, санітарно-гігієнічних та лікувально-профілактичних заходів, спрямованих на збереження життя, здоров'я та працездатності найманих працівників у процесі їх трудової діяльності.

Певні відмінності щодо визначення та побудови системи управління охороною праці висловлюють вчені, що працюють у галузі «Охорона праці». Нагадаємо, що охорона праці належить до технічних наук, а система, яка є об'єктом вивчення в охороні праці, є системою Л–М–С, (Людина–Машина–Виробниче Середовище). Зовнішні параметри цієї системи (швидкість виконання робіт, якість, витрати на охорону праці тощо) описують систему з точки зору замовника або одержувача продукції виробництва, а внутрішні (стан здоров'я працівників, їх працездатність, параметри мікроклімату, санітарно-гігієнічні характеристики виробничих приміщень, ергономічні вимоги, технічна справність машини, інтенсивність потоків речовини, енергії та інформації і т.д.) відображають стан складових цієї системи [293, с. 302].

Крім того, розглядаючи питання побудови системи управління охороною праці в Україні, вчені проводять структуризацію системи управління охорони праці залежно від рівнів, на яких здійснюється це управління.

Так, за загальною тенденцією, таких рівнів налічують чотири. Зокрема, на думку К.Н. Ткачука, Д.В. Зеркалова, К.К. Ткачука, Л.О. Мітюк, Ю.О. Полукарова, управління охороною праці умовно має три основних центри, які здійснюють комплексне управління охороною праці: держава (Кабінет Міністрів України; галузеві міністерства; державні наглядові органи; органи виконавчої влади та самоврядування); роботодавці (власники підприємств чи уповноважені ними особи; керівники структурних підрозділів та служби охорони праці підприємств); працівники (трудові колективи підприємств; профспілки; уповноважені трудових колективів; комісії з охорони праці підприємств). При цьому в усіх цих центрах (держава, роботодавці та працівники) управління охороною праці може здійснюватися на декількох рівнях, а саме, на: 1) загальнодержавному (національному); 2) регіональному; 3) галузевому; 4) виробничому (рівень підприємства) [294, с. 13–14].

Натомість деякі інші науковці вважають, що існує п'ять рівнів, на яких здійснюється управління охороною праці. Наприклад, В.І. Заїченко включив до цієї системи такі рівні управління охороною праці, як: 1) міністерство – галузь (керівництво, відділ охорони праці, науково-технічний відділ); 2) об'єднання – комбінати (керівництво, відділ охорони праці, науково-технічний відділ); 3) виробничі підприємства, організації (керівництво, відділ або служба охорони праці, науково-технічний відділ); 4) цехи, відділення, філії (керівництво, інженер з охорони праці, спеціалісти); 5) робоче місце (виконавець-керівник лінійних служб, працівники). Сама ж система управління охороною праці являє собою сукупність суб'єкта та об'єкта управління, які на підставі комплексу нормативної документації проводять цілеспрямовану, планомірну діяльність з метою забезпечення здорових, безпечних і високопродуктивних умов праці [295, с. 23].

Залежно від зазначених рівнів здійснюється й поділ суб'єктів управління охороною праці. Найтипівішим є поділ цих суб'єктів на чотири складові. Наприклад, С.М. Богомаз-Назарова, А.І. Ткачук, С.О. Кононенко, визначили, що суб'єктом управління охороною праці на загальнодержавному (національному) рівні може бути Кабінет Міністрів України та спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з нагляду за охороною праці; на регіональному рівні – відповідна державна адміністрація; на галузевому рівні – відповідне галузеве міністерство: на виробничому рівні – роботодавець чи довірена ним особа (як правило), а в цехах, на виробничих дільницях і в службах – це керівники відповідних структурних підрозділів і служб [296, с. 17–20]. Аналогічна позиція щодо суб'єктів, особливо щодо суб'єктів виробничого рівня, і в інших фахівців з охорони праці [297, с. 169].

Отже, виходячи з зазначеного вище, можна зробити висновок про те, що фахівці у сфері охорони праці, по-перше, визначають систему управління охороною праці як сукупність суб'єкта та об'єкта цього управління, які на підставі нормативних актів проводять цілеспрямовану та планомірну діяльність з метою забезпечення здорових, безпечних і високопродуктивних умов праці, та, по-друге, поділ суб'єктів управління охороною праці ними здійснюється залежно від рівня, на якому здійснюється управління охороною праці (національному, регіональному, галузевому чи виробничому).

Разом з тим, віддаючи належне приведеним вище поглядам, вважаємо, що для адміністративного права є найбільш доречним застосування іншої структуризації системи управління охороною праці в Україні.

Нами вже було обґрунтовано наше бачення щодо поділу системи управління охороною праці в Україні за характером діяльності та наявності у суб'єктів управління державно-владних повноважень на: 1) державне управління охороною праці й 2) громадське управління охороною праці в Україні з співвідносним поділом суб'єктів управління охороною праці в Україні на, по-перше, суб'єктів державного управління охороною праці в Україні та, по-друге, суб'єктів громадського управління охороною праці в Україні.



Більше того, на наш погляд, такий критерій, як характер діяльності та наявність у суб'єктів управління державно-владних повноважень, є найбільш доцільним в адміністративному праві для класифікації суб'єктів управління будь-якої сфери, галузі, напряму. При зазначеному підході всі суб'єкти управління в адміністративному праві диференціюються на суб'єктів державних та суб'єктів недержавних (громадських) інституцій. І перші і другі мають спільні риси суб'єкта управління, а основна їх відмінність, вважаємо, полягає у обсязі та змісті їх повноважень та функцій. Функцією (від лат. *functio* – діяльність, виконання) визначають сукупність однорідних спеціалізованих робіт (дій, операцій), здатність реалізації яких підтримується в організації. Це обов'язок, а іноді – здатність оператора (технічного об'єкта або людини) виконувати яку-небудь операцію [298, с. 745]. Тобто функції суб'єктів державного та громадського управління охороною праці – це конкретні дії зазначених суб'єктів щодо безпосередньої реалізації ними або забезпечення реалізації покладених на них повноважень у сфері охорони праці.

При цьому, порівнюючи обсяг та зміст функцій і повноважень суб'єктів державного управління охороною праці та суб'єктів громадського управління охороною праці, відмітимо, що і де-факто і де-юре суб'єкти державного управління охороною праці в Україні нині знаходяться у пріоритетному положенні – їх функції та повноваження є більшими. Проте зазначена обставина не може трактуватися як недолік національного законодавства або національної системи управління охороною праці. Така ж тенденція щодо охорони праці існує в усьому світі, де недержавні структури у сфері охорони праці не мають права підмінювати собою державні, а слугують лише як допомога першим. Так, уже на своїй першій сесії у 1919 р. на Міжнародній конференції праці МОП було висловлено побажання, щоб держави-члени МОП якомога швидше створили не тільки систему ефективної інспекції праці, але й державну службу, на яку буде покладено обов'язок захисту здоров'я працівників [299, с. 9]. Щодо

недержавних суб'єктів – суб'єктів громадського управління охороною праці в Україні, то головним їх завданням, на наш погляд, є системна реалізація наданих їм у сфері охорони праці повноважень – як щодо виявлення порушень вимог законодавства про охорону праці, так і щодо сприяння державним суб'єктам/ суб'єктам державного управління у виконанні останніми повноважень з управління охороною праці в Україні.

Відзначимо також, що наше бачення розподілу системи суб'єктів управління охороною праці в Україні на такі дві частини, як суб'єкти державного та суб'єкти громадського управління охороною праці (з наступною конкретизацією і перших і других), базується на принципах, притаманних будь-якій системі.

Зокрема, з урахуванням позиції В. Н. Садовського [300, с. 463], вважаємо, що системі суб'єктів і державного і громадського управління охороною праці в Україні притаманні:

- 1) принцип цілісності – тобто принципова неможливість зведення властивостей системи суб'єктів управління охороною праці в Україні до сумарних властивостей, притаманних її елементам, а також залежність кожного елемента від його місця в цій системі, функцій, повноважень, компетенції;
- 2) принцип структурності – можливість опису системи через установлення її структури як сукупності зв'язків та відносин системи і обумовленість поведінки системи від поведінки її окремих елементів та властивостей її структури;
- 3) принцип взаємозалежності системи суб'єктів управління охороною праці в Україні та середовища – ця система не може бути відірваною від середовища, вона формує та проявляє свої властивості лише в процесі взаємодії із середовищем, проте і середовище при цьому підлягає змінам, відповідно до запитів та потреб системи;
- 4) принцип ієрархічності – кожен елемент системи суб'єктів управління охороною праці в Україні у свою чергу може розглядатися як система, але й досліджувана система являє собою один з компонентів більш широкої системи (наприклад, система суб'єктів управління охороною праці є одним із елементів системи управління охороною праці).

Підсумовуючи дослідження питань поняття та класифікації суб'єктів управління охороною праці, вважаємо, що:

✦ поняття «суб'єкт управління охороною праці» означає особу (колективну, індивідуальну), що здійснює управління охороною праці в Україні;

✦ суб'єкт управління охороною праці наділений компетенцією та державно-владними повноваженнями щодо сфери охорони праці, повноваженнями, які дають цій особі можливість втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це особа, що здійснює управління;

✦ суб'єкт управління охороною праці є одним з найважливіших елементів системи управління охороною праці в Україні;

✦ система суб'єктів управління охороною праці в Україні під кутом розгляду адміністративного права являє собою сукупність взаємопов'язаних між собою державних та громадських суб'єктів управління охороною праці в Україні;

✦ система суб'єктів управління охороною праці в Україні базується на принципах: 1) цілісності; 2) структурності; 3) взаємозалежності системи суб'єктів управління охороною праці в Україні та середовища; 4) ієрархічності.

### **3.2. Суб'єкти публічного адміністрування охорони праці**

У попередньому підрозділі нами обґрунтовано доцільність поділу всієї національної системи управління охороною праці з позиції адміністративного права за таким критерієм, як характер діяльності та наявність у суб'єктів управління державно-владних повноважень, на такі дві взаємозалежні, об'єднані за спільною ознакою частини, як: державне управління охороною праці та громадське управління охороною праці. Співвідносно, що критерієм класифікації суб'єктів управління охороною праці в Україні ми обираємо

такий критерій, як характер діяльності цих суб'єктів та наявність у них державно-владних повноважень. За цим критерієм поділяємо всіх суб'єктів управління охороною праці в Україні на дві основні частини – по-перше, це суб'єкти державного управління охороною праці та, по-друге, – це суб'єкти громадського управління охороною праці.

Отже, суб'єкти державного управління охороною праці є однією з частин загальної системи суб'єктів управління охороною праці в Україні, і будучи у свою чергу системою, ці суб'єкти також поділяються на різні види. Дослідженню питань, пов'язаних зі змістом понять «державне управління», «публічне адміністрування», установленню їх співвідношення один до одного, визначення змісту поняття «суб'єкти публічного адміністрування охорони праці в Україні» і присвячено цей підрозділ.

Насамперед зазначимо, що вже тривіальною стала теза про те, що державне управління є необхідною умовою існування будь-якої держави. Дійсно – там де є держава, є й державне управління. І хоча й досі категорія «державне управління», як і нова категорія «публічне адміністрування», яка нині у більшості випадків приходить на заміну державному управлінню, залишається предметом розгляду багатьох наукових досліджень (і не лише з адміністративного права, але й з економіки, політики, з науки «державне управління» тощо) та викликає численну полеміку серед науковців, проте навряд чи у когось виникають сумніви щодо важливості цього виду управління у сучасному житті.

Більше того, як відзначають нині економісти, поширена на початку 1990-х років реформаторами думка про те, що «невидима рука ринку саморегулює відносини між суб'єктами ринку», поступово поступається місцем новій тезі – «немає досконалого ринку і законодавчі та виконавчі органи влади повинні відігравати певну роль у регулюванні відносин у сфері праці». Це підтверджує й досвід країн Центральної та Східної Європи, які дещо раніше приступили до системних перетворень. Для них головною проблемою виявилось не те,

чи повинна держава втручатися у соціально-економічне життя і врегульовувати соціально-трудові відносини, а те, коли і як вона повинна це робити [301, с. 62–63].

Аналіз наукових джерел засвідчує, що наукою адміністративного права на сьогодні вироблено два основні підходи до визначення державного управління – широке та вузьке його трактування (сьогодні говорять про т. зв. «американський» та «європейський» підходи [302, с. 157]).

За широкого (американського) підходу, під державним управлінням розуміють регулюючу діяльність держави в цілому, це сфера організуючої і розпорядчої діяльності державних органів. Така діяльність притаманна не лише органам виконавчої влади, але й іншими державними органами – законодавчим та судовим, зокрема щодо здійснення ними таких функцій державного управління, як: контроль, заохочення, покарання, планування, фінансування тощо. Ці функції тією чи іншою мірою здійснюють всі органи держави: суд, прокуратура, Верховна Рада України. Широке тлумачення державного управління як сукупності всіх видів діяльності держави (тобто всіх форм реалізації влади держави), за висловом В.Б. Авер'янова, є прийнятним лише на рівні аналізу загально-соціальної системи управління загалом, що пов'язано з виокремленням її відносно самостійних підсистем. У цьому випадку категорія державне управління дає змогу відмежувати державні інститути управлінського впливу з боку держави від впливу з боку усіх інших, тобто недержавних, інститутів [303, с. 13].

Справді, як відзначають теоретики державного управління, обов'язковою ознакою державного управління в умовах демократії є своєрідна заборона абсолютизації концентрації влади. І якщо характеризувати державне управління як загальну функцію держави, а не тільки як функцію органів виконавчої влади, то тоді цей імператив може бути сформульований так: жодному з державних органів не може належати вся повнота державної влади в частині владного впливу на суспільні відносини, оскільки для кожної галузі влади існує чітка конституційно-правова заборона здійснювати не

притаманні їй функції. Логічним наслідком згаданого вище обмеження управлінської діяльності є постійне дотримання жорсткої заборони на концентрацію влади в руках однієї особи чи обмеженого кола осіб [304, с. 93–94].

Натомість вузьке трактування державного управління (європейський підхід) передбачає те, що вся його регулююча діяльність має винятково виконавчо-розпорядчий характер і здійснюється лише органами виконавчої влади та іншими органами при реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій. За такого підходу державному управлінню властиві всі основні ознаки виконавчої влади; воно спрямовано на виконання законів та інших нормативно-правових актів; пов'язано з використанням методів нормотворчості й розпорядливості; має підзаконний характер та передбачає можливість судового захисту громадянами своїх прав і свобод у разі їх порушення органами та посадовими особами виконавчої влади [305, с. 119–120]. Отже, при такому підході для визначення поняття державного управління береться за основу постулат: державне управління – це виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади та інших органів при реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій. Як визначено у Концепції адміністративної реформи в Україні від 22 липня 1998 р. № 810/98, державне управління – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади [306].

Порівнюючи зазначені вище два основні підходи щодо визначення поняття державного управління, відзначимо, що спільним у них є те, що і в одному і в другому випадку з'ясування поняття державного управління обумовлено діяльністю певної сукупності органів держави. І це безсумнівно правильно, тому що будь-яка соціальна діяльність припускає наявність її носіїв, суб'єктів. І оскільки виконавча та розпорядницька діяльність береться за основу, то природно, що залежно від того, як вона розуміється, і встановлюється коло її носіїв: або вся система державних органів або її певна частина [307, с. 23].

При цьому для адміністративного права характерним є саме вузьке трактування державного управління (тобто європейський підхід). Справді, як зазначив Ю.П. Битяк, в адміністративно-правовій науці найбільш поширеним є поняття державного управління як самостійного виду державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, як особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [308, с. 8]. І враховуючи те, що наше дослідження обмежується рамками адміністративного права, відповідно, що й розгляд питань державного управління методично доцільним в ньому здійснювати саме з урахуванням такого вузького тлумачення цього терміну.

Вважаємо також за доцільне зазначити й про надання поняттю державного управління інших визначень, часто залежно від того контексту, в якому поняття «державне управління» вживається.

Наприклад, В.Д. Бакуменко, К.О. Ващенко, С.О. Борисевич та група інших авторів вважають, що при системному підході під державним управлінням розуміють процес цілеспрямованого впливу суб'єкта державного управління, що представляє державну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх систем на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частини, внаслідок чого задовольняються потреби держави і суспільства; а з погляду суб'єкт-об'єктних відносин державне управління є неперервним процесом реалізації відповідних управлінських функцій, у зв'язку з чим для нього можна застосувати визначення через ці функції, а саме: державне управління є процесом планування, організації, мотивації, контролю та пов'язуючих їх комунікацій і прийняття рішень з метою формування й досягнення цілей держави [309, с. 24–25].

В той же час, з погляду Ю. П. Сурміна, сьогодні за найзагальнішого підходу поняття державного управління можна звести до семи позицій. Державне управління – це:

1) сукупність наділених певною компетенцією і певним чином структурованих і супідрядних суб'єктів держави, діяльність яких спрямована на певні об'єкти суспільства; 2) розвинута система управлінських зв'язків, відносин і організації як суб'єктів, так і об'єктів, що виступають у вигляді каналів, по яких здійснюється комунікація та реалізується влада; 3) діяльність з її сукупними механізмами підвищення активності суб'єктів управління, що включає систему політичних, правових, моральних норм, стратегій, процедур; 4) сукупність управлінських функцій, пов'язаних з підтримкою рівноваги і розвитком суспільної системи, дотриманням режиму законності, прав і свобод людей, наданням суспільству різних послуг; 5) відповідні об'єкти, якими є ті чи інші об'єкти держави або суспільства, на які спрямовується компетенція суб'єктів державного управління, реалізується їх діяльність; 6) складна і суперечлива сукупність ідей, теорій, поглядів, що використовують суб'єкти управління для обґрунтування, побудови і реалізації управління (т.зв. «духовна оболонка державного управління, що пов'язує його з наукою, освітою і культурою»); 7) система саморозвитку, найважливішою складовою якої є система її відтворення [310, с. 21–22].

Існують і інші точки зору щодо визначення поняття державного управління, наприклад, про те, що сутність державного управління в стислому вигляді полягає у виконанні законів та інших правових актів органів державної влади [311]; а під адміністративним аспектом державного управління слід розуміти організацію та управління державно-важливою функцією – кадровим забезпеченням [312] тощо.

І незважаючи на неабияку розбіжність у сучасних поглядах науковців на поняття державного управління, вважаємо, що насамперед це управління є одним з підвидів соціального управління, який характеризується цілеспрямованим та організуючим впливом держави на суспільні відносини з метою їх упорядкування і належного функціонування. Справді, як відзначив Г.В. Атаманчук, державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через



систему своїх структур, головним чином державного апарату, державних органів) на суспільну та приватну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що опирається на його владну силу [313, с. 62]. При цьому державне управління є надзвичайно складною динамічною системою, кожен елемент якої передає, сприймає та перетворює регулюючі впливи таким чином, щоб вони впорядковували громадське життя [314, с. 30].

Крім того, ми усвідомлюємо проблематику застосування нині терміну «державне управління» через те, що поряд з цим терміном сьогодні набувають розповсюдження й такі новітні для національної правової системи терміни, як: «публічне адміністрування» та «публічне управління». Виникнення цієї проблеми деякі науковці, наприклад Т. О. Паутова, А.І. Неділько, пов'язують з не досить точним перекладом з англійської мови на українську термінів «public administration» (публічне адміністрування) та «public management» (публічне управління) як термін «державне управління» [315].

Так, О.З. Босак зазначає, що у літературі можна знайти багато різних визначень публічного адміністрування та публічного управління. У глосарії Програми розвитку ООН знаходимо твердження про те, що термін «публічне адміністрування» має два тісно пов'язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг. Щодо терміна «публічне управління», то Програма розвитку ООН послуговується визначенням, запропонованим американським ученим Джеєм М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «Публічне управління – це галузь практики та

теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності» [316, с. 3].

Загалом же, вважаємо, на сьогодні слід відмітити тенденцію до заміни терміну «державне управління» на термін «публічне адміністрування». Як відзначає з цього приводу С.М. Клімова, термін «адміністрування» було введено в науковий обіг порівняно недавно, найбільшого поширення він набув серед представників фінансової науки, а також на межі адміністративного та фінансового права [317, с. 54]. Саме в сфері фінансового, податкового права сьогодні найактивніше запроваджуються терміни: «адміністрування», «податкове адміністрування», «адміністрування у сфері фіскальних відносин», «електронне адміністрування ПДВ» тощо (наприклад, Е.С. Дмитренко [318, с. 233]; С.О. Баранов [319, с. 30–32]).

Справді, сучасне розуміння демократичної держави, за визначенням О. В. Кузьменко [320, с. 23], полягає в тому, що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі в суспільства. Це означає, що держава не управляє громадянами, а надає їм управлінські послуги, тобто вчиняє різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації громадянами своїх прав та свобод. Останнім часом увага акцентується на терміні «адміністративні послуги», де вказується на суб'єкт, який надає такі послуги, на адміністрацію, адміністративні органи. Крім того, ознака «адміністративності» характеризує владно-публічну природу діяльності щодо надання цих послуг. Сучасна правова система, продовжує О.В. Кузьменко, тяжіє до узагальненого терміна, який би охоплював зміст, характер та особливості діяльності публічної адміністрації. У межах публічного адміністрування змінюються пріоритети цілей та завдань, постійно удосконалюється технічна система, домінантна роль покладається на

досягнення цілі. Причини, умови та результат угруповань проявляється в системі координаційного механізму контролю, узагальненні ресурсів посадових позицій та організаційних одиниць, встановленні узагальнених показників результативності діяльності та у відповідному взаємному узгодженні, що дозволяє здійснювати цей процес відповідно до визначених принципів. Отже, з точки зору цього науковця, публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму.

Погоджуючись загалом і повністю з позицією названого вище автора, слід зазначити, що сфера охорони праці сама по собі є досить специфічною. Аналіз стану охорони праці в Україні засвідчив наявність суттєвого розриву між конституційними положеннями щодо охорони праці, які часто-густо є декларативними, та їх практичною реалізацією. Більше того, на наш погляд, нині ми спостерігаємо спотворення реального стану речей у сфері охорони праці в Україні через: приховування роботодавцями нещасних випадків, що трапилися на виробництві, або ж переведення їх в іншу категорію; відсутність на підприємствах дієвої профілактичної роботи з охорони праці; наявність значної кількості працівників, з якими замість трудового договору оформлюються цивільно-правові договори, або ж які взагалі працюють без документального оформлення; відсутність належного контролю з боку державних та недержавних структур за станом охорони праці в країні тощо.

Крім того, у контексті дослідження змісту поняття «суб'єкти публічного адміністрування охорони праці в Україні» постає й проблема суб'єкт-об'єктних відносин у цій сфері. Як слушно зауважив Ю.Д. Древаль, ця проблема вимагає поглибленого аналізу. І традиційне тлумачення таких відносин, яке обмежувалося виключно цілеспрямованим управлінським впливом суб'єкта на об'єкт, уже не відповідає складним умовам сучасних соціально-трудових відносин. Жорстка субординація все частіше доповнюється координаційними та реординаційними відносинами. Не випадково зацікавлені сторони вже традиційно

наголошують на тій обставині, що обмеження працезохоронної політики законодавством і організаційними заходами не спроможне забезпечити позитивний результат. До всього цього додається і культурна складова, яка з огляду на її важливість навіть інколи позначається терміном «глобальна культура охорони праці». Так, згідно зі статтею 1 Конвенції МОП № 187 2006 року про основи, що сприяють безпеці та гігієні праці, термін «національна культура профілактики в галузі безпеки та гігієни праці» означає культуру, у якій право на безпечне та здорове виробниче середовище дотримується на всіх рівнях, коли уряди, роботодавці та працівники беруть активну участь у забезпеченні безпечного та здорового виробничого середовища засобом системи встановлених прав, відповідальності й обов'язків та коли принципам профілактики надається найвищий пріоритет [321, с. 3–4].

Зважаючи на наведені аргументи та враховуючи проведений в цьому дослідженні аналіз понять «управління» та «соціальне управління», вважаємо, можна зробити такі узагальнення.

По-перше, використання терміну «державне управління охороною праці в Україні» доцільно, на наш погляд, лише за широкого (американського) підходу, який передбачає регулюючу діяльність держави в цілому, діяльність, що притаманна всім органам державної влади. Отже, термін «державне управління охороною праці в Україні» означає управління охороною праці, що здійснюється всіма органами державної влади – і законодавчою владою в особі Верховної Ради України, і судовою владою – в особі судів всіх інстанцій, і виконавчою владою, і Президентом України, і органами прокуратури, у разі коли ці органи приймають акти законодавства, рішення, приписи тощо, що стосуються сфери охорони праці [322, с. 123–131].

По-друге, на відміну від такого широкого розуміння терміну «державне управління охороною праці в Україні» існує ще й вузьке його розуміння – європейський підхід, який передбачає, що регулююча діяльність цього управління має

винятково виконавчо-розпорядчий характер і здійснюється лише органами виконавчої влади та іншими органами при реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій у сфері охорони праці. І в цьому разі, вважаємо, найбільш доречним є застосування іншого терміну – «публічне адміністрування охорони праці в Україні» [323, с. 119–121].

Отже, термін «державне управління охороною праці в Україні», на нашу думку, доречно застосовувати лише у разі, коли мова йде про управління охороною праці, що здійснюється всіма органами державної влади. Під терміном же «система державного управління охороною праці в Україні» ми розуміємо систему всіх державних органів (посадових осіб), що здійснюють управління охороною праці в Україні. Відповідно, до суб'єктів державного управління охороною праці в Україні належать всі державні органи (посадові особи), до повноважень яких належить здійснення управління охороною праці в Україні – це і Верховна Рада України, і Президент України, і Кабінет Міністрів України, і прокуратура, і суди тощо.

По-третє, коли ми ведемо мову про управління, що має винятково виконавчо-розпорядчий характер, здійснюється органами виконавчої влади та іншими органами при реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій у сфері охорони праці в Україні, то застосовуємо новий для сфери охорони праці термін «публічне адміністрування охорони праці в Україні». Таким чином, термін «публічне адміністрування охорони праці в Україні», на наш погляд, означає практичну, організуючу та регулюючу діяльність органів виконавчої влади та інших органів при реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій у сфері охорони праці в Україні з метою належного практичного упорядкування та ефективного функціонування цієї сфери.

По-четверте, безперечно, що реалізація суб'єктами державного управління охороною праці в Україні державної політики в означеній галузі повинна здійснюватися за допомогою створення надійної та ефективної системи державного

управління охороною праці, що базується на принципах, визначених у статті 4 Закону України «Про охорону праці», зокрема таких із них, як: пріоритет життя і здоров'я працівників, повна відповідальність роботодавця за створення належних, безпечних і здорових умов праці; підвищення рівня промислової безпеки шляхом забезпечення суцільного технічного контролю за станом виробництв, технологій та продукції, а також сприяння підприємствам у створенні безпечних та нешкідливих умов праці; комплексне розв'язання завдань охорони праці на основі загальнодержавних, галузевих, регіональних програм з цього напрямку та з урахуванням інших напрямів економічної і соціальної політики держави, досягнень в галузі науки і техніки, охорони довкілля тощо [324, с. 41].

І, по-п'яте, саме цей вузький (європейський) підхід щодо поняття «державне управління», вважаємо, і був обраний законодавцем як визначальний в Законі України «Про охорону праці».

Системний аналіз як основоположних національних законодавчих актів у сфері управління охороною праці – Конституції України, Кодексу законів про працю України, законів України: «Про охорону праці», «Про Кабінет Міністрів України» [325], «Про місцеві державні адміністрації» [326], «Про центральні органи виконавчої влади» [327]; «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [328]; Положення про Державну службу України з питань праці, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96 [329] (далі – Положення про Держпраці) тощо, вважаємо, дає підстави для виділення таких суб'єктів публічного адміністрування охорони праці в Україні, як: Кабінет Міністрів України; Державна служба України з питань праці; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що мають відповідні повноваження в галузі охорони праці; Рада міністрів Автономної Республіки Крим (законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій

території України» [330] нині визначено особливий правовий режим на цій території та особливості діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах цього режиму); місцеві державні адміністрації; Фонд соціального страхування.

Так, основні положення щодо функціонування системи публічного адміністрування охорони праці в Україні закладено в статтях 31–35 зазначеного закону (в його редакції від 21 листопада 2002 р. [331]). Відповідно до цих норм публічне адміністрування (в зазначеному законі застосовано термін «державне управління») охорони праці в Україні здійснюють: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; місцеві державні адміністрації. Зазначимо, що незважаючи на те, що в статті 21 вказаного закону визначено, що до органів державного управління охороною праці належать й органи місцевого самоврядування, проте, на наш погляд, ці органи належать до суб'єктів громадського управління охороною праці і розглядаються нами в підрозділі 3.4 цього дослідження винятково, як такі.

Зокрема, до компетенції Кабінету Міністрів України згідно цих норм віднесено: забезпечення проведення державної політики в галузі охорони праці; подання на затвердження Верховною Радою України загальнодержавної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища; спрямування і координація діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо створення безпечних і здорових умов праці та нагляду за охороною праці; встановлення єдиної державної статистичної звітності з питань охорони праці; здійснення відомчого контролю за станом охорони праці на підприємствах галузі тощо.

До повноважень міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в галузі охорони праці належать:

проведення єдиної науково-технічної політики в галузі охорони праці; розробка і реалізація галузевих програм поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища за участю профспілок; здійснення методичного керівництва діяльністю підприємств галузі з охорони праці; укладення з відповідними галузевими профспілками угоди з питань поліпшення умов і безпеки праці; участь в опрацюванні та перегляді нормативно-правових актів з охорони праці тощо.

Місцеві державні адміністрації у межах відповідних територій зобов'язані: забезпечити виконання законів та реалізацію державної політики в галузі охорони праці; формування за участю представників профспілок, Фонду соціального страхування України і забезпечення виконання цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, а також заходів з охорони праці у складі програм соціально-економічного і культурного розвитку регіонів; забезпечити соціальний захист найманих працівників, зокрема зайнятих на роботах зі шкідливими та небезпечними умовами праці, вжиття заходів щодо проведення атестації робочих місць на відповідність нормативно-правовим актам з охорони праці; внесення пропозицій щодо створення регіональних (комунальних) аварійно-рятувальних служб для обслуговування відповідних територій та об'єктів комунальної власності; здійснення контролю за додержанням суб'єктами підприємницької діяльності нормативно-правових актів про охорону праці тощо.

Усі перелічені вище органи державної влади складають систему публічного адміністрування охорони праці в Україні і відіграють важливу роль у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони праці. Та безпосередню реалізацію державної політики у сфері охорони праці в Україні сьогодні здійснює Державна служба України з питань праці (Держпраці) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики,



і який реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, на випадок безробіття 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 детально правовий статус цього органу розкрито в підрозділі 3.3 цього дослідження – Н. Д.).

Вагоме місце серед суб'єктів публічного адміністрування охорони праці в Україні належить і Фонду соціального страхування. Засади правового статусу Фонду закладено передусім Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23 вересня 1999 р. (у редакції Закону від 28 грудня 2014 р.) [332].

Так, згідно зі статтею 4 цього закону Фонд соціального страхування (далі – Фонд) є органом, який здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та медичним страхуванням, провадить акумуляцію страхових внесків, контроль за використанням коштів, забезпечує фінансування виплат за цими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування та здійснює інші функції згідно із затвердженим статутом.

Існують і особливості правового статусу Фонду.

Зокрема це те, що Фонд, згідно з нормами Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», є некомерційною самоврядною організацією, яка діє на підставі статуту, що затверджується його правлінням.

Фонд не може займатися іншою діяльністю, крім тієї, для якої його створено, та використовувати свої кошти на цілі, не пов'язані з цією діяльністю, а його кошти не включаються до складу Державного бюджету України та використовуються тільки за цільовим призначенням. Та бюджет самого Фонду затверджує Кабінет Міністрів України і вже це дає підстави, на наш погляд, стверджувати, що Фонд не може бути віднесено до суб'єктів громадського управління охороною праці.

Справді, публічна адміністрація в сучасному світі, як зазначила М.А. Штатіна, являє собою складний розгалужений механізм, у якому поряд з урядовими міністерствами та відомствами функціонує безліч самостійних, що користуються адміністративною й фінансовою автономією, державних установ. Ці децентралізовані установи здобувають у сучасному світі все більше поширення й вплив, оскільки вони виконують завдання, які не здатна реалізувати централізована державна адміністрація. Особливостями правового статусу цих установ є: автономія цих установ (уряд чи міністерства лише контролюють їх по стратегічним питанням); те, що ці органи є органами спеціальної компетенції – тобто вони вправі виконувати лише ті функції, здобувати права та мати обов'язки, які прямо зазначені в акті і про їхнє створення; вони є суб'єктами публічного права (хоча у питаннях внутрішнього управління та у взаєминах із третіми особами можуть виступають від свого ім'я та бути суб'єктами приватного права) [333, с. 58–61].

При цьому аналіз положень статті 9 зазначеного закону дозволяє визначити шість основних завдань Фонду, що стосуються питань управління охороною праці: 1) реалізація державної політики у сфері соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; 2) надання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг постраждалим від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; 3) профілактика нещасних випадків; 4) віднесення

страхувальника до класу професійного ризику виробництва з урахуванням виду його економічної діяльності; 5) проведення перевірок достовірності поданих страхувальниками відомостей про види економічної діяльності підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання для віднесення страхувальника до класу професійного ризику виробництва з урахуванням виду його економічної діяльності; 6) здійснення контролю за використанням роботодавцями та застрахованими особами коштів Фонду.

Реалізація цих завдань потребує й визначення комплексу прав та обов'язків Фонду щодо управління охороною праці.

Так, зі змісту частини 1 статті 10 вказаного закону, вважаємо, впливає те, що Фонд має такі права у сфері управління охороною праці: користуватися відомостями Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування; одержувати безоплатно від державних органів, підприємств, установ, організацій та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності відомості щодо використання страхових коштів у сфері страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; перевіряти достовірність відомостей, поданих роботодавцем для отримання коштів Фонду, дотримання 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 Фонду недостовірних відомостей або порушення порядку використання роботодавцем коштів Фонду; отримувати необхідні пояснення з питань, що виникають під час перевірки; накладати і стягувати фінансові санкції та адміністративні штрафи, передбачені законом; вимагати від керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій, а також від фізичних осіб усунення виявлених фактів порушення законодавства про соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; порушувати відповідно до законодавства

питання про притягнення посадових осіб до відповідальності за порушення законодавства у сфері соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, вимагати надання інформації про вжиті заходи.

Що ж до обов'язків Фонду у сфері управління охороною праці, то до них, вважаємо, належать такі основні обов'язки, як: забезпечувати фінансування та виплачувати матеріальне забезпечення, страхові виплати і надавати установлені законодавством соціальні послуги; здійснювати контроль за дотриманням порядку використання страхувальником страхових коштів; вживати заходів щодо раціонального використання коштів і забезпечення фінансової стабільності Фонду; контролювати правильність витрат за соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; стягувати надміру виплачені кошти з юридичних і фізичних осіб у встановленому законом порядку; вести облік і звітність щодо страхових коштів; надавати безоплатно застрахованим особам і страхувальникам консультації з питань застосування законодавства про соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; вести облік показників для визначення класу професійного ризику виробництва; інформувати страхувальників та застрахованих осіб про результати своєї роботи через засоби масової інформації тощо (частина 2 статті 10 цього закону).

Отже, Фонд створений для здійснення керівництва та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності.

Справді, аналіз наукових, статистичних, інформаційних джерел засвідчує, що Фонд систематично здійснює аналіз страхових нещасних випадків на виробництві, аналіз профе-

сійних захворювань, облік страхувальників та доходів, аналіз відшкодування потерпілим (членам їх сімей) матеріальної шкоди, узагальнює, опрацьовує цю інформацію та здійснює підготовку звітів про страхову діяльність Фонду.

При цьому з офіційних даних Фонду [334] випливає, що ним у 2016 р. на заходи з профілактики нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань використано 4,5 млн грн, а з метою надання роботодавцям постійної допомоги у вирішенні питань збереження здоров'я людини та забезпечення безпеки праці протягом 2016 р. страховими експертами з охорони праці надано 34 494 консультації, взято участь у впровадженні системи управління охороною праці на 15 364 підприємствах, взято участь у проведенні 3 447 семінарів, 7 206 нарад, 2 416 «круглих столів». Проте, на нашу думку, є певні побоювання щодо ефективності цих заходів.

Підгрунття цьому насамперед вбачаємо у тій ситуації, що склалась з охороною праці на сьогодні і аналіз якої здійснено у підрозділі 2.3 цього дослідження. До того ж, не можна ігнорувати й току зору представника Об'єднання профспілок Львівщини Й.В. Луцишина, який, доповідаючи на Парламентських слуханнях, присвячених розгляду питання стану промислової безпеки та охорони праці висловив зауваження з приводу діяльності Фонду – наприклад, те, що Фонд усунувся від профілактики виробничого травматизму, а в комісії з розслідування нещасних випадків представники Фонду, як правило, займають позицію роботодавця, звинувачуючи потерпілого для того, щоб потім зменшити розмір одноразової допомоги потерпілому або членам сім'ї загиблого, а також для того, щоб якомога більше нещасних випадків не пов'язувати з виробництвом і таким чином зекономити кошти Фонду [335].

Крім того, аналіз основних завдань Фонду та його робочих органів, засвідчив про відсутність у пункті 3 частини 1 статті 9 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» такого завдання, як профілактика професійного захворювання. У зв'язку з цим пропонуємо до

пункту 3 частини 1 статті 9 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» внести зміни і викласти цей пункт Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» в такій редакції – «профілактика нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, які спричинили втрату працездатності».

Крім означених питань у сфері публічного адміністрування охорони праці слід зазначити й те, що динаміка сучасних змін у політиці управління потребує коректування та внесення змін у систему управління охороною праці, яка визначена нормативно-правовими актами. І насамперед, вважаємо, потребує внесення серйозних змін базовий з охорони праці закон – Закон України «Про охорону праці».

По-перше, у зв'язку з тим, що в Законі України «Про охорону праці» виділено розділ VI – «Державне управління охороною праці», в якому по суті розкриваються питання не державного управління охороною праці (як було вже визначено, цей термін доречно застосовувати лише в широкому його розумінні), а питання публічного адміністрування, охорони праці пропонуємо викласти назву розділу VI у новій редакції:

«Розділ VI. Публічне адміністрування охорони праці».

Ця зміна, вважаємо, має вплинути й на всі інші законодавчі та підзаконні акти, де застосовується термін «державне управління охороною праці» та привести до повного вилучення зазначеного терміну з обігу сфери управління охороною праці, а натомість введення нового, сучасного, та того, що відображує зміну поведінки суб'єктів до об'єктів впливу терміна, яким є термін «публічне адміністрування охорони праці».

По-друге, у зв'язку з тим, що з часу прийняття цього закону (з 1992 р.) якісно змінився статус органів місцевого самоврядування і були прийняті такі доленосні для місцевого самоврядування законодавчі акти, як: Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. [336]; Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»

від 7 червня 2001 р. [337]; Закон України «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 р. тощо. Проте зміни щодо правового статусу органів місцевого самоврядування не були відображені навіть в новій редакції Закону України «Про охорону праці» від 21 листопада 2002 р. тощо, пропонуємо вилучити зі статті 31 цього закону норму про те, що до органів державного управління охороною праці входить і місцеве самоврядування. Також пропонуємо вилучити статтю 35 «Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі охорони праці» з Розділу VI «Державне управління охороною праці» та додати її у новій редакції у новий розділ – розділ VI-A «Громадське управління охороною праці».

По-третє, пропонуємо вилучити статтю 36 «Повноваження об'єднань підприємств у галузі охорони праці» з розділу VI «Державне управління охороною праці» у зв'язку з тим, що ці об'єднання не входять до системи органів публічного адміністрування, а в розділі III «Організація охорони праці» пропонуємо додати статтю 24-1 під назвою «Повноваження об'єднання підприємств у галузі охорони праці».

По-четверте, аналогічно, вважаємо, структурно нецільним є включення до розділу VI «Державне управління охороною праці» статті 37, яка регулює питання організації наукових досліджень з проблем охорони праці. Зазначена стаття, вважаємо, підлягає вилученню з цього розділу зважаючи на те, що ці норми дублюють нормативно-правові акти у сфері науки та освіти, зокрема, статтю 67 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. [338], яка має назву «Організація наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності» та визначає, що наукова, науково-технічна та інноваційна діяльність у вищих навчальних закладах проводиться відповідно до законодавства про освітню, наукову, науково-технічну та інноваційну діяльність. Державні органи, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, формують політику наукової і інноваційної діяльності, яка здійснюється безпосередньо вищими навчальними закладами на засадах автономії; Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 р. [339] тощо.

З урахуванням проведеного вище аналізу, вважаємо за доцільне висловити такі узагальнення:

✦ за широкого (американського) підходу, під державним управлінням розуміють регулюючу діяльність держави в цілому, це сфера організуючої і розпорядчої діяльності державних органів. Така діяльність притаманна не лише органам виконавчої влади, але й іншими державними органами – законодавчим та судовим. Натомість вузьке трактування державного управління (європейський підхід) передбачає те, що вся його регулююча діяльність має винятково виконавчо-розпорядчий характер і здійснюється лише органами виконавчої влади та іншими органами при реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій;

✦ державне управління насамперед характеризується цілеспрямованим та організуючим впливом держави на суспільні відносини з метою їх упорядкування і належного функціонування;

✦ з урахуванням того, що сучасне розуміння демократичної держави є в тому, що не громадяни слугують державі, а вона є організацією на службі в суспільстві, тоді як держава надає громадянам управлінські послуги, тобто вчиняє різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації громадянами своїх прав та свобод, обґрунтована тенденція щодо зміни термінології та впровадження в доктрину та нормативно-правові акти такого терміну, як «публічне адміністрування охорони праці» на заміну терміну «державне управління охорони праці»;

✦ термін «публічне адміністрування охорони праці в Україні» означає практичну, організуючу та регулюючу діяльність державних органів (посадових осіб), що здійснюють управління охороною праці, спрямовану на відповідні об'єкти управління для задоволення потреб держави і суспільства щодо належного практичного упорядкування та ефективного функціонування охорони праці;



✦ встановлено значення в системі суб'єктів публічного адміністрування охорони праці Фонду соціального страхування, створеного для здійснення керівництва та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності;

✦ підготовлено пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про охорону праці». Запропоновано:

1) вилучити зі статті 31 цього закону норму про те, що до органів державного управління охороною праці входить місцеве самоврядування. Запропоновано вилучити статтю 35 «Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі охорони праці» з Розділу VI «Державне управління охороною праці» та додати норму щодо повноважень органів місцевого самоврядування в галузі охорони праці у новий розділ – «Розділ VI-А «Громадське управління охороною праці».

2) вилучити статтю 36 «Повноваження об'єднань підприємств у галузі охорони праці» з розділу VI «Державне управління охороною праці» цього закону у зв'язку з тим, що ці об'єднання не входять до системи органів публічного адміністрування/державного управління. Натомість в розділі III «Організація охорони праці» Закону України «Про охорону праці» пропонуємо додати статтю 24-1 під назвою «Повноваження об'єднань підприємств у галузі охорони праці»;

3) аналогічно, на наш погляд, структурно недоцільним є включення у розділ VI «Державне управління охороною праці» Закону України «Про охорону праці» статті 37, яка регулює питання організації наукових досліджень з проблем охорони праці. Зазначена стаття, вважаємо, підлягає вилученню з цього розділу, зважаючи на те, що ці норми дублюють нормативно-правові акти у сфері науки та освіти, зокрема, статтю 67 Закону України «Про вищу освіту», яка має назву «Організація наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності» та визначає, що наукова, науково-технічна та інноваційна діяльність у вищих навчальних закладах провадиться відповідно до законодавства про освітню,

наукову, науково-технічну та інноваційну діяльність. Державні органи, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, формують політику наукової і інноваційної діяльності, яка здійснюється безпосередньо вищими навчальними закладами на засадах автономії; Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» тощо;

4) враховуючи те, що не лише в науковій літературі, але вже й в нормативно-правових актах термін «державне управління» починає відходити на другий план, даючи дорогу такому терміну, як «публічне адміністрування», пропонуємо внести зміни до назви розділу VI Закону України «Про охорону праці», змінивши її на таку: «Публічне адміністрування охорони праці». Ця зміна, вважаємо, має вплинути й на всі інші законодавчі та підзаконні акти, де застосовується термін «державне управління охороною праці», та привести до повного вилучення зазначеного терміну з обігу сфери управління охороною праці, а натомість введення нового сучасного, та того, що відображує зміну поведінки суб'єктів до об'єктів впливу терміна, яким є термін «публічне адміністрування охорони праці».

### **3.3. Інспекція праці – ключовий суб'єкт у системі публічного адміністрування охорони праці**

Ми вже згадували про те, що з червня 1882 р. в Російській імперії була створена інспекція праці, яка тоді мала назву «фабрична інспекція» – перший державний орган, покликаний здійснювати нагляд за дотриманням фабричного законодавства в країні. І хоча спочатку функції цієї інспекції були досить обмежені – вона служила лише для нагляду за виконанням законодавчих норм про працю та навчання малолітніх робітників, вже з червня 1886 р. повноваження фабричної інспекції було розширено і вона вже мала здійснювати функції нагляду за дотриманням на фабриках і заводах фабричного законодавства в цілому.

Із цього часу й до наших днів роль та значення інспекції праці не зменшуються, ретроспектива дозволяє зазначити лише про їх векторну зміну, зокрема, й в ході нинішньої перебудови національної інспекції праці. Більше того, значну частину проблем у сфері праці та охорони праці, вважаємо, можливо вирішити саме за допомогою підвищення ефективності діяльності інспекції праці.

Слід також відзначити, що питання інспекції праці є не лише питаннями внутрішньої політики України, ці питання перебувають у центрі неухильної уваги Міжнародної Організації Праці (МОП). Так, ще у 20-х роках минулого століття, на самому початку своєї діяльності МОП Рекомендацією № 20 1923 року щодо загальних принципів організації систем інспекції для забезпечення втілення в життя законів і правил стосовно захисту працівників [340] були закладені загальні принципи організації системи інспекції праці.

Пізніше, МОП прийняла такі основоположні щодо інспекції праці акти, як: Конвенція МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі від 1947 р. (далі – Конвенція МОП № 81), Конвенція МОП № 85 про інспекцію праці на територіях за межами метрополії від 1947 р. (далі – Конвенція МОП № 85), Конвенція МОП № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві від 1969 р. (далі – Конвенція МОП № 129) [341], Рекомендація МОП № 82 щодо інспекції праці на гірничопромислових і транспортних підприємствах від 1947 р. (далі – Рекомендація МОП № 82), Рекомендація МОП № 133 щодо інспекції праці в сільському господарстві від 1969 р. (далі – Рекомендація МОП № 133) [342], Рекомендація МОП № 28 щодо загальних принципів інспекції умов праці моряків (далі – Рекомендація МОП № 28) тощо.

І починаючи з 1970-х років, як зауважує Вольфганг фон Рихтхофен, уперше в З'єднаному Королівстві, а потім і в інших країнах Європейського Економічного Співтовариства відбулися серйозні зміни й значний розвиток як політики, так і практики інспекції праці. У результаті змін, що відбулися в Центральній і Східній Європі, ціла система,

що існувала в колишніх країнах планово-централізованої економіки, зникла. Виникли зовсім нові стратегії, наприклад, «внутрішнього контролю» у Норвегії та Швеції або стратегія злиття частин соціального страхування (компенсації для робітників) зі службами інспекції в деяких штатах Австралії, Нової Зеландії та в інших місцях. Включення до порядку денного діяльності поняття гідної праці та відповіді на глобалізацію покладає на інспекцію праці цілий ряд нових обов'язків. При цьому структура інспекції праці, її повноваження, функції відрізняються залежно від того, де, в якій країні ця інспекція функціонує [343, с. 1].

В Україні нормативне визначення терміну «інспекція праці» на сьогодні відсутнє. Вважаємо, що за основу визначення цього терміну можна обрати слушну пропозицію авторів навчальної програми МОП «Розбудова сучасних і ефективних систем інспекції праці» про те, що за широкого поняття «інспекція праці» означає ту частину системи адміністрації праці, яка відповідає за нагляд і забезпечення застосування відповідного трудового законодавства на підприємствах [344].

Інспекція праці на сьогодні є одним із найважливіших інструментів державної присутності та втручання з метою формування, забезпечення і сприяння розвитку культури профілактики, що охоплює всі аспекти, що можуть відноситися до сфери компетенції інспекції: соціально-трудова відносина, заробітну плату, загальні умови праці, безпеку та гігієну праці, а також питання, пов'язані з зайнятістю та соціальним забезпеченням. Ці служби також допомагають запобігати конфліктам і сприяють підтриманню соціального миру [345, с. 8].

Таким чином, можна говорити про те, що інспекція праці є одним з конститутивних суб'єктів не лише національної системи управління охороною праці, але є провідним елементом системи управління охороною праці багатьох країн світу. Інспекція праці є ключовим суб'єктом в системі публічного адміністрування охорони праці в Україні.

Вирізнити одні органи державної влади з-поміж інших органів – як державних, так і недержавних інституцій, дозволяє аналіз компетенції та повноважень цих органів. Зазначене стосується і такого органу державної виконавчої влади в Україні, як Державна служба України з питань праці (Держпраці), дослідження компетенції та повноважень якої надасть змогу надати розгорнуту характеристику Держпраці як органу, що уособлює в собі національну інспекцію праці в країні.

Засади компетенції Держпраці встановлено положеннями Конституції України (статті 3, 6, 8, 9, 13, 19, 22, 24, 26, 27 та ін.), Кодексу законів про працю України (КЗпП України), Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), Кримінального кодексу України (КК України) [346], законами України «Про охорону праці», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про оплату праці» [347], «Про відпустки» [348], Положенням про Державну службу України з питань праці від 11 лютого 2015 р. № 96 тощо.

Загальні засади діяльності Держпраці визначені також і рядом міжнародних актів, найвагоміше місце серед яких посідають конвенції та рекомендації МОП. Як встановлено в Рекомендації МОП № 20 щодо інспекції праці, головною функцією інспекції праці має бути забезпечення впровадження в життя законів і правил щодо умов праці та захисту працівників під час роботи (робочий час і відпочинок; нічна праця; заборона використання деяких осіб на небезпечних, шкідливих для здоров'я або фізично невідповідних роботах; охорона здоров'я і техніка безпеки тощо). Тобто саме на інспекцію праці була покладена функція щодо забезпечення впровадження в життя законів і правил щодо охорони праці.

До актів МОП, що регулюють діяльність інспекції праці належать: Конвенція МОП № 81 (1947 р.), Конвенція МОП № 85 (1947 р.), Конвенція МОП № 129 (1969 р.), Рекомендація МОП № 133 (1969 р.), Рекомендація МОП № 82 (1947 р.), Рекомендація МОП № 28 (1926 р.) та інші. Вагоме значення також для організації діяльності інспекції праці, у тому числі і в Україні, мають і такі два документи МОП, як:

Конвенція МОП № 150 1978 р. про адміністрацію праці: роль, функції та організація [349] та Рекомендація МОП № 158 1978 р. щодо адміністрації праці: роль, функції та організація [350]. Зазначені міжнародні акти ратифіковані Україною і є частиною національного законодавства.

МОП визначила інспекцію праці найважливішою частиною системи регулювання питань праці [351], основним завданням якої є контроль та нагляд за реалізацію положень трудового законодавства.

При цьому міжнародними нормами не встановлено обов'язкові вимоги щодо напрямів діяльності інспекції праці – в багатьох країнах ці інспекції охоплюють лише окремі напрями [352]. Наприклад, деякі інспекції праці розглядають тільки питання безпеки, гігієни та умов праці, не розглядаючи питання заробітної плати або соціально-трудових відносин. В інших же країнах інспекції праці є більш «універсальними», а інспектори мають більш широке коло задач, зокрема щодо заохочення справедливих умов зайнятості та трудових відносин, щодо боротьби з нелегальною працею, щодо безпеки, гігієни та умов праці тощо. Це такі країни, як Греція, Франція, Японія, Іспанія, Португалія, більшість франкомовних країн Африки, країни Латинської Америки. Крім того, в останні десятиріччя декілька країн спробували об'єднати окремі інспекції у нові, більш інтегровані організації з тим, щоб підвищити ефективність інспекційної роботи та її дієвість. Грунтуючись на методиці «один інспектор – одне підприємство», такі країни, як Болгарія та В'єтнам, реорганізували свої інспекції праці в єдині установи та провели навчання інспекторів у ширшому спектрі дисциплін. Результати виявилися позитивними як для роботодавців та працівників, які отримали легший доступ до професійних консультацій, так і для самих інспекторів [353, с. 17]. Отже, міжнародний досвід засвідчує, що більш інтегровані організації, (т.зв. «універсальні інспекції праці») є більш ефективними та дієвими у своїй діяльності [354, с. 73–74].

Такою універсальною інспекцією праці в Україні на сьогодні стала Державна служба з питань праці (Держпраці), –

центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, і який реалізує державну політику у сфері охорони праці, у тому числі у сфері промислової безпеки, гігієни праці, нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю тощо.

Держпраці було утворено відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 [355] щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, реорганізувавши шляхом злиття Державну інспекцію з питань праці й Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки та поклавши на новостворену службу (Держпраці) функції з реалізації державної політики, які виконували органи [356, с. 81–88; 357, с. 50–57] (крім функцій з реалізації державної політики у сфері охорони надр), функції з реалізації державної політики у сфері гігієни праці та функції зі здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників.

Пізніше, у вересні 2015 р., Кабінет Міністрів України прийняв також два розпорядження [358; 359], згідно з якими всі функції та повноваження Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки і Державної інспекції з питань праці були припинені, а до Держпраці остаточно перейшли всі функції і повноваження з реалізації державної політики у сфері охорони праці України.

Як зазначив Голова Держпраці Роман Чернега з приводу оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, об'єднання функцій правового і технічного інспектування дозволить зменшити навантаження на суб'єктів господарювання, оскільки перевірки здійснюватимуться не кількома державними органами, а єдиним державним органом – Держпраці. Це також оптимізує витрати на забезпечення діяльності виконання державних функцій, підвищить діяльність управлінського апарату як на центральному, так і територіальному рівнях. Крім того, спрощується доступ громадян до захисту трудових прав, отримання різного роду консультацій, довідок

і порядку застосування штрафних санкцій під час виконання трудових відносин, правомірності притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо [360].

Слід також підкреслити, що, утворюючи Держпраці, уряд частково передав цьому органу і функції ліквідованої Державної санітарно-епідеміологічної служби. Зазначене впливає як з аналізу норм Положення про Державну службу України з питань праці від 11 лютого 2015 р. № 96, а також постанови Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. № 348 «Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби» [361]. Так, відповідно до вимог цієї постанови, Кабінет Міністрів України вирішив ліквідувати Державну санітарно-епідеміологічну службу та покласти на Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів завдання і функції з реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення та із здійснення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства (крім функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників). Отже, здійснення функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників покладено на Держпраці.

Держпраці здійснює свої повноваження як безпосередньо, так і через утворені в установленому порядку територіальні органи (на них Держпраці може покладати виконання завдань за міжрегіональним принципом). На сьогодні існують 24 територіальні підрозділи Держпраці: Управління Держпраці у Вінницькій області; Управління Держпраці у Волинській області; Головне управління Держпраці у Дніпропетровській області; Головне управління Держпраці у Донецькій області; Управління Держпраці у Житомирській області; Управління Держпраці у Закарпатській області;



Головне управління Держпраці у Запорізькій області; Управління Держпраці в Івано-Франківській області; Головне управління Держпраці у Київській області; Управління Держпраці у Кіровоградській області; Головне управління Держпраці у Луганській області; Головне управління Держпраці у Львівській області; Управління Держпраці у Миколаївській області; Головне управління Держпраці в Одеській області; Управління Держпраці у Полтавській області; Управління Держпраці у Рівненській області; Управління Держпраці у Сумській області; Управління Держпраці у Тернопільській області; Головне управління Держпраці у Харківській області; Головне управління Держпраці у Херсонській області; Управління Держпраці у Хмельницькій області; Управління Держпраці у Черкаській області; Управління Держпраці у Чернівецькій області; Управління Держпраці у Чернігівській області.

Держпраці під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями. У межах передбачених законом повноважень Держпраці видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує і контролює їх виконання.

Держпраці очолює Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра соціальної політики. Нормативно визначено, що Голова Держпраці за посадою є Головним державним інспектором України з питань праці.

На наше переконання реформування органів виконавчої влади, що регулюють діяльність у сфері охорони праці в Україні, з урахуванням міжнародного досвіду, в єдиний

орган – Держпраці сприятиме не лише оптимізації витрат на цю сферу, але й має забезпечити підвищення компетенції цього органу та ефективності діяльності щодо охорони праці в країні загалом [362, с. 73–74].

При цьому саме поняття «компетенція» в юридичній науці відзначається, на наш погляд, доволі багатоманітним своїм трактуванням. Під цим поняттям розуміють: і сукупність встановлених в офіційній, юридичній чи неюридичній, формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо [363, с. 196]; і певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності [364, с. 70; 365, с. 39]; і сукупність прав та обов'язків (повноважень) даного органу та предметів відання (сфер та об'єктів), в яких даний суб'єкт є юридично компетентним [366]; і законно встановлений обсяг публічних справ, виконуваних уповноваженим суб'єктом, що складається з елементів двоякого роду: нормативно встановлених цілей; предметів відання; владних повноважень; відповідальності за невиконання або за неякісне виконання покладених на органи виконавчої влади повноважень [367, с. 235] тощо.

Аналіз цих визначень дозволяє стверджувати, що більшість науковців погоджуються, що насамперед саме повноваження є ключовим елементом, стрижнем компетенції.

Як справедливо відзначив А.М. Подоляка, компетенція як більш широке поняття, полягає у можливості бути здатним на певну діяльність, на вирішення широкого кола питань, на володіння широкими повноваженнями. Натомість поняття «повноваження» включає у себе права, що надані особі, організації або підприємству органами влади. Повноваження конкретизуються за посадою, або за функціональними

обов'язками [368]. Повноваження – це сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їх посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів [369, с. 590]. З погляду Т. І. Друцул, останнім часом повноваження органів публічної адміністрації визначилися з погляду двох підходів: перший – розуміння повноважень органів виконавчої влади як владних повноважень, що є їх найважливішим і обов'язковим атрибутом, а другим – є певне визнання повноважень органів як складового елемента їх компетенції або функцій (при цьому підході повноваження і функції дещо ототожнюються) [370, с. 182].

Проте не лише повноваження входять до поняття компетенції. Погоджуємося з А. О. Ткаченко, що поняття «компетенція» є більш широким, ніж поняття «повноваження». Владним повноваженням є забезпечена законом вимога уповноваженого суб'єкта щодо конкретної поведінки та дій від юридичних та фізичних осіб. Та при встановленні компетенції органу влади юридично значимими є також і ті сфери діяльності, на які й будуть поширюватися повноваження цього органу. Отже, слушно продовжує вказаний науковець, до компетенції входять ще і предмети відання – тобто визначені цілі та завдання, які стоять перед об'єктами управління і на досягнення яких спрямована діяльність відповідного органу. Такі завдання та цілі є визначальними щодо характеру його прав й обов'язків і є нормативно встановленим орієнтиром, яким орган керується у своїй діяльності [371, с. 193–194]. Відповідно, що поняття «компетенція» та «повноваження» співвідносяться як загальне і часткове [372].

Враховуючи зазначене вище, у розрізі нашого дослідження під поняттям «компетенція національної інспекції праці» ми розуміємо законодавчо закріплений обсяг повноважень Держпраці, тобто коло прав та обов'язків цього органу, а також і предметів його відання. При цьому поняття

компетенції національної інспекції праці розглядається нами, так би мовити, «у статиці». Натомість повноваження Держпраці дозволяють проаналізувати «у динаміці» сукупність прав і обов'язків як всього цього органу, так і прав та обов'язків посадових осіб Держпраці.

Повноваження, справді, визначають межі будь-якої діяльності, рамки відповідальності, звітності, підконтрольності та формують єдину систему будь-якого органу [373], а принцип «дозволено все, що не заборонено» не може належати до сфери діяльності державних органів. Цей принцип діє в сфері майнових відносин громадян, юридичних осіб – державний же орган має право робити тільки те, що йому дозволено [374].

Державні органи чи посадові особи, як вірно підкреслив О.В. Петришин, не можуть ухилятися від реалізації своєї компетенції. Водночас вони не мають права і виходити за її межі. При цьому державно-владне повноваження, особливість юридичної природи якого полягає в тому, що воно є своєрідним «правообов'язком», або «владним» правом, спрямованим на виконання покладеного за посадою обов'язку, повинно бути завжди конкретним за змістом і законодавчо обмеженим за обсягом [375, с. 132]. Зазначену позицію підтримують й інші науковці, наприклад, І.Л. Олійник, яка відзначає, що саме такий погляд на означене питання є на сьогодні найбільш поширеним у науковій літературі, оскільки повноваження державних органів, що становлять єдність прав та обов'язків, є їх правообов'язком [376, с. 81].

Повною мірою вказане стосується і Держпраці. Державно-владні повноваження цього органу, що визначають обсяг та межі окреслених законодавством його прав і обов'язків є по суті правообов'язком Держпраці, спрямованим на забезпечення реалізації державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці та гігієни праці [377, с. 83].

Досліджуючи питання повноважень Держпраці, слід враховувати й те, що значний обсяг повноважень цього органу визначено рядом міжнародних актів, про які було згадано вище, а також і рядом двосторонніх міжнародних

договорів та угод. Для прикладу, – Меморандум про співпрацю в галузі розвитку системи інспекції праці між Україною та Польщею [378], яким було закріплено співробітництво сторін по таких напрямках, як: обмін інформацією щодо законодавства, практики, методів діяльності інспекцій праці; обмін та дискусія щодо проблем адаптації директив ЄС та конвенцій МОП в національні законодавства, створення спільної стратегії у сфері охорони праці, у тому числі й у питаннях трудової міграції тощо.

Та насамперед засади повноважень Держпраці закріплено в Законі України «Про охорону праці» та прийнятому на основі цього закону Положенні про Держпраці.

Зокрема, в статті 33 Закону України «Про охорону праці» встановлено, що центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері охорони праці (нині таким органом є Держпраці) здійснює комплексне управління охороною праці на державному рівні, реалізує державну політику в цій галузі та здійснює контроль 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; розробляє загальнодержавну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища і контролює її виконання; здійснює нормопроектну діяльність, розробляє правила, норми, положення, інструкції та інші нормативно-правові акти з охорони праці або зміни до них та вносить відповідні пропозиції на розгляд центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у зазначеній сфері; координує роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, інших суб'єктів підприємницької діяльності в галузі безпеки, гігієни праці та виробничого середовища тощо.

Системний аналіз положень чинного законодавства дозволяє зробити висновок про те, що всі повноваження Держпраці можуть бути класифіковані за певними критеріями на різні групи («класифікація», від лат. classis – розряд і facio – роблю, означає систему розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями [379, с. 432].

Отже, класифікація покликана допомогти визначити за спільними предметів, явищ або понять, а в нашому випадку допомагає розподілити на певні споріднені групи всі повноваження Держпраці. З урахуванням різних найважливіших, на наш погляд, критеріїв, нами було розроблено декілька видів класифікацій повноважень Держпраці.

Так, по-перше, враховуючи як міжнародні норми, так і норми національного законодавства, за таким критерієм поділу як основні напрями діяльності Держпраці, вважаємо, що всі повноваження цього органу можна поділити на чотири групи:

1) реалізація державної політики та здійснення комплексного управління у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення;

2) здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, 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;

3) здійснення державного регулювання і контролю у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки;

4) організації та здійснення державного нагляду (контролю) у сфері функціонування ринку природного газу в частині підтримання належного технічного стану систем, вузлів і приладів обліку природного газу на об'єктах його видобутку та забезпечення безпечної і надійної експлуатації об'єктів Єдиної газотранспортної системи.

Відповідним чином вважаємо за доцільне змінити структуру та зміст пункту 3 Положення про Держпраці, в якому пропонуємо основні завдання Держпраці відобразити у вказаній вище послідовності та обсязі.

По-друге, за таким критерієм, як пріоритетність чи значимість повноважень Держпраці, вважаємо, що всі повноваження цього органу можуть бути поділені на дві групи: основні та додаткові.

До групи основних повноважень, вважаємо, належать такі повноваження, як: підготовка та подання в установленому порядку пропозицій щодо формування державної політики у сферах, що належать до компетенції Держпраці; координація відповідно до законодавства роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, інших суб'єктів господарювання у сферах, що належать до компетенції Держпраці; здійснення контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування; здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про працю юридичними особами, у тому числі їх структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами, та фізичними особами, які використовують найману працю тощо.

До додаткових, – тобто похідних від основних повноважень, на наш погляд, належать повноваження Держпраці з питань: формування державного замовлення на науководослідні роботи з питань охорони праці, гігієни праці, промислової безпеки, безпечного ведення робіт, здійснення державного гірничого нагляду, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, об'єктами підвищеної небезпеки та контроль виконання державного замовлення; формування та фінансування державного замовлення на

підготовку кадрів з питань гігієни праці; забезпечення оприлюднення інформації про стан дотримання законодавства з питань, що належать до її компетенції; проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань, що належать до компетенції цього органу; проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань, що належать до її компетенції; забезпечення оприлюднення інформації про стан дотримання законодавства з питань, що належать до її компетенції, про свою діяльність, участь у проведенні соціального діалогу та взаємодії із всеукраїнськими професійними спілками і організаціями роботодавців з питань, що належать до її компетенції; забезпечення здійснення в апараті і територіальних органах соціального діалогу з питань реалізації державної політики у сфері трудових відносин, оплати праці, охорони праці, гігієни праці та соціального захисту, укладення колективних договорів (угод), створення умов для трудової діяльності працівників та роботи профспілкових організацій відповідно до законодавства; здійснення розгляду звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю Держпраці, її територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління тощо.

По-третє, за предметним критерієм або за переліком об'єктів впливу, всі повноваження Держпраці, на наш погляд, можна поділити на три групи. Це повноваження, що стосуються таких об'єктів, як:

1) охорона праці, у тому числі гігієна праці, промислова безпека, діяльність, пов'язана з об'єктами підвищеної небезпеки, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду;

2) праця, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування (у частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб);

3) ринок природного газу (у частині підтримання належного технічного стану систем, вузлів і приладів обліку



природного газу на об'єктах його видобутку та забезпечення безпечної і надійної експлуатації об'єктів Єдиної газо-транспортної системи).

По-четверте, за змістом всі повноваження Держпраці, вважаємо, можуть бути поділені на дві групи: 1) функціональні – тобто ті, які визначають зміст діяльності цього органу (таких повноважень переважна більшість) та 2) організаційні – ті, які допомагають налагодити та організувати роботу Держпраці з реалізації функціональних повноважень.

Так, до функціональних належать повноваження Держпраці щодо: здійснення контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування; здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про працю юридичними особами, у тому числі їх структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами, та фізичними особами, які використовують найману працю; здійснення державного гірничого нагляду з питань: правильності розробки родовищ корисних копалин у частині їх безпечної експлуатації; додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час дослідно-промислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин; додержання правил та технологій переробки мінеральної сировини; правильності та своєчасності проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами; готовності державних воєнізованих гірничорятувальних служб та формувань і диспетчерських служб до локалізації та ліквідації наслідків аварій; здійснення державного нагляду (контролю) у сфері гірничих відносин на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної промисловості, під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств; здійснення державного ринкового нагляду у межах сфери

своєї відповідальності; здійснення нагляду (контролю) на ринку за об'єктами технічних регламентів та участь у розробленні правил і процедури ринкового нагляду за об'єктами технічних регламентів та інших нормативно-правових актів у відповідній сфері; здійснення дозиметричного контролю робочих місць та доз опромінення працівників; забезпечення складення санітарно-гігієнічних умов праці для подальшого визначення зв'язку захворювання з умовами праці тощо.

Натомість до організаційних повноважень Держпраці належать такі, як: організація формування та ведення інформаційної бази для прогнозування та проведення аналізу тенденцій забезпечення прав людини відповідно до компетенції цього органа; організація інформаційної та видавничої діяльності з питань, що належать до її компетенції; координація діяльність виконавчих органів міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад з питань здійснення ними повноважень, нагляд за реалізацією яких віднесено до компетенції Держпраці тощо.

По-п'яте, всі повноваження Держпраці можна класифікувати за адміністративно-процесуальним характером та способом їх реалізації на: нормотворчі, організаційні, дозвольно-реєстраційні та контрольні-наглядові повноваження.

Так, до нормотворчих належать такі повноваження Держпраці щодо сфер її відання, як: узагальнення практики застосування законодавства; розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерства; підготовка та подання пропозицій щодо формування державної політики; розробка за участю міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Фонду соціального страхування України, всеукраїнських організацій роботодавців та профспілок загальнодержавної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища; участь у підготовці та укладанні міжнародних договорів тощо.

До організаційних повноважень Держпраці належать повноваження стосовно організації проведення: експертизи проектної документації на відповідність вимогам нормативно-правових актів із забезпечення безпеки під час поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення; державної технічної експертизи безпеки проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації гірничих підприємств, експертизи проектів з протиаварійного захисту гірничих підприємств; державної експертизи умов праці; випробування устаткування та матеріалів, технічного огляду устаткування, машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, незалежної експертизи проектно-конструкторської документації на відповідність вимогам нормативно-правових актів із промислової безпеки, охорони та гігієни праці; експертизи проектної та іншої документації на виготовлення і впровадження технологій і засобів виробництва, засобів колективного та індивідуального захисту, реєстрації, огляду, випробування виробничих об'єктів, інженерних інфраструктур об'єктів соціально-культурного призначення; експертної оцінки стану безпеки охорони праці та безпеки промислового виробництва суб'єкта господарювання, об'єктів підвищеної небезпеки, а також експертного обстеження (технічного діагностування) устаткування машин, механізмів підвищеної небезпеки тощо.

До дозвільно-реєстраційних відносимо повноваження Держпраці щодо видачі: ліцензій на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення; дозволів на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; свідоцтв на придбання і зберігання вибухових матеріалів промислового призначення; дозволів на початок виконання робіт підвищеної небезпеки та початок експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, контролює дотримання умов дії таких дозволів; гірничих відводів для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва та експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних

із видобуванням корисних копалин; здійснення у передбачених законодавством випадках реєстрації: великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів, що не підлягають експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування, веде їх облік та визначає порядок проведення державного технічного огляду таких засобів; декларацій безпеки об'єктів підвищеної небезпеки; гірничих відводів на розробку родовищ місцевого значення та ін.

Щонайважливішим напрямом діяльності Держпраці за цією класифікацією, вважаємо, є контроль-наглядний. Відповідно, що саме контроль-наглядні повноваження є й найбільш вагомими серед інших видів повноважень Держпраці.

До контроль-наглядних повноважень належать повноваження Держпраці щодо здійснення: контролю за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці; контролю за своєчасністю та об'єктивністю розслідування нещасних випадків на виробництві, їх документальним оформленням і веденням обліку, виконанням заходів з усунення причин нещасних випадків; державного нагляду (контролю) у сфері гігієни праці, у тому числі нагляду (контролю) за: факторами виробничого середовища та виробничих операцій, наявністю яких може шкодити здоров'ю працівників; виконанням заходів щодо запобігання виникненню професійних захворювань; дотриманням вимог санітарних норм та правил; своєчасним здійсненням профілактичних заходів, спрямованих на попередження шкідливої дії факторів виробничого середовища і трудового процесу, збереження здоров'я працівників; наявністю обов'язкових медичних оглядів працівників; державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства у сфері охорони праці в частині безпечного ведення робіт, гігієни праці, промислової безпеки, безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, у тому числі з питань: забезпечення працівників спеціальним одягом, спеціальним взуттям та іншими засобами індивідуального та колективного захисту; монтажу, ремонту, реконструкції, налагодження

і безпечної експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних та інших засобів виробництва і машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами, проведення робіт з утилізації звичайних видів боєприпасів, ракетного палива та вибухових матеріалів військового призначення; виробництва, зберігання, використання отруйних речовин у виробничих процесах, у тому числі продуктів біотехнологій та інших біологічних агентів; організації проведення навчання (в тому числі спеціального) і перевірки знань з питань охорони праці; навчання працівників у сфері поводження з вибуховими матеріалами та перевірки їх знань тощо.

При цьому, як нами вже доведено, до повноважень Держпраці належать не лише правообов'язки самого цього органу виконавчої влади, але й правообов'язки його посадових осіб. Згідно з законодавством цими особами є державні інспектори праці України (далі – інспектори праці).

Підвалини змісту та обсягу їх повноважень закладено як вказаними вище національними актами, так і міжнародними нормами, і насамперед – нормами Конвенції МОП № 81 та Конвенції МОП № 85.

Так, у статті 4 Конвенції МОП № 81 встановлено, що персонал інспекції складається з державних службовців, статус і умови роботи яких забезпечують стабільність зайнятості і роблять їх незалежними від будь-яких змін в уряді та небажаного зовнішнього впливу (стаття 6).

Інспектори праці, забезпечені відповідними документами, що засвідчують їхні повноваження, мають право: а) безперешкодно, без попереднього повідомлення і в будь-яку годину доби проходити на будь-яке підприємство, яке підлягає інспекції; б) проходити у денний час до будь-яких приміщень, які вони мають достатні підстави вважати такими, що підлягають інспекції; с) здійснювати будь-який огляд, перевірку чи розслідування, які вони можуть вважати необхідними для того, щоб переконатися у тому, що правові норми суворо дотримуються, і зокрема: і) наодинці або

в присутності свідків допитувати роботодавця або персонал підприємства з будь-яких питань, які стосуються застосування правових норм; ii) вимагати надання будь-яких книг, реєстрів або інших документів, ведення яких встановлено національним законодавством з питань умов праці, з метою перевірки їхньої відповідності правовим нормам, знімати копії з таких документів або робити з них витяги; iii) зобов'язувати вивішувати об'яви, які вимагаються згідно з правовими нормами; iv) вилучати або брати з собою для аналізу зразки матеріалів і речовин, які використовуються або оброблюються, за умови повідомлення роботодавцю або його представнику про те, що матеріали або речовини були вилучені або взяті з цією метою. До прав інспекторів праці належить і право повідомляти про свою присутність роботодавцю або його представнику лише у разі, якщо тільки вони не вважатимуть, що таке повідомлення може завдати шкоди виконанню їхніх обов'язків (стаття 12).

Крім того, інспектори праці уповноважені вживати заходів з метою усунення недоліків, виявлених на споруді, в обладнанні або методах роботи, які вони мають підстави вважати такими, що загрожують здоров'ю чи безпеці працівників. І для того, щоб інспектори праці мали можливість вживати таких заходів, вони мають право давати розпорядження або вимагати, щоб було дано розпорядження: а) щодо внесення протягом визначеного терміну до установки або споруди таких змін, які можуть бути необхідні для забезпечення дотримання правових норм з питань охорони здоров'я та безпеки працівників; або б) у разі безпосередньої загрози здоров'ю чи безпеці працівників – щодо вжиття заходів, які підлягають негайному виконанню (стаття 13). Мають інспектори праці й інші права, встановлені міжнародними нормами права.

Відмітимо, що крім наданих інспекторам праці досить широких прав, інспектори праці також повинні виконувати і значний обсяг обов'язків, до яких належать насамперед: «обов'язки щодо неупередженості, збереження професійної таємниці та обережності щодо джерела скарг» [380].

Зокрема, Конвенцією № 81 у статті 15 (аналогічна норма встановлена і в статті 5 Конвенції МОП № 85) встановлено, що інспекторам праці: а) заборонено мати пряму або непряму заінтересованість у справах підприємств, які перебувають під їхнім контролем; б) заборонено під загрозою відповідних штрафів або дисциплінарних заходів розголошувати, навіть після залишення посади, виробничі або комерційні таємниці чи виробничі процеси, з якими вони могли ознайомитися під час виконання своїх обов'язків; с) слід вважати абсолютно конфіденційним джерело будь-якої скарги, доведеної до їхнього відома, на недоліки або порушення правових норм і заборонено повідомлення роботодавцю або його представнику про те, що інспекційне відвідування було проведене у зв'язку з отриманням такої скарги. Мають інспектори праці й інші, встановлені міжнародними нормами т.зв. «право-обов'язки».

Проте перепоною ефективної реалізації повноважень інспекторів праці в Україні, на наш погляд, постають ряд причин [381, с. 126–130], які можна поділити на дві основні групи.

До першої групи причин належать перешкоди ефективної реалізації повноважень інспекторів праці внутрішньонаціонального характеру. Проаналізувавши інформацію Національного інституту стратегічних досліджень [382], до таких причин, вважаємо, можна віднести такі: надмірна завантаженість інспекторів праці; обмежений кадровий потенціал; недостатнє матеріально-технічне забезпечення Держпраці та брак необхідних технічних засобів для повсякденної праці інспекторів; скромна заробітна плата інспекторів праці; обмежені можливості для їх кар'єрного просування; відсутність належної кваліфікації інспекторів праці.

Аналіз інформації МОП [383, с. 33–39] дозволив виділити до другої групи причин ті, які можна визначити як «перешкоди ефективної реалізації повноважень інспекторів праці міжнародного характеру» [384, с. 88–98]. Тобто – це причини, які прямо чи опосередковано впливають на

ефективну діяльність інспекцій праці в усьому світі та стосуються не лише України, але й інших країн, у тому числі й країн з розвинутою економікою.

До них належать такі причини, як: 1) зростання все більшого числа малих підприємств, за якими усе важче здійснювати ефективний нагляд, маючи незначні ресурси; 2) триваюча тенденція серед підприємств створюватися лише на короткий проміжок часу, змінювати свою правову форму та власників, велика географічна мобільність підприємств (як на національному, так і на міжнародному рівні); 3) зростання в усьому світі різних форм «тіньової економіки»; 4) поява «віртуальних» мереж підприємств та поява «віртуальних» роботодавців, міні-роботодавців (для інспекції праці дуже важко тримати їх у полі зору та впливати на їх діяльність); 5) збільшення числа нетипових або небезпечних трудових відносин; 6) збільшення кількості працівників, що працюють відразу на декількох роботодавців; 7) наявність стресів спричинених роботою (в деяких країнах вони є одною з головних причин невиходів на роботу); 8) зменшення кількості членів профспілок, особливо пов'язане з подрібненням робочої сили на малих підприємствах; 9) на заміну характерним для промисловості ризикам виробництва, прихід нових загроз для здоров'я працівників, наприклад, з боку біохімічних речовин, нанотехнологій тощо.

З деякими причинами другої групи України вже стикнулася, наприклад, з такими, як всезростаюча кількість малих підприємств, де все важче здійснювати державний нагляд (контроль), їх велика географічна мобільність, наявність «тіньової» праці. Щодо інших з цих причин (наприклад, поява «віртуальних» мереж підприємств та «віртуальних» роботодавців) – то ймовірно нашій країні ще доведеться з ними стикнутися. У будь-якому випадку вже сьогодні перед юридичною наукою, зокрема й наукою адміністративного права, постає питання щодо введення надійних правових механізмів, засобів правового регулювання цих форм.



Сприятиме вирішенню проблемних питань ефективної реалізації повноважень інспекторів праці в Україні, на наш погляд, наявність підзаконного нормативно-правового акту (з робочою назвою «Положення про інспекторів праці»), в якому на основі міжнародних стандартів та національних норм доцільно визначити: компетенцію інспекторів праці, їх права, обов'язки, відповідальність та гарантії їх діяльності.

Дослідження компетенції та повноважень Держпраці, як ключового суб'єкта в системі публічного адміністрування охорони праці в Україні, дозволило зробити ряд таких узагальнень:

✦ Держпраці є універсальною інспекцією праці – це центральний орган виконавчої влади, що реалізує в Україні державну політику у сфері охорони праці, у тому числі у сфері промислової безпеки, гігієни праці, нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю тощо;

✦ інспекція праці є одним із конститутивних суб'єктів як для національної системи управління охороною праці, так і для системи управління охороною праці багатьох країн світу. В національній системі публічного адміністрування охорони праці інспекція праці (Держпраці) – це ключовий суб'єкт цієї системи;

✦ поняття «компетенція національної інспекції праці» означає законодавчо закріплений обсяг повноважень цього органу (тобто коло його прав та обов'язків) та предметів його відання;

✦ запропоновано класифікувати всі повноваження Держпраці за певними критеріями:

– за таким критерієм, як основні завдання Держпраці, всі повноваження цього органу можна поділити на такі три групи, як: реалізації державної політики та здійснення комплексного управління у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування; здійснення державного

регулювання і контролю у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки; організації та здійснення державного нагляду (контролю) у сфері функціонування ринку природного газу в частині підтримання належного технічного стану систем, вузлів і приладів обліку природного газу на об'єктах його видобутку та забезпечення безпечної і надійної експлуатації об'єктів Єдиної газотранспортної системи;

– за критерієм їх значимості, повноваження Держпраці можуть бути поділені на дві групи: основні та додаткові. До групи основних повноважень належать такі повноваження, як: підготовка та подання в установленому порядку пропозицій щодо формування державної політики у сферах, що належать до компетенції Держпраці; здійснення у передбачених законодавством випадках реєстрації декларацій безпеки об'єктів підвищеної небезпеки, гірничих відводів на розробку родовищ місцевого значення тощо. До додаткових, – похідних від основних повноважень належать повноваження Держпраці з питань, що віднесені до компетенції цього органу щодо: формування державного замовлення на науково-дослідні роботи тощо;

– за предметним критерієм або переліком об'єктів впливу повноваження Держпраці можна поділити на три групи. Це повноваження, що стосуються таких об'єктів, як: 1) охорона праці, у тому числі гігієна праці, промислова безпека, діяльність, пов'язана з об'єктами підвищеної небезпеки, поводження з вибуховими матеріалами; 2) зайнятість населення; 3) ринок природного газу (у частині підтримання належного технічного стану систем, вузлів і приладів обліку природного газу на об'єктах його видобутку та забезпечення безпечної і надійної експлуатації об'єктів Єдиної газотранспортної системи);

– за змістом/правовою природою, всі повноваження Держпраці можуть бути поділені на дві групи: 1) функціональні – тобто ті, які визначають зміст діяльності цього органу та 2) організаційні – ті, які допомагають налагодити та організувати роботу Держпраці з реалізації функціональних повноважень;

– за напрямками діяльності Держпраці всі повноваження цього органу можна поділити на: нормотворчі, організаційні, дозвольно-реєстраційні та контрольні-наглядові;

✦ установлено, що на заваді ефективної реалізації повноважень інспекторів праці постають ряд причин, які узагальнено можна поділити на дві основні групи:

– по-перше, – це перешкоди внутрішнього характеру. До них можна віднести такі: надмірна завантаженість інспекторів праці; обмежений кадровий потенціал; недостатнє матеріально-технічне забезпечення Держпраці України та брак необхідних технічних засобів для повсякденної праці інспекторів; скромна заробітна плата інспекторів праці; обмежені можливості для їх кар'єрного просування; відсутність належної кваліфікації інспекторів праці;

– по-друге, – це причини об'єктивного, загального характеру, тобто ті, які стосуються не лише України, але й багатьох країн світу. Відповідно, що ці причини також негативним чином впливають на ефективність діяльності інспекції праці України. Це такі причини, як: 1) зростання все більшого числа малих підприємств, за якими усе важче здійснювати ефективний нагляд, маючи незначні ресурси; 2) триваюча тенденція серед підприємств створюватися лише на короткий проміжок часу, змінювати свою правову форму та власників, велика географічна мобільність підприємств (як на національному, так і на міжнародному рівні); 3) зростання різних форм «тіньової економіки» в усьому світі; 4) поява «віртуальних» мереж підприємств та поява віртуальних роботодавців, міні-роботодавців (для інспекції праці дуже важко тримати їх у полі зору та впливати на їх діяльність); 5) збільшення числа нетипових або небезпечних трудових відносин; 6) працівники, що працюють відразу на декількох роботодавців; 7) ненадійність зайнятості, що веде до підвищення стресів і зменшенню солідарності серед працівників; 8) нові форми організації праці, отже, й нові структури соціальних відносин на підприємствах, що породжують проблеми в цих нових сферах тощо;

✦ обґрунтовано доцільність об'єднання завдань, визначених у підпункті 1 та підпункті 2 пункту 3 Положення про Держпраці, в одну групу з таким формулюванням:

1) «Реалізація державної політики та здійснення комплексного управління у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування»;

✦ аргументовано необхідність створення підзаконного нормативно-правового акту (з робочою назвою «Положення про інспекторів праці»), в якому на основі міжнародних стандартів та національних норм концептуально визначити правовий статус цих осіб, їх права, обов'язки, межі відповідальності, напрями їх діяльності, шляхи їх взаємодії з роботодавцями та найманими працівниками тощо.

### **3.4. Суб'єкти громадського управління охороною праці**

Державне управління на сьогодні є одним зі стержневих видів управління охороною праці в Україні. Разом з тим, реальне запровадження ефективних заходів поліпшення функціонування національної сфери охорони праці потребує активної підтримки і з боку громадськості, а відтак і надання громадським інститутам можливості самостійного здійснення управління у цій сфері.

Справді, громадянське суспільство опредмечується у відповідних громадських інститутах, головною ознакою яких є те, що вони утворюються не державою, а самими індивідами, і тому їх реальне функціонування є показником громадянської зрілості суспільства, усвідомлення ним своїх власних потреб, рівня його самосвідомості. Саме від ефективності функціонування інститутів громадянського суспільства залежить авторитет та реальні можливості впливу

громадської думки на державно-владні інститути [385, с. 57]. До того ж слід враховувати і факт того, що, як обґрунтувала О.А. Бажинова, рівень довіри до основних владних структур, з одного боку, є досить низьким, а з іншого – зазнає значних коливань залежно від подій, які відбуваються в політичному та соціально-економічному житті країни. Натомість рівень довіри до громадських організацій постійно залишається хоча й не дуже високим, але стабільним [386, с. 296].

До цього додамо, що наразі спостерігаємо активізацію громадського управління загалом. Реально, як зазначив В.М. Мартиненко, протистояти бюрократизації механізмів державного управління може лише його демократизація, що означає активний вплив громадськості на перебіг не лише суспільно-політичних, а й соціально-економічних процесів через формування та розвиток неофіційних інституцій, які покликані протистояти офіційним інституціям держави і тим самим захищати інтереси громадян [387].

Певна активізація громадського управління відповідно відбувається й у сфері охорони праці. Нині, вважаємо, є певні підстави піднімати питання про початок зміщення акцентів у сфері управління охороною праці та зміцнення ролі й ваги саме громадського управління охороною праці як управління, що здійснюється специфічними суб'єктами, утвореними не державою, а самими індивідами. При цьому насамперед слід визначити суб'єктів, що входять до системи суб'єктів громадського управління охороною праці в Україні.

Розгляд ключових для сфері управління охороною праці національних та міжнародних актів, зокрема, Конституції України (1996 р.), Загальної декларації прав людини (1948 р.) [388], Міжнародного Пакту про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.) [389], Конвенції МОП 1948 р. № 87 про свободу асоціації та захист права на організацію [390], Конвенції МОП 1949 р. № 98 про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів [391], Конвенції МОП 1981 р. № 155 про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище [392], Кодексу законів про

працю України (1971 р.), законів України: «Про охорону праці» (1992 р.), «Про колективні договори і угоди» (1993 р.) [393], «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (1999 р.), «Про соціальний діалог в Україні» (2010 р.), «Про підвищення престижності шахтарської праці» (2010 р.) [394], «Про співробітництво територіальних громад» (2014 р.) [395], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.) [396] та ін., на наш погляд, дає підстави для поділу всіх суб'єктів громадського управління охороною праці в Україні на такі дві частини, як:

– по-перше, – професійні спілки як суб'єкти громадського управління охороною праці;

– по-друге, – суб'єкти, яких ми визначили такою узагальнюючою назвою, як «інші суб'єкти громадського управління охороною праці в Україні». Ця назва охоплює таких суб'єктів громадського управління охороною праці, як: 1) органи місцевого самоврядування; 2) громадські організації, об'єднання та інші інститути громадянського суспільства, що діють у сфері управління охороною праці (наприклад, громадські ради державних органів законодавчої, виконавчої та судової влади, у тому числі й Громадська рада при Держпраці, асоціації тощо).

Саме такий перелік всіх суб'єктів громадського управління охороною праці в Україні, вважаємо, дозволяє найбільш повно відобразити існуючих нині у цій царині суб'єктів та висвітлити зміст їх діяльності у сфері управління охороною праці [397, с. 78–81].

Отже, насамперед суб'єктами громадського управління охороною праці є професійні спілки (профспілки). Згідно зі статтею 1 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», профспілками є добровільні неприбуткові громадські організації, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання). І хоча сьогодні існують принаймні дві прямо протилежні позиції щодо ролі професійних спілок у суспільстві – прибічники першої стверджують, що наявність

профспілкових організацій надає можливість для реалізації прав і демократичних свобод особистості, зокрема право на асоціації, що виступає гарантом демократії в державі, тоді як прихильники другої точки зору вважають, що профспілки, знаходячись під впливом антиконкурентних доктрин, які виборюють привілеї, поступово почали підтримувати руйнівну антидемократичну політику і фактично обмежують права і свободи громадян як в середині об'єднань, так і за їх межами та можуть сприяти руху суспільства до тоталітаризму [398, с. 98], на наш погляд, саме професійні спілки в Україні у своїй більшості є дієвими гарантами захисту прав та свобод громадян, у тому числі й прав на охорону праці.

Зауважимо, що історично протягом більш ста десяти років (з часу прийняття у 1906 р. Тимчасових правил про Товариства та Союзи, коли протягом двох років були створені та зареєстровані в 70 губерніях Російської імперії більш як 1000 легальних профспілок, що нараховували більш як 200 тис. робітників [399]) у тому числі й весь радянський період свого існування [400] саме на професійні спілки було покладено забезпечення виконання такої функції, як забезпечення охорони праці у процесі трудової діяльності, а саме: збереження життя і здоров'я людей в процесі праці; відстоювання інтересів працівників щодо дотримання роботодавцем належних, здорових та безпечних умов праці; сприяння у розслідування нещасних випадків та надання компенсації у разі ушкодження здоров'я чи смерті працівника через нещасний випадок чи професійне захворювання.

Та при цьому слід враховувати й те, що аналіз нормативно-правових актів радянської доби, якими було врегульовано правовий статус профспілок, у тому числі й щодо здійснення ними вказаної вище функції з охорони праці, засвідчив про достатньо умовну незалежність профспілок у цей період свого існування.

Так, вже з червня 1933 р., після об'єднання Народного комісаріату праці з Всесоюзною центральною радою професійних союзів, завершився період відносної самостійності

профспілок і почалося т.зв. «одержавлення» профспілок. При цьому при профспілках створювалися інспекції праці (за галузевим принципом), а правила та норми з техніки безпеки та виробничої санітарії установлювалися Центральними Комітетами відповідних профспілок за погодженням з відповідними відомствами. Та суперечливість стану профспілок у СРСР полягала в тому, що, за висловом Є.Б. Хохлова, на них покладались взаємовиключні функції. Справді, важко очікувати, щоб яке-небудь управлінське рішення, прийняте не просто за участю органа профспілки, а для загальнодержавного інтересу, потім заперечувалося б тією ж профспілкою для захисту інтересів конкретних груп працівників. Тому й не дивно, що функція охоронна (захисна) та функція організаційно-управлінська постійно перебували в стані хиткої рівноваги, яка систематично порушувалася, як не повинне дивувати й те, що з часом організаційно-управлінська функція ставала все більше і більше вагомою [401, с. 40].

Таким чином, вважаємо, що за радянських часів професійні спілки, незважаючи на свій статус громадських організацій, з урахуванням т.зв. їх «одержавлення», виконували щодо охорони праці не лише охоронну (захисну) функцію, а насамперед організаційно-управлінську.

Після здобуття Україною незалежності ситуація суттєво змінилася.

Вже у січні 1993 р. було прийнято рішення про прийняття протягом цього року Державним комітетом України по нагляду за охороною праці (Держнаглядохоронпраці) від міністерств, відомств та технічної інспекції праці профспілок всіх функцій щодо державного нагляду за охороною праці в усіх галузях народного господарства [402] – отже, з цього часу (тобто з 1993 р.) було чітко визначено, що державне управління охороною праці в Україні, у тому числі й функції нагляду та контролю за охороною праці, здійснюються лише органами державної влади (з окремим їх делегуванням органам місцевого самоврядування).

Натомість за професійними спілками як незалежними громадськими організаціями з того часу закріплено право здійснювати громадське управління охороною праці в Україні.



Це право зумовлено насамперед нормами Конституції України, – частиною третьою статті 36 якої за громадянами закріплено право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів та визначено, що профспілки як громадські організації, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності, утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів та мають рівні один з-поміж одного права.

Право профспілок здійснювати громадське управління охороною праці в Україні впливає і з аналізу їх повноважень, що визначені нормами статей 243, 247, 248, 259 КЗпП України; статей 6, 13, 18, 20, 22, 30, 33, 41, 44 Закону України «Про охорону праці»; статей 11, 12, 19, 21, 38, 40, 45 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»; статей 7, 10 Закону України «Про підвищення престижності шахтарської праці»; статей 7, 8 Закону України «Про колективні договори і угоди» тощо з урахуванням вимог відповідних міжнародних актів (передусім Європейської соціальної хартії (переглянутої) [403] та Конвенції МОП № 155 про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище).

Аналіз зазначених вище нормативно-правових актів дозволяє виділити дві групи повноважень профспілок, що визначають комплекс їх прав та обов'язків при здійсненні ними громадського управління охороною праці в Україні. Це: 1) загальні та 2) спеціальні повноваження.

Зокрема, до загальних повноважень профспілок у сфері управління охороною праці в Україні, на нашу думку, належать ті, що визначають загальний обсяг їх прав та обов'язків, у тому числі й щодо управління охороною праці.

Ці повноваження визначають правообов'язок профспілок та їх об'єднань: захищати право громадян на працю; брати участь у розробці та здійсненні державної політики у галузі трудових відносин та охорони праці; здійснювати представництво та захист інтересів працівників; вносити пропозиції на проекти законів з питань формування та реалізації

державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин, в тому числі й про прийняття або внесення змін до законів і інших нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин; брати участь у розгляді органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також роботодавцями, їх об'єднаннями, іншими об'єднаннями громадян своїх пропозицій; брати участь в управлінні державним соціальним страхуванням як представникам застрахованих осіб; представляти інтереси працівників підприємства-боржника в комітеті кредиторів у ході процедури банкрутства; одержувати безоплатно інформацію від роботодавців або їх об'єднань, державних органів та органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються трудових і соціально-економічних прав та законних інтересів своїх членів, а також інформацію про результати господарської діяльності підприємств, установ або організацій тощо.

Спеціальні повноваження профспілок у сфері управління охороною праці в Україні, вважаємо, конкретизують комплекс прав та обов'язків профспілок щодо здійснення ними безпосередньо громадського управління охороною праці в Україні. Залежно від сфер впливу спеціальні повноваження профспілок щодо громадського управління ними охороною праці в Україні, вважаємо, можна поділити на сім основних груп.

Так, до спеціальних повноважень профспілок, на наш погляд, належать:

По-перше, повноваження профспілок щодо їх участі в опрацюванні та прийнятті нових, перегляді та скасуванні чинних нормативно-правових актів з охорони праці. Ці повноваження профспілок впливають з аналізу норм статті 28 Закону України «Про охорону праці», відповідно до яких не лише прийняття нових, але й зміна та скасування чинних нормативно-правових актів з охорони праці провадяться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує

формування державної політики у сфері охорони праці, за обов'язкової участі профспілок і Фонду соціального страхування України.

Показовим прикладом реалізації зазначених повноважень є позиція профспілок щодо проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження списків виробництв, робіт, професій посад і показників, зайнятість в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах». Здійснений профспілками попередній аналіз нової редакції Списків № 1 і № 2, визначених у цій постанові, показав, що з них вилучено низку виробництв, професій та посад, зайнятість на яких, за результатами неодноразово проведеної атестації робочих місць, давала право на пенсійне забезпечення на пільгових умовах. При цьому до проекту, з погляду профспілок, не було надано жодних обґрунтувань. У зв'язку з цим Спільний представницький орган всеукраїнських об'єднань профспілок направив Міністру соціальної політики України лист з пропозицією про робочу зустріч з керівниками галузевих профспілок з метою вироблення конкретного плану проведення роботи з опрацювання нової редакції Списків [404].

По-друге, повноваження профспілок щодо здійснення ними громадського контролю за дотриманням законодавства про працю та про охорону праці, у тому числі й контролю за створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов; за забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту тощо. При цьому у разі загрози життю або здоров'ю працівників профспілки мають право вимагати від роботодавця негайного припинення робіт на робочих місцях, виробничих дільницях, у цехах та інших структурних підрозділах або на підприємстві в цілому на час, необхідний для усунення загрози життю або здоров'ю працівників. Наприклад, технічній інспекції профспілок галузевого рівня, що здійснюють контроль за дотриманням умов праці та техніки безпеки працівників згідно з частиною другою статті 40 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» профспілкам надано право зупиняти

ведення робіт на підприємстві у разі грубих порушень правил техніки безпеки та охорони праці (аналогічна норма визначена і в статті 1 Закону України «Про підвищення престижності шахтарської праці»).

По-третє, повноваження профспілок, що стосуються їх права на проведення профспілками незалежної експертизи умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проектуються, будуються чи експлуатуються – на відповідність нормативно-правових актів з питань охорони праці. З метою реалізації цього права створено Центр незалежних експертиз з охорони праці Федерації профспілок України [405].

До четвертої групи повноважень відносимо ті, що визначають право профспілок на участь у розробці роботодавцем комплексу заходів для досягнення встановлених нормативів з охорони праці та повноваження, що стосуються підготовки профспілками разом з роботодавцем проектів двосторонніх зобов'язань до колективних договорів із забезпечення працівникам соціальних гарантій в системі охорони праці, а також комплексних заходів з досягнення встановлених норм безпеки, гігієни праці та виробничого середовища і контролю за їх дотриманням.

До п'ятої групи повноважень, вважаємо, належать ті, що закріплюють за професійними спілками право на участь у розслідуванні нещасних випадків, професійних захворювань і аварій. Також профспілки мають право брати участь у роботі комісій з питань охорони праці; з'ясовувати причини нещасних випадків і профзахворювань на виробництві та давати свої висновки про них; захищати права та інтереси членів профспілок з питань відшкодування шкоди, завданої внаслідок каліцтва або іншого ушкодження здоров'я (смерті) під час виконання ними трудових обов'язків; представляти інтереси членів профспілок при розгляді трудових спорів, пов'язаних з порушенням вимог законодавства про охорону праці.

До шостої групи повноважень відносимо ті, що стосуються їх права вносити роботодавцям, державним органам управління і нагляду подання з питань охорони праці та одержувати від цих суб'єктів аргументовану відповідь.

До сьомої групи повноважень відносимо повноваження профспілок щодо координації та методичного супроводу діяльності представників профспілок з питань охорони праці та підвищення їх рівня знань і практичних навичок. Так, Федерація профспілок України (далі – ФПУ) у квітні 2016 р. провела двотижнєве навчання і перевірку знань з питань охорони праці 48 технічних інспекторів праці та інших представників профспілкових організацій, на яких було розглянуто нормативну базу і проекти нормативних актів, здійснювалося поглиблене вивчення особливостей здійснення громадського контролю, ознайомлення з європейськими директивами і міжнародними стандартами у сфері безпеки та гігієни праці та з досвідом країн Європи по їх впровадженню тощо [406]. До цієї ж групи повноважень також відносимо й повноваження профспілок щодо проведення навчання та перевірки знань з питань охорони праці посадових осіб, діяльність яких пов'язана з організацією безпечного ведення робіт (як під час прийняття цих осіб на роботу, так і періодично, один раз на три роки).

Для здійснення своїх повноважень профспілки, їх об'єднання можуть створювати служби правової допомоги та відповідні інспекції, комісії, затверджувати положення про них. А за порушення законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці, створення перешкод у діяльності не лише посадових осіб органів державного нагляду за охороною праці, але й діяльності представників профспілок, їх організацій та об'єднань згідно із законом передбачена відповідальність винних осіб – дисциплінарна, адміністративна, матеріальна, кримінальна.

Аналізуючи зазначені вище повноваження, можна відмітити, що професійні спілки де-юре й нині володіють значним обсягом правообов'язків щодо здійснення ними громадського управління охороною праці в Україні.

Зокрема, за даними голови Федерації профспілок України Г.В. Осового, сьогодні в системі Федерації профспілок України, яка об'єднує більш ніж 6 млн членів

профспілок, для здійснення громадського контролю за безпекою праці пройшли сертифіковане навчання 5,5 тисяч профспілкових активістів. У 2016 р. підписано Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством соціальної політики України, Федерацією профспілок України, Федерацією роботодавців України та Міжнародною організацією праці щодо Програми гідної праці на 2016–2019 роки з метою просування та сприяння забезпеченню гідної праці в Україні, одним із пріоритетних напрямків якої є поліпшення умов праці і посилення соціального захисту працівників [407].

Профспілки є членами Громадської ради при Держпраці, де систематично обговорюються найважливіші питання щодо охорони праці, наприклад, щодо проекту «Положення про проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві»; Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 1 серпня 1992 р. № 442 «Про порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці»; порядку погодження змін до Списків 1,2 із сторонами соціального діалогу тощо [408]. До того ж, професійні спілки домінують у цій раді. Зокрема, серед 26 осіб, що увійшли до складу Громадської ради при Держпраці, 19 осіб є представниками професійних спілок, включаючи голову цієї ради та одного із заступників голови [409]. Держпраці та Професійна спілка працівників державних установ України уклали Угоду про зміцнення соціального діалогу, підписання якої відбулось 23 березня 2016 р. [410] тощо.

У той же час слід відмітити й наявність ряду причин, які стоять на заваді фактичній реалізації повноважень професійних спілок щодо здійснення ними громадського управління охороною праці. Аналіз інформації з офіційного сайту Федерації профспілок України [411], з офіційного сайту Держпраці [412], в періодичних виданнях – насамперед в журналі «Охорона праці» [413] дозволив виділити декілька основних причин, що заважають ефективній реалізації професійними спілками повноважень у сфері громадського управління охороною праці.

По-перше, – це комплекс умов соціально-економічного, фінансово-економічного та юридичного характеру. Зокрема, таких умов, як: незабезпечення на підприємстві, установі, організації належних умов охорони та безпеки праці та недостатні обсяги фінансування цих заходів; експлуатація фізично зношених та морально застарілих основних фондів; високий рівень безробіття в Україні; триваюча практика застосування окремими роботодавцями вимушеної неповної зайнятості та роботи в умовах неповного робочого дня (тижня); низький рівень заробітної плати; неузгодженість та неврегульованість податкової, цінової, кредитної політики; скорочення обсягів виробництва підприємств; суперечливість, застарілість, а іноді й швидкоплинність законодавства; брак чітких юридичних формулювань тощо.

По-друге, – це фактична блокада проведення перевірок, у тому числі й громадськими інспекторами у 2015 та 2016 роках. Вже зазначалося, що згідно з пунктом 3 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» у 2015 та 2016 роках було запроваджено мораторій на проведення перевірок, у тому числі й щодо виконання вимог законодавства про охорону праці. Відповідно, що дія цього мораторію розповсюджувалася й на проведення перевірок стану охорони праці профспілками.

По-третє, – розповсюджена нині практика nereагування чи неналежного реагування на подання з питань охорони праці з боку керівників підприємств, установ та організацій. Так, за даними Департаменту правового захисту апарату ФПУ, у першому півріччі 2014 р. із 23 118 виявлених правовими службами порушень законодавства про працю роботодавцями було усунуто лише 8 566, з них добровільно було усунуто 7 359 порушень – тобто майже 2/3 порушень законодавства про працю не було усунуто. Крім того, в означений період профспілковими організаціями було підготовлено та направлено 4 135 подань про усунення порушень законодавства про працю, з них

роботодавцям – 3 595, органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування – 540, а за повідомленнями, що направлялися до контролюючих органів, до відповідальності було притягнуто лише 397 посадових осіб підприємств, установ, організацій (з них до кримінальної відповідальності – 2 особи, до адміністративної – 135 осіб, а до дисциплінарної – 253 особи) [414]. І зважаючи на чисельність подань про усунення порушень законодавства про працю, а отже, й на чисельність скоєних правопорушень у цій сфері, кількість осіб, що було притягнуто до відповідальності, на наш погляд, не відповідає принципу невідворотності покарання за вчинені правопорушення.

По-четверте, – це наявність перешкод при відвідуванні підконтрольних профспілкам підприємств з метою проведення перевірки або участі в роботі комісій з питань, що належать до компетенції представників профспілок з охорони праці та наявність перешкод при одержанні від роботодавців, посадових осіб та працівників необхідних документів і пояснень з питань охорони праці. Сьогодні мають місце факти ігнорування діяльності профспілки щодо здійснення ними громадського управління охороною праці, а іноді й блокування цієї діяльності. Так, у 2013 р., згідно інформації Департаменту правового захисту Федерації профспілок України, використовуючи обмеженість доступу на територію ПАТ «Київобленерго», навмисно були заблоковані всі намагання керівництва Профспілки працівників енергетики та електротехнічної промисловості України та її Київської обласної організації зустрітися з керівництвом ПАТ «Київобленерго» та його колективом для з'ясування ситуації щодо діяльності профспілки на місці [415].

По-п'яте, – це брак інформації (насамперед друкованих або інтернетних профспілкових джерел засобів масової інформації). У цих профспілкових виданнях (інформаційних бюлетенях) і мала б висвітлюватися діяльність профспілок загалом та діяльність профспілок у сфері громадського управління охороною праці зокрема. Як вірно зазначено О.Л. Тупицею, в умовах становлення сучасної ринкової



економіки в Україні трудові колективи та окремі наймані працівники потребують захисту громадських спільнот, але не мають про них інформації. Профспілки в цих умовах можуть взяти на себе правовий і комунікаційний супровід соціально-партнерських і соціально-трудова відносин [416, с. 155]. Натомість пошук інформації в періодичних виданнях за 2017 р. [417] засвідчив про наявність в Україні лише однієї газети профспілок – «Профспілкові вісті» та двох журналів, серед яких один – «Вісник профспілки залізничників і транспортних будівельників України», належить до галузевої профспілки, отже й розкриває вузькоспеціалізовані питання. І відповідно, що такий обсяг інформації для країни є вкрай недостатнім. Що ж до інформаційного сайту Федерації профспілок України [418], то, вважаємо, що інформація щодо стану охорони праці, проведення перевірок громадськими інспекторами та інші питання охорони праці є нечисельною, а часто й застарілою. Та враховуючи важливість питань, які входять до компетенції профспілок, зокрема й щодо управління охороною праці, вважаємо, що такий обсяг є вкрай недостатнім.

Утім, попри всі ці негативні умови, що впливають на ефективність здійснення профспілками громадського управління охороною праці, на наш погляд, саме профспілки є найбільш вагомим реальним нині та потенційним у майбутньому суб'єктом громадського управління охороною праці.

Таким чином, можна відзначити, що сьогодні в цілому законодавством закріплено значний обсяг повноважень профспілок у сфері здійснення ними громадського управління охороною праці – брати участь у розробці та здійсненні державної політики у галузі трудових відносин та охорони праці; здійснювати громадський контроль за додержанням законодавства про працю та про охорону праці; проводити незалежну експертизу умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проектуються, будуються чи експлуатуються на відповідність їх вимогам нормативно-правових актів з питань охорони праці; брати участь

у розслідуванні нещасних випадків, професійних захворювань і аварій тощо. Проте нині наявний і цілий комплекс причин, що стоять на заваді реалізації профспілками повноважень у сфері громадського управління охороною праці [419, с. 110–113], про що було зазначено вище.

Та крім профспілок, за якими, вважаємо, й досі зберігається значний обсяг повноважень у сфері управління охороною праці, до суб'єктів громадського управління охороною праці в Україні ми також віднесли й таку категорію суб'єктів, як «інші суб'єкти громадського управління охороною праці». До таких суб'єктів, на нашу думку, належать: 1) органи місцевого самоврядування; 2) громадські організації, об'єднання та інші інститути громадянського суспільства, що діють у сфері управління охороною праці (наприклад, громадські ради державних органів законодавчої, виконавчої та судової влади, у тому числі й Громадська рада при Держпраці, асоціації тощо).

На першому місці серед інших суб'єктів громадського управління охороною праці, як за значимістю, такі і за змістом та обсягом їх повноважень у сфері охорони праці, вважаємо, мають знаходитися саме органи місцевого самоврядування. У демократичній державі, на думку В.М. Бевзенка, її управлінські функції можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування. Можливість органів місцевого самоврядування бути носіями управлінських функцій пояснюється їх особливим місцем у механізмі управління будь-якої демократичної правової держави – як зазначається в Європейській хартії місцевого самоврядування, означає право і здатність місцевої влади здійснювати в межах закону та в інтересах місцевого населення регулювання й управління часткою державних справ, які належать до їх компетенції [420, с. 419].

Підкреслюємо, що ми стоїмо на позиції того, що органи місцевого самоврядування підпадають під категорію суб'єктів не державного, а громадського управління охороною праці в Україні. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення ними управління у сфері охорони

праці закладено насамперед в Конституції України, згідно зі статтею 140 якої місцеве самоврядування визнається правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. При цьому у статті 143 Конституції України встановлено, що територіальні громади села, селища, міста затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання, а саме в цих програмах і визначаються основи щодо управління охороною праці.

Аналіз статей 17, 18, 24, 30, 34, 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., статей 21, 33, 35 Закону України «Про охорону праці», статей 4, 9, 16, 18 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 р., норм законів України «Про співробітництво територіальних громад» (2014 р.) та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.) дозволив виділити сукупність повноважень щодо управління у сфері охорони праці, якими володіють органи місцевого самоврядування.

Розгляд вищевказаних нормативно-правових актів дає підстави стверджувати, що повноваження місцевого самоврядування щодо здійснення цим суб'єктом громадського управління охороною праці зазвичай є делегованими. Згідно зі статтею 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» делегованими є повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад повноваженнями органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Та зазначене не виключає наявність у місцевого самоврядування

й власних (самоврядних) повноважень щодо зазначеної сфери управління. Для прикладу, у підпункті 1 пункту «а» статті 30 вказаного вище закону встановлено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження щодо управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад та забезпечення їх належного утримання й ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню. Тобто, забезпечення належного утримання цих об'єктів, зокрема й щодо виконання вимог з охорони праці, покладається саме на місцеве самоврядування.

Проаналізувавши як вказані вище нормативно-правові акти, так і наукову доктрину, що визначає сучасний правовий статус органів місцевого самоврядування, вважаємо, що з усього різноманіття повноважень цих органів з точки зору предмета цього дослідження доцільно виділити повноваження, що стосуються управління охороною праці. Зокрема, це повноваження щодо:

1) підготовки і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організація їх виконання; участь у розробленні цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, що затверджуються відповідно районними, обласними радами;

2) здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності, за належними, безпечними і здоровими умовами праці на цих підприємствах і об'єктах;

прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства;

3) здійснення контролю: за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності, у тому числі зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці; за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці; за наданням працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу в шкідливих умовах;

4) накладення штрафів за порушення законодавства про працю у порядку, встановленому законодавством.

При цьому попри наявність ряду відповідних повноважень органів місцевого самоврядування щодо здійснення ними управління у сфері охорони праці, проаналізувавши доступну інформацію (не службову, без грифу «таємно» чи «для службового користування»), приміром, Положення про Департамент міського благоустрою та збереження природного середовища виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), затверджене розпорядженням Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 27 січня 2011 р. № 94 [421], План заходів із запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням на виробництві на II півріччя 2014 р., затверджений Київською міською радою [422], доводиться констатувати, що на сьогодні зазначений вид роботи проводиться формально, без наявності відчутних результатів.

Для прикладу наведемо квінтесенцію доповіді начальника відділу охорони праці, використання трудових ресурсів та зайнятості населення Львівської обласної державної адміністрації С.В. Кравченка, який обґрунтував тезу про те, що система управління охороною праці за галузевим принципом практично знищена. Проблемними є питання створення служб охорони праці в органах місцевого самоврядування – відповідно

до статті 35 Закону «Про охорону праці» без додаткових роз'яснень було прирівняно у повноваженнях, наприклад, гірську селищну раду і місто Львів з мільйонним населенням. У зв'язку з цим і в селищній раді, і в місті Львів функції з охорони праці виконує одна людина – і то в порядку сумісництва. За таких умов говорити про якість роботи дуже важко. Проблемою залишається створення служб охорони праці в бюджетних установах. Існують питання співпраці служб з Держгірпромнаглядом (нині цим органом є Держпраця – Н. Д.) – спільні наради не проводяться, забута практика запрошення на колегії цього органу представника адміністрації, її служби охорони праці. Наявні також проблеми з фінансуванням охорони праці на місцях [423]. Аналогічні проблеми, вважаємо, існують і в інших регіонах України.

У зв'язку з започаткуванням проведення нині реформи місцевого самоврядування відповідно до вимог Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [424], в якій визначено не лише проблеми, що потребують ефективного та швидкого розв'язання, наприклад, те, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства, а функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації та захисту її прав, але й передбачено шляхи та способи розв'язання цих проблем, – такі, як: розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади тощо, на наш погляд є підстави говорити про ймовірне поліпшення функціонування управління охороною праці місцевим самоврядуванням.

Для цього, вважаємо, слід чітко унормувати механізм реалізації місцевим самоврядуванням функцій щодо управління охороною праці, що, у свою чергу, передбачає, насамперед чіткої відповіді на питання щодо доцільності на сьогодні створення служб охорони праці в усіх без винятку територіальних громадах. При цьому, можливо, питання про порядок функціонування зазначених служб, їх кількісний склад та фінансування варто дозволити вирішувати самій територіальній громаді.

На нашу думку, вже на часі є внесення змін до Закону України «Про охорону праці», що стосуються ролі місцевого самоврядування у сфері управління охороною праці.

У зв'язку з цим пропонуємо:

– по-перше, вилучити статтю 35 «Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі охорони праці» з Розділу VI «Державне управління охороною праці» та додати в новий розділ (пропонуємо його назвати Розділ VI-А «Громадське управління охороною праці») статтю 37-5 під назвою «Повноваження місцевого самоврядування у галузі охорони праці»;

– по-друге, викласти статтю 37-5 у такій редакції:

«Стаття 37-5. Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі охорони праці.

Органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції:

затверджують заходи з охорони праці у складі програм соціально-економічного і культурного розвитку регіонів;

приймають рішення щодо створення комунальних аварійно-рятувальних служб для обслуговування відповідних територій та об'єктів комунальної власності та забезпечують їх діяльність у межах своєї компетенції;

здійснюють контроль за додержанням суб'єктами підприємницької діяльності нормативно-правових актів про охорону праці на території громади;

приймають рішення про накладення штрафів за порушення законодавства про працю та про охорону праці у порядку, встановленому законодавством.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад забезпечують належне утримання, ефективну і безпечну експлуатацію об'єктів, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад та додержання вимог щодо охорони праці працівників, зайнятих на цих об'єктах.

Для виконання функцій, зазначених у частині другій цієї статті, сільська, селищна, міська рада може створити у складі свого виконавчого органу відповідний підрозділ чи призначити спеціаліста з охорони праці або на договірних засадах залучити сторонніх осіб, які мають відповідну підготовку».

До інших суб'єктів громадського управління охороною праці в Україні ми також віднесли й громадські організації, об'єднання та інші інститути громадянського суспільства, що діють у сфері управління охороною праці. І найбільш дієвим серед цих суб'єктів, вважаємо, є Громадська рада при Держпраці.

Правовий статус Громадської ради при Держпраці визначається насамперед такими правовими актами, як Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (далі – Типове положення про громадську раду) [425] та Положення про Громадську раду при Державній службі з питань праці, схваленого на засіданні Громадської ради при Державній службі України з питань праці згідно з протоколом № 2 від 9 лютого 2015 р. [426].

Так, відповідно до вимог Типового положення про громадську раду, громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації є тимчасовим консультативно-



дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. На відміну від Типового положення про громадську раду, нормами Положення про Громадську раду при Держпраці встановлено, що ця рада є не тимчасовим, а постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами та врахування їх думки під час реалізації державної політики у сферах, підвідомчих Держпраці, в тому числі і в такій сфері, як охорона праці.

При цьому дослідження питань як щодо плану роботи Громадської ради при Держпраці, так і щодо порядку денного засідань цієї ради, а також прийняті рішення цієї ради, частоту її засідань, висвітлення її діяльності в засобах масової інформації, вважаємо, дозволяє зробити узагальнюючий висновок про достатньо дієву працю цього консультативно-дорадчого органу. Показовим прикладам зазначеного є, на наш погляд, розгляд 16 травня 2017 р. Громадською радою питання про ситуацію, що склалася у зв'язку із скасуванням Урядом окремих нормативно-правових актів з охорони праці (розпорядження КМУ від 10 березня 2017 р. № 166-р) [427]. За результатом розгляду цього питання Громадська рада при Держпраці прийняла рішення про звернення до Прем'єр-міністра України з пропозицією прийняти розпорядження щодо скасування, частково (у частині, визначеній Держпраці), наказів Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 23 липня 1996 р. № 125, від 8 грудня 2003 р., від 6 грудня 2004 р. № 270 і Державного комітету з промислової безпеки, охорони праці, та гірничого нагляду від 12 березня 2007 р. № 41, від 18 червня 2007 р. № 132, від 31 грудня 2008 р. № 308 (в іншій частині – дію згаданих наказів поновити).

Та для того, щоб визначити наявність (чи відсутність) ефективності діяльності Громадської ради при Держпраці потрібно мати більше фактажу та реального вирішених питань, тоді як наразі ця рада, вважаємо, знаходиться ще

в стадії свого становлення. До того ж, вважаємо за доречне закріпити нормативно основні повноваження Громадської ради при Держпраці в Законі України «Про охорону праці». З цією метою доцільно додати до запропонованого нами розділу VI-A «Громадське управління охороною праці» статтю 37-4 «Повноваження Громадської ради при Держпраці в галузі охорони праці», в якій визначити, що ця рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами та врахування їх думки під час реалізації державної політики у сферах, підвідомчих Держпраці, зокрема й у сфері управління охороною праці, та визначити перелік основних повноважень Громадської ради при Держпраці.

Підсумовуючи викладене вище, вважаємо, можна зробити такі висновки:

✦ на сьогодні є підстави для поділу всіх суб'єктів громадського управління охороною праці в Україні на дві частини: по-перше, – це професійні спілки як суб'єкти громадського управління охороною праці та, по-друге, – це суб'єкти, яких ми визначили такою узагальнюючою назвою, як «інші суб'єкти громадського управління охороною праці в Україні»;

✦ термін «інші суб'єкти громадського управління охороною праці в Україні» застосовано для позначення таких суб'єктів громадського управління охороною праці, як: 1) органи місцевого самоврядування; 2) громадські організації, об'єднання та інші інститути громадянського суспільства, що діють у сфері управління охороною праці (наприклад, громадські ради державних органів законодавчої, виконавчої та судової влади, у тому числі й Громадська рада при Держпраці, асоціації тощо);

✦ встановлено, що протягом більше ста десяти років саме на професійні спілки було покладено забезпечення виконання такої функції, як забезпечення охорони праці у процесі трудової діяльності, а саме: збереження життя

і здоров'я людей в процесі праці; відстоювання інтересів працівників щодо дотримання роботодавцем належних, здорових та безпечних умов праці; сприяння у розслідування нещасних випадків та надання компенсації у разі ушкодження здоров'я чи смерті працівника через нещасний випадок чи професійне захворювання;

✦ аналіз нормативно-правових актів дозволив виділити дві групи повноважень профспілок, що визначають комплекс їх прав та обов'язків при здійсненні ними громадського управління охороною праці в Україні: 1) загальні та 2) спеціальні повноваження.

До загальних повноважень профспілок у сфері управління охороною праці в Україні належать ті, що визначають загальний обсяг їх прав та обов'язків, у тому числі й щодо управління охороною праці. Ці повноваження визначають правообов'язок профспілок та їх об'єднань: захищати право громадян на працю; брати участь у розробці та здійсненні державної політики у галузі трудових відносин та охорони праці; здійснювати представництво та захист інтересів працівників тощо.

Спеціальні повноваження профспілок у сфері управління охороною праці в Україні конкретизують комплекс прав та обов'язків профспілок щодо здійснення ними безпосередньо громадського управління охороною праці в Україні і залежно від сфер впливу ці повноваження можна поділити на сім основних груп. Це повноваження профспілок: 1) щодо їх участі в опрацюванні та прийнятті нових, перегляді та скасуванні чинних нормативно-правових актів з охорони праці; 2) щодо здійснення ними громадського контролю за додержанням законодавства про працю та про охорону праці; 3) що стосуються їх права на проведення профспілками незалежної експертизи умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проектуються, будуються чи експлуатуються – на відповідність нормативно-правових актів з питань охорони праці; 4) що визначають право профспілок на участь у розробці роботодавцем комплексу заходів для

досягнення встановлених нормативів з охорони праці та повноваження, що стосуються підготовки профспілками разом з роботодавцем проектів двосторонніх зобов'язань до колдоговорів; 5) що закріплюють за професійними спілками право на участь у розслідуванні нещасних випадків, професійних захворювань і аварій; 6) що стосуються їх права вносити роботодавцям, державним органам управління і нагляду подання з питань охорони праці та одержувати від цих суб'єктів аргументовану відповідь; 7) щодо координації та методичного супроводу діяльності представників профспілок з питань охорони праці та підвищення їх рівня знань і практичних навичок;

✦ аналіз нормативно-правових актів та положень наукової доктрини дозволив визначити чотири групи повноважень органів місцевого самоврядування, що стосуються управління охороною праці. Зокрема, це повноваження щодо:

1) підготовки і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організація їх виконання; участь у розробленні цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, що затверджуються відповідно районними, обласними радами;

2) здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності, за належними, безпечними і здоровими умовами праці на цих підприємствах і об'єктах; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства;

3) здійснення контролю: за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності, у тому числі зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці; за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці; за наданням працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу в шкідливих умовах;

4) накладення штрафів за порушення законодавства про працю у порядку, встановленому законодавством;

✦ запропоновано внесення змін до Закону України «Про охорону праці», що стосуються ролі місцевого самоврядування у сфері управління охороною праці, згідно з якими доцільно:

1) вилучити статтю 35 «Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі охорони праці» з Розділу VI «Державне управління охороною праці» та додати в новий розділ (пропонуємо його назвати Розділ VI-A «Громадське управління охороною праці») статтю 37-5 під назвою «Повноваження місцевого самоврядування у галузі охорони праці»;

2) викласти статтю 37-5 у такій редакції:

«Стаття 37-5. Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі охорони праці.

Органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції:

затверджують заходи з охорони праці у складі програм соціально-економічного і культурного розвитку регіонів;

приймають рішення щодо створення комунальних аварійно-рятувальних служб для обслуговування відповідних територій та об'єктів комунальної власності та забезпечують їх діяльність у межах своєї компетенції;

здійснюють контроль за додержанням суб'єктами підприємницької діяльності нормативно-правових актів про охорону праці на території громади;

приймають рішення про накладення штрафів за порушення законодавства про працю та про охорону праці у порядку, встановленому законодавством.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад забезпечують належне утримання, ефективну і безпечну експлуатацію об'єктів, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад та додержання вимог щодо охорони праці працівників, зайнятих на цих об'єктах.

Для виконання функцій, зазначених у частині другій цієї статті, сільська, селищна, міська рада може створити у складі свого виконавчого органу відповідний підрозділ чи призначити спеціаліста з охорони праці або на договірних засадах залучити сторонніх осіб, які мають відповідну підготовку.»;

3) закріпити нормативно основні повноваження Громадської ради при Держпраці в Законі України «Про охорону праці» додавши до запропонованого нами розділу VI-A «Громадське управління охороною праці» статтю 37-4 «Повноваження Громадської ради при Держпраці в галузі охорони праці», в якій визначити, що ця рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами та врахування їх думки під час реалізації державної політики у сферах, підвідомчих Держпраці, зокрема й у сфері управління охороною праці, та надати перелік основних повноважень Громадської ради при Держпраці.

## **РОЗДІЛ 4**

### **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ**

#### **4.1. Сутність адміністративно-правових засобів забезпечення управління охороною праці**

Найпомітніша особливість розвитку і реформування українського адміністративного права, як відзначав В.Б. Авер'янов більш як десятиліття тому і що продовжує бути актуальним й нині, полягає у тому, що воно має бути спрямоване саме на утвердження пріоритету прав і свобод людини в усіх сферах її взаємодії з державою, її органами і посадовими особами – в цьому й полягає сенс демократизації цієї найважливішої галузі публічного права. На практиці сказане означає, що адміністративно-правовий режим відносин органів виконавчої влади і людини повинен виходити зі становища останньої як такого суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність, і ґрунтуватися на беззаперечному визнанні пріоритету прав людини, її законних інтересів, правомірності її вимог і очікувань від діяльності державних органів, їх посадових осіб [428, с. 36].

Видима річ, що відповідно до наведеного зазначені перетворення мають призводити й до змін різних сфер правового регулювання адміністративного права, у тому числі й такої його сфери, як управління охороною праці. При цьому висвітлення питань, пов'язаних з управлінням охороною праці в Україні потребує, на наш погляд, неодмінного визначення тих правових засобів, за допомогою яких можливо забезпечити реальну ефективність управління у зазначеній сфері.

Зазначимо, що термін «засіб»/«правовий засіб» (в однині чи множині) застосовується в національному законодавстві, наприклад, в статті 55 Конституції України, в статтях 14, 117 та ін. Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) [429], в статтях 200, 217 та ін. Господарського кодексу України

(далі – ГК України), в інших нормативно-правових актах. Неодноразово термін «засіб»/«правовий засіб» зустрічається і в працях юристів – як науковців, так і практиків [430, с. 7; 431, с. 17; 432, с. 23–24; 433, с. 41; 434, с. 42, 102, 225 та ін.], щоправда часто без його визначення.

Та попри поширене застосування терміну «засіб»/«правовий засіб» в нормативно-правових актах та в доктринальних джерелах, при визначенні сутності правових засобів загалом та адміністративно-правових засобів зокрема, у тому числі й адміністративно-правових засобів забезпечення управління охороною праці, виникають певні труднощі. Як відзначили М.І. Матузов та О.В. Малько, термін «засіб» (в юридичному, природно, сенсі) досить широко використовується як в міжнародно-правових документах, так і у внутрішньодержавному законодавстві, як на конституційному рівні, так і в поточних нормативних актах, проте має певну невизначеність – в один ряд з ним можна поставити й терміни «правові явища», «правові феномени», «правові чинники», «правові умови» і т.п. [435].

На наш погляд, це пов'язано з декількома основними обставинами.

Найперше, з тим, що саме юридичне поняття «засіб» є недостатньо вивченим у вітчизняній правовій науці – як в теорії права, так і на рівні галузевих наук. На зазначену обставину вже звертали увагу такі науковці, як О.О. Леонідова, В.О. Іванцов із якими, вважаємо, доречно цілковито погодитися.

Друга обставина, вважаємо, безпосередньо впливає з першої – малодослідженість поняття «засіб»/«правовий засіб» зумовлює відсутність в національній юридичній науці більш-менш усталеної позиції щодо визначення цього поняття, що, у свою чергу, ускладнює визначення і галузевого поняття «адміністративно-правовий засіб» і похідного від нього поняття «адміністративно-правові засоби забезпечення управління охороною праці в Україні».



Саме слово «засіб» є полісемічним. Насамперед воно означає прийом, якусь спеціальну дію, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб [436, с. 326]. Наприклад, як встановлено у статті 117 ЦК України, виконувати свої зобов'язання перед товариством, у тому числі ті, що пов'язані з майновою участю, а також робити вклади (оплачувати акції) у розмірі, в порядку та засобами, що передбачені установчим документом.

Разом з тим слово «засіб» має й інші визначення. Зокрема, Академічний тлумачний словник української мови дає три визначення цього слова: 1) це прийом, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб; 2) те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі; 3) гроші, матеріальні цінності, достатки [437]. Аналогічне значення слова «засіб» подається й в Новому тлумачному словнику української мови [438, с. 723]. Тобто, навіть на основі лінгвістичного аналізу можна зробити висновок про те, що засіб є не лише певною спеціальною дією, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось, але є й рушійною силою, каталізатором будь-якої дії.

Цікаві, на наш погляд, міркування щодо визначення терміну «засіб» висловила О. Ф. Мельничук. На думку цього науковця, поняття «засіб» юриспруденція запозичила у філософії, в якій «засіб» розуміють як сукупність предметів, ідей, явищ та способів дій, які є неодмінною умовою реалізації цілі [439, с. 23]. Тобто, умовою визнання засобом цієї сукупності предметів, ідей, явищ тощо є насамперед те, що всі вони мають послуговувати реалізації цілі, для якої й були використані.

Співзвучні міркування щодо визначення поняття «правові засоби» висловлюють й інші дослідники. Для прикладу, Л. В. Шевченко (з посиланням на точку зору В.І. Шинкарука, який вважає, що «засіб» – це сукупність предметів, ідей та явищ) приходить до висновку, що визначення поняття засобу, як «сукупності ідей» є досить актуальним, – оскільки вчинення будь-якої дії, чим по суті і є засіб, спрямованої на досягнення

конкретної мети, без ідеї є недостатньо підкріпленим, оскільки в основі будь-якої дії лежить мотивація, яка обґрунтовується детальним планом реалізації, тобто ідеєю. Також ідею можна розуміти як мету спеціальної дії, іншими словами – результат застосування засобів. При цьому поняття «сукупність ідей» можна трактувати по-різному: як початковий стимул до застосування засобів; як спосіб реалізації засобів; як кінцевий результат, до якого має привести застосування засобів. Отже, засіб – це сукупність ідей, що спрямовані на досягнення конкретної мети [440, с. 69–70].

При цьому самі правові засоби, як справедливо відзначив С.С. Алексєєв, не утворюють якихось особливих, принципово відмінних від традиційних, зафіксованих догмою права явищ правової дійсності. До правових засобів, продовжує далі зазначений автор, належить весь арсенал, весь спектр правових феноменів різних рівнів з тією лише особливістю, що вони виокремлюються та розглядаються не з позицій одних лише потреб юридичної практики й щодо цього у вигляді об'єктивованих фрагментів правової дійсності, а з позицій їхнього функціонального призначення, тих рис, які характеризують правові засоби як інструменти правового регулювання, рішення економічних і інших соціальних завдань. А питання правових засобів є не стільки питанням відокремлення в особливий підрозділ тих або інших фрагментів правової дійсності, скільки питанням особливого їх бачення в строго певному ракурсі – щодо їх функціонального призначення, щодо їх ролі як інструментів правового регулювання, засобів оптимального рішення соціальних завдань [441, с. 349].

Співзвучні цій точці зору є й висловлювання П.М. Рабінювича про те, що засоби правового регулювання є юридичними інструментами, що їх використовує держава (через свої органи), а також інші учасники суспільного життя – суб'єкти права для досягнення тих чи інших цілей [442]. З погляду О.В. Олійника, засоби, як правова категорія, є інструментами забезпечення будь-якої діяльності та мають загальнонауковий, міжгалузевий характер [443, с. 66].

Правові засоби, підкреслила Наталія Заяць, не створюють принципово відмінних від традиційних, зафіксованих у загальноприйнятому понятійному апараті явищ дійсності, що сформульовані переважно з точки зору потреб аналітичної юриспруденції. Це весь спектр правових феноменів різних рівнів, але які мають досить суттєву відмінність, а саме, вони виокремлюються та розглядаються не з позиції потреб юридичної практики, а з позиції їх функціонального призначення, при цьому надаються їх необхідні характеристики як інструментів для вирішення економічних та інших соціальних завдань. При цьому, як продовжує зазначений автор, питання щодо правових засобів є не стільки питанням виділення окремих фрагментів правової дійсності, скільки питанням їх особливого бачення через функціональне призначення як інструментів оптимального вирішення соціальних завдань. Таким чином, коли ми бачимо юридичні норми, господарські договори, засоби заохочення, санкції, то вони розглядаються як функціональні явища, інструменти реалізації сили, цінності права. Слід погодися і з тим, що певні правові форми становлять стійкі інституційні утворення та використовуються суб'єктами саме завдяки наявності соціальної сили, як і з тим, що саме ця соціальна сила і надає характеристику правовим засобам як правовим цінностям – адже правові засоби є не просто інструменти для вирішення тих чи інших соціальних завдань – їх соціально-політичний зміст полягає в тому, що вони є не лише соціальною необхідністю, об'єктивною закономірністю, але й є оптимальним, адекватним умовам цивілізації способом вирішення завдань, що стоять перед суспільством та виражають соціальну цінність права як регулятора суспільних відносин [444, с. 203–205].

Підтримують позицію щодо правових засобів як юридичних інструментів правового регулювання для вирішення економічних й інших соціальних завдань і вчені-адміністративісти. Зокрема, В.Т. Комзюк відзначає, що наведена С.С. Алексєєвим характеристика цілком стосується і поняття адміністративно-правових засобів. У цьому випадку це поняття

буде позначати всю систему адміністративно-правових норм, яка розглядається з позицій їх функціонального призначення для вирішення певного кола соціальних завдань, регулювання відповідних суспільних відносин. При цьому значення, цілеспрямованість, особливості змісту і порядок застосування адміністративно-правових засобів закріплені адміністративним законодавством України (законами та урядовими постановами), а свій розвиток та деталізацію вони отримують у відомчих нормативних актах і рішеннях місцевих органів влади й місцевого самоврядування [445].

З урахуванням зазначених вище точок зору, до категорії правових/адміністративно-правових засобів ми відносимо весь арсенал правових феноменів – інструментів правового регулювання, які мають бути застосовані для оптимального вирішення соціальних завдань.

При розгляді питання щодо поняття правових засобів слід також враховувати й іншу позицію. Так, на думку О.О. Леонідової, зазначена вище точка зору С.С. Алексєєва відображає лише частину істини. Ігнорування в інструментальному підході засобів-діянь і посилення лише на інституціональну сторону розуміння юридичних засобів не дозволяє повністю враховувати всі ті фактори, за допомогою яких можна досягти поставлених цілей. Адже результат неможливо отримати тільки за допомогою субстанціональних явищ, які автоматично не приводять до потрібного ефекту. Потрібні ще дії та зусилля, пов'язані з використанням наданих у законодавстві інструментів. Засоби-встановлення та засоби-діяння створюють разом необхідний і самодостатній для досягнення конкретної цілі інформаційно-енергетичний комплекс ресурсів [446].

Отже, вказаним вченим звернуто увагу на таку суттєву характеристику правових засобів, як діяльністну їх складову. Справді, важко сперечатися з тим, що будь-які засоби самі по собі автоматично не призводять до потрібного ефекту, а потребують дій та зусиль, пов'язаних з використанням відповідних законодавчих інструментів.

Спільні погляди на поняття «правові засоби» висловлюють й деякі інші науковці.

Зокрема, на думку А. Денисової, правові засоби – це правові явища, які відображені в інструментах (постановах) та діях (технологіях), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення особистих та публічних цілей. Вони своєю дією демонструють можливості права, його потенціал у врегулюванні суспільних відносин, в задоволенні різноманітних правомірних інтересів індивідуальних та колективних суб'єктів [447, с. 190]. О.Л. Соколенко виділяє серед загальних ознак адміністративно-правових засобів захисту прав громадян те, що за своєю природою вони втілюються не тільки у відповідній діяльності, але й в інших інструментах та заходах правового впливу [448, с. 95].

Та навіть за умови поставлення суспільно значимо мети правових засобів без наявності реального практичного результату від впровадження цих засобів взагалі втрачається сенс їх розробки. Зазначене підтверджується і аналізом вказаних вище наукових джерел. Отже, правовим засобам притаманна насамперед суспільно значима мета та конкретний результат (між якими існує тісній взаємозв'язок). При цьому саме категорія «правові заходи» має дати відповідь на питання – як, яким чином слід діяти для того, щоб якомога краще розв'язати суспільно значиму проблему, знайти найефективніше рішення для її вирішення та запропонувати реальний механізм впровадження цього рішення у життя.

Розглядаючи питання про засоби, способи та типи правового регулювання, О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко приходять до висновку про те, що правові засоби – це певні юридичні категорії та діяння суб'єктів з їх застосування з метою досягнення конкретного результату. До того ж, ці науковці, порівнюючи різні точки зору щодо визначення поняття «правові засоби», навели досить важливе, вважаємо, визначення правових засобів, яке подано у політології – а саме те, що в цій науці під засобами розуміють не лише політичні

норми, цінності, декларації, а й певні дії (мітинги, пікети, вибори, референдуми), які впливають на досягнення поставлених цілей. Таким чином, вочевидь, і правові засоби у юриспруденції є не лише певними категоріями, інструментами правового регулювання для вирішення соціальних завдань, але є й певними діями, діяннями суб'єктів, які здійснюють ці дії з метою вирішення важливих соціальних питань та досягнення ефективних результатів при цьому. З урахуванням зазначеного, вказані науковці виділяють і своєрідність правових засобів, яка полягає у тому, що правові засоби: мають певну соціальну цінність, оскільки забезпечують досягнення поставлених цілей; відображають інформаційні якості права; поєднуючись між собою, створюють умови для дії права; викликають певні юридичні наслідки; забезпечуються примусовою силою держави [449].

Ця своєрідність правових засобів або, на наш погляд, їх характерні ознаки/риси дозволяє відокремити правові засоби від інших, часто достатньо схожих з ними, категорій (насамперед способів). У зв'язку з чим ці питання також ставали предметом дослідження науковців.

Так, А.В. Малько до числа ознак правових засобів відносить п'ять загальних ознак. Зокрема, це те, що правові засоби: виражають всі узагальнюючі юридичні способи забезпечення інтересів суб'єктів права, досягнення поставлених цілей (у цьому проявляється як їх соціальна цінність, так і соціальна цінність права в цілому); відображають інформаційно-енергетичні якості та ресурси права, що надає їм особливу юридичну силу, спрямовану на подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення інтересів учасників правовідносин; поєднуючись певним чином, виступають основними діючими частинами (елементами) дії права, механізму правового регулювання, правових режимів (тобто функціональної сторони права); спричиняють юридичні наслідки, конкретні результати, того або іншого ступеня ефективності або дефектності правового регулювання; забезпечуються державою [450].

О. Ул'яновська, аналізуючи адміністративно-правові засоби реалізації конституційного права на судовий захист, дійшла висновку, що систему цих засобів можна розглядати як в широкому, так і в вузькому розумінні. Так, у широкому розумінні такими адміністративно-правовими засобами є: засоби нормативно-правового забезпечення реалізації конституційного права на судовий захист; засоби контролю за дотриманням всіма суб'єктами, що беруть участь у реалізації конституційного права на судовий захист, положень нормативно-правових актів у вказаній сфері реалізації; засоби контролю за дотриманням суб'єктами, діяльність яких направлена на реалізацію конституційного права на судовий захист, встановлених державою правил їх реалізації. У вузькому ж розумінні до цих засобів входять: засоби зовнішньо-організаційної діяльності щодо реалізації конституційного права на судовий захист; засоби внутрішньо-організаційної діяльності у сфері судоустрою; відповідальність як засіб забезпечення конституційного права на судовий захист [451].

С.С. Калинюк у ході дослідження питань щодо правових засобів впливу місцевих органів виконавчої влади на економіку регіону, визначив перелік загальних ознак правових засобів. До таких ознак цей науковець відніс насамперед те, що правові засоби відображають юридичні способи забезпечення інтересів суб'єктів права, досягнення поставлених цілей. Також правові засоби виступають інформаторами права у суспільстві, що додає їм особливу юридичну силу, направлену на подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення інтересів учасників правовідносин; виступають основними працюючими частинами (елементами) дії права, механізму правового регулювання, правових режимів (тобто функціональної сторони права); приводять до юридичних наслідків, конкретних результатів, того або іншого ступеня ефективності або дефектності правового регулювання; забезпечуються державою [452, с. 120].

Р.В. Мазурик, відзначаючи те, що у розвинутих правових системах, за досить високого ступеня інституціоналізації правових явищ, той чи інший правовий засіб, причому це може бути той самий правовий засіб, постає в різному

вигляді залежно від рівня, на якому розглядається юридичний інструментарій, виділяє такі ознаки, що притаманні правовим засобам: 1) вони виражають собою юридичні способи забезпечення інтересів суб'єктів права; 2) сполучаючись певним чином, є основними «робочими частинами» дії права, правового регулювання, правових режимів; 3) мають юридичну чинність і підтримуються державою [453, с. 118–119].

На основі аналізу доктрини, вважаємо, можна зробити висновок про те, що до своєрідності правових засобів, або ж до їх характерних ознак можна віднести такі: правові засоби, по-перше, завжди є соціально-цінними, вони виражають весь арсенал правових феноменів різних рівнів – інструментів правового регулювання, які мають бути застосовані для оптимального досягнення поставлених цілей; по-друге, правові засоби відображають інформаційні якості та ресурси права; по-третє, поєднуючись між собою, правові засоби створюють умови для дії права; по-четверте, правові засоби спричиняють юридичні наслідки, результати, які, у свою чергу, свідчать не лише про ефективність правового регулювання, але й демонструють його дефектність; по-п'яте, правові засоби завжди є реакцією на конкретні перешкоди; по-шосте, правові засоби забезпечуються державою.

При цьому можна й надалі наводити різні наукові тлумачення поняття «правові засоби», проте, на наш погляд, попри чисельність та різноманітність поглядів щодо визначення цього поняття, вбачається, що на сьогодні вибудувалося декілька основних позицій стосовно визначення поняття «правові засоби».

По-перше, «правові засоби» визначаються, на нашу думку, інструментами правового регулювання, засобами оптимального вирішення соціальних завдань, до яких належить весь арсенал правових феноменів різних. По-друге, правові засоби характеризуються як юридично значимі діяння суб'єктів щодо їх застосування з метою досягнення конкретного соціального-значимого результату. А, по-третє, вважаємо, слід погодитися з точкою зору тих науковців, що



визнають доцільність об'єднання зазначених двох концепцій в одну, згідно якої до правових засобів належать і правові явища, які виражаються в інструментах (установленнях) і юридично значимих діяннях, за допомогою яких й задовольняються інтереси суб'єктів права. І саме ця остання позиція є, на наш погляд, найбільш відповідною для цього дослідження та у зв'язку з цим і обрана нами за основу при визначенні сутності адміністративно-правових засобів забезпечення управління охороною праці в Україні.

Отже, визначальним для правових засобів є поєднання в цій категорії двох засадничих елементів – по-перше, мети застосування цих засобів та, по-друге, результату їх застосування. Доречним також, вважаємо, наголосити на тому, що найчастіше при розгляді категорії «правовий засіб» ми ведемо мову не про наявний, а лише про запланований результат застосування цих засобів, бо найвірогідніше ми застосовуємо правові засоби саме тоді, коли є нагальна потреба вирішити реальну соціально значиму проблему. Для вирішення цієї проблеми й потрібно розробити відповідний правовий механізм та застосувати належні правові засоби.

Щодо цього дослідження уявляється за доцільне більше зосередитися на правових засобах як на юридичній категорії та діях суб'єктів їх застосування з метою досягнення конкретного соціального-значимого результату у сфері управління охороною праці.

Похідним від поняття «правові заходи» (в контексті адміністративного права – «адміністративно-правові засоби») є поняття «адміністративно-правові засоби забезпечення управління охороною праці в Україні».

Цьому поняттю притаманні всі перелічені вище ознаки правових засобів. Ці засоби: 1) є соціально-цінними і виражають собою весь арсенал інструментів правового регулювання, які мають бути застосовані для оптимального досягнення такої цілі, як ефективність управління охороною праці; 2) відображають інформаційні якості та ресурси права, що надає цим засобам особливу юридичну силу, спрямовану

на подолання перешкод, що стоять на заваді інтересам учасників правовідносин у сфері управління охороною праці; 3) поєднуючись між собою створюють умови для дії права; 4) спричиняють юридичні наслідки, результати яких свідчать як про ефективність правового регулювання у сфері управління охороною праці, так і про дефектність цього регулювання; 5) завжди є реакцією на конкретні перешкоди, пов'язані зі сферою управління охороною праці; 6) забезпечуються державою – найтипніше за допомогою примусової сили держави (наприклад, анулювання ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення тощо).

При цьому поняття «адміністративно-правові засоби забезпечення управління охороною праці в Україні» має й свої специфічні риси.

По-перше, однією з головних, вважаємо, є сфера впливу цих засобів – вони застосовуються лише в межах дії адміністративно-правових відносин у сфері управління охороною праці та спрямовані на такий специфічний об'єкт, яким є охорона праці як категорія адміністративного права. Зокрема, І.О. Ієрусалімова, І.О. Ієрусалимов, П.М. Павлик, Ж.В. Удовенко, досліджуючи питання адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина, відзначили, що механізм цього забезпечення становить систему засобів, які є елементами впливу лише галузі адміністративного права на суспільні відносини та встановлені її нормами гарантії реалізації цих прав [454, с. 193].

По-друге, суб'єктний склад в цих засобах також має свою специфіку, яка полягає в тому, що суб'єктами, а часто й ініціаторами застосування адміністративно-правових засобів забезпечення управління охороною праці в Україні є суб'єкти державного управління (публічного адміністрування) та громадського управління охороною праці. Як слушно відзначив В.В. Галунько, одним з невід'ємних учасників адміністративно-правових відносин завжди виступає суб'єкт публічної адміністрації [455, с. 87].

Насамперед цими суб'єктами є колективні суб'єкти – органи державної влади та місцевого самоврядування в особі їх посадових осіб. При цьому сьогодні, вважаємо, свій, так би мовити «ренесанс», в суспільстві переживають саме громадські організації. Отже, вкрай актуальним, на наш погляд, є поширення ролі та значення в адміністративному праві саме суб'єктів громадського управління та надання цим суб'єктам відповідних адміністративних повноважень, зокрема й повноважень щодо сфери охорони праці (для прикладу, повноваження Громадської ради при Державній службі України з питань).

По-третє, специфічною ознакою адміністративно-правових засобів забезпечення управління охороною праці в Україні, вважаємо, є й тяжіння до певної групи заходів – а саме до заходів, пов'язаних з контрольною-наглядовою діяльністю та різновидами адміністративного примусу (заходами адміністративного запобігання, заходами адміністративного припинення та заходами адміністративної відповідальності). Питома вага застосування саме цих заходів, вважаємо, сьогодні є домінуючою.

Слід також, вважаємо, погодитися з точкою зору Т.В. Корнаухової про те, що нині ряд вчених-адміністративістів розглядають методи управління як правові засоби (що виражаються в певних способах і прийомах), які використовуються органами публічного управління (їх посадовими особами) для досягнення цілей, рішення завдань і здійснення функцій державної управлінської діяльності (наприклад, Ю.М. Старилов зазначає, що в системі державного управління методи є найважливішим правовим засобом [456, с. 434]). І враховуючи, що лексичне значення слів «засоби» і «метод» досить схоже, у зв'язку з чим вищевикладений підхід цілком виправданий. При цьому висловлюється обґрунтована думка, що адміністративно-правові засоби варто розглядати як ключовий компонент у структурі адміністративно-правових методів, тому що саме адміністративно-правові засоби дозволяють здійснювати реалізацію переконання й примуса та формують правовий механізм їх позитивного впливу [457].

Зазначене впливає й на четверту особливість адміністративно-правових засобів забезпечення управління охороною праці в Україні, суть якої полягає в тому, що розгляд цих засобів здійснюється через призму методів управління як засадничого підґрунтя методів управління охороною праці в Україні.

Слід також додати, що в терміні «адміністративно-правові засоби забезпечення управління охороною праці в Україні» значне смислове навантаження належить й слову «забезпечення». При цьому зазначимо, що поняття «забезпечення» досить широко розповсюджено в законодавстві (застосовується, зокрема, в статтях 3,16,17,18,44,46,92 та ін. Конституції України, в статтях 2, 5-1, 13, 21, 24 та ін. КЗпП України, в статтях 1,18-1, 26,27,28,30 та ін. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») та в науковій літературі. Справді, як відзначив Р.В. Ігонін, поняття «адміністративно-правового забезпечення» є надзвичайно важливою категорією для адміністративно-правової науки. Разом з тим, попри поширене використання цього поняття в наукових працях присвячених адміністративно-правовій проблематиці, юридична наука ще не виробила загальноприйнятих підходів до розуміння його змісту [458, с. 36].

Так, загалом слово «забезпечення» визначається як: 1) задоволення когось, чогось у якихось потребах, створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантування чогось: забезпечення промисловості енергоносіями, забезпечення міцного миру; 2) матеріальні засоби до існування: матеріальне забезпечення, пенсійне забезпечення, соціальне забезпечення [459]. І саме окреслений підхід став основою більшості юридичних визначень правового забезпечення серед вітчизняної наукової практики. Зокрема, М.В. Пучкова виділяє такі складові забезпечення, як: сукупність гарантій реалізації й охорони прав громадян та діяльність органів державної влади зі створення умов, необхідних для реалізації громадянами своїх прав. Це визначення включає в себе статичний аспект (у вигляді регламентації гарантій державою), а також динамічний (у вигляді діяльності органів державної влади) [460, с. 87].

А.Л. Борко запропонував визначити адміністративно-правове забезпечення функціонування судової системи України як цілеспрямоване здійснення уповноваженими суб'єктами з метою забезпечення нормального функціонування судової системи України, суспільних інтересів і реальності прав громадян за допомоги адміністративно-правових норм та актів індивідуальної дії впорядкування, закріплення, охорони і розвитку організаційно-управлінських та інших відносин у сфері організації та діяльності судової системи України [461, с. 75].

Отже, термін «адміністративно-правові засоби забезпечення управління охороною праці в Україні», вважаємо, означає правові явища, які виражаються в інструментах (установленнях) та адміністративно-правових діяннях суб'єктів управління охороною праці, спрямованих на ефективне та оптимальне забезпечення вирішення такої соціально значимої проблеми як управління у сфері охорони праці в Україні [462, с. 75–76].

Адміністративно-правові засоби забезпечення управління охороною праці в Україні образно можна визначити як певний «ланцюг», що пов'язує суб'єкт управління охороною праці в Україні з об'єктом цього управління – тобто сферою охорони праці. За допомогою цього «ланцюжка» й відбувається конкретна реалізація управління у сфері охорони праці відповідно до поставленої мети та завдань.

При визначенні конкретних адміністративно-правових засобів забезпечення управління охороною праці в Україні, вважаємо, слід виходити і з того, що, як справедливо відзначила Т.І. Тарахонич, в юридичній літературі відсутня єдність у поглядах на класифікацію правових засобів, – хоча й існують деякі найбільш поширені підходи. Зокрема, залежно від рівня завдань, які виконуються в правовому регулюванні, розрізняють: загальні та спеціальні правові засоби (загальні правові засоби визначають основні цілі та певне коло завдань у правовому регулюванні, а спеціальні правові засоби вирішують конкретне коло завдань у правовому регулюванні); залежно від сфери правового регулювання розрізняють правові засоби, що регулюють публічно-

правові та приватноправові відносини; по формі виразу розрізняють правові засоби, які закріплені в нормативно-правових актах, нормативних договорах, юридичних прецедентах, юридичних звичаях; за галузевою приналежністю виокремлюють конституційні, адміністративні, кримінальні тощо; за характером – матеріальні та процесуальні; за інформаційно-психологічною спрямованістю – стимулюючі (заохочення, пільги, дозволи), обмежуючі (покарання, заборони, обов'язки) [463, с. 38].

На основі проведеного вище аналізу правових/ адміністративно-правових засобів, вважаємо, можна зробити такі узагальнення:

✦ попри поширене застосування терміну «засіб»/«правовий засіб» в нормативно-правових актах та в доктринальних джерелах, при визначенні сутності правових засобів загалом та адміністративно-правових засобів зокрема, у тому числі й адміністративно-правових засобів забезпечення управління охороною праці, виникають певні труднощі. Ці труднощі пов'язані, по-перше, з тим, що саме юридичне поняття «засіб» є недостатньо вивченим у вітчизняній правовій науці – як в теорії права, так і на рівні галузевих наук, та, по-друге, малодослідженість поняття «засіб»/«правовий засіб» зумовлює відсутність в національній юридичній науці більш-менш усталеної позиції щодо визначення цього поняття, що, у свою чергу, ускладнює визначення і галузевого поняття «адміністративно-правовий засіб» і похідного від нього поняття «адміністративно-правові засоби забезпечення управління охороною праці в Україні»;

✦ обрання конкретних правових засобів продиктовано насамперед метою дослідження та безпосередніми дослідницькими завданнями;

✦ термін «адміністративно-правові засоби забезпечення управління охороною праці в Україні» означає правові явища, які виражаються в інструментах (установленнях) та адміністративно-правових діях суб'єктів управління охороною праці, спрямованих на ефективне та оптимальне забезпечення вирішення такої соціально значимої проблеми, як управління у сфері охорони праці в Україні;

✦ поняттю «адміністративно-правові засоби забезпечення управління охороною праці в Україні» притаманні всі ознаки правових засобів. Ці засоби: 1) є соціально-цінними і виражають собою весь арсенал інструментів правового регулювання, які мають бути застосовані для оптимального досягнення такої цілі, як ефективність управління охороною праці; 2) відображають інформаційні якості та ресурси права, що надає цим засобам особливу юридичну силу, спрямовану на подолання перешкод, що стоять на заваді інтересам учасників правовідносин у сфері управління охороною праці; 3) поєднуючись між собою, створюють умови для дії права; 4) спричиняють юридичні наслідки, результати яких свідчать як про ефективність правового регулювання у сфері управління охороною праці, так і про дефектність цього регулювання; 5) завжди є реакцією на конкретні перешкоди, пов'язані зі сферою управління охороною праці; 6) забезпечуються державою – найтипніше за допомогою примусової сили держави;

✦ поняття «адміністративно-правові засоби забезпечення управління охороною праці в Україні» має свої специфічні риси: 1) однією з головних є сфера впливу цих засобів – вони застосовуються лише в межах дії адміністративно-правових відносин у сфері управління охороною праці та спрямовані на такий специфічний об'єкт, яким є охорона праці як категорія адміністративного права; 2) суб'єктний склад в цих засобах також має свою специфіку, яка полягає в тому, що суб'єктами, а часто й ініціаторами застосування адміністративно-правових засобів забезпечення управління охороною праці в Україні є суб'єкти державного управління (публічного адміністрування) та громадського управління охороною праці; 3) специфічною ознакою адміністративно-правових засобів забезпечення управління охороною праці в Україні є й тяжіння до певної групи заходів – тих заходів, що пов'язаних з контрольно-наглядовою діяльністю та різновидами адміністративного примусу (заходами адміністративного запобігання, заходами адміністративного припинення та

заходами адміністративної відповідальності). Питома вага застосування саме цих заходів сьогодні є домінуючою; 4) адміністративно-правові засоби забезпечення управління охороною праці в Україні є ключовим компонентом у структурі адміністративно-правових методів, відповідно, що і розгляд цих засобів здійснюємо через призму методів управління як засадничого підґрунтя методів управління охороною праці в Україні;

✦ враховуючи мету та завдання цього дослідження, найбільш слушним є віднесення до адміністративно-правових засобів забезпечення управління охороною праці в Україні таких засобів, як: 1) дозвільна система – ефективний превентивний засіб забезпечення управління охороною праці в Україні; 2) контрольно-наглядова діяльність – контрольно-наглядовий засіб забезпечення управління охороною праці в Україні; 3) юридична відповідальність як примусовий засіб забезпечення управління охороною праці в Україні.

#### **4.2. Дозвільна система як засіб забезпечення управління охороною праці**

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



Та у певних випадках, наприклад, коли мова йде про виконання робіт підвищеної небезпеки або про експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки чи застосування у виробництві шкідливих речовин та ін. – тобто діяльності, пов'язаної з наявністю джерела підвищеної небезпеки чи інших подібних загрозливих факторів, законодавець передбачив і певний додатковий захисний механізм, спрямований на попередження та захист прав як самих працівників, що працюють у цій сфері, так і інших (третіх) осіб, що можуть постраждати від негативних наслідків такої небезпечної діяльності. Зазначеним механізмом, вважаємо, є встановлення в Україні дозвільної системи у сфері охорони праці – своєрідного і, на наш погляд, достатньо дієвого засобу забезпечення управління охороною праці на належному рівні.

Вказаний засіб врегульовує питання щодо реалізації наявного у суб'єкта господарювання права на зайняття діяльністю, пов'язаною з підвищеним ризиком для життя і здоров'я людей (як працівників, так і інших (третіх) осіб, які також можуть підпасти під негативний вплив цієї діяльності), а також і діяльністю, що може бути загрозою й охороні довкілля.

Для прикладу, через пожежу нафтобази, що розпочалася 8 червня 2015 р. і була ліквідована тільки 17 червня 2015 р. в смт Глеваха Васильківського району Київської області, загинули п'ятеро і постраждали 15 осіб. Причинами цієї пожежі стали низка порушень з експлуатації та обслуговування нафтобази, факти недотримання чинного законодавства у сфері охорони праці (невідповідність вимогам безпеки технологічного процесу змішування нафтопродуктів; відсутність технологічного регламенту на процес змішування палива в резервуарі; участь у виробничому (технологічному) процесі осіб, які не мають професійної підготовки, у тому числі з охорони праці відповідно до характеру виконуваних

робіт тощо) [464]. І хоча за повідомленням Держслужби з надзвичайних ситуацій пожежа на нафтобазі на рівень забруднення повітря не вплинула, проте медики рекомендували людям, що проживають у населених пунктах біля Василькова, утриматися від прогулянок, не їсти овочі та фрукти з місцевих городів, відмовитися від відкритого одягу, частіше приймати душ, заборонити дітям гратися з піском, вживати більше рідини тощо [465].

Встановлення додаткових вимог з охорони праці здійснюється з урахуванням норм ЦК України – насамперед тих, що стосуються джерел підвищеної небезпеки. Так, у частині 1 статті 1187 цього кодексу законодавець визначив, що джерелом підвищеної небезпеки є діяльність, пов'язана з використанням, зберіганням або утриманням транспортних засобів, механізмів та обладнання, використанням, зберіганням хімічних, радіоактивних, вибухо- і вогненебезпечних та інших речовин, утриманням диких звірів, службових собак та собак бійцівських порід тощо, що створює підвищену небезпеку для особи, яка цю діяльність здійснює, та інших осіб, а в частині 5 цієї ж статті встановив, що особа, яка здійснює діяльність, що є джерелом підвищеної небезпеки, відповідає за завдану шкоду, якщо вона не доведе, що шкоди було завдано внаслідок непереборної сили або умислу потерпілого.

При розгляді питань щодо дозвільної системи як засобу забезпечення управління охороною праці в Україні насамперед доцільно визначитися з тим, що являє собою загалом, на наш погляд, поняття «дозвільна система». Зазначене поняття широко використовується як в науковій, навчальній літературі, так і в законодавстві – передусім в постанові Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему» [466], в Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. [467], в розпорядженні Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 615-р

«Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» [468] тощо.

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

Так, у Положенні про дозвільну систему, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. зазначено, що дозвільна система – це особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян. Натомість у вищезгаданому Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» термін «дозвільна система у сфері господарської діяльності» визначено як сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, анулюванням документів дозвільного характеру.

І якщо в зазначеному законі поняття «дозвільна система» визначена як сукупність правовідносин щодо видачі, переоформлення або анулювання відповідними органами/особами документів дозвільного характеру будь-якому суб'єкту господарювання, то у названому вище Положенні про дозвільну систему мова вже йде про особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання тощо окремих, чітко визначених у цьому положенні об'єктів дозвільної системи. Зокрема, у пункті 2 цього положення визначено, що до предметів, матеріалів і речовин, підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, належать: вогнепальна зброя (нарізна воєнних зразків, несучасна стрілецька, спортивна, навчальна, охолощена, мисливська нарізна і гладкоствольна),

бойові припаси до неї, холодна зброя, (арбалети, мисливські ножі тощо), пневматична зброя калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду, пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначені патрони, вибухові матеріали і речовини, сильнодіючі отруйні речовини I–II класу безпечності, збудники інфекційних захворювань I–II групи патогенності і токсини, сховища, склади і бази, де вони зберігаються, стрілецькі тири і стрільбища, мисливсько-спортивні стенди, а також підприємства і майстерні по виготовленню і ремонту вогнепальної та холодної зброї, піротехнічні майстерні, пункти вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування, магазини, в яких здійснюється продаж зброї та бойових припасів до неї, організації, що займаються збутом сильнодіючих отруйних речовин, і лабораторії, що проводять аналізи цих засобів і речовин, працюють із збудниками інфекційних захворювань I–II групи патогенності і токсинами).

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

Зазначений висновок підтверджує й аналіз наукових та навчальних джерел.

Так, Т.М. Пахомова відзначає, що поняття «дозвільної системи» в науці адміністративного права сформувалось ще

в радянській період і було визначено як сукупність правил, що регламентують порядок виробництва та отримання, використання, збуту, перевезення деяких предметів, або як специфічний комплекс суспільних відносин, які виникають в процесі реалізації встановленого порядку виготовлення, отримання, перевезення, зберігання, використання та знищення різних чітко визначених предметів та речовин, які мають екстраординарні якості. До числа таких предметів та речовин відносили (й нині продовжують відносити – Н. Д.) зброю, боєприпаси, отрути, вибухові речовини і ін. Проте, слід погодитися з вказаним автором, що таке розуміння дозвільної системи повністю себе не виправдовує, бо не відповідає умовам існуючої правової реальності та не відображає того факту, що дозвільна діяльність – це діяльність суб'єктів публічної адміністрації [469, с. 218].

Ф.Д. Фіночко визначає, що дозвільна система – це регламентований правом порядок виготовлення, придбання, обліку й використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави й безпеки громадян, та додає, що дозвільну систему можна розглядати в двох аспектах – широкому й вузькому. У широкому розумінні йдеться про особливий порядок вчинення різними суб'єктами дій, на які потрібно одержати спеціальний дозвіл (правом давати дозволи на здійснення певних дій користуються різні органи державного управління), а у вузькому розумінні дозвільна система поширюється тільки на об'єкти, що перераховані в Положенні про дозвільну систему [470, с. 504–505].

За формулюванням О. В. Харитонова, дозвільна система складається з певної сукупності елементів (основних та додаткових), які дозволяють визначити її (у широкому розумінні) як сукупність правовідносин, що виникають з метою забезпечення суспільної безпеки між органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування,

уповноваженими видавати дозволи з однієї сторони (дозволи-тель), а також фізичними або юридичними особами з іншої (заявник), щодо можливості здійснення останніми дій, спрямованих на придбання в особливому порядку певних прав або повноважень заявником, з приводу користування такими речовинами, матеріалами, предметами, або зайняття видами діяльності, які можуть бути небезпечні для життя і здоров'я людини, загрожувати державним інтересам, з наступним здійсненням контролю і нагляду з боку дозволителя за дотриманням встановлених правил, а так само притягненням винних (при наявності підстав) до встановленої законом відповідальності. Дозвільна система у вузькому розумінні містить у собі всі перераховані вище елементи, однак дія її поширюється тільки на обмежене коло речей, речовин і предметів матеріального світу, які уявляють потенційну небезпеку [471, с. 17].

На основі аналізу формування поняття «дозвільна система» у законодавстві України Д.С. Чуріков дійшов висновку про те, що операції зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими матеріалами і речовинами, сильнодіючими отруйними речовинами, як і дозвільна діяльність у сфері використання ядерної енергії та дозвільна діяльність у сфері господарської діяльності є лише частинами дозвільної системи, а сама ж дозвільна система є складним поняттям, яке можна розглядати у широкому та вузькому розумінні [472, с. 192].

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

як синонім терміну «система» – Н. Д.) відрізняється від широкого розуміння об'єктами небезпеки та суб'єктами, які її реалізують [473, с. 139].

У свою чергу, Я.Г. Воронін вважає, що позиції вчених-адміністративістів на поняття та правову природу дозвільної системи можливо систематизувати таким чином: 1) найчастіше дозвільну систему розглядають у широкому та вузькому розумінні. У широкому – як систему відносин щодо видачі органами державної влади дозвільних документів різного характеру, а у вузькому – як дозвільну систему у сфері поведіння зі зброєю, вибуховими речовинами та іншими об'єктами, безконтрольні володіння та використання якими можуть завдати шкоди громадському порядку, особистій безпеці громадян, можуть здійснюватися зі злочинною або іншою протиправною метою; 2) визначають як систему, що включає, поряд з відносинами щодо видачі дозвільних документів, інші дозвільні відносини (у сфері ліцензування, сертифікації, патентування тощо); 3) розглядають як сукупність певних правил; 4) аналізують як вид адміністративного процесу чи адміністративного провадження; 5) досліджують як систему правовідносин; 6) досліджують як напрям адміністративної діяльності, порядок певних дій (діяльності), процедур, а також форму соціального контролю. При цьому науковець зауважує, що зустрічаються випадки, коли автори, визначаючи поняття дозвільної системи, вдаються до симбіозу низки з викладених вище підходів [474, с. 79]. Проаналізувавши цю систематизацію, зауважимо, що деякі із вказаних визначень поняття «дозвільна система» підпадають під рамки широкого та вузького трактування цього поняття. Так, під широке розуміння підпадає видача будь-яких дозвільних документів, у тому числі й ліцензії, сертифікати, патенти тощо, а поняття дозвільної системи як сукупності певних правил може бути віднесено як до широкого, так і до вузького розуміння цієї системи. Загалом же, на наш погляд, основним критерієм при визначенні поняття дозвільної

системи (втім як і будь-якого іншого поняття в науці) – є поставлені перед дослідником мета та завдання, залежно від яких і буде здійснена та чи інша розвідка.

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

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

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

Що ж до широкого розуміння дозвільної системи, то під цим терміном розуміємо сукупність правовідносин між відповідними органами/особами (переважно суб'єктами публічної



адміністрації) та колективними/індивідуальними суб'єктами адміністративного права щодо видачі, переоформлення або анулювання відповідними органами/особами документів дозвільного характеру. Таким чином, у широкому розумінні дозвільною системою у сфері охорони праці є сукупність адміністративно-правових відносин між відповідними органами/особами у сфері охорони праці та колективними/індивідуальними суб'єктами адміністративного права щодо видачі, переоформлення або анулювання цими органами/особами документів дозвільного характеру. Відповідно, широке розуміння дозвільної системи співвідноситься з вузьким як ціле з часткою і саме це широке розуміння й взято нами за основу при розгляді питань, пов'язаних з розкриттям поняття дозвільної системи як засобу забезпечення управління охороною праці в Україні.

Крім того, враховуючи те, що поняття «дозвільна система» є складовим поняття «система», яке у свою чергу означає об'єктивно зумовлену й узгоджену в її складових частинах внутрішню організацію, яка складається зі структурних елементів і надає ознаки динамізму певним явищам, предметам, процесам, то цілком слушним є точка зору М. Дудар про те, що дозвільна система повинна складатися із взаємопов'язаних елементів, кожен з яких виступатиме її складовою частиною й обумовлюватиме ефективність дозвільних процедур у цілому [475, с. 108]. Доцільність виділення цих елементів не викликає сумніву – питання, вважаємо, лише щодо конкретизації цих елементів та визначення їх змісту.

Зокрема, Д.М. Бахрах, вважає, що таких елементів є чотири і виділяє такі головні елементи дозвільної системи: 1) наявність відносної заборони, яка може бути прямо або побічно закріпленою правовою нормою; 2) діяльність по видачі дозволів здійснюється суб'єктами державної влади щодо громадян, організацій, що функціонально та організаційно не підпорядковані цій владі. Зараз дозволи найчастіше називають ліцензіями, але досить широко використовуються й інші назви: право на управління (автомо-

білем, катером і т.д.), допуск (до державної таємниці, до певної роботи), дозвіл (на носіння зброї й т.д.), відвід (природних ресурсів), квота й т.д. Дозвіл, як правило, видається уповноваженим державним органом виконавчої влади в порядку, установленому правовими актами, а його видача є центральним елементом системи, тому вона й називається дозвільною; 3) триваючі відносини між владними та невладними суб'єктами, обов'язковим елементом яких є нагляд за дотриманням суб'єктами, що одержали дозволи, правил та умов при здійсненні відповідної діяльності; 4) застосування примусових заходів для припинення порушень правил, умов дозвільної діяльності та притягнення винних до юридичної відповідальності [476, с. 451–452].

Схожій позиції дотримуються і С.В. Ківалов та Л.Р. Біла, які також відзначають, що дозвільна система включає в себе чотири основних елементи: 1) наявність відносної заборони (займатися певною діяльністю можна тільки при наявності дозволу на це); 2) діяльність щодо видачі дозволу, здійснювана суб'єктами державного управління щодо громадян, організацій організаційно їм не підвладних (ліцензій, прав на управління транспортним засобом, допуск до державної таємниці та ін.); 3) нагляд за дотриманням правил і умов особами, що одержали дозвіл на певну діяльність; 4) застосування примусових заходів щодо припинення порушення правил, умов здійснення діяльності і притягнення винного до відповідальності [477, с. 36].

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

відносин можна виміряти, він знайшов своє відображення в обліково-статистичних документах; 4) подільність дозвільної системи на елементи та підсистеми (різні об'єкти і суб'єкти, різні адміністративно-правові режими, специфіка яких визначається видом діяльності, на здійснення якої потрібен дозвіл, та певним об'єктом) [478, с. 8–10].

Р.В. Гаврилюк, розглядаючи сутність дозвільної системи щодо допуску до керування транспортними засобами, визначив такі особливості, притаманні вказаній системі: 1) це особливий порядок діяльності, метою якого є забезпечення безпеки дорожнього руху, справедливого розподілу суспільних відносин та правопорядку загалом; 2) дозвільна система реалізується в рамках адміністративно-правових відносин між органами публічної адміністрації, їх посадовими особами та індивідуальними чи колективними суб'єктами, які бажають отримати відповідний дозвіл з урахуванням того, що ці відносини виникають без ініціативи суб'єктів публічної адміністрації; 3) сутністю цих відносин є отримання дозволу, тобто прийняття індивідуального уповноважуючого акта, який і легалізує діяння. Сам дозвіл може мати різне найменування: ліцензія, квота, патент, віза, пропуск, сертифікат тощо і в основі дозволу (відмови) можуть бути звичайні та дискреційні повноваження суб'єкта влади; 4) атрибутивною ознакою дозвільної системи є адміністративний нагляд за тим, як здійснюється дозвільне діяння. Дія дозволу може бути припиненою, а дозвільне правовідношення може бути закінчене у зв'язку з вчиненням особою протиправних дій, а також з інших підстав: погіршення стану здоров'я, набуття чинності нового нормативного акту тощо; 5) за порушення правил дозвільної системи до винних можуть бути застосовані різні заходи адміністративного примусу, в тому числі і такі, як постійне чи тимчасове припинення дії дозволу (позбавлення прав, певної категорії допуску до керування транспортним засобом, припинення чи призупинення ліцензії тощо) [479, с. 124–125].

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

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

Термін «відносна заборона», який застосували Д.М. Бахрах, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла щодо дозвільної системи, на наш погляд, є не дуже коректним. Погоджуємося з С.В. Лихачовим, що дозвільна система сама по собі взагалі не може «дозволяти» мати те чи інше право або ж позбавляти особу цього права (повністю чи частково). Ця система лише створює відповідний процесуальний формат для належної (адекватної, відповідної вимогам закону) його реалізації. Права людини і громадянина є цілком реальними і невідчужуваними, але для відповідної їх реалізації треба «розгорнути» (ініціювати і здійснити) передбачені законом процедури, пройти через усі передбачені законом стадії процесу. Правореалізація є процесуальною за своєю природою і важко уявити собі якісь складні правові відносини, які можна було б реалізувати без процесуального оформлення [480, с. 147].

Слід також враховувати й те, що незалежно від того, у вузькому чи у широкому розумінні використовується термін «дозвільна система» у сфері охорони праці, метою впровадження цієї системи насамперед є забезпечення безпеки людини (як самого найманого працівника, так і інших (третіх) осіб) від негативних наслідків ризикової а, можливо й непрофесійної, некомпетентної діяльності, яка може заподіяти значну шкоду як самому найманому працівникові, так і іншим особам, довіллю та й державі у цілому.

По-друге, до елементів дозвільної системи у сфері охорони праці входить і існування в рамках адміністративно-правових відносин особливого порядку надання (видачі, пере-

оформлення, видачі дублікатів, анулювання тощо) документів дозвільного характеру у сфері охорони праці (як синонімічні іноді в цьому дослідженні будемо використовувати й терміни «дозвіл», «дозвільні документи»).

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

По-третє, системним елементом, що характеризує дозвільну систему у сфері охорони праці є наявність у галузі охорони праці специфічних, характерних лише для цієї галузі суб'єктів (їх система та правовий статус розглянуто у розділі 3 цього дослідження – Н. Д.) та особливих видів/сфер та предметів діяльності, для яких потрібні дозвільні документи.

Так, специфіка видів/сфер та предметів діяльності у галузі охорони праці обумовила встановлення нормативними актами – насамперед Кодексом України про надра

27 липня 1994 р. [481]; законами України «Про охорону праці», «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р. [482], «Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення» 23 грудня 2004 р. [483], «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 р. [484] тощо, документів дозвільного характеру щодо:

1) видачі:

– гірничого відводу для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва і експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин;

– дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки (зазначимо, що в постанові Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1107 «Про затвердження Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки», на відміну від введеного у Закон України «Про охорону праці» терміну «устаткування» застосовано інший термін – «устаткування», який в цьому дослідженні будемо використовувати лише в назві зазначеної постанови – Н. Д.);

– дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації;

– дубліката дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки;

– дубліката дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації;

– ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення;

– свідоцтва на придбання і зберігання вибухових матеріалів промислового призначення;

2) переоформлення:

– гірничого відводу для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва і експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин;

– дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки;

– дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації;

– ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення;

3) реєстрації:

– великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів;

– декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з охорони праці;

4) перереєстрації великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів;

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

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

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

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

І лише як вид відповідальності за скоєний проступок чи злочин, як виняток, особа може бути позбавлена певних прав (на певний строк). Так, наприклад, згідно з нормами частини 4 статті 130 КУпАП, вживання водієм транспортного засобу після дорожньо-транспортної пригоди за його участю алкоголю, наркотиків, а також лікарських препаратів, виготовлених на їх основі (крім тих, що входять до офіційно затвердженого складу аптечки або призначені медичним працівником), або після того, як транспортний засіб був зупинений на вимогу поліцейського, до проведення уповноваженою особою медичного огляду з метою встановлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо вживання лікарських препаратів, що знижують його увагу та швидкість реакції, чи до прийняття рішення про звільнення від проведення такого огляду, – тягне за собою накладення штрафу на водіїв у розмірі однієї тисячі двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративний арешт на строк п'ятнадцять діб, з позбавленням права керування транспортними засобами на строк три роки. А, відповідно до норм частини 4 статті 157 КК України, втручання



службової особи з використанням службового становища у здійсненні виборчою комісією чи комісією з референдуму їх повноважень, установлених законом, вчинене шляхом незаконної вимоги чи вказівки з метою вплинути на рішення виборчої комісії чи комісії з референдуму, – карається позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від двох до трьох років.

Справді, зміст такого виду покарання, як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (за статтею 55 КК України) полягає в обмеженні право засудженого впродовж установленого у вирокі строку обирати на свій розсуд рід занять чи роботу. Його застосування призводить до обмеження права особи на працю, а відповідно й похідних прав і свобод людини – права на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що передбачає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48 Конституції України), права власності (стаття 41 Конституції України), права на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (стаття 49 Конституції України) тощо [485, с. 249].

У зв'язку з зазначеним, вважаємо, що з норми про: видачу дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; видачу дубліката дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; переоформлення дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації вже на часі вилучення слова «на право».

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

може бути припинена достроково (питання щодо контрольно-наглядової діяльності у галузі охорони праці в Україні розкрито в підрозділі 4.3 цього дослідження – Н. Д.).

По-п'яте, елементом, що визначає дозвільну систему у сфері охорони праці є й застосування примусових заходів для припинення порушень правил та умов дозвільної діяльності та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності (це питання детально висвітлено у підрозділі 4.4 цього дослідження – Н. Д.).

Саме такий перелік елементів, вважаємо, дозволяє розглядати дозвільну систему як вагомий захисний механізм, спрямований на попередження та захист прав як самих працівників, що працюють у цій сфері, так і інших (третіх) осіб, що можуть постраждати від негативних наслідків небезпечної, а іноді й непрофесійної діяльності.

Та слід зазначити, що, будучи засобом забезпечення управління охороною праці в Україні, дозвільну систему у сфері охорони праці можна розглядати не лише як вагомий захисний механізм, спрямований на попередження та захист прав фізичних та юридичних осіб від негативних наслідків небезпечної діяльності. З урахуванням того, що згідно з Законом України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. [486] адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону, дозвільну систему у сфері охорони праці можна розглядати й через призму надання адміністративних послуг – як засіб реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг щодо надання (перереєстрації, позбавлення) дозволів/документів дозвільного характеру у галузі охорони праці України на здійснення певних, визначених законодавством видів діяльності/робіт.

Правові засади реалізації цих прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб встановлено у Кодексі України про надра 27 липня 1994 р. [487]; у законах України «Про адміністративні послуги», «Про охорону праці», «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р., «Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення» 23 грудня 2004 р., «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 р., «Про перевезення небезпечних вантажів» від 6 квітня 2000 р. [488]; у постановах Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 59 «Про затвердження Положення про порядок надання гірничих відводів» [489] та «Про затвердження Порядку відомчої реєстрації та ведення обліку великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів» від 6 січня 2010 р. № 8 [490], 26 жовтня 2011 р. № 1107 «Про затвердження Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки» [491], Перелік вибухових матеріалів промислового призначення, допущених до постійного виробництва та застосування, затверджено наказом Міністерства соціальної політики України від 26 лютого 2016 р. № 188 [492] тощо.

Аналіз вказаних вище нормативно-правових актів, а також вимог Положення про Державну службу України з питань праці від 11 лютого 2015 р. № 96, постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізації системи центральних органів виконавчої влади», розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2015 р. № 1021-р «Питання Державної служби з питань праці» дозволяє стверджувати, що в галузі охорони праці на Держпраці та її територіальні підрозділи покладено повноваження щодо надання адміністративних послуг з видачі, перереєстрації, переоформлення, припинення дії дозволів/документів дозвільного характеру.

На основі аналізу норм вказаних вище нормативно-правових актів, вважаємо, що всі адміністративні послуги

дозвільного характеру у сфері охорони праці можна класифікувати за напрямками діяльності. За цим критерієм можна виділити послуги:

1) щодо видачі, анулювання та переоформлення дозволів. До них належать такі послуги, як: видача дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; видача дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; видача дубліката дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; видача дубліката дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; переоформлення дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; переоформлення дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; анулювання дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; анулювання дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації;

2) щодо видачі, переоформлення, анулювання ліцензій. Це: видача ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення; анулювання ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення; переоформлення ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення. Зокрема, станом на 16 серпня 2017 р. у Переліку суб'єктів господарювання, що мають ліцензію на провадження господарської діяльності з виробництва вибухових матеріалів промислового призначення визначено 30 осіб, яким було надано таку ліцензію (безстроково) [493];

3) щодо видачі, переоформлення відводу. Зокрема: видачі гірничого відводу для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва і експлуатації підзем-

них споруд та інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; переоформлення гірничого відводу для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва і експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин;

4) щодо обліку та реєстрації великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів. До них належать: реєстрація великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів; перереєстрація великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів; зняття з обліку великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів;

5) інші адміністративні послуги. Сьогодні це такі послуги, як: видача Держпраці свідоцтва на придбання і зберігання вибухових матеріалів промислового призначення; реєстрація декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з охорони праці.

Відповідно, що всі перелічені послуги є важливими елементами системи адміністративних послуг дозвільного характеру, що надає Держпраці у сфері охорони праці. Та найбільш детально вважаємо за доречне проаналізувати такі два види адміністративних послуг дозвільного характеру, як порядок надання гірничого відводу та порядок надання дозволу.

Так, нормами Кодексу України про надра передбачена обов'язковість надання для певних випадків іншого документу дозвільного характеру – гірничого відводу. Гірничим відводом є частина надр, надана користувачам для промислової розробки родовищ корисних копалин та цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Законодавцем заборонено користування надрами за межами гірничого відводу (частина 1 статті 17 цього кодексу) та встановлено, що гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва і експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, надаються центральним органом

виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці (тобто – Держпраці), крім передбачених цим кодексом винятків (частина 2 статті 17 цього кодексу).

Безпосередній же порядок надання гірничих відводів здійснюється згідно з вимогами Положенням про порядок надання гірничих відводів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 59. Встановлено, що гірничі відводи можуть надаватися підприємствам, установам, організаціям, іноземним юридичним особам, об'єднанням юридичних осіб, створеним в Україні чи за її межами, а також громадянам України, іноземцям та особам без громадянства лише за наявності у них спеціального дозволу на користування ділянкою надр, а також затвердженого в установленому порядку проекту розробки родовища корисних копалин або будівництва гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, не пов'язаної з видобуванням корисних копалин. Для новостворених підприємств гірничі відводи повинні оформлятися до початку будівництва гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, не пов'язаної з видобуванням корисних копалин, а надання додаткових гірничих відводів до існуючого гірничого відводу оформлюється як новий відвід.

Надра в межах гірничого відводу повинні використовуватися відповідно до цілей, для яких їх було надано. При цьому підприємство з видобування корисних копалин, яке передбачає використовувати відпрацьовані гірничі виробки або надра для будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, зобов'язане до початку таких робіт, незалежно від наявності у нього гірничого відводу на розробку родовища корисних копалин, одержати гірничий відвід відповідно до мети його використання. До того ж встановлена й заборона щодо передачі (повністю або частково) наданого гірничого відводу, а також заборона щодо надання гірничих відводів для поховання шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних

вод: у межах виключної (морської) економічної зони України надання гірничих відводів взагалі заборонено, а у разі дотримання спеціальних вимог і умов щодо їх знешкодження, утилізації чи розробки спеціальної технології поховання як виняток можливо одержати гірничій відвід.

Право надавати гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва і експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин має Держпраці, гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна, Київська та Севастопольська міські Ради народних депутатів.

Порядок надання гірничого відводу є частиною адміністративного процесу та, вважаємо, належить до такого виду адміністративних проваджень, як дозвільне провадження. Цьому провадженню притаманні всі характерні риси дозвільного провадження, зокрема: сукупність дій, що здійснюються адміністративним органом; обов'язкова послідовність вчинення таких дій; усі вчинені дії стосуються вирішення питання про забезпечення реалізації права осіб на виконання певних дій або зайняття певними видами діяльності; результатом такого провадження є отримання особою-заявником документа дозвільного характеру або відмови у видачі такого документа, у випадках, передбачених законодавством [494, с. 154], а безпосереднє надання гірничого відводу пов'язано, на наш погляд, з проходженням таких чотирьох стадій:

перша стадія – це стадія подання заявки на отримання гірничого відводу. При цьому, як справедливо відзначила О.В. Кузьменко, ініціатором виникнення індивідуальних правовідносин у сфері функціонування дозвільної системи завжди є заявник, який поряд з реалізацією певних прав добровільно бере на себе виконання додаткових обов'язків [495, с. 234–235]. У заявку входить: 1) подання заявником належним чином оформленої заяви, в якій зазначаються найменування підприємства чи відомості про громадянина, що

мають намір одержати гірничий відвід, місцезнаходження гірничого відводу та мета, для якої він одержується;  
2) подання проекту гірничого відводу у двох примірниках;  
3) інвестори, з якими укладено угоду про розподіл продукції, подають до заяви зазначену угоду;

друга стадія – це розгляд заяви відповідними органами/ посадовими особами та прийняття рішення щодо одержання гірничого відводу. Процедурно цю стадію доречно розділити на дві частини: по-перше, після погодження заявки на одержання гірничого відводу для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення або інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, місцевим органом державного гірничого нагляду, вона подається на розгляд Держпраці, яка приймає рішення про надання гірничого відводу; по-друге, – це прийняття рішення стосовно заявки на одержання гірничого відводу (має здійснюватися протягом не більше як 21 день). Прийняття цього рішення передбачає розгляд і перевірку: правильності і обґрунтованості меж гірничого відводу з урахуванням вимог чинного законодавства про надра; відповідності проекту гірничого відводу встановленим вимогам законодавства та наявності документів, які додаються до проекту; проекту гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, для яких надається гірничий відвід, в частині повноти і обґрунтованості проектних рішень щодо раціонального і комплексного використання надр, а також забезпечення безпеки людей, майна, будівель, споруд та навколишнього природного середовища. І підставою для відмови у наданні гірничого відводу буде: подання документів не в повному обсязі; невідповідність документів, поданих заявником, вимогам законодавства; виявлення у поданих документах недостовірних даних.

Третя стадія – це надання гірничого відводу, що оформлюється актом, а також надписом у верхньому правому куті копії топографічного плану. Акт складається у двох примірниках – один примірник акта і проекту гірничого відводу



зберігається в органі, що його надав, а інший видається підприємству чи громадянину, які подали заявку. У разі незгоди з рішенням передбачена й можливість його оскарження в установленому порядку.

Четверта стадія – це реєстрація наданого гірничого відводу (у книзі обліку гірничих відводів, наданих для використання ділянок надр). Крім того, надані гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення підлягають реєстрації в органах державного гірничого нагляду в книзі реєстрації гірничих відводів, які надані для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення, про що підприємству чи громадянину видається довідка.

Відзначимо, що надання гірничого відводу передбачає й виникнення у підприємств і громадян, яким було надано такий відвід, ряду обов'язків, а саме: використовувати надра відповідно до цілей, для яких надано гірничий відвід; забезпечувати повноту геологічного вивчення гірничотехнічних, гідрогеологічних та інших умов використання надр у межах гірничого відводу, раціональне і комплексне використання надр, їх охорону; забезпечувати безпеку людей, майна, будівель, споруд та навколишнього природного середовища; усувати шкідливий вплив гірничих робіт на об'єкти природно-заповідного фонду, пам'ятки історії, культури та мистецтва; забезпечувати рекультивацію земельних ділянок, порушених під час користування надрами, для подальшого їх використання у суспільному виробництві; організовувати маркшейдерське забезпечення гірничих робіт у процесі будівництва та експлуатації гірничодобувних об'єктів чи підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, а також складання геологічної та маркшейдерської документації; здійснювати постійні спостереження за зсувами гірських порід, деформацією наявних надземних споруд і об'єктів, станом гірничих виробок, збереженням установлених гірничим відводом меж локалізації похованих шкідли-

вих речовин, відходів виробництва та стічних вод; виконувати й інші вимоги щодо користування надрами, встановлені чинним законодавством України.

Специфікою відзначається й видача дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки. Нормативною основою видачі (переоформлення, анулювання) таких дозволів є насамперед положення статті 21 Закону України «Про охорону праці», а також Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1107 (далі – Порядок видачі дозволів). Зазначимо, що дія цього Порядку не поширюється на державні аварійно-рятувальні служби та їх формування, які в установленому порядку пройшли атестацію, а також на органи військового управління, військові частини, військові навчальні заклади, установи та організації Збройних Сил, інші військові формування, які утворені відповідно до законів та в яких до виконання робіт підвищеної небезпеки та/або експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки не залучаються наймані працівники.

Відповідно до цих актів суб'єкт господарювання (роботодавець) зобов'язаний одержати дозвіл на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки. Відповідно, що порядок видачі цих дозволів здійснюється також за алгоритмом дозвільного провадження з урахуванням особливостей визначених специфікою предмета видачі дозволу.

Аналіз вказаних вище актів дозволив виділити як характерні риси дозвільного провадження щодо видачі (переоформлення, анулювання) дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, так і визначити стадії його проведення.

Так, до найбільш характерних рис дозвільного провадження щодо видачі (переоформлення, анулювання) дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, вважаємо, належать такі:

1) наявність специфічного суб'єкта видачі дозволу та предмета дозволу. Так, дозволи видаються (переоформлюються, анулюються) лише на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки. Ці дозволи має право видавати, анулювати та продовжувати Держпраці як центральний орган виконавчої влади, що нині реалізує державну політику у сфері охорони праці та її територіальні органи;

2) видача таких дозволів безпосередньо пов'язана з проведенням експертизи стану охорони праці та безпеки промислового виробництва суб'єкта господарювання й наданням відповідного висновку експертизи. Цим висновком є документ, який складається експертною організацією за результатами проведення експертизи стану охорони праці та безпеки промислового виробництва суб'єкта господарювання за формою, розробленою Держпраці і затвердженою в установленому порядку, що містить інформацію про відповідність (або невідповідність) об'єкта експертизи вимогам законодавства з питань охорони праці та промислової безпеки і на підставі якого приймається рішення щодо видачі дозволу. Експертиза стану охорони праці та безпеки промислового виробництва суб'єкта господарювання проводиться визначеними законодавством суб'єктами: експертно-технічними центрами, які належать до сфери управління Держпраці, або незалежними експертними організаціями, які забезпечують науково-технічну підтримку державного нагляду у сфері промислової безпеки та охорони праці. Таким чином, отримання дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки

та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки залежить від висновку проведення відповідної експертизи;

3) у разі експлуатації (застосування) устаткування підвищеної небезпеки, законодавець спростив процедуру і, за певних умов, дозволив дозвіл не отримувати. Зазначене впливає з аналізу норм частини третьої статті 21 Закону України «Про охорону праці», якою визначено, що одержання дозволу не вимагається у разі експлуатації (застосування) устаткування підвищеної небезпеки, яке прийнято в експлуатацію з видачею відповідного сертифіката або щодо якого зареєстровано декларацію про готовність до експлуатації, а також у разі реєстрації машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці;

4) будучи видом дозвільного провадження, порядок видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки також передбачає наявність проходження певних стадій.

Перше стадія, – це стадія подання до Держпраці або до її територіальних органів заяви за відповідною формою на одержання дозволу.

Так, для одержання дозволу, який видає територіальний орган Держпраці, роботодавець, виробник або постачальник (уповноважена ним особа) подає цю заяву особисто чи надсилає рекомендованим листом з описом вкладення, до якої додається:

1) на виконання робіт підвищеної небезпеки – висновок експертизи щодо додержання вимог законодавства з питань охорони праці та промислової безпеки під час виконання заявлених робіт; 2) на експлуатацію машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки – висновок експертизи щодо додержання вимог законодавства з питань охорони праці та промислової безпеки під час експлуатації заявлених машин, механізмів, устаткування та їх відповідності вимогам зазначеного законодавства; 3) на застосу-

вання машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки – висновок експертизи щодо відповідності таких машин, механізмів, устаткування вимогам законодавства з питань охорони праці та промислової безпеки. Якщо ж дозвіл видає Держпраці, то роботодавець (уповноважена ним особа) подає заяву особисто чи надсилає її рекомендованим листом з описом вкладення, до якої додається висновок експертизи щодо додержання вимог законодавства з питань охорони праці та промислової безпеки під час виконання заявлених робіт.

Друга стадія – це розгляд заяви на одержання дозволу. На цій стадії відбувається розгляд заяви (розглядає Держпраці або її територіальні органи) та прийняття рішення щодо надання (переоформлення) дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки.

Дозволи видаються на безоплатній основі. Законодавством встановлено і строк видачі дозволу або повідомлення роботодавця, виробника або постачальника про відмову у його видачі – це десять робочих днів з дня отримання відповідних документів. При цьому перебіг цього терміну призводить до того, що роботодавець, виробник або постачальник отримує право виконувати роботи підвищеної небезпеки та/або експлуатувати (застосовувати) машини, механізми, устаткування підвищеної небезпеки, зазначені в його заяві (впровадження механізму застосування принципу мовчазної згоди, згідно з абзацом першим частини шостої статті 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» в редакції Закону від 26 листопада 2015 р. [496]). Що ж до строку дії дозволів, то він становить: по-перше, на виконання робіт або на експлуатацію машин, механізмів та устаткування підвищеної небезпеки – п'ять років (з подальшим його продовженням), а, по-друге, на застосування машин, механізмів та устаткування підвищеної небезпеки – безстроково.

З урахування вказаних вище нормативно-правових актів, а також враховуючи вимоги Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», підставами для відмови у наданні дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки є такі: неподання роботодавцем необхідних документів та (або) їх оформлення з порушенням встановлених вимог; подання недостовірних відомостей або висновку за результатами експертизи, який затверджено чи складено більш як за рік до дня подання заяви; встановлення згідно з висновком за результатами експертизи невідповідності об'єкта експертизи вимогам законів та інших нормативно-правових актів з охорони праці.

Третя стадія – це внесення дозволу в реєстр дозволів. Зазначене покладено на Держпраці та його територіальні органи, що зобов'язані в установленому ним порядку узагальнювати інформацію про видані та анульовані дозволи і оприлюднювати її у засобах масової інформації та на власному веб-сайті.

Четверта стадія – це анулювання виданого дозволу. Зрозуміло, що ця стадія провадження існує не для всіх випадків. Вичерпний перелік випадків анулювання виданого дозволу встановлено у статті 21 Закону України «Про охорону праці», згідно з нормами якої такими підставами є:

– заява роботодавця або уповноваженої ним особи про анулювання дозволу;

– припинення юридичної особи (злиття, приєднання, поділ, перетворення або ліквідація) або підприємницької діяльності фізичною особою – підприємцем;

– виявлення у поданих роботодавцем документах недостовірних відомостей щодо виконання робіт підвищеної небезпеки або експлуатації (застосування) устаткування підвищеної небезпеки, на які видано дозвіл;

– повторне порушення вимог законодавства про охорону праці під час виконання робіт підвищеної небезпеки або експлуатації (застосування) устаткування підвищеної небезпеки, на які видано дозвіл;

– виникнення аварії, вибуху, пожежі, нещасного випадку, якщо в акті розслідування встановлено, що причиною такої події стало недодержання вимог законодавства про охорону праці під час виконання робіт підвищеної небезпеки або експлуатації (застосування) устаткування підвищеної небезпеки, на які видано дозвіл;

– створення перешкод під час проведення посадовими особами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, або його територіального органу перевірки додержання вимог законодавства про охорону праці під час виконання робіт підвищеної небезпеки або експлуатації (застосування) устаткування підвищеної небезпеки, на які видано дозвіл.

Про анулювання дозволу роботодавець повідомляється у письмовій формі із зазначенням підстав щодо анулювання цього дозволу протягом п'яти днів з дня прийняття рішення органом, який видав дозвіл.

Таким чином, дозволи на сьогодні є необхідними державними засобами, що забезпечують виконання на належному рівні умов у сфері охорони праці. При цьому, вважаємо, що слід відзначити і про поступову тенденцію щодо зменшення кількості видів робіт підвищеної небезпеки, які потребують отримання суб'єктом господарювання дозволу. Наприклад, на сьогодні Перелік видів робіт підвищеної небезпеки складається з 26 найменувань робіт – на відміну від попереднього порядку № 1631 [497], згідно з яким список видів робіт підвищеної небезпеки складався з 88 найменувань.

Крім зазначеного, слід відмітити й ряд негативних рис, що має дозвільна система у сфері охорони праці. До них, вважаємо, насамперед належить: по-перше, неузгодженість, застарілість деяких правових норм, як, для прикладу, застосування терміну «устаткування» в постанові Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1107 «Про затвердження Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів

мів, устаткування підвищеної небезпеки», замість встановленого Законом України «Про охорону праці» терміну «устаткування»; по-друге, невизначеність деяких понять – наприклад, відсутність в Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначення терміну «дозвіл» (у зв'язку з цим пропонуємо додати абзац п'ятій частини першої статті 1, в якому визначити термін таким чином: «дозвіл – це один із видів документів дозвільного характеру належної форми, що засвідчує відповідність суб'єкта господарювання встановленим законодавством для здійснення певних видів господарської діяльності вимогам»); по-третє, ускладнення, що виникають при реалізації громадянами свого права на зайняття діяльністю/видами робіт, що підпадають під дозвільну систему у сфері охорони праці (показовими є рекомендації Антимонопольного комітету України від 13 червня 2016 р. № 10-рк, згідно з якими було рекомендовано розробити та подати на затвердження до Міністерства соціальної політики України проект нормативно-правового акту, який визначатиме вимоги до експертних організацій, які мають право надавати висновки експертизи охорони праці та безпеки промислового виробництва суб'єкта господарювання попередньо погодивши такий проект в установленому порядку з Антимонопольним комітетом України, а про результати розгляду цих рекомендацій повідомити Антимонопольний комітет України у 60-денний строк з дня їх отримання [498]).

З урахуванням проведеного аналізу дозвільної системи у сфері охорони праці в Україні, вважаємо за доцільне зробити такі висновки:

✦ дозвільна система є одним з найважливіших, з нашої точки зору, засобів забезпечення управління охороною праці в Україні, є вагомим захисним механізмом, спрямованим на попередження та захист прав як самих працівників, що працюють у цій сфері, так і інших (третіх) осіб, що можуть постраждати від негативних наслідків небезпечної, а іноді й непрофесійної діяльності;



✦ найбільш поширеним сьогодні в науці, і найбільш виправданим в контексті цього дослідження, є розгляд поняття дозвільної системи у двох значеннях – вузькому та широкому. У вузькому розумінні дозвільною системою в сфері охорони праці є особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених для цієї сфери об'єктів з метою забезпечення безпеки життя та здоров'я громадян та охорони інтересів держави. Натомість у широкому розумінні дозвільною системою у сфері охорони праці є сукупність адміністративно-правових відносин між відповідними органами/особами та колективними/індивідуальними суб'єктами адміністративного права щодо видачі, переоформлення або анулювання цими органами/особами документів дозвільного характеру. Відповідно, що широке розуміння дозвільної системи співвідноситься з вузьким як ціле з часткою і саме це широке розуміння й взято нами за основу при розгляді питань, пов'язаних з розкриттям поняття дозвільної системи як засобу забезпечення управління охороною праці в Україні;

✦ до основних елементів дозвільної системи як засобу забезпечення управління охороною праці в Україні відносимо: 1) наявність правових підстав (правової норми) для уведення та застосування дозвільної системи у сфері охорони праці, що обґрунтовано метою встановлення цієї системи у зазначеній сфері; 2) існування в рамках адміністративно-правових відносин особливого порядку надання (видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання тощо) документів дозвільного характеру у сфері охорони праці; 3) наявність у галузі охорони праці специфічних, характерних лише для цієї галузі суб'єктів та особливих видів/сфер та предметів діяльності для яких потрібні дозвільні документи; 4) адміністративний нагляд та контроль за здійсненням дозвільної діяльності (тобто діяльності, для якої й було отримання дозволу). Дія документів дозвільного характеру у визначених законодавствах випадках, насамперед у зв'язку з невиконан-

ням, порушенням умов видачі дозвільних документів, може бути припинена достроково; 5) застосування примусових заходів для припинення порушень правил та умов дозвільної діяльності та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності;

✧ розглядаючи дозвільну систему у сфері охорони праці під іншим кутом зору, а саме, через призму надання адміністративних послуг, її можна визначити як ефективний засіб реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг щодо надання (перереєстрації, позбавлення) дозволів/документів дозвільного характеру у галузі охорони праці України на здійснення певних, визначених законодавством видів діяльності/робіт;

✧ всі адміністративні послуги дозвільного характеру у сфері охорони праці можна класифікувати за напрямками діяльності. За цим критерієм нами виділено послуги:

1) щодо видачі, анулювання та переоформлення дозволів: видача дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; видача дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; видача дубліката дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; анулювання дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки тощо;

2) щодо видачі, переоформлення, анулювання ліцензій: видача ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення; анулювання ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення; переоформлення ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення;

3) щодо видачі, переоформлення відводу: видачі гірничого відводу для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва і експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; переоформлення гірничого відводу для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва і експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин;

4) щодо обліку та реєстрації великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів: реєстрації великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів; перереєстрації великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів; зняття з обліку великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів;

5) інші адміністративні послуги: видача свідоцтва на придбання і зберігання вибухових матеріалів промислового призначення; реєстрація декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з охорони праці;

✦ має дозвільна система у сфері охорони праці і ряд негативних рис до яких, вважаємо, насамперед належить: по-перше, – це неузгодженість, застарілість деяких правових норм (зокрема й досі замість терміну «устаткування», встановленого у Законі України «Про охорону праці», у підзаконних актах використовується термін «устаткування»); по-друге, невизначеність деяких понять, наприклад, відсутність в Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначення терміну «дозвіл»; по-третє, ускладнення, що виникають при реалізації громадянами свого права на зайняття діяльністю/видами робіт, що підпадають під дозвільну систему у сфері охорони праці (показовими є рекомендації Антимонопольного комітету України від 13 червня 2016 р. № 10-рк, згідно з якими було рекомендовано розробити та подати на затвердження до Міністерства соціальної політики України проект норма-

тивно-правового акту, який визначатиме вимоги до експертних організацій, які мають право надавати висновки експертизи охорони праці та безпеки промислового виробництва суб'єкта господарювання).

На завершення додамо, що сьогодні справді, як слушно зауважила О.В. Джафарова, тільки ледачий не критикує дозвільну діяльність, говорячи при цьому про корупцію, бюрократизм, порушення прав підприємців, зовелику кількість дозвільних документів, затягування часу при вирішенні справи, яка потребує наявності дозвільного документу тощо. До того ж, все частіше лунають тези: «скоротити кількість дозвільних документів», «скоротити напрямки діяльності, які потребують дозвільних документів» і таке інше, не замислюючись при цьому про мету, значення та необхідність такої діяльності. Проте лише наукові пошуки в напрямку таких понять, як «дозвільна система», «дозвільні правовідносини», «дозвільна діяльність» сприятимуть покращанню правотворчої та правозастосовної діяльності щодо отримання документів дозвільного характеру [499, с. 210].

### **4.3. Контрольно-наглядова діяльність у сфері управління охороною праці**

Насамперед зазначимо, що управління, і особливо управління в сфері охорони праці, апріорі неможливе без здійснення контрольно-наглядової діяльності. Терміни «контроль» та «нагляд» широко вживаються як в законодавстві, так і в науковій, навчальній літературі. Проте й дотепер відсутня єдина думка, позиція щодо сутності цих понять. Ці питання й досі, на наш погляд, є одними із найскладніших та найсуперечливіших в адміністративному праві.

Зокрема, термін «контроль» визначають і: як механізм [500, с. 339, 501, с. 301–302], як функцію [502, с. 339–340], як дію [503, с. 20], як гарантію [504, с. 134–141], як захід [505, с. 104–107], як

захід забезпечення законності [506] тощо. Доволі несподіваною виявив ще одну грань контролю С.С. Вітвіцький, який визначив контроль як важливу форму реалізації функцій держави та здійснення народовладдя [507, с. 117].

Що ж до нагляду, то здебільшого в юридичній літературі цей термін трактується як різновид контролю і розуміється як спостереження з метою перевірки, що супроводжується застосуванням у разі потреби заходів адміністративно-владного характеру [508, с. 136], зокрема, Д.М. Овсянко вказує на те, що нагляд відзначається постійним систематичним спостереженням спеціальними державними органами за діяльністю непідлеглих їм органів або осіб і, на відміну від контролю, втручання в оперативно-господарську діяльність не відбувається [509, с. 145–148].

Справді, спостерігається різноманіття дефініцій контролю і нагляду, яке, як вірно відзначив А.О. Собакарь, багато в чому обумовлене тим, що той або інший підхід відображає не стільки прагнення дати універсальну формулу поняття контролю і нагляду, скільки є наслідком розгляду цього феномену через призму інтересів тієї або іншої науки – філософії, управління, політології, юриспруденції тощо [510, с. 270].

Та й навряд чи, вважаємо, можливо виконати це завдання взагалі – надати уніфіковану формулу поняттю контролю і нагляду навіть в межах однієї науки, особливо враховуючи, що сучасна наука характеризується плюралізмом та різноманітністю наукових поглядів. До того ж науковці, що застосовують категорії контролю та нагляду часто висвітлюють ці питання під кутом зору поставленої в тому чи іншому дослідженні конкретної мети, зокрема як в нашому випадку, – дослідити проблеми управління охороною праці в Україні.

Єдине, ймовірно, що не викликає суперечок, то це те, що саме слово «контроль» прийшло до нас з французької мови («*contrôle*») і означає насамперед перевірку, спостереження для встановлення відповідності чого-небудь певним вимогам [511, с. 554].

У зв'язку з цим, і виходячи саме з етимологічного розуміння терміну «контроль», поширеною в науковій літературі є позиція про те, що контроль – це лише перевірка певного об'єкта. Такий зміст, наприклад, вкладають в поняття контролю В.П. Суйц, Е.І. Петрова, Р.Н. Марченко, Л.В. Барінова, Л.Ф. Зверенчук, та, як справедливо наголошує М.Г. Ісаков, контроль є не просто способом перевірки з метою зіставлення планів та результатів, але й передбачає механізм активного впливу на об'єкт, що перевіряється [512, с. 163–164].

Що ж до визначення так би мовити «глибинної», основоположної мети контролю в сфері управління, то, вважаємо, доцільно погодитися з поглядами Г. Райта про те, що контроль – це насамперед «обмеження притаманних урядовим органам тенденцій ставати занадто владними і не виконувати своїх функцій щодо розв'язання проблем громадян, які вони покликані вирішувати» [513, с. 94]. І саме цю «глибинну» мету контролю слід враховувати як при розгляді питань контролю та нагляду в адміністративному праві загалом, так і при розгляді питань щодо контрольно-наглядової діяльності у сфері управління охороною праці в Україні зокрема.

У цілому ж в адміністративному праві категорії контролю та нагляду, незважаючи на всю їх суперечливість та неоднозначність, посідають одне з центральних місць. Як зазначала М.С. Студенікіна більш як сорок років тому, державний контроль – найважливіший засіб попередження, вияву та припинення порушень законності та державної дисципліни. Він є частиною державного управління, однією з його функцій, методом реалізації управлінської компетенції. Контроль – це діяльність державних органів, яка спрямована на те, щоб підконтрольні органи не порушували закони та приписи вищестоящих ланок управління [514, с. 7].

І сьогодні безпосередньою, пересічною метою контролю, вважаємо, залишається попередження, вияв та припинення порушень законності (як неодмінного виконання законодав-

ства у широкому його розумінні) та дисципліни (як неухильного та точного дотримання правил поведінки) на контрольованих об'єктах, зокрема й у сфері охорони праці.

Контроль та нагляд і нині є найважливішою функцією публічного адміністрування/державного управління, а в межах цього дослідження – це один з вагомих засобів забезпечення управління охороною праці в Україні.

Справді, сутність контролю, як відзначає А.С. Телегин, полягає в тім, що уповноважений орган державної влади або громадське об'єднання на основі наявних у їх розпорядженні організаційно-правових засобів виявляють існуючі відхилення від законності в діяльності об'єктів, вживають заходів щодо їх усунення, відновлюють порушені при цьому права й законні інтереси громадян, притягують винних до відповідальності та не допускають виникнення порушень законності й дисципліни в майбутньому [515 с. 46]. Повною мірою зазначене стосується й контролю як засобу забезпечення управління охороною праці в Україні.

У сфері охорони праці найбільш узагальнену позицію щодо понять контролю та нагляду, вважаємо висловила Н.Г. Воропаєва, розглядаючи контроль як діяльність державних та недержавних органів, підприємств, організацій, що спрямована на здійснення вирішального впливу на діяльність суб'єктів господарювання, тоді як наглядом є лише спостереження за певною діяльністю і виявлення порушень. Отже, контролем є як спостереження, так і виявлення порушень і, в результаті їх виявлення, можливість впливу, а нагляд – це лише спостереження за певною діяльністю і виявлення порушень [516, с. 151–157].

Ми підтримуємо цю точку зору. Справді, контроль найчастіше сприймають не тільки як спостереження за певною діяльністю, чим по-факту є нагляд, але й як активне втручання в оперативно-господарську діяльність контрольованих об'єктів спостереження.

Проте в законодавстві часто поняття «контроль» та «нагляд» часто не відділяють один від одного. Прикладом цього є аналіз норм такого базового щодо контрольно-наглядової діяльності законодавчого акту, як Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» в якому застосовано такі терміни, як: «державний нагляд (контроль)», «заходи державного нагляду (контролю)», «інтегрована автоматизована система державного нагляду (контролю)», «планові заходи зі здійснення державного нагляду (контролю)», «органи державного нагляду (контролю)» тощо. Зокрема, нормами цього закону встановлено, що «державний нагляд (контроль)» – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

У зв'язку з зазначеним та тим, що на практиці в сфері охорони праці контрольна та наглядова діяльність перебувають у системному зв'язку і фактично є невіддільні одна від одної, в цьому дослідженні застосовано такий термін, як «контрольно-наглядова діяльність у сфері управління охороною праці». З урахуванням визначення терміну «діяльність», що означає форму активного, усвідомленого ставлення людини до оточуючого світу з метою його збереження або перетворення [517, с. 172], під терміном «контрольно-наглядова діяльність у сфері управління охороною праці» ми розуміємо діяльність суб'єктів управління охороною праці в Україні, спрямовану на реалізацію їх повноважень щодо контролю та нагляду в сфері охорони праці [518, с. 50–55].



Справді, ще з часів існування Держгірпромнагляду органи державного нагляду в сфері охорони праці, відповідно до покладених на них завдань, реалізують, за визначенням Н.В. Романенко, як наглядові (наприклад, проведення перевірок підконтрольних підприємств та об'єктів щодо виконання вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів з охорони праці), так і контрольні функції (наприклад, контроль за усуненням виявлених за ходом перевірок порушень), а практично кожен припис державного інспектора з нагляду за охороною праці містить термін усунення виявлених під час перевірок недоліків щодо охорони праці та інформування про це органу Держгірпромнагляду, що, у свою чергу, обумовлює доцільність застосування в системі безпеки праці терміну «контрольно-наглядова діяльність», який більш повно відображає пріоритетні напрями роботи даної системи [519].

Відповідно, що, розглядаючи контрольну-наглядову діяльність як один із засобів забезпечення управління охороною праці в Україні (а адміністративно-правовими засобами забезпечення управління охороною праці в Україні є, як було визначено в попередньому підрозділі, правові явища, які виражаються в інструментах (установленнях) та адміністративно-правових діях суб'єктів управління охороною праці, спрямованих на ефективне та оптимальне забезпечення вирішення такої соціально значимої проблеми як управління у сфері охорони праці в Україні) терміном «контрольно-наглядова діяльність як засіб забезпечення управління охороною праці в Україні» ми визначаємо системну діяльність суб'єктів управління охороною праці, спрямовану за допомогою засобів контролю та нагляду попередити, виявити та припинити порушення законодавства у сфері охорони праці на підконтрольних об'єктах.

Засади контрольну-наглядової діяльності у сфері охорони праці в Україні встановлено насамперед нормами Закону України «Про охорону праці». Аналіз цих норм дозволяє відокремити контрольну-наглядову діяльність як сферу

регулювання трудового права, так і контрольно-наглядову діяльність як сферу правового регулювання адміністративного права.

Так, в статті 13 цього закону визначені функції щодо контролю, які здійснює роботодавець. Зокрема встановлено, що роботодавець зобов'язаний створити на робочому місці в кожному структурному підрозділі умови праці відповідно до нормативно-правових актів, а також забезпечити додержання вимог законодавства щодо прав працівників у галузі охорони праці.

З цією метою роботодавець забезпечує функціонування системи управління охороною праці, а саме: створює відповідні служби і призначає посадових осіб, які забезпечують вирішення конкретних питань охорони праці, затверджує інструкції про їх обов'язки, права та відповідальність за виконання покладених на них функцій, а також контролює їх додержання; розробляє і затверджує положення, інструкції, інші акти з охорони праці, що діють у межах підприємства, та встановлюють правила виконання робіт і поведінки працівників на території підприємства, у виробничих приміщеннях, на будівельних майданчиках, робочих місцях відповідно до нормативно-правових актів з охорони праці, забезпечує безоплатно працівників нормативно-правовими актами та актами підприємства з охорони праці; здійснює контроль за додержанням працівником технологічних процесів, правил поведінки з машинами, механізмами, устаткуванням та іншими засобами виробництва, використанням засобів колективного та індивідуального захисту, виконанням робіт відповідно до вимог з охорони праці тощо.

І незважаючи на те, що ця стаття названа «Управління охороною праці та обов'язки роботодавця», вид відносин, який нею врегульовано, належить, на наш погляд, лише до приватно-правових і регулюється відповідно до норм трудового права – тобто перебуває поза рамками нашого дослідження.

Та вже аналіз норм статті 23 «Інформація та звітність про стан охорони праці» вказаного закону, що визначають наявність імперативної адміністративної вимоги щодо інформування роботодавцем, крім працівників, ще й громадських та державних суб'єктів у сфері управління охороною праці (до яких в цій статті віднесено осіб, уповноважених на здійснення громадського контролю за дотриманням вимог нормативно-правових актів з охорони праці, та Фонд соціального страхування України) про стан охорони праці, причину аварій, нещасних випадків і професійних захворювань і про заходи, яких вжито для їх усунення та для забезпечення на підприємстві умов і безпеки праці на рівні нормативних вимог, засвідчує про належність цих правовідносин до норм адміністративного права.

Аналогічно в межах адміністративного права, вважаємо, діють і норми частини 2 статті 33 цього закону, якими визначені повноваження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в галузі охорони праці щодо здійснення відомчого контролю за станом охорони праці на підприємствах галузі та встановлено, що для координації, вдосконалення роботи з охорони праці і контролю за цією роботою міністерства та інші центральні органи виконавчої влади створюють у межах граничної чисельності структурні підрозділи з охорони праці або покладають реалізацію повноважень з охорони праці на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідних органів. Схожа норма, з поправкою на об'єкти контролю, встановлена і в частині 1 статті 34 цього закону, згідно з якою Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації мають повноваження здійснювати контроль за додержанням суб'єктами підприємницької діяльності нормативно-правових актів про охорону праці.

Так само не може трудове право поширюватися і на відносини, що визначають контрольні повноваження Держпраці, встановлені в частині 5 статті 33, і згідно з якими на

центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці (тобто – Держпраці) покладено повноваження щодо здійснення комплексного управління охороною праці на державному рівні, в тому числі й щодо комплексного здійснення контролю. А також передбачено, що цей орган має право здійснювати контроль за виконанням функцій державного управління охороною праці всіма міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Отже, знов досить чітко простежується комплексність Закону України «Про охорону праці», яким врегульовані не лише трудові, але й адміністративні правовідносини.

Слід також зауважити, що весь розділ VII Закону України «Про охорону праці», що називається «Державний нагляд та громадський контроль за охороною праці» визначає засади контрольної-наглядової діяльності у сфері охорони праці: встановлено перелік органів державного нагляду за охороною праці (стаття 38); права і відповідальність посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці (стаття 39); їх соціальний захист (стаття 40); громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці (стаття 41); та повноваження уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці (стаття 41).

Проте, на наш погляд, з позиції сьогодення така структура контрольної-наглядової діяльності у галузі охорони праці потребує змін.

Насамперед, вважаємо, потребує зміни сама назва цього розділу, суть якої розкривається у нормах статті 38–42 цього закону.

Так, у статті 38 визначено, що державний нагляд за додержанням законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці здійснюють: 1) центральний орган виконавчої

влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; 2) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ядерної та радіаційної безпеки; 3) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки; 4) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. А в статті 39 «Права і відповідальність посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці», встановлено, що посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці – тобто інспектори Держпраці (які є державними службовцями, і на яких поширюється дія закону «Про державну службу»), мають право:

– безперешкодно відвідувати підконтрольні підприємства (об'єкти), виробництва фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, та здійснювати в присутності роботодавця або його представника перевірку додержання законодавства з питань, віднесених до їх компетенції;

– одержувати від роботодавця 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 вжиті заходи щодо їх усунення;

– 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 державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування обов'язкові для виконання приписи (розпорядження) про усунення порушень і недоліків в галузі охорони праці, охорони надр, безпечної експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки;

– забороняти, зупиняти, припиняти, обмежувати експлуатацію підприємств, окремих виробництв, цехів, дільниць, робочих місць, будівель, споруд, приміщень, випуск та експлуатацію машин, механізмів, устаткування, транспортних та інших засобів праці, виконання певних робіт, застосування нових небезпечних речовин, реалізацію продукції, а також скасовувати або припинити дію виданих ними дозволів і ліцензій до усунення порушень, які створюють загрозу життю працюючих;

– притягати до адміністративної відповідальності працівників, винних у порушенні законодавства про охорону праці;

– надсилати роботодавцям подання про невідповідність окремих посадових осіб займаній посаді, передавати матеріали відповідним органам для притягнення цих осіб до відповідальності згідно із законом.

Рішення цих посадових осіб, за необхідності обґрунтовуються результатами роботи та висновками експертно-технічних центрів, дослідних, випробувальних лабораторій та інших підрозділів (груп) технічної підтримки, що функціонують у складі органів державного нагляду за охороною праці відповідно до завдань інспекційної служби або створюються і діють згідно із законодавством як незалежні експертні організації, а наукова підтримка наглядової діяльності здійснюється відповідними науково-дослідними установами.

Проте аналіз цих норм засвідчує те, що мова йде не про нагляд, а в основному про контроль, бо саме він і дозволяє не лише спостерігати за діяльністю певної особи, але й вимагає активного втручання в оперативно-господарську діяльність контрольованих суб'єктів.

Отже, розділ VII Закону України «Про охорону праці», на наш погляд, потребує зміну назви на таку, як «Нагляд та контроль за охороною праці».

Крім зазначеного закону контрольно-наглядові повноваження Держпраці визначено і в Положенні про Державну службу України з питань праці від 11 лютого 2015 р. № 96. Аналіз їх змісту дозволив виокремити ті повноваження, що

належать саме до контрольної-наглядової діяльності цього органу у сфері охорони праці і перелік яких, вважаємо, зводиться до таких:

– підготовка та подання в установленому порядку пропозицій щодо формування державної політики з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю;

– координація роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, інших суб'єктів господарювання у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю;

– здійснення контролю за виконанням функцій публічного адміністрування/громадського управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування;

– здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про працю юридичними особами, у тому числі їх структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами, та фізичними особами, які використовують найману працю;

– здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства у сфері охорони праці в частині безпечного ведення робіт, гігієни праці, промислової безпеки, безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, у тому числі з питань: забезпечення працівників спеціальним одягом, спеціальним взуттям та іншими засобами індивідуального та колективного захисту; монтажу, ремонту, реконструкції, налагодження і безпечної експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних та інших засобів

виробництва і машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами, проведення робіт з утилізації звичайних видів боєприпасів, ракетного палива та вибухових матеріалів військового призначення; виробництва, зберігання, використання отруйних речовин у виробничих процесах, у тому числі продуктів біотехнологій та інших біологічних агентів; організації проведення навчання (в тому числі спеціального) і перевірки знань з питань охорони праці; навчання працівників у сфері поводження з вибуховими матеріалами та перевірки їх знань;

– здійснення державного нагляду (контролю) у сфері гірничих відносин на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної промисловості, під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств тощо.

Також підкреслюємо, що загалом в юридичній теорії та практиці прийнято класифікувати контрольну діяльність на види, при цьому підхід до вибору класифікації залежить від вибору критерію, на підставі якого й здійснюється класифікація, натомість сам вибір критерію багато в чому зумовлений потребами практики.

Найтипівішими, вважаємо, є такі класифікації контрольної діяльності: 1) залежно від місця/службового становища суб'єкта, що здійснює контроль, можна виділити такі види контролю, як: парламентський контроль, президентський контроль, урядовий контроль, контроль органів виконавчої влади, контроль органів судової влади, контроль органів місцевого самоврядування; громадський контроль; 2) залежно від приналежності суб'єкта до державних або громадських структур виділяють: державний контроль, громадський контроль; 3) залежно від адміністративно-правової компетенції суб'єкта виділяють: загальний контроль, відомчий контроль, надвідомчий контроль; 4) залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль, виділяють: попереджувальний контроль, поточний контроль, наступний контроль; 5) залежно від спрямованості контролю виділяють: зовнішній контроль, внутрішній контроль [520, с. 87–88].



Тою чи іншою мірою для цілей цієї розвідки можна застосувати всі з названих видів класифікацій, проте найактуальнішою, на наш погляд, є обрання класифікації контрольної діяльності залежно від місця суб'єкта, що здійснює контроль в системі публічного адміністрування/державного управління України.

І з урахуванням норм, що визначають повноваження національних суб'єктів управління охороною праці, розглянутих як в цьому підрозділі, так і в розділі 3 цього дослідження, безсумнівним, на нашу думку, є те, що саме Держпраці визначено нині як домінуючий орган у системі суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в галузі охорони праці (з урахуванням того, що діяльність цього органу спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики).

Та на реалізацію контрольно-наглядових повноважень Держпраці та безпеку у сфері охорони праці загалом, вважаємо, досить негативним чином вплинуло запровадження у 2015–2016 рр. мораторію на проведення перевірок інспекторами Держпраці.

Ця проблема має давніше походження і висвітлювалася нами вже у часи, коли нормами українського законодавства всупереч міжнародних стандартів було встановлено проведення перевірок інспекторами праці за нормами Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» – тобто зі значними обмеженнями, встановленими цим законом (наприклад, щодо того, що планові та позапланові заходи мають здійснюватися в робочий час суб'єкта господарювання, що встановлений його правилами внутрішнього трудового розпорядку (частина 3 статті 4 цього закону). У зв'язку з цим нами було запропоновано внести зміни до частини 2 статті 2 зазначеного закону та встановити, що його дія не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог нормативно-правових актів з питань охорони праці [521, с. 129].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці» від 28 грудня 2014 р. зазначені зміни були внесені в Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» – частину другу статті 2 цього закону було доповнено словами «державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення». Таким чином законодавець встановив, що з 1 січня 2015 р. сфера дії Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення.

Проте ці зміни реально не поліпшили ситуацію щодо можливості здійснення інспекторами Держпраці своїх повноважень у повному обсязі згідно з вимогами міжнародних актів.

Спочатку, згідно з вимогами пункту 8 розділу «Перехідні положення» Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р., на період з січня по червень 2015 р. було введено мораторій на здійснення перевірок суб'єктів господарювання, як планових, так і позапланових (ці перевірки мали здійснюватися виключно з дозволу Кабінету Міністрів України або за заявкою суб'єкта господарювання щодо його перевірки). Проте і після завершення дії цього мораторію згідно з пунктом 3 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [522] було встановлено, що у 2015 та 2016 роках перевірки підприємств, установ та організацій, фізичних осіб - підприємців з обсягом доходу до 20 мільйонів гривень за попередній календарний рік контролюючими орга-

нами здійснюються виключно з дозволу Кабінету Міністрів України, за заявкою суб'єкта господарювання щодо його перевірки, згідно з рішенням суду, або згідно з вимогами Кримінального процесуального кодексу України [523].

І хоча зазначене обмеження мало певні винятки, зокрема з 1 січня 2015 р. воно не поширювалося на перевірки суб'єктів господарювання, що ввозять на митну територію України та/або виробляють та/або реалізують підакцизні товари, на перевірки дотримання норм законодавства з питань наявності ліцензій, повноти нарахування та сплати податку на доходи фізичних осіб, єдиного соціального внеску, відшкодування податку на додану вартість; а з 1 липня 2015 р. не поширювалося на перевірки платників єдиного податку другої і третьої (фізичні особи - підприємці) груп, крім певних винятків – проте всі ці обмеження не стосувалися перевірок щодо стану безпеки та охорони праці.

Крім того, аналізуючи норми зареєстрованих у Верховній Раді України двох законопроектів – «Про особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (реєстраційний номер 3153 від 18.09.2015) та «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (реєстраційний номер 2418а від 21.07.2015), можна говорити і про систематичне намагання зацікавлених осіб обмежити заходи державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та охорону праці.

Таким чином, враховуючи зазначені вище обставини, Держпраці фактично неспроможна була у 2015–2016 рр. у повному обсязі виконувати свої контрольні-наглядові повноваження (у порушення вимог Конвенції МОП № 81 та Конвенції МОП № 85).

На сьогодні у сфері контрольні-наглядової діяльності Держпраці відбуваються певні позитивні зміни, яким сприяло прийняття таких законодавчих актів, як: Закон України «Про

внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 3 листопада 2016 р., котрим були внесені зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. та Закон України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 3 листопада 2016 р. [524], яким у статті 6 визначено, що дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час проведення заходів нагляду (контролю) органом державного регулювання діяльності Державною службою України з питань праці та її територіальними органами. У зв'язку з цими змінами ситуація щодо контрольної-наглядової діяльності у сфері охорони праці поступово починає змінюватися на краще. Зокрема, як свідчать дані звіту про підсумки діяльності Держпраці, у 2016 році посадовими особами територіальних органів Держпраці було перевірено: 7 525 суб'єктів господарювання – тобто 1,1% від загальної кількості (у тому числі 6 156 – планово та 1 369 – позапланово) та 39 651 виробничий об'єкт – 1,3% від загальної кількості (у тому числі 27 228 – планово та 12 423 – позапланово). В ході проведення перевірок було виявлено 307 949 порушень законодавства з охорони праці – із них 250 850 порушень було усунуто (81%), 726 позовних заяв подано до адміністративного суду щодо зупинення робіт (виробництва), 15 423 працівника притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення вимог чинного законодавства з охорони праці, а 62 матеріали передано до органів прокуратури. При цьому загальна сума штрафів склала 5 048,18 тис. грн, накладених за порушення вимог законодавства з охорони праці [525].

При здійсненні контрольної-наглядової діяльності у сфері охорони праці інспекція праці нині застосовує як вимоги національного законодавства – Закону України «Про охорону

праці», Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», Положення про Державну службу України з питань праці, Порядку проведення перевірок посадовими особами Державної інспекції України з питань праці та її територіальних органів від 2 липня 2012 р. № 390 (далі – Порядок проведення перевірок) [526], постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 384 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з оцінки відповідності вимогам технічних регламентів і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством економічного розвитку і торгівлі» [527] (з урахуванням роз'яснень Держпраці, наприклад, Територіальної державної інспекції у Миколаївській області [528]), так і положення таких основних міжнародних актів у цій сфері, як Конвенції МОП № 81, Конвенції МОП № 85, Конвенції МОП № 129, Рекомендації МОП № 82, Рекомендації МОП № 133.

Отже, для виконання покладених завдань Держпраці отримала право:

– безперешкодно проводити відповідно до вимог закону без попереднього повідомлення в будь-яку робочу годину доби перевірки виробничих, службових, адміністративних приміщень та об'єктів виробництва фізичних та юридичних осіб, які використовують найману працю та працю фізичних осіб, експлуатують машини, механізми, устаткування підвищеної небезпеки, та у разі виявлення фіксувати факти порушення законодавства;

– проводити безперешкодно перевірки в адміністративних приміщеннях робочих органів виконавчих дирекцій Фонду соціального страхування України, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття 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 відповідними інформацією, документами і матеріалами та отримувати від фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування необхідні для виконання повноважень Держпраці копії або витяги з документів;

– одержувати від роботодавців і посадових осіб письмові чи усні пояснення, висновки про результати проведення експертних обстежень, аудитів, матеріали та інформацію з відповідних питань, звіти про рівень і стан виконання профілактичної роботи, причини порушень законодавства та про вжиття заходів для їх усунення;

– надавати роботодавцю обов'язкові для розгляду рекомендації щодо внесення у відповідний строк до споруд, технологічних чи організаційних процесів змін, що необхідні для приведення таких процесів у відповідність із положеннями законодавства з питань охорони праці та гігієни праці і підвищення рівня захищеності працівників;

– залучати працівників правоохоронних органів до здійснення заходів з державного нагляду (контролю) у сфері, що належить до компетенції Держпраці (пункт 6 Положення про Державну службу України з питань праці).

Для прикладу, інспектори Головного управління Держпраці у Львівській області спільно з представниками департаменту дорожнього господарства, транспорту та зв'язку Львівської ОДА провели перевірку щодо дотримання норм законодавства з питань праці приватним підприємством «Транс-Спорт», яке займається транспортними перевезеннями. Під час перевірки виявлено, що на цьому підприємстві працювали особи, з якими не було укладено трудових договорів, оформлених наказом чи розпорядженням власника або уповноваженого ним органу. У зв'язку з цим інспектором було винесено постанову про накладення штрафу на ПП «Транс-Спорт» у розмірі 672 000 гривень. Окрім цього, за вчинення інших

порушень законодавства про працю, зокрема порушення термінів виплати заробітної палати та розрахункових, підприємство «Транс-Спорт» має сплатити ще 12 800 гривень штрафу [529].

Та при плануванні та проведення перевірок слід враховувати і вимоги Критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з оцінки відповідності вимогам технічних регламентів і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством економічного розвитку і торгівлі, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 384. Так критеріями, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з оцінки відповідності вимогам технічних регламентів, є: 1) строк провадження господарської діяльності з оцінки відповідності вимогам технічних регламентів; 2) наявність порушень вимог законодавства у сфері оцінки відповідності; 3) наявність апеляцій на рішення суб'єктів господарювання, що провадять господарську діяльність з оцінки відповідності вимогам технічних регламентів. Отже, відповідно до встановлених критеріїв, встановлена й належність суб'єктів господарювання, що провадять господарську діяльність з оцінки відповідності вимогам технічних регламентів, до одного з трьох ступенів ризику – високого, середнього або незначного.

Суб'єктами господарювання з високим ступенем ризику визнаються суб'єкти: строк провадження господарської діяльності з оцінки відповідності вимогам технічних регламентів яких становить менш як один рік; які протягом останнього року, що передує плановому, але не менш як за результатами двох останніх заходів державного нагляду (контролю) допустили порушення вимог законодавства у сфері оцінки відповідності; стосовно яких протягом 12 попередніх місяців до Мінекономрозвитку від осіб, які надають об'єкт оцінки відповідності, надійшло більш як дві апеляції на рішення суб'єктів господарювання, що провадять господарську діяльність з оцінки відповідності вимогам технічних регламентів.

До суб'єктів господарювання із середнім ступенем ризику віднесено суб'єктів: строк провадження господарської діяльності з оцінки відповідності вимогам технічних регламентів яких становить від одного до двох років; які протягом останніх двох років, що передують плановому, але не менш як за результатами двох останніх заходів державного нагляду (контролю) допустили порушення вимог законодавства у сфері оцінки відповідності; стосовно яких протягом 12 попередніх місяців до Мінекономрозвитку від осіб, які надають об'єкт оцінки відповідності, надійшла одна апеляція на рішення суб'єктів господарювання, що провадять господарську діяльність з оцінки відповідності вимогам технічних регламентів.

А суб'єктами господарювання з незначним ступенем ризику визначено суб'єктів: строк провадження господарської діяльності з оцінки відповідності вимогам технічних регламентів яких становить від двох років і більше; які протягом останніх двох років, що передують плановому, але не менш як за результатами двох останніх заходів державного нагляду (контролю) не допустили порушень вимог законодавства у сфері оцінки відповідності; стосовно яких протягом 12 попередніх місяців до Мінекономрозвитку від осіб, які надають об'єкт оцінки відповідності, не надходило апеляцій на рішення суб'єктів господарювання, що провадять господарську діяльність з оцінки відповідності вимогам технічних регламентів.

При цьому планові заходи державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання проводяться Мінекономрозвитку з урахуванням віднесення суб'єктів до ступеня ризику. Так, суб'єкти з високим ступенем ризику планово перевіряються не частіше одного разу на два роки; із середнім ступенем ризику – не частіше одного разу на три роки, а з незначним ступенем ризику – не частіше одного разу на п'ять років.

Реалізація наданих посадовим особам Держпраці прав у сфері нагляду та контролю передбачає й наявний певний



алгоритм, послідовність дій інспекторами в ході перевірки – тобто, вважаємо, стадії проведення контрольного провадження. При цьому специфіка контрольного провадження у галузі охорони праці, вважаємо, відображується і тому, що:

По-перше, право на проведення перевірок додержання вимог законодавства про охорону праці має бути закріплено у посадовій інструкції та у службовому посвідченні посадової особи Держпраці або її територіального органу.

По-друге, посадові особи Держпраці здійснюють як планові, так і позапланові перевірки. Планові заходи здійснюються відповідно до річних планів, що затверджуються Держпраці не пізніше 1 грудня року, що передує плановому. Внесення змін до річних планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) не допускається, крім випадків зміни найменування суб'єкта господарювання та виправлення технічних помилок, тоді як позапланова перевірка проводиться за наявності підстав, визначених Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Зокрема, згідно зі статтею 6 цього закону встановлено, що підставами для здійснення позапланових заходів є: перевірка виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення попереднього заходу органом державного нагляду (контролю); звернення фізичної особи (фізичних осіб) про порушення, що спричинило шкоду її (їхнім) правам, законним інтересам, життю чи здоров'ю, навколишньому природному середовищу чи безпеці держави, з додаванням документів чи їх копій, що підтверджують такі порушення (за наявності).

Позаплановий захід у такому разі здійснюється виключно за погодженням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері державного нагляду (контролю), або відповідного державного колегіального органу; настання аварії, смерті потерпілого внаслідок

нещасного випадку або професійного захворювання, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання тощо. Під час проведення позапланового заходу з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення цього заходу, з обов'язковим зазначенням цих питань у посвідченні (направленні) на проведення заходу державного нагляду (контролю).

Для прикладу, у липні 2017 р. фахівцями Криворізького гірничопромислового управління Головного управління Держпраці у Дніпропетровській області було проведено позапланову перевірку стану дотримання законодавства з питань промислової безпеки та охорони праці в структурних підрозділах прокатного департаменту металургійного виробництва ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг». Підставою для проведення цієї перевірки став нещасний випадок зі смертельним наслідком, який стався 16 березня 2017 р. з вальцювальником стану гарячого прокату безперервно-заготовочного стану цеху блюмінг цього підприємства. У ході цієї перевірки було виявлено порушення нормативно-правових актів з охорони праці, зокрема: відсутність поручневого огородження стаціонарного майданчика для налаштування кліті стану та суцільного огородження відкритих рухомих частин обладнання; наявність машин, механізмів та устаткування підвищеної небезпеки, які експлуатувалися без проведеного у встановлені строки позачергового технічного огляду; виявлення обладнання, задіяного у виробничому процесі, яке отримало негативний висновок експертного обстеження; несвоєчасність проведення інструктажів та періодичного навчання працівників з охорони праці. Керівництво прокатного департаменту металургійного виробництва ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг» зобов'язали усунути у встановлені приписом терміни зазначені порушення і подати звіти до Криворізького гірничопромислового управління [530].

По-третє, перевірка складається з чітко визначених цим Порядком етапів – стадій цього контрольного провадження.

Аналіз норм Порядку проведення перевірок, Положення про Держпраці дозволив виділити п'ять стадій контрольного провадження у сфері охорони праці: 1) робота з документами, наданими суб'єктами господарювання на вимогу інспектора. Інспектору на час проведення перевірки надається робоче місце, обладнане належним чином, право користування телефонним зв'язком, розмножувальною технікою, іншими послугами технічного характеру, необхідними для реалізації повноважень під час перевірки, він має право спілкування з працівниками (у разі необхідності одержання пояснень); 2) оформлення документів за результатами перевірки; 3) ознайомлення суб'єктів господарювання з документами, оформленими за результатами перевірки 4) проведення за результатами перевірки роз'яснювальної роботи з питань застосування норм законодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування (за згодою посадових осіб); 5) складання акту перевірки.

Та, по-четверте, за результатом перевірки у разі виявлення порушень вносяться приписи про усунення виявлених порушень, вживаються заходи щодо притягнення до відповідальності винних осіб згідно із вимогами чинного законодавства.

Проте, на наш погляд, сьогодні залишилися певні невірішені питання щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності в сфері охорони праці.

Зокрема, враховуючи, що в частині 4 статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» встановлено, що заходи контролю здійснюються органами державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами, вважаємо за доцільне в Законі України «Про охорону праці» визначити вичерпний перелік підстав для проведення позапланових

перевірок, а саме – у частину першу статті 39 цього закону додати абзац восьмий, в якому, з урахуванням консультацій з громадськістю, визначити вичерпний перелік підстав для проведення позапланових перевірок.

Крім того, зазначений вище Порядок проведення перевірок, прийнятий у 2012 р., також потребує доопрацювання. Насамперед з цього акту слід вилучити всі застарілі норми, зокрема те, що Порядок встановлює процедуру проведення перевірок Державною інспекцією України з питань праці відповідно до Положенням про Державну інспекцію України з питань праці, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 386 (це положення втратило чинність). Крім того, на наш погляд, потребує доопрацювання пункт шостий Порядку проведення перевірок – до етапів проведення перевірки інспекторами Держпраці слід додати й такий етап, як надання можливості усунути в ході перевірки виявлене інспектором порушення.

Розглядаючи питання контрольної-наглядової діяльності як засобу забезпечення управління охороною праці в Україні, вважаємо за доцільне відзначити, що 26 квітня 2017 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову за № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [531], якою було затверджено: Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю; Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю. І з урахуванням широкого тлумачення поняття охорони праці можна було б розраховувати на те, що в цьому документі будуть відображені й питання здійснення державного контролю та нагляду у галузі охорони праці.

Проте аналіз норм цієї постанови засвідчує, що нею врегульовано лише питання контролю та нагляду за законодавством про працю. Зокрема, пунктом 5 Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про

працю встановлено, що інспекційні відвідування проводяться: за зверненням працівника про порушення стосовно нього законодавства про працю; за зверненням фізичної особи, стосовно якої порушено правила оформлення трудових відносин; за рішенням суду, повідомленням правоохоронних органів про порушення законодавства про працю; за інформацією Держстату та її територіальних органів про наявність заборгованості з виплати заробітної плати; за інформацією ДФС та її територіальних органів про невідповідність кількості працівників роботодавця обсягам виробництва (виконаних робіт, наданих послуг) до середніх показників за відповідним видом економічної діяльності; про роботодавців, що мають заборгованість із сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у розмірі, що перевищує мінімальний страховий внесок за кожного працівника тощо – без вказівки на таку підставу, як контроль та нагляд за законодавством про охорону праці.

З урахуванням проведеного аналізу контрольно-наглядової діяльності як засобу забезпечення управління охороною праці зроблено такі висновки:

✧ управління, і особливо управління в сфері охорони праці, апріорі неможливе без здійснення контрольно-наглядової діяльності;

✧ сьогодні відсутня єдина думка, одностайна позиція щодо визначення поняття «контроль» та «нагляд», які за своєю природою є багатограними та багатозначними;

✧ для цього дослідження обрано таке тлумачення терміну «контроль» – це перевірка, спостереження, відповідно до вимог чинного законодавства за об'єктом спостереження для встановлення відповідності цього об'єкта встановленим вимогам, а також виявлення порушень і, в результаті їх виявлення, для впливу на об'єкт спостереження з метою його корегування. Контролем завжди є активне втручання в оперативно-господарську діяльність суб'єкта. Натомість під нагля-

дом розуміємо процес спостереження за об'єктом без активного втручання в його оперативно-господарську діяльність;

✦ безпосередньою, пересічною метою контролю є попередження, вияв та припинення порушень законності (як неодмінного виконання законодавства у широкому його розумінні) та дисципліни (як неухильного та точного дотримання правил поведінки) на контрольованих об'єктах, зокрема й у сфері охорони праці;

✦ під терміном «контрольно-наглядова діяльність у сфері управління охороною праці» пропонуємо розуміти діяльність суб'єктів управління охороною праці, спрямовану на реалізацію їх контрольованих повноважень у сфері охорони праці;

✦ на реалізацію контрольованих повноважень Держпраці та безпеку у сфері охорони праці країни загалом негативним чином вплинуло запровадження у 2015–2016 рр. мораторію на проведення перевірок інспекторами Держпраці;

✦ виявлено специфіку контрольованого провадження у галузі охорони праці, а саме: по-перше, право на проведення перевірок додержання вимог законодавства про охорону праці має бути закріплено у посадовій інструкції та у службовому посвідченні посадової особи Держпраці або її територіального органу; по-друге, посадові особи Держпраці здійснюють як планові, так і позапланові перевірки – планові заходи здійснюються відповідно до річних планів, що затверджуються не пізніше 1 грудня року, що передуює плановому, а позапланова перевірка проводиться за наявності підстав, визначених Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; по-третє, перевірка складається з чітко визначених цим Порядком етапів – стадій цього контрольованого провадження; по-четверте, за результатом перевірки у разі виявлення порушень вносяться приписи про усунення виявлених порушень, вживаються заходи щодо притягнення до відповідальності винних осіб згідно із вимогами чинного законодавства;

✦ встановлено, що контрольне провадження у сфері охорони праці складається з п'яти стадій: 1) робота з документами, наданими суб'єктами господарювання на вимогу інспектора. Інспектору на час проведення перевірки надається робоче місце, обладнане належним чином, право користування телефонним зв'язком, розмножувальною технікою, іншими послугами технічного характеру, необхідними для реалізації повноважень під час перевірки, він має право спілкування з працівниками (у разі необхідності одержання пояснень); 2) оформлення документів за результатами перевірки; 3) ознайомлення суб'єктів господарювання з документами, оформленими за результатами перевірки 4) проведення за результатами перевірки роз'яснювальної роботи з питань застосування норм законодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування (за згодою посадових осіб); 5) складення акту перевірки;

✦ обґрунтовано доцільність внесення змін до назви розділу VII Закону України «Про охорону праці» – «Державний нагляд та громадський контроль за охороною праці» на таку, як «Нагляд та контроль за охороною праці», що більш вдало відповідає суті змісту цього розділу;

✦ запропоновано внесення змін до Порядку проведення перевірок посадовими особами Державної інспекції України з питань праці та її територіальних органів від 2 липня 2012 р. № 390, згідно з якими до етапів проведення перевірки інспекторами Держпраці додати й такий етап, як надання можливості усунути в ході перевірки виявлене інспектором порушення;

✦ аргументовано внесення змін до Закону України «Про охорону праці», а саме – у частину першу статті 39 цього закону додати абзац восьмий, в якому, з урахуванням консультацій з громадськістю, визначити вичерпний перелік підстав для проведення позапланових перевірок.

## **4.4. Юридична відповідальність за порушення законодавства про охорону праці**

### ***4.4.1. Засади юридичної відповідальності***

Побудова демократичної, правової, соціальної української держави, заснованої на визнанні людини, її життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю, передбачає і посилення уваги та реформування такої важливої, але вкрай проблемної наразі сфери, якою є охорона праці в Україні.

Відзнакою сучасного етапу розвитку України є загострення проблем, пов'язаних з безпекою діяльності людини та охороною праці. Особливе занепокоєння викликає значний рівень виробничого травматизму та професійних захворювань, що є одним із основних показників стану охорони праці. До наведених даних у підрозділі 2.3 цього дослідження додамо і те, що за даними Федерації профспілок України за останні 10 років кількість працюючих в умовах, що не відповідають установленим нормам з охорони праці, зросла удвічі і становить понад 3 мільйони працюючих. Частота нещасних випадків зі смертельним наслідком в Україні у 2–6 разів вища ніж в промислово розвинутих країнах світу. Більшість нещасних випадків приховується від розслідування та обліку, залишаючи постраждалих без соціального захисту, а майже 12 тисяч працівників щорічно стають інвалідами праці [532].

Ситуація щодо наявності високого рівня виробничого травматизму та професійних захворювань в Україні часто є наслідком порушень вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів про охорону праці, що, у свою чергу, спонукає до проведення найрізноманітніших правових досліджень у цій сфері та здійснення спроб визначення шляхів щодо розв'язання означених проблем загалом, та у сфері управління охороною праці зокрема.



Та, як було доведено в підрозділі 2.1 цього дослідження, зміст управління охороною праці проявляється насамперед у відносинах між суб'єктом та об'єктом цього управління та взаємозв'язках між ними. Суб'єкт управління охороною праці в Україні не може існувати без керованого ним об'єкта цього управління і лише у їх сукупності утворюється інтегрована система управління охороною праці в Україні, одним зі стрижневих елементів якої є наявність зворотних зв'язків між суб'єктами та об'єктами управління охороною праці. Саме наявність зворотних зв'язків сприяє виявленню інформації про те, яким чином забезпечується процес управління у сфері охорони праці, чи ефективно це управління, чи призводить до позитивних наслідків та змінює об'єкти належним чином, або, навпаки, це управління проявляє деструктивну роль.

Цю інформацію суб'єкт управління охороною праці отримує насамперед в ході своєї контрольної-наглядової діяльності. Слід при цьому погодитися з точкою зору Д.М. Лук'янця, що за результатами контролю суб'єкт управління (в нашому випадку суб'єкт управління охороною праці) має прийняти рішення щодо форми і змісту подальшого впливу на об'єкт управління. Такий вплив може виступати у найрізноманітніших формах – можуть бути прийняті рішення про зміни форм та методів управління, про кадрові зміни тощо. Але у тих випадках, коли в процесі контролю виявляється невідповідність поведінки об'єкта управління вимогам нормативно-правових актів, керівний вплив може проявлятися у вигляді притягнення винної особи до юридичної відповідальності [533, с. 357].

Як зазначив Є.В. Додін, родоначальник терміну «відповідальність» Альфред Бен тлумачив його як «покараність за скоєння чогось непотрібного». І враховуючи те, що «непотрібне» може бути скоєно у різних сферах, галузях, напрямках, явищах життя, протягом значного часу спробу розкрити зміст поняття «відповідальність» було здійснено представниками різних галузей пізнання – філософії, природознавства та інших наукових напрямків, під впливом потреб кожної з цих галузей з'явилися

поняття моральної, матеріальної, політичної та інших видів відповідальності. Однак найбільш глибоку розробку змісту цього терміну, визначення місця цього поняття в регулюванні соціальних відносин зробили правники. Врешті-решт вони визначили загальні підстави відповідальності за скоєння непотрібних дій, заборонених державою, її зв'язок з наступними наслідками, коло осіб, що можуть бути покарані за вчинки, які заборонені державою, міри, які при цьому застосовуються. Це дозволило правникам визначити, що юридична відповідальність – це об'єктивний обов'язок відповідати за вчинки та дії, а також за їх наслідки або певний рівень негативних наслідків для суб'єкта у разі порушення ним встановлених вимог [534, с. 18–19].

Отже, коли ми ведемо мову про юридичну відповідальність, зокрема й за порушення вимог законодавства у сфері охорони праці, то у загальному вигляді під нею розуміємо об'єктивний обов'язок особи, яка є порушником встановлених законодавством вимог, відповісти за свої незаконні дії, а також і за їх наслідки, бути покараною за скоєне правопорушення.

Справді, при юридичній відповідальності правопорушник, за твердженням С.С. Алексєєва, «тримає відповідь» – перетерплює примусові заходи за свою провину і тому несе певні обмеження, втрати. Отже, юридична відповідальність пов'язана із суспільним осудом правопорушника, соціальним та моральним осудом його поведінки [535, с. 74]. І якщо правопорушення являє собою протиправне діяння, то юридична відповідальність є його прямим наслідком, що передбачається законом. Ця відповідальність здійснюється в рамках правовідносин між суб'єктом, який порушив приписи правової норми, з одного боку, та державою, в особі її органів чи інших організацій, що уповноважені визначити щодо порушника міру відповідальності на підставі правових норм, – з другого боку. Таким чином, юридична відповідальність гарантується діяльністю компетентних органів по застосуванню санкцій правових норм, здійснюваною в межах юридичної процедури. Остання ж забезпечує об'єктивність і всебічність розгляду

справи про юридичну відповідальність суб'єкта правопорушення й одночасно гарантує йому право на захист від моменту притягнення до відповідальності до її завершального етапу (реалізації) [536, с. 357–358].

До цього додамо, що юридичну відповідальність можна розглядати двояко – як у позитивному – сумлінне виконання обов'язків, так, і, по-друге, у ретроспективному (негативному) сенсі – перетерпіти санкції як негативні наслідки за скоєні правопорушення.

Так, В.М. Марчук та Л.В. Ніколаєва наголошують, що в аспекті позитивному, або, як іноді пишуть, проспективному, або активному чи навіть перспективному юридична відповідальність являє собою усвідомлення особою власного обов'язку перед суспільством, перед іншими людьми та узгодження своєї поведінки з усвідомленим обов'язком, – це відповідальність «за доручену справу» в найширшому значенні слова, себто обов'язок найкращим чином виконувати покладені й прийняті на себе функції, що пов'язані з роботою, службою, посадою, реалізовувати оптимально свою компетенцію, використовуючи для цього всі праводозволені можливості й засоби. А в ретроспективному аспекті юридична відповідальність є необхідністю відповідати за вчинки, що суперечать відповідним нормам, – це реакція держави на вчинене протиправне діяння, яка виражається у негативній оцінці вчиненого і в примусі правопорушника до виконання вимог права незалежно від його волі і бажання. Слід також зазначити, що між цими двома видами відповідальності простежується специфічний зв'язок, за влучним висловом згадуваних вище В.М. Марчука та Л.В. Ніколаєвої, – зв'язок оберненої пропорційності: більш високий рівень відповідальності в позитивному розумінні супроводжується зниженням рівня, або, точніше, числа випадків відповідальності в ретроспективному розумінні [537, с. 315–323].

І саме цей другий вид юридичної відповідальності – ретроспективна (негативна) юридична відповідальність, детально

регламентується правом і мається на увазі, коли без відповідних застережень застосовується термін «юридична відповідальність» [538, с. 231–232] і саме на цьому виді відповідальності – ретроспективній (негативній) юридичній відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці і сконцентровано увагу в цьому підрозділі.

Конститутивні засади юридичної відповідальності визначені насамперед в Конституції України.

Так, в Конституції України встановлено такі норми-принципи щодо юридичної відповідальності, як: обов'язок кожного неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, і незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності (стаття 68); індивідуальний характер юридичної відповідальності, як і те, що ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення (стаття 61); особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду, ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину, а обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях (стаття 62); особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом, при цьому і підозрюваний, і обвинувачений і підсудний мають право на захист, а засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду (стаття 63) тощо.

Конкретизація цих норм, у контексті юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці, встановлена в КЗпП України; КУпАП; КК України; ЦК України; Законі України «Про охорону праці» тощо. Установлена цими актами юридична відповідальність за пору-

шення вимог законодавства про охорону праці розглядається як дієвий засіб забезпечення ефективного управління охороною праці в Україні.

Аналіз вищезазначених нормативно-правових актів засвідчує, що на державному рівні передбачено цілий ряд гарантій прав громадян на охорону праці, зокрема такі основні гарантії, як: право на охорону праці під час укладання трудового договору (наприклад, обов'язок роботодавця проінформувати працівника під розписку про умови праці та про наявність на його робочому місці небезпечних і шкідливих виробничих факторів, які ще не усунуто, можливі наслідки їх впливу на здоров'я та про права працівника на пільги і компенсації за роботу в таких умовах відповідно до законодавства і колективного договору); право працівників на охорону праці під час роботи (наприклад, працівник має право відмовитися від дорученої роботи, якщо створилася виробнича ситуація, небезпечна для його життя чи здоров'я або для людей, які його оточують, або для виробничого середовища чи довкілля); право працівників на пільги і компенсації за важкі та шкідливі умови праці (наприклад, щодо безоплатного забезпечення таких працівників лікувально-профілактичним харчуванням, молоком або рівноцінними харчовими продуктами, газованою солоною водою, скороченням тривалості їх робочого часу тощо) та інших.

Шлях реалізації гарантій прав громадян на охорону праці різний – насамперед добровільний, коли сторони трудового договору (і передусім, вважаємо, така сторона, як роботодавець) у добровільному порядку дотримуються передбачених законодавством норм з охорони праці. Водночас, у разі порушень законодавчо встановлених норм з охорони праці в силу вступають примусові заходи, до яких належить і юридична відповідальність – примусовий засіб забезпечення функціонування галузі охорони праці в Україні на належному, відповідно до встановлених законодавством вимог, рівні.

Юридична відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону праці може бути як цивільна, так і дисциплінарна, адміністративна та кримінальна.

Дещо по-іншому на сьогодні види відповідальності визначено в Законі України «Про охорону праці», де у розділі VIII «Відповідальність за порушення законодавства про охорону праці» встановлено, що за порушення законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці, створення перешкод у діяльності посадових осіб органів державного нагляду за охороною праці, а також представників профспілок, їх організацій та об'єднань винні особи притягаються до дисциплінарної, адміністративної, матеріальної, кримінальної відповідальності згідно із законом (стаття 44). Як вбачається зі змісту цієї статті, законодавець установив такі види юридичної відповідальності, як: дисциплінарна, адміністративна, матеріальна та кримінальна. Проте, на наш погляд, входження матеріальної відповідальності до переліку видів юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці викликає серйозні сумніви.

Загальні підстави настання матеріальної відповідальності установлено в статті 133 КЗпП України. Згідно з нормами цієї статті обмежену матеріальну відповідальність несуть: 1) працівники – за зіпсуття або знищення через недбалість матеріалів, напівфабрикатів, виробів (продукції), в тому числі при їх виготовленні, – у розмірі заподіяної з їх вини шкоди, але не більше свого середнього місячного заробітку. В такому ж розмірі працівники несуть матеріальну відповідальність за зіпсуття або знищення через недбалість інструментів, вимірювальних приладів, спеціального одягу та інших предметів, виданих підприємством, установою, організацією працівникові в користування; 2) керівники підприємств, установ, організацій та їх заступники, а також керівники структурних підрозділів на підприємствах, в установах, організаціях та їх заступники – у розмірі заподіяної з їх вини шкоди, але не більше свого середнього місячного заробітку,

якщо шкоду підприємству, установі, організації заподіяно зайвими грошовими виплатами працівникам, неправильною постановкою обліку і зберігання матеріальних, грошових чи культурних цінностей, невжиттям необхідних заходів до запобігання простоям.

Аналіз цих підстав, як і підстав для настання повної матеріальної відповідальності (стаття 134 КЗпП України) та колективної (бригадної) матеріальної відповідальності (стаття 135-2 КЗпП України), а також інших норм глави IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації» КЗпП України дозволяє стверджувати, що матеріальна відповідальність – це відповідальність сторін трудових правовідносин відшкодувати матеріальні збитки, заподіяні іншій стороні протиправними і винними діями, тобто ця відповідальність покладається на сторони трудових відносин у разі нанесення іншій стороні цих відносин реальних матеріальних збитків, пов'язаних з реальним знищенням, зіпсуттям, пошкодженням, втратою тощо матеріальної речі та здійснення зайвих виплат для відновлення нормального стану пошкодженої, зіпсованої речі або для придбання нової речі.

На відміну від матеріальної відповідальності, у ЦК України визначено майнову відповідальність фізичної та юридичної особи, зокрема й роботодавця, що завдала шкоди каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я працівнику.

Так, у ЦК України встановлено, що: фізична або юридична особа, яка завдала шкоди каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я фізичній особі, зобов'язана відшкодувати потерпілому заробіток (дохід), втрачений ним внаслідок втрати чи зменшення професійної або загальної працездатності, а також відшкодувати додаткові витрати, викликані необхідністю посиленого харчування, санаторно-курортного лікування, придбання ліків, протезування, стороннього догляду тощо (частина перша статті 1195); розмір втраченого фізичною особою внаслідок каліцтва або іншого ушкодження

здоров'я заробітку (доходу), що підлягає відшкодуванню, визначається у відсотках від середнього місячного заробітку (доходу), який потерпілий мав до каліцтва або іншого ушкодження здоров'я, з урахуванням ступеня втрати потерпілим професійної працездатності, а за її відсутності – загальної працездатності. Середньомісячний заробіток (дохід) обчислюється за бажанням потерпілого за дванадцять або за три останні календарні місяці роботи, що передували ушкодженню здоров'я або втраті працездатності внаслідок каліцтва або іншого ушкодження здоров'я. Якщо середньомісячний заробіток (дохід) потерпілого є меншим від п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, розмір втраченого заробітку (доходу) обчислюється, виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати (частина 1 статті 1197); у разі смерті потерпілого право на відшкодування шкоди мають непрацездатні особи, які були на його утриманні або мали на день його смерті право на одержання від нього утримання, а також дитина потерпілого, народжена після його смерті (частина 1 статті 1200); у разі припинення юридичної особи, зобов'язаної відшкодувати шкоду, завдану каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю, і встановлення її правонаступників виплата щомісячних платежів покладається на її правонаступників (частина 1 статті 1205) тощо.

І порівнюючи зазначені вище норми ЦК України з положеннями глави IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації» КЗпП України, вважаємо, що за порушення вимог законодавства про охорону праці застосовується не матеріальна, а майнова, тобто цивільно-правова відповідальність. У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни до статті 44 Закону України «Про охорону праці» та викласти її в такій редакції: «за порушення законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці винні особи притягаються до цивільної, дисциплінарної, адміністративної, кримінальної відповідальності згідно із законодавчими актами України».



Питання щодо дисциплінарної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці врегульовано насамперед у главі Х «Трудова дисципліна» КЗпП України, в якій встановлено, що працівники зобов'язані працювати чесно і сумлінно, своєчасно і точно виконувати розпорядження власника або уповноваженого ним органу, додержуватися трудової і технологічної дисципліни, вимог нормативних актів про охорону праці, дбайливо ставитися до майна власника, з яким укладено трудовий договір (стаття 139); до окремих несумлінних працівників застосовуються в необхідних випадках заходи дисциплінарного і громадського впливу (стаття 140); за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення: 1) догана; 2) звільнення.

Згідно з вимогами статті 147 КЗпП України, законодавством, статутами і положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників й інші дисциплінарні стягнення. Наприклад, відповідно до статті 12 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України від 22 лютого 2006 р. [539], на осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ за порушення службової дисципліни можуть накладатися такі види дисциплінарних стягнень: усне зауваження; зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну посадову відповідність; звільнення з посади; пониження в спеціальному званні на один ступінь; звільнення з органів внутрішніх справ. Та слід відмітити й відсутність у національному законодавстві, що регулює питання дисциплінарної відповідальності, конкретного переліку дисциплінарних проступків, які є підставою для застосування дисциплінарної відповідальності (і навряд чи формулювання «дбайливо ставитися до майна власника, з яким укладено трудовий договір» згідно зі статтею 139 КЗпП України, можна вважати конкретним проступком при розгляді питання щодо накладення дисциплінарного стягнення у разі недотримання працівником подібних вимог).

Крім того, аналіз зазначених норм засвідчує, що дисциплінарна відповідальність, зокрема й за порушення вимог законодавства про охорону праці, завжди відбувається в межах посадового підпорядкування, це відповідальність найманого працівника за невиконання чи неналежним чином виконання ним своїх посадових обов'язків, зокрема і щодо дотримання вимог законодавства з охорони праці, та, у зв'язку з цим, застосування до такого працівника дисциплінарного стягнення. Як визначив В. І. Прокопенко, дисциплінарна відповідальність виступає як важливий соціальний інститут, що має за мету забезпечити відповідну поведінку працюючих при виконанні ними трудових обов'язків. Безпосередні обов'язки цих осіб закріплені в статті 139 КЗпП України та правилах внутрішнього трудового розпорядку і саме за невиконання або неналежне виконання працівником з його вини трудових обов'язків може настати дисциплінарна відповідальність цього працівника [540, с. 413].

Таким чином, питання щодо дисциплінарної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці в основному розглядаються в межах трудового права. Винятком з цього, вважаємо, є дисциплінарна відповідальність державних службовців та осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Та розуміючи спірність цієї тези, як і те, що проблемні питання дисциплінарної відповідальності не входять до предмету цього дослідження, розгляд цих питань відносимо на подальші наукові розвідки.

Крім дисциплінарної та цивільної відповідальності охоронну функцію у сфері управління охороною праці в Україні виконують адміністративна та кримінальна відповідальність (розгляд питань щодо адміністративної відповідальності подано у пункті 4.4.2 цього дослідження – Н. Д.).

Засади кримінальної відповідальності за злочини у сфері охорони праці встановлено у розділі Х КК України – «Злочини проти безпеки виробництва». В цьому розділі законодавець сконцентрував п'ять статей, що визначають як зло-

чинні порушення: 1) вимог законодавства про охорону праці (стаття 271), 2) правил безпеки під час виконання робіт з підвищеною небезпекою (стаття 272), 3) правил безпеки на вибухонебезпечних підприємствах або у вибухонебезпечних цехах (стаття 273), 4) правил ядерної або радіаційної безпеки (стаття 274), 5) правил, що стосуються безпечного використання промислової продукції або безпечної експлуатації будівель і споруд (стаття 275).

Суспільна небезпека цих злочинів полягає у тому, що відхилення від нормативних приписів та встановлених вимог безпеки на підприємствах, шахтах, будовах, сільському господарстві тощо можуть спричинити або спричиняють серйозну шкоду життю і здоров'ю працівників виробництва, сторонніх осіб, власності, довіллю [541, с. 432]. І хоча всі вказані вище п'ять статей розділу X КК України спрямовані на забезпечення безпеки виробничого процесу, злочинні порушення загальних вимог законодавства про охорону праці визначає саме стаття 271 КК України.

Безпосереднім об'єктом злочину за статтею 271 КК України є суспільні відносини щодо забезпечення безпечних умов праці. Слід також зазначити, що в розділі X КК України, що має назву «Злочини проти безпеки виробництва», термін «безпека виробництва» не визначено. При його визначенні, вважаємо, слід виходити з такого.

Першою складовою частиною терміну «безпека виробництва» є термін «безпека». При використанні цього терміну слід насамперед враховувати норми ДСТУ 2293:2014 «Охорона праці. Терміни та визначення основних понять» [542], якими у п. 4.10. термін «безпека праці» визначено як захищеність трудової діяльності людини від перевищеного прийняттого ризику, а «прийнятний/допустимий ризик» – це ризик, зменшений до такого рівня, що його галузь, об'єднання підприємств, підприємство, установа, організація може допустити, ураховуючи її легальні обов'язки та власну політику у сфері охорони праці. І хоча, за визначенням

науковців, є аксіомою теза про те, що будь-яка діяльність людини є потенційно небезпечною [543, с. 7–8], і дійсно, сьогодні зробити виробництво повністю безпечним є неможливо, проте, використовуючи найрізноманітніші правові засоби, у тому числі і карального характеру, на наш погляд, можна і потрібно забезпечити належний рівень безпеки виробництва в усіх галузях економіки України.

До другої складової терміну «безпека виробництва» входить термін «виробництво». Цим терміном визначають процес, у перебігу якого люди, пов'язані між собою певними виробничими відносинами, створюють матеріальні блага, необхідні для суспільства [544, с. 108].

Слід відмітити, що революція у науково-технічній сфері та пов'язані з цим зміни, у тому числі виникнення нових галузей виробництва з відповідним їх забезпеченням сучасним виробничим устаткуванням, різноманітними машинами, технічними пристроями, наявністю новітніх технічних засобів тощо, не призвели до суттєвого покращення стану в питанні охорони праці. Більше того, весь створений на сьогодні науково-технічний потенціал виробництва поки призводить, в основному, до збільшення ризиків виникнення нещасних випадків та професійних захворювань працівників. У ході виробничої діяльності або при використанні її результатів людина зазнає або може бути піддана небезпечним чи шкідливим впливам виробничих факторів самого різного характеру та ступеня – механічним, хімічним, тепловим, електричним, електромагнітним тощо. Наявність на виробництві небезпечних і шкідливих факторів зумовлює потребу в таких станах (умовах), що необхідні для охорони життя, здоров'я, збереження майна, довкілля. Таким станом на виробництві є безпека виробництва – тобто такий технічний стан, за якого нейтралізується можливість уражаючого впливу на людей, майно і довкілля небезпечних та шкідливих виробничих факторів. Для забезпечення безпеки виробництва використовуються закони та підзаконні акти, що стосуються

різних галузей законодавства (трудового, природоохоронного, цивільного, господарського, адміністративного, кримінального та ін.), а також технічні норми. У цій системі норми кримінального права охороняють відносини безпеки виробництва від найбільш небезпечних посягань [545].

Отже, термін «безпека виробництва», на наш погляд, означає захищеність процесу трудової діяльності людини від перевищеного прийняттого/допустимого ризику. Це таких стан трудової діяльності людини, за якого вплив на працівника небезпечних і шкідливих виробничих чинників або усунуто, або він не перевищує гранично допустимих показників.

Дослідження норм статті 271 КК України засвідчує, що кримінальна відповідальність за цією статтею настає не просто за порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів про охорону праці службовою особою підприємства, установи, організації або громадянином – суб'єктом підприємницької діяльності (порушення таких вимог можуть призвести і до настання дисциплінарної, і до настання адміністративної відповідальності). До настання кримінальної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці призводить лише таке порушення, що, по-перше, заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого, або, по-друге, спричинило загибель людей чи настання інших тяжких наслідків.

При цьому, на відміну від інших статей розділу X КК України, наприклад, стаття 272 КК України, в якій визначені як злочини діяння, що при порушенні правил безпеки під час виконання робіт з підвищеною небезпекою створило загрозу загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків або заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого, в статті 271 КК України не передбачено кримінальну відповідальність за створення загрози загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків при порушенні вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів про охорону праці – суспільна безпека цього злочину зумовлена реальним заподіянням шкоди

здоров'ю працівника або настанням інших тяжких наслідків. Винна особа, згідно норм цієї статті – це службова особа підприємства, установи, організації або громадянин – суб'єкт підприємницької діяльності, не просто порушує закріплене Конституцією України право громадян на належне забезпечення охорони праці, але це порушення призвело до таких тяжких наслідків, як ушкодження здоров'я працівника або навіть до його смерті.

Водночас, незважаючи на очевидну небезпечність цих злочинів, як правильно відзначила О.В. Таран, практика їх розслідування є малочисельною. Це зумовлено, зокрема, високим рівнем латентності (тобто прихованості – Н. Д.) цього виду злочинів. За оцінками експертів у галузі охорони праці, латентність нещасних випадків, у тому числі зі смертельними наслідками, становить 65%. До латентних здебільшого належать факти неповідомлення про нещасний випадок до правоохоронних органів, нещасні випадки, за якими не було проведено технічне розслідування, ті, про які відомо лише потерпілому і про які він не повідомив [546].

Потерпілим від цього злочину визнається працівник/найманий працівник – особа, що є суб'єктом трудових правовідносин та має постійний або тимчасовий правовий зв'язок з роботодавцем, яким виступає: власник підприємства, установи, організації, уповноважений власником орган чи фізична особа (зазвичай – це громадянин – суб'єкт підприємницької діяльності).

Відмітимо, що попри активне використання терміну «працівник» в КЗпП України – основному акті, що регулює трудові відносини, визначення цього терміну в ньому відсутнє. Легальне визначення терміну «працівник»/ «найманий працівник» подано в декількох законодавчих актах. Зокрема, в статті 1 Закону України «Про професійний розвиток працівників» встановлено, що працівник – це фізична особа, яка працює за трудовим договором (контрактом) на підприємстві, в установі та організації незалежно від форми

власності та виду діяльності або у фізичної особи, яка відповідно до законодавства використовує найману працю. Аналогічно цей термін визначено і в інших законодавчих актах, наприклад, в законах України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (стаття 1), «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» (стаття 1) [547], «Про охорону праці» (стаття 1) тощо.

Працівники, відповідно до норм статті 2 КЗпП України, реалізують право на працю шляхом укладення трудового договору про роботу на підприємстві, в установі, організації або з фізичною особою. Укладення трудового договору (контракту) здійснюється відповідно до вимог глави III КЗпП України, при цьому працівник має право укласти трудовий договір як на одному, так і одночасно на декількох підприємствах, в установах, організаціях, якщо інше не передбачене законодавством (стаття 21 КЗпП України). Заборонено допуск працівника до роботи без укладення трудового договору, оформленого наказом чи розпорядженням власника або уповноваженого ним органу, та повідомлення центрального органу виконавчої влади з питань забезпечення формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування про прийняття працівника на роботу (стаття 24 КЗпП України) тощо.

Крім того, частина третя статті 30 Закону України «Про охорону праці» встановлює, що до учнів і студентів, які проходять трудове і професійне навчання (виробничу практику) на підприємствах під керівництвом їх персоналу, застосовується законодавство про охорону праці у такому ж порядку, що й до працівників підприємства. Отже, потерпілими можуть бути не лише працівники/наймані працівники підприємства, установи організації, але й учні профтехучилищ, студенти, слухачі та інші особи, які проходять виробничу/навчальну практику та деякі інші особи, діяльність яких пов'язана з цим виробництвом, зокрема, відряджені на це підприємство особи.

Особи, з якими укладено цивільно-правові договори (наприклад, договір підряду, за яким підрядник зобов'язується на свій ризик виконати певну роботу за завданням замовника, а замовник зобов'язується прийняти та оплатити виконану роботу (стаття 837 ЦК України), на наш погляд, не можуть визнаватися потерпілим від злочину, визначеного у статті 271 КК України. Про зазначене засвідчує аналіз чинного законодавства, і насамперед Закону України «Про охорону праці», КЗпП України та ЦК України. Так, згідно з нормами статті 2 Закону України «Про охорону праці», його дія поширюється лише на юридичних та фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю (тобто – роботодавців), та всіх працюючих (тобто – працівників/найманих працівників). Цей висновок підтверджує і практика розслідування нещасних випадків на виробництві.

Для прикладу, комісією Управління Держпраці у Волинській області в ході спеціального розслідування причин та обставин групового нещасного випадку, що стався 4 квітня 2017 р. на території ТДВ «Нововолинський завод залізобетонних виробів», було з'ясовано, що потерпілі виконували роботи на заводі згідно з цивільно-правовими договорами. Комісія дійшла висновку, що нещасний випадок з робітниками, які забезпечують себе роботою самостійно, непов'язаний з виробництвом, оскільки потерпілі не перебували у трудових відносинах з товариством, а виконували роботи за цивільно-правовими договорами на свій страх і ризик [548]. При проведенні позапланової перевірки у ТОВ «Пром-Інтегра» в рамках розслідування обставин та причин групового нещасного випадку, внаслідок якого загинули четверо працівників цього підприємства, також було виявлено, що із зазначеними особами були укладені цивільно-правові угоди. Проте, враховуючи, що в угодах, які були укладені з працівниками, не було визначено перелік і вартість робіт, строк їх виконання, суми винагороди, строк та порядок її виплати, а акти виконаних робіт за цими угодами не підписувалися,



комісією було зроблено правомірний висновок про наявність трудових відносин. Тобто загиблі особи мали статус працівників, які були допущені до роботи без належного оформлення трудових договорів [549].

Об'єктивна сторона злочину, визначеного статтею 271 КК України, передбачає обов'язкову сукупність принаймні таких ознак: 1) діяння у вигляді порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів про охорону праці; 2) наявність визначених нормами статті 271 КК України наслідків у вигляді заподіяння шкоди здоров'ю потерпілого, загибелі людей, інших тяжких наслідків; 3) причинного зв'язку між порушенням зазначених вимог законодавства та наслідками, що настали [550, с. 50–51]. Зазначимо, що О.О. Дудоров та Р.О. Мовчан, додають ще й четверту ознаку – місце вчинення злочину [551, с. 438]. На наш погляд, ця ознака є характерним елементом діяння у вигляді порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів про охорону праці. Для прикладу, згідно з вимогами Порядку проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві від 30 листопада 2011 р. № 1232 [552], обставинами, за яких нещасні випадки не визнаються такими, що пов'язані з виробництвом, є: використання в особистих цілях без відома роботодавця транспортних засобів, устаткування, інструментів, матеріалів тощо, які належать або використовуються підприємством (крім випадків, що сталися внаслідок їх несправності, що підтверджено відповідними висновками); алкогольне, токсичне чи наркотичне сп'яніння, не зумовлене виробничим процесом, що стало основною причиною нещасного випадку за відсутності технічних та організаційних причин його настання, що підтверджено відповідним медичним висновком та деякі інші обставини, визначені вказаним вище порядком.

Так, по-перше, ознакою злочину за статтею 271 КК України є діяння у вигляді порушення вимог законо-

давчих та інших нормативно-правових актів про охорону праці – недотримання або неналежне дотримання вимог безпеки та гігієни праці і виробничого середовища, що може бути здійснене як шляхом дії, так і бездіяльності. При цьому до загальних вимог належать правила, що регулюють питання охорони праці в усіх сферах діяльності виробництва. Ці питання передусім врегульовано нормами КЗпП України, Кодексу цивільного захисту України [553], законів України «Про охорону праці», «Про пестициди та агрохімікати» [554], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [555], Генеральної угоди про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні від 23 серпня 2016 р. [556] тощо. Порухення ж спеціальних правил безпеки, які стосуються виконання робіт з підвищеною небезпекою, діють на вибухонебезпечних підприємствах або у вибухонебезпечних цехах; порушення правил ядерної або радіаційної безпеки, безпечного використання промислової продукції або безпечної експлуатації будівель і споруд, як роз'яснив Верховний Суд України, статтею 271 КК України не охоплюються та потребують кваліфікації відповідно за статтями 272–275 КК України [557].

По-друге, ознакою цього злочину є наявність таких наслідків, як: 1) заподіяння шкоди здоров'ю потерпілого (частина 1 статті 271 КК України) – цим поняттям охоплюються випадки заподіяння особі легкого чи середньої тяжкості тілесного ушкодження; 2) спричинення загибелі людей чи інших тяжких наслідків (частина 2 статті 271 КК України). Під поняттям «загибель людей розуміють заподіяння смерті одній чи більше особам, а під поняттям «інші тяжкі наслідки» – заподіяння тяжкого тілесного ушкодження хоча б одній особі або середньої тяжкості тілесного ушкодження двом чи більше особам.

Третьою ознакою злочину за статтею 271 КК України є наявність причинного зв'язку між порушенням вищезазна-

чених вимог законодавства та наслідками, які настали. При встановленні цього зв'язку слід враховувати й те, що у багатьох випадках таких порушень розвиток причинного зв'язку має ускладнений характер – він може опосередковуватися дією механічних, фізичних, хімічних, природних факторів, діяннями потерпілого чи третіх осіб тощо (якщо для вирішення питання про наявність причинного зв'язку необхідні наукові, технічні або інші спеціальні знання, то призначають експертизу). Крім того, як зазначають фахівці з кримінального права, особливості цього виду злочинів полягають у тому, що встановлення факту порушення вимог законодавства про охорону праці відповідальною службовою особою або конкретним виконавцем робіт не завжди свідчить про факт вчинення ними злочину. Наявність події і складу злочину в кожному конкретному випадку встановлюється лише за умови існування причинного зв'язку між допущеним порушенням і шкідливими наслідками та повним і всебічним дослідженням усіх обставин справи [558, с. 48].

Зі змісту статті 271 КК України випливає, що суб'єктом цього злочину є службова особа підприємства, установи, організації незалежно від форми власності або громадянин – суб'єкт підприємницької діяльності, на яких законодавством, у широкому розумінні цього терміну (законом, наказом, посадовою інструкцією тощо) покладені обов'язки щодо забезпечення дотримання вимог законодавства про охорону праці.

У питання про визначення поняття службової особи за статтею 271 КК України, вважаємо, насамперед слід виходити з поняття службової особи, що було подано в Примітці 1 до пункту 1 та пункту 2 статті 364 КК України. Згідно цієї норми службовими особами КК України визнає осіб, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи

організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Суб'єктивна ознака злочинів, визначених у статті 271 КК України, виявляється в основному у формі необережності. Зазначений висновок, вважаємо, можна зробити на основі розгляду узагальненої практики розгляду судами кримінальних справ про злочини, пов'язані з порушенням вимог законодавства про охорону праці. Зокрема, Суддя Верховного Суду України у відставці П.О. Самелюк та головний консультант управління вивчення та узагальнення судової практики О.С. Іщенко відзначають, що оскільки злочини проти безпеки виробництва за формою вини є необережними, суди в більшості випадків призначали засудженим покарання, не пов'язані з позбавленням волі, наприклад виправні роботи, штраф тощо. Враховуючи форму вини, відсутність смертельних випадків із людьми, як і те, що певна частина винних осіб підпадає під дію закону про амністію, призначення таких видів покарання можна визнати обґрунтованим [559].

Таким чином, кримінальна відповідальність за порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів про охорону праці згідно вимог статті 271 КК України настає лише у разі, коли у результаті цього порушення було заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого чи воно спричинило загибель людей чи настання інших тяжких наслідків. І саме фактичне заподіяння шкоди здоров'ю потерпілого, факт загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків, вважаємо, є основним критерієм розмежування дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці.

З урахуванням проаналізованих засад юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці в Україні, вважаємо, можна зробити такі узагальнення:

✧ у загальному вигляді під юридичною відповідальністю, зокрема й за порушення вимог законодавства у сфері охорони праці, розуміємо об'єктивний обов'язок особи, яка є порушником встановлених законодавством вимог, відповісти за свої незаконні дії, а також і за їх наслідки, бути покараною за скоєне правопорушення;

✧ юридичну відповідальність можна розглядати дwoяко: у позитивному сенсі – як сумлінне виконання обов'язків, у ретроспективному (негативному) сенсі – як обов'язок перетерпіти санкції як негативні наслідки за скоєне правопорушення. Саме цей другий вид юридичної відповідальності – ретроспективна (негативна) юридична відповідальність, детально регламентується правом і мається на увазі, коли без відповідних застережень застосовується термін «юридична відповідальність» і саме на цьому виді відповідальності – ретроспективній (негативній) юридичній відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці і сконцентровано увагу в цьому дослідженні;

✧ шлях реалізації передбачених державною гарантій прав громадян на охорону праці є різний – насамперед добровільний, коли сторони трудового договору у добровільному порядку дотримуються передбачених законодавством норм з охорони праці. Водночас, у разі порушень законодавчо встановлених норм з охорони праці в силу вступають примусові заходи, до яких належить і юридична відповідальність – примусовий засіб забезпечення функціонування галузі охорони праці в Україні на належному, відповідно до встановлених законодавством вимог, рівні;

✧ юридична відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону праці може бути як цивільна, так і дисциплінарна, адміністративна та кримінальна. При цьому саме фактичне заподіяння шкоди здоров'ю потерпілого, факт

загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків є основним критерієм розмежування дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці.

#### *4.4.2. Особливості адміністративної відповідальності*

Насамперед відмітимо, що адміністративна відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону праці є різновидом адміністративної відповідальності, яка у свою чергу, відповідно до норм пункту 22 статті 92 Конституції України, є одним з конституційно визначених різновидів юридичної відповідальності в Україні.

Слід також зазначити, що в науці адміністративного права й досі продовжуються чисельні дискусії про поняття «адміністративна відповідальність» та його змістове наповнення. Зазначене, на нашу думку, відбувається й через відсутність у КУпАП визначення терміну «адміністративна відповідальність» – незважаючи на те, що КУпАП містить главу 2 під назвою «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність». Та серед всього масиву статей глави 2, які визначають поняття адміністративного правопорушення (стаття 9); питання щодо відповідальності неповнолітніх (стаття 13), відповідальності посадових осіб (стаття 14), відповідальності військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень (стаття 15) тощо, як і загалом серед усього масиву статей КУпАП, ми не знайдемо розкриття змісту терміну «адміністративна відповідальність», отже, й досі зміст цього терміну визначається лише на доктринальному рівні, залежно від точки зору того чи іншого науковця.

Зокрема, вже класичним, на нашу думку, можна вважати поняття адміністративної відповідальності, висловлене С.Г. Стеценком: «адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що полягає в застосуванні до осіб, які вчинили адміністративні проступки, особливих санкцій – адміністративних стягнень» [560, с. 223]. Справді, адміністративна відповідальність – це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку [561, с. 82], це накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [562, с. 170].

Деяку зміну акцентів на поняття адміністративної відповідальності продемонструвала В.А. Крижановська, яка в ході дослідження питань щодо цієї відповідальності здійснила спробу визначити нові підходи до її розуміння та дійшла висновку, що адміністративна відповідальність як складова системи юридичної відповідальності та як особлива правова форма реакції держави на захист публічних і приватних інтересів полягає в сукупності встановлених державою матеріальних і процесуальних правових норм з метою спонукання правопорушника, який добровільно не бажає дотримуватися встановлених норм, до належної поведінки та покладання обов'язку зазнавати несприятливі для нього наслідки. Цей автор також акцентувала увагу на тому, що досягнення мети застосування адміністративної відповідальності (попередження правопорушень) передбачає й застосування таких способів впливу на правопорушника, як карального, відновлювального, компенсаційного, профілактичного і попереджувального [563, с. 177].

У контексті розгляду адміністративної відповідальності вважаємо за доцільне відзначити і точку зору О.А. Задихайла, який, не погоджуючись з тими авторами, що розглядають адміністративну відповідальність лише через призму негативного аспекту, відзначає, що подібна категоричність не є беззаперечною, а сутність позитивного аспекту адміністративної відповідальності полягає в тому, що крізь призму первинного негативу (тобто адміністративного покарання) простежуються і превентивна мета: запобігання здійсненню нових правопорушень. Застосування заходу примусового впливу несе в собі в якості позитивного аспекту вплив на психологічне ставлення особи до вчиненого правопорушення і формування іншої, «правильної» правосвідомості, спрямованої на недопущення протиправної поведінки в майбутньому [564, с. 138]. Не оспорюючи думку про вплив заходів адміністративної відповідальності на формування у особи правосвідомості та недопущення у майбутньому протиправної поведінки, підкреслюємо, що в цьому дослідженні акцент зроблено на ретроспективній (негативній) юридичній відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці.

Грунтовний аналіз сучасних поглядів на питання адміністративної відповідальності, на наш погляд, здійснено В.О. Іванцовим, який визначив декілька основних підходів до визначення цієї категорії. Насамперед – це концепція «санкційної» адміністративної відповідальності, згідно якої адміністративна відповідальність – це відповідальність громадян і посадових осіб перед органами державного управління, а у випадках, визначених законом, – перед судом (суддями), а також перед громадськими організаціями за винне порушення загальнообов'язкових адміністративно-правових норм, що виражається у застосуванні до порушників установлених адміністративних санкцій. Крім того, адміністративну відповідальність можна розглядати: і крізь призму її належності до адміністративного примусу – тобто як визначення повноважними державними органами через засто-



сування адміністративно-примусових заходів майнових обмежень, а також особистих благ та інтересів за здійснення адміністративних правопорушень; і як певний вид (стан) правовідносин, що виникають між державою в особі її уповноважених органів та суб'єктами адміністративних правопорушень [565, с. 49–50].

Адміністративну відповідальність розглядають і як інститут адміністративного права, який охоплює відносини, що виникають з приводу вчинення правопорушення і застосування заходів виховного впливу та адміністративних стягнень [566, с. 215], і як інститут юридичної відповідальності, що полягає у застосуванні адміністративного стягнення за вчинені протиправні дії [567, с. 107].

Можна обирати й інші критерії для визначення поняття адміністративної відповідальності, та головним при обранні науковцем того чи іншого критерію, на наш погляд, є спроможність якомога повніше розкрити ті властивості та грані адміністративної відповідальності, що є основними для досягнення цілей дослідження. Як найбільш слушною для дослідження проблем правового забезпечення управління охороною праці в Україні, вважаємо, є концепція т.зв. «санкційної» адміністративної відповідальності. А відтак, адміністративна відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону праці означає, на наш погляд, відповідальність визначених законодавством осіб за порушення вимог законодавства про охорону праці, що виражається у застосуванні до цих осіб установлених адміністративних санкцій.

Відмітимо, що адміністративній відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці притаманні всі ознаки адміністративної відповідальності. Це відповідальність, що настає за скоєння адміністративного проступку; вона пов'язана з державним примусом у формах каральних і правовідновлюючих заходів, які визначені у нормах адміністративного права; притягнення правопоруш-

ника до відповідальності здійснюється у певному процесуальному порядку уповноваженими на це органами (посадовими особами); суб'єкт правопорушення несе втрати матеріального, побутового характеру, які передбачені законом [568, с. 123] тощо.

Та має ця відповідальність й суто свої своєрідні ознаки, які пов'язані зі специфічним змістом підстав цього виду адміністративної відповідальності. Підставами юридичної відповідальності, і як похідної від неї адміністративної відповідальності, у тому числі й за порушення вимог законодавства про охорону праці, є обставини, наявність яких, на думку А. С. Шабурова, призводить до того, що юридична відповідальність стає можливою (необхідною), тоді як відсутність цих підстав виключає цю відповідальність [569, с. 444–445]. Тобто, наявність специфічних підстав адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці і є тою особливою ознакою, що відрізняє цей різновид адміністративної відповідальності від інших її різновидів.

Відмітимо, що на сьогодні вже є узвичаєним в загально-теоретичній науковій та навчальній літературі існування різних поглядів на поняття і зміст підстав юридичної відповідальності (зазначене спостерігаємо і в науці адміністративного права).

Одні науковці вважають, що юридична відповідальність має дві підстави: по-перше, – це нормативна підстава – тобто система правових норм, якими встановлена юридична відповідальність та, по-друге, – це фактична підстава – тобто вчинення самого правопорушення [570, с. 263], інші всі підстави юридичної відповідальності поділяють на: підстави притягнення до юридичної відповідальності та підстави настання юридичної відповідальності [571, с. 479] або висловлюють точку зору про некоректне виділення нормативної підстави [572, с. 273], іноді до підстав притягнення до юридичної відповідальності додається ще й третя – процесуальна

підстава, чи наявність правозастосовчого акту, який набрав чинності [573, с. 485]. Як висловився з приводу різноманіття існуючих точок зору щодо підстав юридичної відповідальності Л.І. Каленіченко, всі ці позиції можна розділити на вузький (класичний) та широкий підходи. На думку прихильників вузького (класичного) підходу, для виникнення та притягнення до юридичної відповідальності необхідна лише фактична підстава, однак прихильники другого (широкого) підходу виокремлюють фактичну та юридичну або фактичну, юридичну й процесуальну підстави відповідальності [574, с. 20].

Справді, підстава юридичної відповідальності становить тричленну конструкцію, яка визначається через наявність правової норми, юридичного факту вчинення певного діяння та винесення уповноваженим органом правозастосовного акту [575, с. 1]. І враховуючи той факт, що ні саме адміністративне правопорушення, ні факт його скоєння не призводить до настання адміністративної відповідальності, вважаємо, найбільш доцільним при дослідженні питань адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці розглядати всі три підстави цієї відповідальності (нормативну, фактичну та процесуальну) у сукупності.

Більше того, ключові положення правової науки про юридичну відповідальність дозволяють стверджувати, що нормативна, фактична та процесуальна підстава настільки тісно взаємопов'язані одна з одною, що відсутність хоча б однієї зі складових неминуче призведе до унеможливлення застосування адміністративної відповідальності, у тому числі й за порушення вимог законодавства про охорону праці. Крім того, всупереч погляду, що висловила Н.С. Васильєва [576, с. 97–101] про визнання вченими-адміністративістами фактичної підстави (тобто вчинення особою адміністративного правопорушення, відповідальність за яке передбачена чинним законодавством) як основної підстави адміністративної відповідальності, на наш погляд, взагалі немає сенсу вести мову про виділення будь-якої з підстав адміністративної відповідальності як основної.

У деяких випадках вірогідно можна говорити лише про те, що особливості окремого виду адміністративної відповідальності найбільш рельєфно проявляються в одній з трьох підстав адміністративної відповідальності (нормативній, фактичній чи процесуальній). Так, відносно до цього дослідження, вважаємо, що особливості адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці щонайбільше виражені в нормативній підставі цього виду адміністративної відповідальності.

Зазначимо, що в адміністративно-правовій науці не сформовано більш-менш узагальненої позиції щодо змісту нормативної підстави адміністративної відповідальності. Найбільш розгорнуто, вважаємо, розкрив це питання Д.М. Бахрах, з погляду якого до нормативної підстави адміністративної відповідальності входить система діючих правових норм, які закріплюють: 1) загальні положення та принципи адміністративної відповідальності; 2) систему адміністративних стягнень, їх розміри та принципи застосування; 3) склади адміністративних правопорушень; 4) коло суб'єктів, які мають право накладати адміністративні стягнення; 5) провадження в справах про адміністративні правопорушення; 6) виконання постанов про накладення адміністративних стягнень [577, с. 540]. За аналогією визначають склад нормативної підстави й деякі інші науковці, наприклад, Н.М. Зільник [578, с. 141].

Натомість В.М. Дорогих вже обмежує нормативну підставу адміністративної відповідальності системою норм, що закріплюють: склади адміністративних правопорушень; систему адміністративних стягнень; коло суб'єктів, наділених правом застосовувати такі стягнення; процедуру притягнення до адміністративної відповідальності [579, с. 6]. Споріднені погляди висунуто й іншими науковцями. Зокрема, А.Ю. Пеховський визначив нормативною підставою адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері перевезення пасажирів та вантажів морським транспортом систему адміністративно-правових норм, що закріп-

лює: склади адміністративного правопорушення цій у сфері; види і розміри адміністративних стягнень та принципи їх накладення; коло суб'єктів (органів та посадових осіб), що уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення; розглядати справи про адміністративні правопорушення у цій сфері; процедуру притягнення до адміністративної відповідальності та її процесуальне оформлення [580, с. 136–137], Н. С. Васильєва в контексті адміністративної відповідальності за правопорушення в сільському господарстві визначила нормативну підставу як сукупність правових норм, що закріплюють склади адміністративних правопорушень у зазначеній сфері; вид та міру покарання за них; суб'єктів, уповноважених накладати адміністративні стягнення та порядок їх застосування [581, с. 99].

Своєрідно визначив нормативну підставу О. Доценко, на думку якого, крім фактичної підстави адміністративної відповідальності є ще підстава юридична, якою виступає склад адміністративного проступку і яка являє собою встановлену нормами адміністративного права сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак, за наявності яких діяння визнається адміністративним проступком. Серед них виділяють ознаки (конструктивності), які належать до складу, і ті, що не належать до нього (обставини, які пом'якшують, обтяжують, виключають відповідальність, вчинення проступку неповнолітнім, військовослужбовцями тощо) [582, с. 131]. Зауважимо, що визначення нормативної підстави як сукупності об'єктивних і суб'єктивних ознак, за наявності яких діяння визнається адміністративним проступком є, на наш погляд, занадто широким і може бути застосовано для визначення загалом підстави адміністративної відповідальності, до того ж цей науковець застосував термін «юридична підстава» як синонім терміну «нормативна підстава», що не є виправданим. В цьому плані, вважаємо, слід погодитися з Л.І. Каленіченко, яка, проаналізувавши використання науковцями термінів «юридична підстава», «нормативно-правова підстава»,

«нормативна підстава», «правова підстава» звернула увагу на те, що поняття «юридична підстава» є ширшим за змістом, ніж поняття «правова підстава», «нормативно-правова підстава», «нормативна підстава», а складовими юридичної підстави є нормативна (нормативно-правова, правова) та процесуальна підстави [583, с. 21].

З урахуванням проведеного вище аналізу та в контексті дослідження питань щодо особливостей адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці, вважаємо, що до змісту нормативної підстави цієї відповідальності слід віднести: 1) склади адміністративних правопорушень вимог законодавства про охорону праці; 2) систему адміністративних стягнень у цій сфері; 3) коло суб'єктів, наділених правом застосовувати адміністративні стягнення за порушення вимог законодавства про охорону праці; 4) процедуру притягнення до адміністративної відповідальності за ці порушення [584, с. 137–142].

І аналізуючи всі компоненти нормативної підстави, приходимо до висновку про те, що саме специфічний склад адміністративного правопорушення (проступку) є доміантною складовою нормативної підстави і для розкриття сутності та особливості цього правопорушення (проступку) необхідно у першу чергу здійснити аналіз його складу.

Зазначимо, що адміністративним правопорушенням (проступком), згідно з частиною 1 статті 9 КУпАП, визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. А під складом адміністративного правопорушення традиційно розуміють абстрактний опис лише ймовірного, передбачуваного законом діяння, тобто закріплення в законі найтиповіших, характерних ознак проступку. Його структура також традиційно визнається як сукупність таких чотирьох елементів, як: об'єкт проступку; об'єктивна сторона; суб'єкт проступку; суб'єктивна сторона [585, с. 126].

При розгляді питань адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці слід також враховувати, що, як визнала Л. Брич, є очевидною відповідь на питання, з якими з інших видів правопорушень склад злочину, як законодавча модель кримінально-караної поведінки, може утворювати одну систему, – лише з тими, з якими можуть бути відповідні зв'язки. І таку ж конструкцію та таку ж структуру, як склад злочину, мають лише склади адміністративних правопорушень. І лише вони передбачені в законодавстві як вичерпний перелік моделей деліктної поведінки [586, с. 134].

Відповідно, що дослідження питань адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці має відбуватися з урахуванням розгляду питань кримінальної відповідальності за порушення вимог законодавства у цій сфері (здійсненого нами у пункті 4.4.1 цієї монографії). Відмітимо, що навіть назви статей КК України та КУпАП, що визначають кримінальну та адміністративну відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері охорони праці майже повністю збігаються. Зокрема, стаття 271 КК України має назву «Порушення вимог законодавства про охорону праці», а стаття 41 КУпАП називається «Порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці» – тобто крім порушень вимог законодавства у сфері охорони праці в цій же статті розглядаються й питання щодо адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері праці. При цьому адміністративна відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону праці встановлена за порушення вимог частини 5 статті 41 глави 5 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення».

Безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення встановленого частиною 5 статті 41 КУпАП є суспільні відносини, що регулюють встановлені законодавством права громадян на охорону праці в Україні. При цьому норма

частина 5 статті 41 КУпАП має не просто відсильний характер, вона передбачає (як і норма статті 271 КК України) настання адміністративної відповідальності за порушення досить широкої сфери нормативно-правових актів з охорони праці.

Як встановлено у статті 3 Закону України «Про охорону праці», законодавство про охорону праці складається з цього закону, КЗпП України, Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (це нова редакція Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» [587]) та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів (перелік всіх нормативно-правових актів у сфері охорони праці можна поділити на дві основні частини – загальні вимоги цього законодавства та спеціальні його вимоги.). Якщо ж міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші норми, ніж ті, що передбачені законодавством України про охорону праці, застосовуються норми міжнародного договору.

До законодавства у сфері охорони праці, у широкому розумінні терміну «законодавство», належать: правила, норми, регламенти, положення, стандарти, інструкції та інші документи, обов'язкові для виконання (стаття 27 закону України «Про охорону праці»). Ці акти є обов'язковими для виконання, у тому числі й у виробничих майстернях, лабораторіях, цехах, на дільницях та в інших місцях трудового і професійного навчання, облаштованих у будь-яких навчальних закладах (стаття 30 вказаного закону). І лише у разі неможливості повного усунення небезпечних і шкідливих для здоров'я умов праці, згідно з нормами статті 29 зазначеного закону, роботодавець, після того, як виконає свій обов'язок щодо повідомлення про цю ситуацію відповідному державному органу (сьогодні – Держпраці), отримує право зверну-



тися до зазначеного органу з клопотанням про встановлення необхідного строку для виконання заходів щодо приведення умов праці на конкретному виробництві чи робочому місці до нормативних вимог. Держпраці ж розглядає це клопотання роботодавця, у разі потреби проводить експертизу запланованих заходів, визначає їх достатність і за наявності підстав, підкреслюємо – як виняток, може прийняти рішення про встановлення іншого строку застосування вимог нормативних актів з охорони праці. Про це рішення роботодавець зобов'язаний невідкладно повідомити заінтересованих працівників.

Таким чином, законодавець встановив адміністративну відповідальність за порушення вимог як законодавчих, так і підзаконних нормативних актів про охорону праці, у тому числі й за порушення вимог правил, норм, регламентів, положень, стандартів, інструкцій та інших, обов'язкових для виконання документів, що, на наш погляд, значною мірою утруднює застосування адміністративного стягнення за ці правопорушення – безумовно, що виявити ці правопорушення зможуть лише високопрофесійні, компетентні, грамотні та досвідчені особи.

При цьому слід враховувати, що законодавець відділив від адміністративної відповідальності за порушення законодавства про охорону праці, встановленого у частині 5 статті 41, відповідальність за порушення встановленого порядку повідомлення про нещасний випадок на виробництві (частина 6 статті 41 КУпАП) та відповідальність за порушення законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності (стаття 165-4 КУпАП), що ще більш утруднює діяльність суб'єктів, наділених правом застосовувати стягнення за зазначені порушення.

Об'єктивна сторона складу правопорушення, встановленого у частині 5 статті 41, (зовнішній прояв цього суспільно шкідливого посягання, основною ознакою якого діяння) вира-

жається у вчиненні особою таких дій, як порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці. Такі діяння (як у формі дії, так і у формі бездіяльності) є неодмінною ознакою об'єктивної сторони цього правопорушення та переважним чином виявляються в ході проведення Держпраці контрольно-наглядової діяльності. Зазначене підкріплюється й аналізом судової практики.

Так, 20 червня 2013 р. в ході судового розгляду Центрально-Міським районним судом м. Кривого Рогу було встановлено, що 13 березня 2013 р. прокуратурою Центрально-Міського району м. Кривого Рогу спільно з головними державними інспекторами з охорони праці була проведена позапланова перевірка дотримання вимог нормативно-правових актів з охорони праці та промислової безпеки на ВАТ «Криворіжгірмаш». В ході проведеної перевірки було встановлено наявність на підприємстві порушень вимог нормативно-правових актів з охорони праці та промислової безпеки, а саме - відсутність захисної огорожі затискного патрону на токарних верстатах; у виробничих будівлях термічного цеху, цеху металоконструкцій, механічно-електроремонтного цеху, які за результатами експертних обстежень віднесено до 3 категорії (непридатні до нормальної експлуатації) не виконанні ремонти у встановлені спеціалізованою організацією терміни.

Виявлені порушення правил безпеки, згідно висновку експертизи з дослідження причин і наслідків порушень вимог безпеки життєдіяльності та охорони праці від 16 травня 2013 р., могли створити загрозу життю людей або настання інших тяжких наслідків. З урахуванням обставин, що пом'якшують покарання, обвинувачену особу (генеральний директор Відкритого акціонерного товариства «Криворізький завод гірничого машинобудування») було визнати винним у вчиненні злочину передбаченого статтею 272 частина КК України та призначено покарання у вигляді штрафу на користь держави в розмірі 1700 гривень (з матеріалів справи № 216/4051/13-к [588]).

Розглянувши у відкритому підготовчому судовому засіданні обвинувальний акт у кримінальному провадженні

внесеному до ЄРДР за №12017100040003497 від 14 березня 2017 р. щодо директора ТОВ «РОУД ПЛАС ГАЗ» судом було встановлено, що під час перевірки в Дніпровському районі м. Києва автомобільного газозаправного пункту ТОВ «РОУД ПЛАС ГАЗ», проведеної головним державним інспектором відділу нагляду на виробництві і на об'єктах підвищеної небезпеки Головного управління Держпраці у Київській області (актом перевірки № 5.4/072/259/А від 17 листопада 2016 р.), було виявлено численні порушення: вимог законодавчих та нормативно-правових актів з охорони праці та промислової безпеки в організації та здійсненні експлуатації об'єкта підвищеної небезпеки, зокрема: не отриманий дозвіл на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; не проведена ідентифікація та декларування об'єкту підвищеної небезпеки (машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки); не розроблена проектна та виконавчо-технічна документація; не розроблений план локалізації та ліквідації можливих аварій у системі газопостачання підприємства; територія не має сітчаної огорожі; не встановлений сигналізатор довибухонебезпечних концентрацій газу у вибухонебезпечній зоні; порушено терміни (один раз на рік) державні перевірки манометрів, які встановлені на газозаправному пункті; відсутні технологічні системи тощо; порушення вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, зокрема, вимог Інструкції щодо вимог пожежної безпеки під час проектування автозаправних станцій тощо.

Судом було доведено, що директор цього автомобільного газозаправного пункту обґрунтовано обвинувачується у вчиненні злочину, передбаченого частиною 1 статті 272 КК України. При цьому сукупність порушень вимог нормативно-правових актів створила реальну загрозу загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків для осіб, які працюють в безпосередній близькості до автомобільного газозаправного пункту, що належить ТОВ «РОУД ПЛАС ГАЗ», а також на самому пункті (з матеріалів справи № 755/4737/17 [589]).

20 квітня 2017 р. Хмельницьким окружним адміністративним судом при розгляді у скороченому провадженні адміністративну справу за позовом Управління Держпраці у Хмельницькій області до Приватного підприємства «Капітал-Буд» Сучасне будівництво» про застосування заходів реагування, було встановлено, що на виконання наказу № 965 від 30 листопада 2016 р. та відповідно до направлення на перевірку № 7558/16 від 22 грудня 2016 р. посадовими особами Управління Держпраці у Хмельницькій області проведено планову перевірку дотримання вимог законодавчих та нормативно-правових актів з охорони праці та промислової безпеки Приватного підприємства «Капітал-Буд» Сучасне будівництво».

За результатами проведеної перевірки позивачем складено акт № 22-02/527 від 17 березня 2017 р., яким встановлено порушення нормативних актів з охорони праці та промислової безпеки, а саме: суб'єктом господарювання не отриманий дозвіл на виконання робіт підвищеної небезпеки (зведення, монтаж і демонтаж будинків, споруд); не надані підтверджуючі документи щодо повідомлення територіального органу Держпраці про дату початку основних будівельно-монтажних робіт за відповідною формою; на підприємстві не створена служба охорони праці; не розроблені і не затверджені відповідні положення підприємства про навчання з питань охорони праці, а також не формуються плани графіки проведення навчання та перевірки знань з питань охорони праці, з якими мають бути ознайомлені працівники; допускається виконання будівельно-монтажних робіт без наявності проекту виконання робіт; на будівельному майданчику відсутні інвентарні піддони, контейнери, які унеможливають падіння цегли під час піднімання та переміщення; для організації безпечного руху по території відсутній схематичний план (схема) руху транспортних засобів, працівників з показом дозволених та заборонених напрямків, поворотів, зупинок, виїздів, в'їздів тощо та не вивішений при в'їзді на

територію; під час виконання робіт на висоті знизу під місцем виконання робіт не визначаються та не огорожуються небезпечні зони; входи до будівлі, що споруджується, на період будівництва не захищаються зверху суцільними козирками; допускається наявність та експлуатація драбин на будівельному майданчику, які не випробовувались статистичним випробовуванням 1 раз на 6 місяців, не проводиться періодичне випробування драбин; не проводяться періодичні огляди знімних вантажозахоплювальних пристроїв і тари з послідуочим записом результатів огляду в журнал огляду цих пристроїв, не ведеться журнал огляду вантажозахоплювальних пристроїв і тари; зони з постійно діючими небезпечними виробничими факторами не огорожуються захисними (запобіжними) огороженнями; риштування висотою вище ніж 4 м допускаються в експлуатацію без приймання їх комісією, призначеною особою, яка відповідає за забезпечення охорони праці в організації та оформленні відповідного акта тощо. І враховуючи те, що відповідачем не було вжито заходи щодо усунення виявлених перевіркою порушень, та не надано суду доказів усунення виявлених порушень зафіксованих в акті перевірки від 17 березня 2017 р. № 22-02/527, отже, залишається ризик спричинення шкоди життю чи здоров'ю людей працюючих на вказаному підприємстві, суд постановив застосувати заходи реагування у сфері державного нагляду до Приватного підприємства «Капітал-Буд» Сучасне будівництво» шляхом зупинення робіт (виробництва) та експлуатації на будівельному майданчику (з матеріалів справи № 822/918/17 [590]).

Загалом же за даними звіту Голови Держпраці, у 2016 р. за порушення вимог чинного законодавства з охорони праці було притягнуто до адміністративної відповідальності 15 423 осіб [591].

Справді, ознака діяння – це провідна, головна ознака об'єктивної сторони, стрижень, навколо якого групуються інші ознаки (спосіб, місце тощо) [592, с. 51]. Як відзначив Є.В. Кириленко, протиправне діяння має місце у всіх без

винятку складах правопорушення, незалежно від їх виду. Бо, на відміну від кримінального права, в теорії адміністративного права шкідливі наслідки та причинний зв'язок між діянням і цими наслідками, на думку науковців, часто є факультативними ознаками об'єктивної сторони складу правопорушення. Це пояснюється тим, що більшість адміністративних проступків не тягнуть за собою ніяких матеріальних негативних наслідків, а являють собою скоріше порушення певних встановлених законом правил, або невиконання та неналежне виконання покладених на особу обов'язків [593, с. 220].

Таким чином, на відміну від злочину за статтею 271 КК України, де об'єктивна сторона передбачає як ознаку не лише діяння у вигляді порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів про охорону праці, але й такі ознаки, як наявність визначених нормами цієї статті наслідків у вигляді заподіяння шкоди здоров'ю потерпілого, загибелі людей, інших тяжких наслідків, наявність причинного зв'язку між порушенням зазначених вимог законодавства та наслідками, що настали, об'єктивна сторона адміністративного правопорушення за частиною 5 статті 41 КУпАП передбачає як ознаку лише діяння у вигляді порушення вимог законодавства (у широкому його розумінні) про охорону праці.

Це порушення може бути здійснене як шляхом дії, так і бездіяльності. Та зазвичай, вважаємо, таке діяння характеризуються у формі бездіяльності – посадові особи підприємств, установ, організацій, а, особливо, громадяни-суб'єкти підприємницької діяльності нерідко не знають, не інформовані про наявність цих вимог. Зазначене, у свою чергу, засвідчує існування проблем щодо інформаційного забезпечення у сфері охорони праці як посадових осіб підприємств, установ, організацій, так і громадян - суб'єктів підприємницької діяльності. І насамперед таку інформаційну діяльність, згідно з пунктами 4.43, 4.46, 4.49 Положення Про Державну службу України з питань праці, вважаємо, має здійснювати Держпраці.

Суб'єктом адміністративного правопорушення (проступку), визначеного у частині 5 статті 41 КУпАП, є особа, що його вже скоїла. Як вказав майже три десятки років тому Д.М. Бахрах, є очевидним, що до складу правопорушення суб'єкт не входить, бо склад включає лише ознаки, що характеризують суб'єкт [594, с. 56]. Відповідно, що до складу адміністративного правопорушення, визначеного у частині 5 статті 41 КУпАП, входить лише ймовірний суб'єкт цього правопорушення, який має відповідати всім ознакам, що характеризують його як суб'єкта цього правопорушення.

Не зупиняючись на загальних ознаках складу правопорушення вимог законодавства про охорону праці, що характеризують суб'єкт цього правопорушення (наприклад, вік, неосудність тощо), перейдемо до спеціальних його ознак. Зокрема, згідно з нормами частини 5 статті 41 КУпАП, порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці тягне за собою накладення штрафу на: по-перше, працівників, по-друге, посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та, по-третє, на громадян-суб'єктів підприємницької діяльності. Таким чином, особу можна притягнути до адміністративної відповідальності за порушення вимог х охорони праці лише у разі, коли ця особа належить до однієї з зазначених вище категорій осіб.

По-перше, суб'єктом цього правопорушення може бути працівник. Незважаючи на відсутність визначення терміну «працівник» в КЗпП України, вже зазначалось, що його легальне визначення подано в декількох законодавчих актах, наприклад, в законах України: «Про професійний розвиток працівників» [595], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», «Про охорону праці» тощо. Згідно з цими актами працівником визнається фізична особа, яка працює за трудовим договором (контрактом) на підпри-

ємстві, в установі та організації незалежно від форми власності та виду діяльності або у фізичної особи, яка відповідно до законодавства використовує найману працю.

Отже, працівником може бути лише фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства), що має здатність до праці. Умовою набуття фізичною особою статусу працівника є наявність у неї трудової правоздатності та трудової дієздатності. Законодавство про працю не дає їх визначення та, з урахуванням загальнотеоретичних положень, трудову правоздатність можна визначити як встановлену державою можливість мати суб'єктивні права і нести юридичні обов'язки у сфері праці, а трудовою дієздатністю є здатність особисто, своїми діями набувати для себе трудові права і нести відповідні обов'язки. І хоча фактична здатність до праці у людей залежить від особистих психофізичних якостей і з'являється у досить ранньому віці (людина свідомо звертається до світу праці ще у дошкільному віці, і основний вектор її розвитку у цей час – входження до світу дорослих, отже, і до світу праці) [596, с. 142, 165–167], проте стати суб'єктом трудових правовідносин та набути статус працівника громадянин зможе лише тоді, коли він зможе систематично виконувати визначену та врегульовану нормами трудового законодавства роботу.

За загальним правилом, трудова правоздатність настає у громадянина з шістнадцяти років (частина 1 статті 188 КЗпП України). У виняткових випадках, за згодою одного із батьків, або особи, що його замінює, можуть, як виняток, прийматись на роботу особи, які досягли п'ятнадцяти років, а для підготовки молоді до продуктивної праці допускається прийняття на роботу учнів загальноосвітніх шкіл, професійно-технічних і середніх спеціальних навчальних закладів для виконання легкої роботи, що не завдає шкоди здоров'ю і не порушує процесу навчання, у вільний від навчання час, – по досягненні ними чотирнадцятирічного віку, за згодою



одного з батьків, або особи, яка його замінює (частини 2,3 статті 188 КЗпП України). Крім того, здатність виконувати певну роботу може бути в деяких випадках обмежена віком, станом здоров'я, статтю, відсутністю родинних зв'язків тощо.

Суб'єктом правопорушення законодавства з охорони праці також можуть бути посадові особи підприємств, установ, організацій.

При розгляді цього питання передусім слід зазначити, що Законом України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності посадових осіб» від 11 липня 1995 р. [597] слова «службова особа» у КУпАП було замінено словами «посадова особа». Проте визначення цього терміну КУпАП не надає.

Міністерство юстиції України у листі від 11 березня 2014 р. [598] надало роз'яснення з питання, чи є особа посадовою особою. Відповідно до цього роз'яснення, при визначенні питання щодо віднесення особи до посадової слід виходити з правозастосовної практики, згідно з якою головним критерієм віднесення особи до кола посадових осіб є наявність у неї організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій.

Деталізацію організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських функцій було здійснено у Постанові Пленуму Верховного суду України від 26 квітня 2002 р. № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво» [599]. Зокрема, було встановлено, що до організаційно-розпорядчих обов'язків належать обов'язки щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах або організаціях незалежно від форм власності. Такі функції виконують керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних або приватних підприємств, установ або організацій, їхні заступники, керівники структурних підрозділів

(начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їхні заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконроби, бригадири та ін.).

Натомість під адміністративно-господарськими обов'язками розуміють обов'язки з управління або розпорядження державним, колективним або приватним майном (встановлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обсязі мають начальники планово-господарських, постачальницьких, фінансових відділів і служб, завідувачі складами, магазинами, майстернями, ательє, їхні заступники, керівники відділів підприємств, відомчі ревізори і контролери та ін. Що ж до працівників підприємств, установ, організацій, які виконують професійні (наприклад, адвокат, лікар, вчитель та ін.), виробничі (наприклад, водій, електрик та ін.) або технічні (друкарка, охоронець та ін.) функції, то вони можуть визнаватися посадовими особами лише за умови, якщо разом із цими функціями вони виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки.

При вирішенні питання щодо віднесення особи до посадової, вважаємо, також слід застосовувати і сучасне роз'яснення, надане Національним агентством з питань запобігання корупції [600]. У зазначеному роз'ясненні акцент також зроблено на наділені осіб посадовими повноваженнями здійснювати організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції, визначальним при цьому є обсяг функцій (обов'язків) відповідного працівника.

Зокрема, адміністративно-господарськими функціями (обов'язками) визначено обов'язки з управління або розпорядження державним, комунальним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-господарських, постачальницьких, фінансових відділів і служб, заведу-

вачів складів, магазинів, майстерень, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів та контролерів тощо. А організаційно-розпорядчими функціями (обов'язками) визначено обов'язки щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, комунальних підприємств, установ або організацій, їхні заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділів, лабораторій, кафедр), їхні заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконроби, бригадири тощо).

Можуть бути суб'єктом адміністративного правопорушення законодавства з охорони праці і громадяни-суб'єкти підприємницької діяльності.

Правовий статус громадянина як суб'єкта господарювання встановлено насамперед у Господарському кодексі України (ГК України). Так, громадянин визнається суб'єктом господарювання у разі здійснення ним підприємницької діяльності за умови державної реєстрації його як підприємця без статусу юридичної особи. Громадянин може здійснювати підприємницьку діяльність безпосередньо як підприємець або через приватне підприємство, що ним створюється; а також із залученням або без залучення найманої праці чи самостійно або спільно з іншими особами. Громадянин-підприємець зобов'язаний: у передбачених законом випадках і порядку одержати ліцензію на здійснення певних видів господарської діяльності; повідомляти органи державної реєстрації про зміну його адреси, зазначеної в реєстраційних документах, предмета діяльності, інших суттєвих умов своєї підприємницької діяльності, що підлягають відображенню у реєстраційних документах; додержуватися прав і законних інтересів споживачів, забезпечувати належну якість товарів (робіт,

послуг), що ним виготовляються, додержуватися правил обов'язкової сертифікації продукції, встановлених законодавством; сплачувати податки та інші обов'язкові платежі в порядку і в розмірах, встановлених законом тощо (стаття 128 ГК України). Іноземці та особи без громадянства при здійсненні господарської діяльності в Україні користуються такими самими правами і мають такі самі обов'язки, як і громадяни України, якщо інше не передбачено цим кодексом, іншими законами (стаття 129 ГК України).

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення (проступку), визначеного у частині 5 статті 41 КУпАП, характеризується тим, що порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці може бути вчинено як умисно (адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків (стаття 10 КУпАП), так і з необережності (адміністративне правопорушення визнається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити (стаття 11 КУпАП). Розгляд проведених органами Держпраці [601] перевірок, вважаємо, дає підстави визнавати, що ці правопорушення часто носять умисний характер.

Враховуючи здійснений вище аналіз складу порушення вимог законодавства про охорону праці, визначеного у частині 5 статті 41 КУпАП, вважаємо, можна зробити такі узагальнення.

По-перше, є доцільність змінити суб'єктний склад, визначений у частині 5 статті 41 КУпАП, що обґрунтовується такими аргументами.

Розгляд чинного законодавства, – насамперед Закону України «Про охорону праці», КЗпП України, ЦК України, КУпАП дозволяє стверджувати, що ознакою суб'єктів складу цього правопорушення є те, що всі вони (працівники; посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності; громадяни-суб'єкти підприємницької діяльності) належать до сторін трудових відносин. Підкреслюємо, що навіть громадяни-суб'єкти підприємницької діяльності, в контексті цієї статті розглядаються лише через призму трудових відносин та забезпечення цими особами належних умов охорони праці.

Проте, в частині 3 статті 30 Закону України «Про охорону праці» законодавець встановив норму про те, що до учнів і студентів, які проходять трудове і професійне навчання (виробничу практику) на підприємствах під керівництвом їх персоналу, застосовується законодавство про охорону праці у такому ж порядку, що й до працівників підприємства. Отже, у разі проходження такими особами професійного навчання (виробничої практики) на підприємствах ці особи також можуть стати порушниками вимог нормативно-правових актів з охорони праці і, відповідно, мають відповідати за скоєне правопорушення (з урахуванням встановленого у статті 12 КУпАП віку настання адміністративної відповідальності, а також та вимог статті 13 КУпАП щодо особливостей застосування заходів впливу на неповнолітніх та статті 24-1 КУпАП щодо заходів впливу на неповнолітніх).

У зв'язку з зазначеним, вважаємо за доцільне ввести до суб'єктного складу адміністративного правопорушення (проступку), визначеного у частині 5 статті 41 КУпАП, і таких осіб, як учні та студенти, які проходять трудове і професійне навчання (виробничу практику).

По-друге, вже можна визначати як класичну багаторічну проблему щодо визначення терміну «посадова особа» в КУпАП. На основі здійсненого вище розгляду питань щодо посадових осіб, пропонуємо в статті 14 КУпАП додати абзац

другий такого змісту: «Посадовими особами є особи, до повноважень яких належить виконання організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій».

Характеризуючи адміністративні стягнення за порушення вимог законодавства про охорону праці, зазначимо, що у частині 5 статті 41 КУпАП встановлено лише один вид адміністративних стягнень – штраф. Штрафом, згідно зі статтею 27 КУпАП, є грошове стягнення, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим кодексом та іншими законами України. І за порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці, встановлене у частині 5 статті 41 КУпАП, законодавець встановив накладення штрафу: по-перше, на працівників – від чотирьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, та, по-друге, на посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян-суб'єктів підприємницької діяльності – від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Проте, на наш погляд, застосування до винних осіб лише штрафних санкцій не відповідає нинішнім складним реаліям у сфері охорони праці в Україні. Зазначені стягнення не здійснюють достатньою мірою захист прав і свобод громадян на їх конституційне право – охорону праці. Вважаємо, що у разі повторного протягом року вчинення особами порушення вимог законодавства про охорону праці, передбаченого в частині 5 статті 41 КУпАП, до винних осіб мають бути застосовані й інші санкції. У цьому разі має бути, по-перше, передбачено підвищення розміру штрафних санкцій, та, по-друге, застосований такий вид адміністративного стягнення, як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

І хоча згідно з вимогами частини 5 статті 30 КУпАП позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю може бути призначено судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в

санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього кодексу, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, проте у частині 6 цієї ж статті позбавлення права обіймати певні посади призначається судом строком на один рік, у разі, коли його спеціально передбачено в санкції статті (санкції частини статті) особливої частини КУпАП. Отже, якщо в першому випадку суд, з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, може призначити таке стягнення, то в другому – суд має беззаперечно застосувати таку санкцію до винної особи.

Проаналізувавши норми КУпАП, в яких законодавець встановив таку санкцію, як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, зокрема, статтю 172-4 (порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності), статтю 172-5 (порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків), статтю 172-6 (порушення вимог фінансового контролю), статтю 172-7 (порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів), статтю 172-9-1 (порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням), вважаємо, що забезпечення належної реалізації прав громадян на охорону праці потребує й введення такої санкції як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Зазначена санкція має застосовуватися до посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян-суб'єктів підприємницької діяльності у разі повторного протягом року вчинення цими особами порушення вимог законодавства про охорону праці.

У зв'язку з цим пропонуємо до статті 41 КУпАП додати частину 5-1 такого змісту:

«5-1. Повторне протягом року вчинення порушення, передбаченого частиною п'ятою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян-суб'єктів підприємницької діяльності – від сорока до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік».

Дослідження особливостей адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці дозволило зробити такі узагальнення:

✦ адміністративна відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону праці є різновидом адміністративної відповідальності, яка є одним з конституційно визначених різновидів юридичної відповідальності в Україні;

✦ поняття адміністративної відповідальності є багатовимірним, головним критерієм для його визначення є спроможність якомога повніше розкрити ті властивості та грані адміністративної відповідальності, які є основними для досягнення цілей дослідження;

✦ для дослідження проблем правового забезпечення управління охороною праці в Україні найбільш доцільною є концепція т.зв. «санкційної» адміністративної відповідальності, а відтак, адміністративна відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону праці означає відповідальність визначених законодавством осіб за порушення вимог законодавства про охорону праці, що виражається у застосуванні до цих осіб установлених адміністративних санкцій;

✦ адміністративній відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці притаманні всі ознаки адміністративної відповідальності: це відповідальність, що настає за скоєння адміністративного проступку; вона пов'язана з державним примусом у формах каральних і правовідновлюючих заходів, які визначені у нормах адміністративного права; притягнення



правопорушника до відповідальності здійснюється у певному процесуальному порядку уповноваженими на це органами (посадовими особами); суб'єкт правопорушення несе втрати матеріального, побутового характеру, які передбачені законом;

✦ особливості адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці щонайбільше виражені в нормативній підставі цього виду адміністративної відповідальності, до змісту якої відносимо: 1) склади адміністративних правопорушень вимог законодавства про охорону праці; 2) систему адміністративних стягнень у цій сфері; 3) коло суб'єктів, наділених правом застосовувати адміністративні стягнення за порушення вимог законодавства про охорону праці; 4) процедуру притягнення до адміністративної відповідальності за ці порушення;

✦ пропонуємо внесення змін до статті 41 КУпАП – додати до цієї статті частину 5-1 такого змісту:

«5-1. Повторне протягом року вчинення порушення, передбаченого частиною п'ятою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян-суб'єктів підприємницької діяльності – від сорока до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік».

## **РОЗДІЛ 5**

### **ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ**

#### **5.1. Структурне реформування суб'єктів управління охороною праці**

Будучи прихильником ідеї про те, що будь-якому управлінню як системі притаманні такі основні елементи, як: об'єкт, суб'єкт, управлінський вплив та зворотний зв'язок, які перебувають у системних відносинах та зв'язках один з одним й утворюють її цілісність та єдність, відзначимо, що система управління охороною праці в Україні також не є винятком з цього правила – їй також притаманні і об'єкт, і суб'єкти, і управлінський вплив, і зворотний зв'язок. Ці елементи існують в управлінні охорони праці у нерозривній єдності та взаємозв'язках. При цьому зазначений вид управління здійснюється з метою реалізації публічних інтересів та забезпечення впорядкування, стабільності, ефективності та розвитку функціонування галузі охорони праці в країні.

У той самий час говорити нині про ефективність управління охороною праці в Україні та досягнення поставленої мети не доводиться. Факти засвідчують про наявність серйозних проблем, що стосуються всіх зазначених елементів (аналіз подано у попередніх підрозділах цієї монографії), про наявність серйозних перешкод та проблем у сфері управління охороною праці. І передусім, на наш погляд, мають місце проблеми щодо функціонування такого ключового елементу управління, як суб'єкти управління охороною праці в Україні. У зв'язку з зазначеним, метою розвідки цього розділу є визначення управлінських важелів, за допомогою яких й можливим буде досягнення реального покращення стану охорони праці в країні.

Трансформація організаційної структури суб'єктів охорони праці – це, на наш погляд, один з найвагоміших напрямів удосконалення сфери управління охороною праці в Україні.

При розгляді цього питання насамперед слід відштовхуватися від тих позицій, що були вже обґрунтовані у цьому дослідженні. Так, у попередніх підрозділах цього дослідження вже була доведена доцільність поділу національної системи суб'єктів управління охороною праці на такі дві взаємозалежні, об'єднані за спільною ознакою частини, як: по-перше, державне управління охороною праці (тобто, управління, де регулюючу діяльність у сфері охорони праці здійснюють всі державні органи – використовуючи широкий, т.зв. «американський підхід» до визначення цього терміну), та, по-друге, громадське управління охороною праці.

Разом з тим, коли ведемо мову про виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади та інших органів щодо реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій та надання адміністративних послуг у сфері охорони праці, то застосовуємо новий для галузі охорони праці термін – «публічне адміністрування охорони праці».

І враховуючи те, що нині у сфері управління охороною праці питома вага впливу публічного адміністрування залишається переважною, у цьому підрозділі зроблено акцент на вирішення питань, пов'язаних зі структурним реформуванням, спрямованим поліпшити діяльність насамперед суб'єктів публічного адміністрування, водночас беручи до уваги, що й структурне реформування суб'єктів громадського управління охороною у свою чергу також сприятиме підвищенню ефективності діяльності цих суб'єктів, та, і що є також досить вірогідно, підвищенню ефективності діяльності всієї системи управління охороною праці в країні.

Юридичні підстави для обґрунтування зазначеного реформування знаходимо насамперед у таких нещодавно прийнятих дороговказних для України нормативно-правових актах, як: Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р (далі – Стратегія рефор-

мування державного управління України) [602] та Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. (далі – Концепція реформування місцевого самоврядування).

Зокрема, аналіз положень Стратегії реформування державного управління України дозволяє стверджувати, що сьогодні постала необхідність: по-перше, чіткого окреслення мети, сфери відповідальності, функцій, завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; по-друге, визначення порядку підзвітності центральних органів виконавчої влади; по-третє, забезпечення встановлення підзвітності, проведення функціонального обстеження та, по-четверте, оптимізації чисельності працівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

При цьому, незважаючи на те, що у державах-членах ЄС відсутній уніфікований спосіб організації системи державних органів та забезпечення їх підзвітності, в Стратегії реформування державного управління України встановлено принципи, які необхідно враховувати під час розбудови системи державних органів. Зокрема, це такі принципи, як: раціональність – тобто дієвість та узгодженість, уникнення часткового дублювання повноважень і завдань державних органів, створення збалансованої системи контролю; прозорість – забезпечення чіткої та простої типової організації органу державної влади; економічна доступність – розміри та обсяг витрат на утримання системи державних органів мають відповідати потребам і можливостям країни та підзвітність – кожна структурна одиниця установи є внутрішньо підзвітною, а установа в цілому – зовнішньо підзвітною, а також підзвітною громадянам щодо дотримання їх прав, зокрема на доступ до публічної інформації, на належне адміністрування, на адміністративне правосуддя та на відшкодування.

Таким чином, на принципах раціональності, прозорості, економічної доступності та підзвітності, вважаємо, має відбуватися і реформування такої сфери, як управління охороною праці.

Варто наголосити й на тому, що зазначене реформування має стосуватися передусім такого ключового суб'єкта в системі публічного адміністрування охорони праці в Україні, яким є Держпраці – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, і який реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, здійснення державного гірничого нагляду тощо.

Водночас слід брати до уваги, що незважаючи на те, що Держпраці було утворено відносно нещодавно (відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, реорганізувавши шляхом злиття Державну інспекцію з питань праці й Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки та поклавши на новостворену службу (Держпраці) функції з реалізації державної політики, які виконували органи), вважаємо, що нині є підстави розглянути пропозиції щодо подальшого її реформування з метою удосконалення діяльності цього органу.

Зокрема, у Стратегії реформування державного управління України встановлено, що відсутність чіткого розподілу відповідальності різними відомствами, призводить до дублювання функцій та нечіткого розподілу завдань і, як наслідок, до нераціонального використання людських і фінансових ресурсів, низького рівня інституційної спроможності щодо проведення реформ та формування державної політики. В той же час Концепція реформування місцевого самоврядування, відповідно до якої нині розпочалась реформа місцевого самоврядування, встановила серед проблем, які потребують

нині ефективного та швидкого розв'язання такі, як: погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження; неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів тощо. Стосуються ці проблеми й сфери управління охороною праці, у цілому, та передусім структури Держпраці, зокрема.

Так, до зазначеного у підрозділі 3.3 додамо, що на сьогодні визначено структуру Держпраці [603] до якої належать три основні складові, підпорядковані Голові Держпраці.

Так, до першої складової (керує Перший заступник Голови) віднесено: 1) Департамент з питань праці, до якого належать: Відділ з питань трудових відносин, Відділ з питань оплати праці, Відділ з питань гігієни праці, Відділ з питань експертизи умов праці, Сектор з питань застрахованих осіб та дитячої праці тощо; 2) Управління інспекційної діяльності: Відділ розслідування, аналізу та обліку аварій і виробничого травматизму; Відділ організаційного забезпечення та планування діяльності та 3) Сектор міжнародних зв'язків та з питань Євроінтеграції.

До другої складової (керує – заступник Голови) належить: 1) Департамент нагляду у промисловості і на об'єктах підвищеної небезпеки, якому підпорядковані: Відділ нагляду в металургії, машинобудуванні та енергетиці; Відділ нагляду у будівництві, котлонагляді, на транспорті та зв'язку; Відділ нагляду на виробництві і на об'єктах підвищеної

небезпеки та ін.; 2) Управління гірничого нагляду: Відділ нагляду у вугільній промисловості; Відділ нагляду у гірничодобувній промисловості, за вибуховими роботами та утилізацією боєприпасів; Відділ геолого-маркшейдерських робіт та 3) Відділ експертної роботи, ринкового нагляду та надання адміністративних послуг.

Безпосередньо керівництво третьою складовою здійснюють помічники голови Держпраці. До цієї складової, згідно з визначеною на офіційному сайті Держпраці структурою, належать: 1) Управління юридичного забезпечення; 2) Управління документального забезпечення, звернення громадян та доступу до публічної інформації; 3) Управління бухгалтерського обліку та фінансово-господарського забезпечення; 4) Сектор внутрішнього аудиту; 5) Відділ персоналу; 6) Сектор взаємодії із засобами масової інформації; 7) Головний спеціаліст з режимно-секретної роботи; 8) Головний спеціаліст з мобілізаційної роботи; 9) Головний спеціаліст з питань протидії корупції; 10) двадцять чотири Територіальні управління; 11) 28 Державних підприємств, серед яких: 24 Експертно-технічні центри; Редакція журналу «Охорона праці»; Редакція журналу «Технополіс»; ДП «Головний навчально-методичний центр Держпраці»; ДУ «Національний науково-дослідний інститут промислової безпеки та охорони праці».

Таким чином, на основі аналізу цієї структури можна зробити висновок про те, що подана структуризація цього органу відображає як безпосередню структуру цього органу, його центрального апарату, так і підпорядковані Держпраці органи, які, звичайно, не належать до органів виконавчої влади (наприклад, редакція журналів «Охорона праці», «Технополіс» тощо), але знаходяться у безпосередньому підпорядкуванні цього органу.

Проте аналіз нормативно-правових актів, якими керується у своїй діяльності Держпраці, засвідчує, що наведена структуризація Держпраці не відображує повністю структуру цього органу

виконавчої влади і передусім те, що в Держпраці утворено ще й такі органи, як: по-перше, Колегія Держпраці [604] та, по-друге, Громадська рада при Держпраці.

Зазначені органи створено відповідно до Положення про Держпраці, яким визначено, що для погодженого вирішення питань, які належать до компетенції Держпраці, обговорення найважливіших напрямів її діяльності у Держпраці може утворюватися колегія, рішення якої можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу Держпраці. Натомість для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності, згідно з Положенням про Держпраці, у Держпраці можуть утворюватися й інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Уявляється, що сьогодні роль Колегії Держпраці та Громадської ради при Держпраці є все більш зростаючою. І найперше це проявляється у тому, що саме ці органи часто-густо й висувають на порядок найбільш проблемні питання сьогодення у сфері охорони праці.

Зокрема, згідно з пунктом 2 Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації від 2 жовтня 2003 р. № 1569 (далі – Типове положення про колегію) [605], колегія міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, місцевої держадміністрації є консультативно-дорадчим органом і утворюється для підготовки рекомендацій щодо виконання міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади, місцевою держадміністрацією своїх завдань, погодженого вирішення питань, що належать до їх компетенції, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів їх діяльності.

За колегією закріплено виконання таких важливих функцій, як: обговорення і прийняття рішень щодо перспектив і найважливіших напрямів діяльності відповідного міністер-



ства, іншого центрального органу виконавчої влади, місцевої держадміністрації; розгляд пропозицій щодо: удосконалення законодавства; забезпечення співпраці з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими держадміністраціями, органами місцевого самоврядування під час виконання покладених на них завдань; формування та реалізації державної політики у відповідній галузі (сфері діяльності), регіоні, на території; обговорення прогнозів і програм соціально-економічного розвитку відповідної галузі (сфери діяльності), регіону, території, інші державні програми та визначає шляхи їх реалізації; розгляду питань про стан дотримання фінансової, бюджетної дисципліни, збереження та використання державного майна, здійснення внутрішнього фінансового контролю та усунення виявлених недоліків; аналізу стану роботи міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, місцевої держадміністрації з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина тощо (пункт 5 Типового положення про колегію).

У той самий час в нормативно-правових актах, згідно з якими утворюються ці органи, й досі не передбачена обов'язковість їх створення, – існує лише можливість здійснення цього.

Та, з урахуванням як зазначеного вище, так і набранням сьогодні все більшої ваги та ролі громадських суб'єктів щодо управління різними сферами суспільного життя України, зокрема й у сфері управління охороною праці, на наш погляд, доцільно внести зміни до пункту 2 Типового положення про колегію та визначити, що колегія міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, місцевої держадміністрації є не просто консультативно-дорадчим органом, але є обов'язковим консультативно-дорадчим органом міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, місцевої держадміністрації. Аналогічну норму, вважаємо, доцільно ввести й в Положення про Держпраці та Типового положення

про міністерство України, затверджено Указом Президента України від 24 грудня 2010 р. № 1199/2010, на основі якого було розроблено Положення про Держпраці.

Зазначені зміни, вважаємо, спрямовані на посилення ролі та значення колегії, зокрема й колегії Держпраці, та враховують сучасні зміни, що відбуваються у сфері публічного адміністрування та державного управління в Україні.

Слід також враховувати, що будь-які політико-правові чи економічні перетворення ніколи не досягатимуть мети без підтримки громадянського суспільства, участі громадян у процесі прийняття та реалізації суспільно важливих рішень з економічних, соціальних та культурних проблем. Тому, незалежно від того, йдеться, приміром, про «економічне диво» Л. Ерхарда, чи про «соціальне диво» Г. Мюрдаля, науковий аналіз завжди фіксує, по-перше, чітко обраний соціальний напрям розвитку правової держави, по-друге, свідому настанову на тісну співпрацю і взаємодію з громадянським суспільством [606].

Підтримуючи зазначений погляд та враховуючи мету, завдання та перспективи реформи місцевого самоврядування вважаємо, що зміни, які стосуються колегії Держпраці, обов'язково мають відобразитися і на її складі, в якому, на наш погляд, доцільно ввести квоту для суб'єктів громадського управління та чітко визначити, що зазначених суб'єктів у кількісному складі колегії має бути не менш як половина. Відповідно, що ця норма має знайти своє відображення і в Положенні про міністерство і в Типовому положенні про колегію.

Ще більш нагальною, вважаємо, на сьогодні постає проблема щодо значної структурної перебудови Держпраці та віднесення до сфери її підпорядкування питань альтернативного позасудового вирішення трудових спорів, у тому числі зі сфери охорони праці.

Щодо охорони праці, то насамперед це буде стосуватися вирішення індивідуальних трудових спорів з питань: щодо видачі спеціального одягу та інших засобів індивідуального захисту (стаття 163 КЗпП); щодо компенсаційних виплат за невиданий спеціальний одяг і спеціальне взуття (стаття 164 КЗпП); щодо видачі мила та знешкоджуючих засобів (стаття 165 КЗпП) та аналогічних питань.

У зв'язку з нашою пропозицією, вважаємо за доцільне створити у Відділі з питань трудових відносин Департаменту з питань праці новий сектор під назвою «Сектор з питань альтернативного вирішення індивідуальних трудових спорів» без загальної зміни чисельності апарату Держпраці шляхом перерозподілу кадрів Департаменту з питань праці.

На користь цієї структурної зміни, на наш погляд, свідчить таке.

Здійснення правової реформи в країні робить актуальним і застосування нових процедур для вирішення трудових спорів, у тому числі й окремих спорів з охорони праці. Зважаючи на світовий досвід вирішення спорів шляхом проведення процедури медіації, вважаємо за доцільне за інспекцією праці закріпити можливість застосовувати медіаційну процедуру як один із альтернативних способів вирішення індивідуальних трудових спорів, у тому числі і з окремих питань охорони праці, зокрема таких, як: видача спеціального одягу та інших засобів індивідуального захисту (стаття 163 КЗпП); компенсаційних виплат за невиданий спеціальний одяг і спеціальне взуття (стаття 164 КЗпП); видачі мила та знешкоджуючих засобів (стаття 165 КЗпП) та аналогічних.

При цьому за інформацією фахівців МОП, у більшості країн, де інспекції праці мають повноваження щодо рішення питань з виробничих відносин, вони виступають як посередник у виробничому світі, на якого, серед іншого, покладений обов'язок ознайомити працівників і роботодавців з трудовим законодавством, а також і обов'язок щодо запобігання спорів.

Крім того, у тих випадках, коли різні профілактичні заходи не дали очікуваних результатів, інспектори мають право виступати і як посередник для вирішення трудових спорів. Ця функція часто розглядається в якості обов'язкової як інспекціями праці, так і соціальними партнерами [607, с. 64].

Саме слово «медіація» прийшло до нас з латинської мови – *mediatio* – означає посередництво. У міжнародному праві медіація означає посередництво третьої, незаінтересованої держави в міжнародному спорі суб'єктів міжнародного права, а в приватному праві – це один з альтернативних (позасудових) методів вирішення конфліктів, згідно з яким незаінтересований посередник (медіатор) допомагає сторонам досягти шляхом переговорів добровільної та взаємовигідної угоди [608, с. 610].

У процесі медіації беруть участь як дві сторони трудового спору, так і посередник/медіатор. Медіатор – це нейтральний, незаінтересований посередник, основним завданням якого є допомога сторонам спору шляхом переговорів досягти взаєморозуміння та вигідної для обох сторін угоди. Цим медіатором може бути, вважаємо, інспектор праці.

Зважаючи на світовий досвід вирішення спорів шляхом проведення процедури медіації, зазначимо, що доцільність запровадження в Україні медіаційної процедури при вирішенні індивідуальних трудових спорів обґрунтована такими чинниками:

– при вирішенні індивідуального трудового спору за допомогою медіації посередник (медіатор) є нейтральною третьою особою, головна функція якої – сприяння і забезпечення переговорів між сторонами, допомога сторонам у визначенні різних способів вирішення спору між ними, зокрема й тих, які сторони трудового спору самостійно ще не застосовували;

– сторони індивідуального трудового спору беруть участь у медіації добровільно як під час прийняття рішення про медіацію, так і в процесі її проведення та досягнення домовленостей і виконання рішень;

– кожній зі сторін спору надається право самотійно обрати медіатора (наприклад, з реєстру незалежних медіаторів Українського центру медіації або Українського центру примирення). Обраний медіатор зобов'язаний повідомити інформацію про наявність будь-якої особистої чи фінансової зацікавленості у результаті медіації або про наявність будь-яких інших відомих йому обставин, що можуть призвести до конфлікту інтересів у медіації;

– на користь запровадження процедури медіації при вирішенні індивідуальних трудових спорів свідчить приватний характер медіації. Розгляд справ у судах проводиться відкрито, за винятком випадків, коли законодавством допускається закритий судовий розгляд, тоді як одним із принципів медіації є конфіденційність, що дає змогу вирішити індивідуальний трудовий спір приватно, без відкриття широкій громадськості інформації як щодо предмета спору, так і щодо всіх інших питань, пов'язаних з вирішенням цього спору;

– розгляд індивідуального трудового спору за медіаційною процедурою є більш простим, а отже, і більш зручним для сторін трудового спору, ніж тоді, коли цей розгляд здійснюється у суді;

– оскільки медіація може бути застосована вже на ранній стадії трудового спору, то його врегулювання відбувається значно швидше, ніж у суді;

– при медіації скорочуються витрати сторін спору через відсутність судових витрат;

– процедуру медіації можна застосувати як до судового розгляду, так і під час судового провадження по справі;

– медіація може бути перервана або припинена у будь-який час з ініціативи будь-кого з учасників медіації;

– практика вирішення трудових спорів за допомогою медіаційних процедур в інших країнах доводить, що медіація збільшує вірогідність збереження нормальних стосунків між сторонами індивідуального трудового спору й після його розв'язання;

– після прийняття сторонами індивідуального трудового спору взаємовигідного рішення сторони без затримок, без втручання виконавчої служби виконують прийняте ними узгоджене рішення;

– широке застосування при вирішенні індивідуального трудового спору медіаційної процедури сприятиме реальному розвантаженню судів від значної кількості справ, що виникають із трудових відносин [609, с. 106–109; 610, с. 35–40].

Є й інші чинники, які засвідчують користь від запровадження процедури медіації при вирішенні індивідуальних трудових спорів в Україні (приміром, оздоровлення атмосфери в колективі, збереження та/чи відновлення стосунків з колегами тощо) [611, с. 178–181].

Відштовхуючись від таких відправних щодо медіації позицій, вважаємо за доцільне створити у Відділі з питань трудових відносин Департаменту з питань праці новий сектор під назвою «Сектор з питань альтернативного вирішення індивідуальних трудових спорів» без загальної зміни чисельності апарату Держпраці шляхом перерозподілу кадрів Департаменту з питань праці. А в посадових інструкціях працівників цього департаменту у переліку повноважень передбачити й повноваження щодо медіаційного вирішення трудових спорів з окремих питань охорони праці.

Крім цієї структурної зміни, на нашу думку, вже на часі постає й розгляд питання щодо можливості приєднання до Держпраці такого органу, як Національна служба посередництва і примирення (далі – НСПП) у складі її центрального апарату та регіональних відділень.

На сьогодні НСПП є постійно діючим державним органом, створеним Президентом України для сприяння врегулюванню колективних трудових спорів (конфліктів). НСПП очолює голова, який призначається та звільняється з посади Президентом України [612]. Враховуючи такий специфічний статус НСПП – це орган, створений Президентом України,

НСПП не входить як до переліку центральних органів виконавчої влади, так і до переліку центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо та через відповідних членів Кабінету Міністрів України [613].

До кола основних завдань НСПП належать такі, як: сприяння взаємодії сторін соціально-трудова відносин у процесі врегулювання колективних трудових спорів (конфліктів), що виникли між ними; прогнозування виникнення колективних трудових спорів (конфліктів) та сприяння своєчасному їх вирішенню; здійснення посередництва і примирення під час вирішення колективних трудових спорів (конфліктів); забезпечення здійснення соціального діалогу, вироблення узгоджених пропозицій щодо розвитку соціально-економічних та трудових відносин в Україні; здійснення заходів із запобігання виникненню колективних трудових спорів (конфліктів); підвищення рівня правової культури учасників соціально-трудова відносин (пункт 3 Положення про Національну службу посередництва і примирення). А до повноважень НСПП віднесено такі, як: здійснення реєстрації висунутих працівниками вимог та колективних трудових спорів (конфліктів); аналіз висунутих працівниками вимог та здійснення оцінки їх обґрунтування; сприяння встановленню контактів між сторонами колективного трудового спору (конфлікту); консультація сторін колективного трудового спору (конфлікту) з питань: компетенції органів стосовно задоволення вимог, які є предметом колективного трудового спору (конфлікту) чи виконання яких сприятиме його вирішенню; застосування нормативно-правових актів для вирішення колективного трудового спору (конфлікту) тощо (пункт 4 Положення про Національну службу посередництва і примирення).

Аналіз завдань та повноважень НСПП дозволяє визначити, що попри досить вузьку їх спрямованість – сприяння врегулюванню колективних трудових спорів (конфліктів),

загальною сферою впливу як НСПП, так і Держпраці є сфера праці. І за цим критерієм – тобто загальна сфера впливу – праця, вважаємо, ці органи доцільно об'єднати у спільний орган з робочою назвою «Інспекція праці України» (у цій назві враховано, що у конвенціях та рекомендаціях МОП застосовується саме термін «інспекція праці»).

Розуміємо, що питання об'єднання інспекції праці і спеціального органу сприяння врегулюванню колективних трудових спорів (конфліктів) є доволі проблематичними, а при його вирішенні не завжди послуговуються принципом доцільності. Більше того, у різних країнах зазначені питання вирішуються кардинально протилежним чином.

Зокрема, у Франції та у країнах, що є прихильниками французької системи, примирна процедура вирішення трудових спорів є однією з основних функцій інспекторів праці. І хоча Рекомендація МОП № 81 1947 року встановлює те, що функції інспекторів праці не повинні включати примирну процедуру або арбітраж на тій підставі, що примирна процедура та обов'язки інспекції несумісні з основними функціями та обов'язками інспекторів, зокрема, необхідністю як бути, так і сприйматися сторонами, незалежними особами при виконанні своїх обов'язків. Натомість рекомендаційний документ більш пізнього періоду прийняття, – Рекомендація МОП № 133 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві, вже визнає можливість дії інспекторів праці як посередників між сторонами колективного трудового спору, принаймні на тимчасовій основі. Аналогічно позиції по зазначеному питанню різняться і в усьому світі, де на одному кінці спектра думок можна побачити такі країни, як Кіпр, Данія, Німеччина, Індія, Японія, Об'єднане Королівство, в яких інструкції забороняють інспекторам відігравати будь-яку роль в урегулюванні спорів, у той же час як на іншому кінці спектра – у Франції, Греції, Іспанії, Туреччині та багатьох латиноамериканських країнах трудові спори повинні бути представлені на розгляд інспекторів праці [614, с. 21–24].



Отже, якщо навіть у МОП при розгляді питання щодо покладення на інспекцію праці повноважень з вирішення колективних трудових спорів не вироблено єдиної позиції, і така ж невизначеність та різновекторність відбувається в усьому світі, де одні країни обирають для себе шлях покладення на інспекцію праці зазначених повноважень, а інші йдуть прямо протилежним шляхом, то відповідно, що й Україна сама має обирати доцільність, або ж ні, визначення за Держпраці повноважень щодо вирішення колективних трудових спорів.

Як зазначено у програмі з адміністрації та інспекції праці, правозастосовні функції служб інспекції праці у різних країнах дуже різні, але, як правило, служби інспекції виконують як проактивні (планування місячних і річних, національних, польових і галузевих інспекційних заходів, фіксування випадків недотримання законодавства і вжиття коригувальних заходів), так і реактивні функції – а саме: розгляд скарг, розслідування нещасних випадків, аварій та вирішення трудових спорів [615, с. 15].

Отже, при розгляді питання щодо покладення на національну інспекцію праці (Держпраці) повноважень щодо вирішення колективних трудових спорів доцільно не лише звертатися до міжнародного дослідження, який засвідчує, що у цьому питанні існують прямо протилежні позиції – одні країни обирають для себе шлях покладення на інспекцію праці зазначених повноважень, а інші йдуть полярним шляхом.

На сьогодні, враховуючи положення згадуваної вище Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки та принципи раціональності та економічної доступності, встановлені державами-членами ЄС, які необхідно враховувати під час розбудови системи державних органів України, зокрема й зі сфери праці та охорони праці, вважаємо, як найбільш оптимальним об'єднання Держпраці та НСПП шляхом приєднання НСПП до Держпраці.

Так, принцип раціональності виявиться у дієвості, узгодженості, уникнення часткового дублювання повноважень і завдань та створення збалансованої системи контролю таких державних органів, як Держпраці та НСПП, а принцип економічної доступності виявиться у тому, що розміри та обсяг витрат на утримання нового об'єднаного органу будуть скорочені за рахунок скасування посад НСПП. У зв'язку з цим об'єднанням потребуватиме і внесення змін Структура системи центральних органів виконавчої влади, затверджена постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442. Загалом же зазначене об'єднання насамперед відображатиме сучасні національні реалії та економічні можливості України.

Дослідження питань реформування системи суб'єктів управління охороною праці в Україні дозволило здійснити такі узагальнення:

✦ реформування такої сфери, як управління охороною праці, доцільно проводити на таких основних принципах, як: раціональність, прозорість, економічна доступність та підзвітність;

✦ незважаючи на те, що центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, і який реалізує державну політику у сфері охорони праці – Держпраці, було утворено відносно нещодавно, нині є підстави розглянути пропозиції щодо подальшого її реформування з метою удосконалення діяльності цього органу;

✦ запропоновано внести зміни до пункту 2 Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації від 2 жовтня 2003 р. № 1569, якими визначити, що колегія міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, місцевої держадміністрації є не просто консультативно-дорадчим органом, але є обов'язковим консультативно-дорадчим органом міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, місцевої держадміністрації;

✦ враховуючи мету, завдання та перспективи реформи місцевого самоврядування, обґрунтована доцільність внесення змін, які стосуються колегії Держпраці, згідно яких слід ввести квоту для суб'єктів громадського управління та визначити, що зазначених суб'єктів у кількісному складі колегії має бути не менш як половина. Відповідно, що ця норма має знайти своє відображення і в Положенні про міністерство і в Типовому положенні про колегію;

✦ проаналізовано питання щодо структурної перебудови Держпраці та можливості віднесення до сфери її регулювання питань альтернативного позасудового вирішення трудових спорів (насамперед згідно процедури медіації), у тому числі й з окремих питань охорони праці: щодо видачі спеціального одягу та інших засобів індивідуального захисту, відповідно до вимог статті 163 КЗпП; щодо компенсаційних виплат за невиданий спеціальний одяг і спеціальне взуття відповідно до вимог статті 164 КЗпП; щодо видачі мила та знешкоджуючих засобів відповідно до вимог статті 165 КЗпП та аналогічних питань, що напряду не пов'язані з ушкодженням здоров'я працівника, але є питаннями охорони праці;

✦ запропоновано створити у Відділі з питань трудових відносин Департаменту з питань праці Держпраці новий сектор під назвою «Сектор з питань альтернативного вирішення індивідуальних трудових спорів» без загальної зміни чисельності апарату Держпраці шляхом перерозподілу кадрів Департаменту з питань праці;

✦ на основі аналізу правового статусу, структури, повноважень Національної служби посередництва і примирення, з урахування існуючої світової практики (Франції, Греції, Іспанії, Туреччини, латиноамериканських країн), з урахуванням вимог Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки обґрунтована доцільність пропозиції щодо об'єднання Державної служби з питань праці (Держпраці) та Національної служби посередництва і примирення (НСП) шляхом приєднання

НСПШ до Держпраці та, у зв'язку з цим, внесення змін до структури системи центральних органів виконавчої влади, встановленої у постанові Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442, а також і ряду інших правових актів, що визначають правовий статус цих органів.

## **5.2. Напрями удосконалення управління охороною праці**

Управління охороною праці в Україні відбувається адекватно до потреб та запитів суспільства, отже наразі воно має здійснюватися за допомогою як сучасних належних засобів адміністративно-правового регулювання, так і з використанням світового позитивного досвіду у сфері охорони праці. Цей вид управління, і це вже було доведено в цьому дослідженні, здійснюється з метою реалізації публічних інтересів у сфері охорони праці, насамперед – впорядкування, забезпечення стабільності, розвитку та ефективності функціонування охорони праці в країні.

Реалізація зазначеної мети потребує не лише удосконалення системи суб'єктів управління, але й системної реформації його змістовної частини. При цьому, коли ведемо мову про зміст управління охороною праці в Україні, то маємо на увазі його сутність, внутрішню особливість, його властивості та характерні риси, що притаманні управлінню охороною праці в країні.

При розгляді питань, пов'язаних з удосконаленням змісту управління охороною праці в Україні, слід враховувати й традиційні філософські погляди на категорію змісту. Зокрема те, що будь-якому предмету, явищу у нерозривній єдності притаманні зміст – як сукупність елементів, атрибутів, зв'язків, властивостей, що складають цей предмет, процес, явище тощо, так і форма – як спосіб організації цих предметів, процесів, явищ, – тобто того, що й становить зміст.

Діалектична взаємодія між змістом і формою виявляється, з погляду О.Г. Данильяна та В.М. Тараненка, в тому, що: по-перше, зміст і форма перебувають у тісному взаємозв'язку – не існує неформованого змісту та беззмістовної форми, а спроба відокремити форму від змісту призводить до формалізму; по-друге, в єдності змісту і форми головним виступає зміст – форма завжди змінюється внаслідок трансформації змісту (розвиток науки, відкриття нових законів, об'єктивних істин вимагає й нових відповідних уявлень, формул, теорій, які оформлюють зміст цих нових законів); по-третє, єдність форми і змісту передбачає відносну самостійність, активну роль форми щодо змісту. Відносна самостійність форми проявляється: а) у відставанні форми від розвитку змісту – зміст ніколи не залишається на одному рівні, він має власний рух та змінюється. Форма також не залишається незмінною, проте порівняно зі змістом вона більш стійка, менш рухлива та неодмінно відстає від свого змісту; б) у зворотній дії форми на зміст: форма або сприяє перетворенню змісту, або гальмує його. Так, якщо форма відповідає руху змісту, то вона створює умови для його прискореного розвитку, але якщо виникають суперечності між ними – зміст не може належно розвиватися, йому заважає стара форма. Тож рано чи пізно настає момент вирішення суперечностей і відповідно до нового змісту має створитися нова форма. Таким чином, суперечність між змістом та формою є одним із джерел зміни предметів і явищ, перетворення їх на інші предмети і явища [616].

Зміст управління охороною праці в Україні, його сутність, внутрішню особливість, властивості та характерні риси визначають дві його структурні частини, два його елементи – державне управління охороною праці та громадське управління охороною праці. Таким чином, питання про удосконалення змісту управління охороною праці в Україні передусім стосується зміни та удосконалення змісту цих частин.

І одним з найперших питань, вважаємо, є питання щодо чіткого розмежування застосування термінів «державне управління охороною праці» та «публічне адміністрування охорони праці». До зазначених вже в цій роботі аргументів (насамперед у підрозділі 3.2 цього дослідження – Н. Д.) додамо, що застосування у галузі охорони праці нового для неї терміну «публічне адміністрування» є відображенням концепції змін у змісті управління цією сферою.

Перш відмітимо, що термін «public administration» справді спочатку перекладали лише як термін «державне управління» (підтвердженням цьому є аналіз нормативно-правових актів, прийнятих у 90-х роках минулого століття, насамперед Закону України «Про охорону праці», Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленої Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 та навчальних [617], наукових джерел цього періоду, зокрема, за результатом проведення спільних з закордонними колегами наукових заходів [618, с. 5–106]).

Та з плином часу, як вірно відзначили Ю.О. Легеза та К.А. Кулінич, стало зрозуміло, що терміну «public administration» притаманний полісемантичний характер, і відповідно до контексту він може перекладатися також «публічним адмініструванням», «публічною адміністрацією», а також і «суспільним управлінням», «управлінням на державному й місцевому рівнях», «громадською адміністрацією». І що ж до терміну «публічне адміністрування», то, як продовжують вказані науковці, у науковій літературі він вивчається як у широкому, так і у вузькому значенні. У вузькому значенні публічне адміністрування пов'язане із виконавчою гілкою влади та розглядається як: 1) професійне здійснення своїх функцій державними службовцями, що включає в себе всі різновиди діяльності, котрі направлені на виконання урядових рішень; 2) дослідження, створення та запровадження спрямованості державної політики. Тобто розуміється через поняття професійної діяльності державних службовців і осіб, які працюють

у межах соціальної сфери, неурядових організацій, установ та організацій, яким притаманне фінансування з бюджету, а також які діють завдяки спонсорським коштам задля гарантування життєдіяльності держави на трьох рівнях управління (державне, регіональне, місцеве) та створюють умови щодо вивчення, розробки й впровадження публічної політики. У широкому значенні це поняття межує із функціонуванням всіх гілок влади та інколи замінюється категорією публічного управління [619, с. 108–110].

Звичайно, що існуючий плюралізм наукових точок зору дозволяє сьогодні висловлювати різні точки зору на ту чи іншу категорію, поняття. Проте, й занадто великі розбіжності у поглядах фактично також часто-густо заважають розробленню більш-менш однотайного підходу до визначення поняття. І застосовуючи термін публічне адміністрування у т.зв. широкому значенні, дійсно, на наш погляд, відбувається плутанина між поняттям «публічне адміністрування» та «державне управління» й «публічне управління».

Справді сьогодні у процесі розвитку адміністративного права наукова думка все більше відходить від концепції права державного управління та частіше використовує категорію «публічне адміністрування», яку західна правова думка традиційно розуміє як здійснення («implementation») державної політики (переважно виконавчою владою). Крім того, останнім часом до неї включають зобов'язання (відповідальність) з реалізації політики та програм влади, зокрема через планування, організацію, керівництво і контроль діяльності органів влади та їхніх посадових осіб. «Public administration» діє на центральному (загальнодержавні інститути), регіональному та місцевому (інститут місцевого самоврядування) рівнях влади. А Програма розвитку ООН використовує категорію «public administration» у двох тісно пов'язаних значеннях: 1) апарат (що становить сукупність політики, правил, процедур, систем, організаційних структур, персоналу тощо), який фінансується за рахунок бюджету держави і відповідає за управління і спрямування

діяльності виконавчої влади та його взаємодії з іншими зацікавленими сторонами в державі і суспільстві; 2) управління повним комплексом державних заходів для реалізації законів, правил і рішень уряду та управління щодо надання державних послуг [620, с. 172].

Ще раз підкреслюємо, що, на наше переконання, застосування терміну «державне управління охороною праці» доречно лише у широкому його розумінні. У цьому широкому розумінні (за американського підходу), з врахуванням того, що під державним управлінням розуміють всю регулюючу діяльність держави в цілому, під державним управлінням охороною праці розуміємо управління охороною праці, що здійснюється всіма органами державної влади. За такого тлумачення терміну «державне управління охороною праці» до суб'єктів державного управління охороною праці в Україні відносимо всі державні органи (посадові особи), до повноважень яких належить здійснення управління охороною праці в Україні, – це і Верховна Рада України, і Президент України, і Кабінет Міністрів України, і прокуратура, і суди тощо.

Проте аналіз наукових нормативно-правових джерел засвідчує, що у більшості випадків такий широкий (чи американський підхід) до розуміння поняття державного управління у сфері охорони праці сьогодні не застосовується.

У нормативних актах, прикладом є й Закон України «Про охорону праці», а також науковцями-юристами, фахівцями з охорони праці, розгляд питань, пов'язаних з управлінням охороною праці, здійснюють лише в межах діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших органів у процесі реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій – тобто застосовується т.зв. «вузький» чи «європейський» підхід до визначення поняття «державне управління».

При цьому наразі, вже не один рік поспіль, поряд з терміном «державне управління» у законодавстві та в доктрині



застосований й інший термін – «публічне адміністрування», суть якого полягає в тому, що органи виконавчої влади здійснюють не лише владний вплив на підпорядковані ним об'єкти, але й самі мають так би мовити «повертатися обличчям» до людей та надавати їм, в межах своїх повноважень, адміністративні послуги – тобто здійснюється проведення в життя «людиноцентриської» моделі управління.

Як встановили В.Б. Авер'янов та А.А. Пухтецька, і з чим звичайно є сенс погодитися, на протиположному до одностороннього визначення галузі адміністративного права переважним чином як «управлінського» права (тобто як регулятора владно-організуючого впливу держави на суспільні відносини і процеси), ця галузь у сучасному, європейському розумінні виступає основним регулятором гармонійних взаємостосунків між публічною адміністрацією – суб'єктами (органами і посадовими особами) виконавчої влади і місцевого самоврядування – та громадянами. Слід ясно бачити, що перше визначення свідчить про так звану «державоцентристську» ідеологію, у якій державницькі інтереси (так би мовити, «благо держави») превалюють над інтересами людини і, зрештою, всього суспільства. В основу ж нової адміністративно-правової доктрини має бути покладена протилежна – «людиноцентристська» ідеологія, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, «служити» інтересам громадян (тобто діяти на «благо людини») – шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації. Це цілком відповідає загальній тенденції сучасного розвитку державно-правової науки та практики, згідно з якою сьогодні відбувається своєрідний «людиноцентристський поворот» вітчизняного права державознавства, а суспільна роль адміністративного права стає не суто «управлінською», а переважно «обслуговуючою» – у тому розумінні, що норми цієї галузі мають слугувати найбільш доступним та ефективним засобом забезпечення у сфері діяльності публічної адміністрації максимально повної реалізації громадянином своїх прав, свобод та інтересів, а також їх дієвого захисту у випадку яких-небудь порушень [621].

І будучи переконаними, що застосування терміну «публічне адміністрування» доцільно використовувати саме в контексті діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших органів у процесі реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій та надання адміністративних послуг, вважаємо, що лише цей термін слід ввести у законодавство України з охорони праці, на заміну існуючому терміну «державне управління охороною праці», що й досі використовується в національному законодавстві. Таким чином, запровадження нового для сфери управління охороною праці терміну – «публічне адміністрування охорони праці» є одним із найважливіших питань, спрямованих змінити зміст управління охороною праці в Україні та відобразити нову «людиноцентриську» ідеологію адміністративного права, відповідно до якої держава має спрямовувати всі свої зусилля на забезпечення пріоритету прав, свобод та законних інтересів людини у сфері охорони праці.

Враховуючи викладене вище та зважаючи на те, що в розділі VI Закону України «Про охорону праці» законодавець встановив норми, що не належать до широкого розуміння питань управління охороною праці (для прикладу, стаття 32 «Компетенція Кабінету Міністрів України в галузі охорони праці», стаття 33. «Повноваження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в галузі охорони праці, стаття 34. «Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим та місцевих державних адміністрацій в галузі охорони праці» тощо), а врегульовують лише ті питання управління, що здійснюються органами виконавчої влади та іншими органами в процесі реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій та надання адміністративних послуг у сфері охорони праці, пропонуємо внести зміни до Закону України «Про охорону праці».

Згідно з цими змінами пропонуємо насамперед змінити назву розділу VI «Державне управління охороною праці» Закону України «Про охорону праці» на назву «Публічне

адміністрування охорони праці», а також внести відповідні зміни до всіх нормативно-правових актів з охорони праці та ввести в ці акти термін «публічне адміністрування охорони праці» у разі, коли це управління здійснюється органами виконавчої влади та іншими органами щодо реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій та надання адміністративних послуг у сфері охорони праці.

Подальшою проблемою, що потребує вирішення в плані концептуальних змін змісту управління охороною праці в Україні є приведення національного законодавства з охорони праці у відповідність до стандартів Європейського Союзу. Справді, як зазначила Ю.Ю. Івчук, вирішення цього питання є необхідною гарантією високого рівня соціального захисту працівників, поліпшення умов праці щодо захисту здоров'я та безпеки під час здійснення ними трудових обов'язків [622, с. 132].

Як нами відзначалось, правове регулювання управління охороною праці здійснюється не лише з врахуванням вимог національного законодавства (КЗпП України, КУпАП, КК України, законами України «Про охорону праці», «Про об'єкти підвищеної небезпеки» тощо), значний масив цих вимог встановлено міжнародними актами – для прикладу, Меморандумом про співпрацю в галузі розвитку системи інспекції праці на 2004–2007 рр. від 24 червня 2004 р. між Україною та Польщею [623], було закріплено співробітництво сторін по таких напрямках, як: обмін інформацією щодо законодавства, практики, методів діяльності інспекцій праці; обмін та дискусія щодо проблем адаптації директив ЄС та конвенцій МОП в національні законодавства, створення спільної стратегії у сфері охорони праці, у тому числі й у питаннях трудової міграції тощо.

Та найвагомніше місце, серед усіх міжнародних договорів та угод, що запроваджують правові стандарти управління охороною праці належить конвенціям та рекомендаціям Міжнародної організації праці (МОП). У цьому дослідженні вже згадувалось про вплив на сферу управління охороною

праці в Україні таких основних міжнародних актів МОП, як: Конвенція МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі, Конвенція МОП № 85 про інспекцію праці на територіях за межами метрополії, Конвенція МОП № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві, Конвенція МОП № 150 про адміністрацію праці: роль, функції та організація, Рекомендація МОП № 158 щодо адміністрації праці: роль, функції та організація, Рекомендація МОП № 133 щодо інспекції праці в сільському господарстві, Рекомендація МОП № 82 щодо інспекції праці на гірничопромислових і транспортних підприємствах, Рекомендація МОП № 28 щодо загальних принципів інспекції умов праці моряків тощо.

При цьому відносно нещодавно (з січня 2013 р.) набрала чинності для України Конвенція 1981 року про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище № 155 (Конвенція МОП № 155) і, в контексті забезпечення управління охороною праці, в цьому підрозділі ми зробимо акцент саме на положеннях цього акту.

Так, частиною 1 статті 4 Конвенції № 155 встановлено, що кожна держава-член з урахуванням національних умов і практики та після консультації з найбільш представницькими організаціями роботодавців і працівників розробляє, здійснює та періодично переглядає погоджену національну політику в галузі безпеки й гігієни праці та виробничого середовища. Обґрунтування мети цієї політики подано у частині 2 зазначеної статті, в якій визначено, що метою національної політики в галузі безпеки й гігієни праці та виробничого середовища є запобігання нещасним випадкам і завданню шкоди здоров'ю, що виникають унаслідок роботи або пов'язані з нею; мінімізація – настільки, наскільки це обґрунтовано та практично можливо, причин небезпек, притаманних виробничому середовищу.

Конкретизація цієї діяльності в країні, зокрема й в Україні, спрямована на реалізацію вказаної мети та визначена нормами

статті 5 Конвенції № 155, згідно з вимогами якої під час проведення національної політики в галузі безпеки й гігієни праці та виробничого середовища до уваги беруться такі основні сфери діяльності (наскільки вони впливають на безпеку й гігієну праці та виробниче середовище), як: а) розроблення, випробування, вибору, заміни, монтажу, розміщення, використання та обслуговування матеріальних елементів праці (робочих місць, виробничого середовища, інструментів, механізмів та обладнання, хімічних, фізичних та біологічних речовин й агентів, робочих процесів); б) зв'язків між матеріальними елементами праці й особами, які виконують або контролюють роботу, а також пристосування механізмів, обладнання, робочого часу, організації праці й трудових процесів до фізичних і психічних здібностей працівників; с) професійної підготовки, зокрема необхідної подальшої підготовки, кваліфікації та стимулювання осіб, які так чи інакше беруть участь у досягненні адекватних рівнів безпеки й гігієни праці; d) зв'язку та співробітництва на рівнях підприємства та на всіх інших відповідних рівнях, включно до національного рівня; е) захисту працівників та їхніх представників від дисциплінарних заходів унаслідок здійснених ними належним чином дій.

Згідно з вимогами Конвенції МОП № 155, національна політика в галузі безпеки й гігієни праці та виробничого середовища також передбачає визначення відповідних функцій та обов'язків органів державної влади, роботодавців, працівників та інших осіб, що стосуються безпеки й гігієни праці та виробничого середовища (стаття 6 конвенції), а також і перегляд у відповідні строки стану в галузі безпеки й гігієни праці та виробничого середовища – або в цілому, або стосовно певних аспектів, для виявлення основних проблем (стаття 7 конвенції).

Отже, набрання чинності в Україні Конвенції МОП № 155 означає, що держава взяла на себе зобов'язання роз-

робляти, здійснювати та періодично переглядати погоджену національну політику в галузі безпеки й гігієни праці та виробничого середовища. З врахуванням зазначеного є доцільним, на нашу думку, проаналізувати стан дотримання Україною цього обов'язку.

Насамперед відмітимо, що засади національної політики в галузі безпеки й гігієни праці та виробничого середовища вже традиційно в Україні визначаються у національних програмах поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, зокрема таких, як: Національна програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1994–1995 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 1994 р. № 91 [624], Концепція Загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012–2016 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р. № 889.

Останньою в цьому переліку є Загальнодержавна соціальна програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014–2018 роки (далі – Програма на 2014–2018 роки), яка була прийнята 4 квітня 2013 р. Її метою (утім як і метою попередніх програм) визначено комплексне розв'язання проблем у сфері охорони праці, формування сучасного безпечного та здорового виробничого середовища, мінімізація ризиків виробничого травматизму, професійних захворювань і аварій на виробництві, що сприятиме сталому економічному розвитку та соціальній спрямованості, збереженню і розвитку трудового потенціалу України.

Аналіз Програми на 2014–2018 роки дозволяє виділити ряд основних її напрямів. Так, у цій програмі:

– по-перше, визначено шляхи розв'язання проблем у сфері охорони праці. Серед них: підвищення ефективності державного управління охороною праці, зокрема шляхом приведення

нормативно-правової бази у сфері охорони праці у відповідність до сучасних вимог та законодавства ЄС; удосконалення системи державного нагляду і громадського контролю за додержанням вимог законодавства з охорони праці, оптимізації діяльності структурних підрозділів з охорони праці центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; удосконалення державного управління охороною праці через реформування державних органів управління охороною праці; дерегуляції підприємницької діяльності шляхом спрощення дозвільної системи у сфері охорони праці та запровадження декларативного принципу нагляду за станом охорони праці та 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; удосконалення системи ведення обліку та проведення аналізу даних про випадки травматизму на виробництві та професійних захворювань; удосконалення механізму виявлення фактів приховування випадків травматизму на виробництві та професійних захворювань; розроблення державних вимог до системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів з питань охорони праці; розширення системи інформаційного забезпечення громадськості з питань охорони праці тощо;

– по-друге, подано очікувані результати та ефективність цієї програми, наприклад те, що до 2018 р. коефіцієнт частоти виробничого травматизму і коефіцієнт частоти виробничого травматизму із смертельним наслідком має знизитися до показників 0,6 і 0,033 відповідно;

– по-третє, встановлено обсяги та джерела фінансування;

– по-четверте, визначено перелік завдань та заходів з виконання цієї програми;

– по-п'яте, подано очікувані від реалізації цієї програми результати.

При цьому аналіз як наявності, так і змісту положень програмних актів національного законодавства щодо поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища дозволив зробити такі висновки: по-перше, можна констатувати, що вимоги Конвенції МОП № 155 в частині систематичної розробки та перегляду нормативного акту, що визначає національну політику в галузі безпеки й гігієни праці та виробничого середовища, в Україні виконуються в повному обсязі; але, по-друге, питання, пов'язані з дотриманням як норм Конвенції МОП № 155, так і інших міжнародних актів з охорони праці, на наш погляд, постає в іншому – в практичній реалізації національної політики у галузі охорони праці.

Так, у підрозділі 2.3 цього дослідження вже була доведена наявність суттєвого розриву між конституційними положеннями щодо охорони праці, які часто-густо є декларативними, та їх практичною реалізацією. Більше того, при оприлюдненні звітності на сьогодні має місце спотворення реального стану у сфері охорони праці в Україні, що відбувається у зв'язку з наявністю комплексу причин – як об'єктивних, так і суб'єктивних: приховування роботодавцями нещасних випадків, що трапилися на виробництві, або ж переведення їх в іншу категорію; відсутністю на підприємствах дієвої профілактичної роботи з охорони праці; наявністю значної кількості працівників, з якими замість трудового договору оформлюються цивільно-правові договори, або ж які взагалі працюють без оформлення будь-яких документів; відсутністю належного контролю з боку державних та недержавних структур за станом охорони праці в країні тощо.

Видима річ, що проблемою для України є не розробка та періодичний перегляд програмних документів, що визначають національну політику в галузі безпеки й гігієни праці та виробничого середовища – тобто у галузі охорони праці, а безпосередня їх реалізація, відповідно й систематичний контроль за станом реалізації цієї політики, як з боку державних, так і громадських суб'єктів.



У цьому плані найзначнішими є питання щодо реалізації та впровадження у життя політики у галузі охорони праці, які знаходяться у сфері компетенції Держпраці як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, здійснення державного гірничого нагляду, а також і питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

Відповідно об'єктивною зумовленістю наведеного є і наступні пропозиції, спрямовані на удосконалення змісту управління охороною праці в Україні стосуються нашого бачення щодо концептуального удосконалення змісту діяльності суб'єктів публічного адміністрування охорони праці в Україні і насамперед змісту діяльності такого провідного суб'єкта в системі публічного адміністрування охорони праці в Україні, як Держпраці.

Правовий статус Держпраці проаналізовано в підрозділі 3.3 цього дослідження. Було встановлено, що Держпраці є універсальною інспекцією праці – центральним органом виконавчої влади, що реалізує в Україні державну політику у сфері охорони праці, у тому числі у сфері промислової безпеки, гігієни праці, нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю тощо. Загалом же інспекція праці є одним з конститутивних суб'єктів як національної системи управління охороною праці, так і провідним елементом системи управління охороною праці багатьох країн світу.

У підрозділі 3.3 було також проаналізовано й повноваження Держпраці, запропонована їх класифікація та обґрунтована необхідність створення підзаконного нормативно-правового акту («Положення про інспекторів праці»), в якому запропоновано на основі міжнародних стандартів та національних норм визначити напрями діяльності інспекторів праці, коло їх прав й обов'язків, відповідальність за невиконання своїх повноважень, або за виконання їх неналежним

чином, шляхи взаємодії інспекторів праці з роботодавцями та найманими працівниками тощо.

Та концептуальні зміни, що стосуються змісту цих повноважень, як і зміни правового статусу Держпраці, у цілому, вважаємо, доцільно проаналізувати саме в цьому підрозділі.

По-перше, у підрозділі 5.1 вже обґрунтовано наше бачення структурної перебудови Держпраці та, у зв'язку з цим: по-перше, віднесення до сфери Держпраці регулювання питань позасудового (альтернативного) вирішення трудових спорів (насамперед згідно процедури медіації), у тому числі і з окремих питань охорони праці (запропоновано відділити у Відділі з питань трудових відносин Департаменту з питань праці Держпраці новий сектор під назвою «Сектор з питань альтернативного вирішення індивідуальних трудових спорів» без загальної зміни чисельності апарату Держпраці шляхом перерозподілу кадрів Департаменту з питань праці); та, по-друге, враховуючи міжнародну практику та вимоги Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки – доцільності приєднання до Держпраці Національної служби посередництва і примирення (НСПП).

У зв'язку з запропонованими нами структурними змінами в Держпраці, потребують змін і нормативні акти, згідно яких функціонує Держпраці.

Насамперед, вважаємо, ці зміни потрібно внести до Положення про Державну службу України з питань праці, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96, в якому, до пункту 1, після слів «а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю», додати слова «з питань сприяння врегулюванню трудових спорів (конфліктів)».

Також до пункту 3 цього положення до переліку основних завдань Держпраці, вважаємо, слід додати підпункт 1-1, який викласти в такій редакції:

«1-1) сприяння врегулюванню трудових спорів (конфліктів);».

Відповідно, що й до переліку повноважень Держпраці слід також додати підпункти, якими визначити, що Держпраці має повноваження сприяти врегулюванню трудових спорів (конфліктів).

Внесення змін потребуватиме і Закон України «Про охорону праці», в якому до частини п'ятої статті 33, вважаємо, слід додати абзац такого змісту: «сприяє врегулюванню трудових спорів (конфліктів)».

По-друге, вважаємо, що на часі вже внесення змін до вектору діяльності Держпраці та перенесення акценту з контрольньо-наглядового на консультативно-дорадчий напрям.

Звичайно, що, як зазначено фахівцями МОП, правозастосовні функції служб інспекції праці у різних країнах дуже різні, але, як правило, служби інспекції виконують проактивні функції, зокрема, планування місячних, річних інспекційних заходів, фіксування випадків недотримання законодавства і вжиття коригувальних заходів тощо, та реактивні функції, у тому числі розгляд скарг, розслідування нещасних випадків, аварій та трудових спорів. І хоча правозастосування ґрунтується в основному на інспекційних перевірках підприємств, завдання інспекції можуть набувати й інших форм, залежно від особливостей системи інспекції певної країни. Тобто, правозастосування має двоякий характер: воно включає не лише інспекційну, але й дорадчу функцію – через перевірки робочих місць служби інспекції праці надають необхідні інформацію та поради роботодавцям, працівникам та іншим особам шляхом проведення відвідань підприємств, тобто виконуючи функцію, яка є життєво необхідною для ефективної роботи організації. У разі ж необхідності інспектори можуть застосовувати свої адміністративні повноваження і вживати формальних правозастосовних заходів з метою забезпечення дотримання законодавства. Для при-

кладу, для забезпечення відповідності новому Закону Нідерландів про умови праці (набрав чинності 1 січня 2007 р.), в цій країні була прийнята нова методика: перш ніж проводити інспектування, служба інспекції праці розсилає підприємствам, які вона має намір перевірити, буклет з оглядом відповідних нормативних актів і ризиків для даного сектора. Крім того, служба інспекції вказує, які норми застосовуватимуться при інспектуванні. Щоб підкреслити, що нова методика побудована на співробітництві, інспекція також надає приклади практичних рішень проблем, пов'язаних із небезпечними умовами праці, і наголошує на тому, що завдання служби інспекції праці полягає не в виписуванні попереджень і накладанні штрафів, а в забезпеченні покращення ситуації на підприємствах [625, с. 15–16].

Отже, зміна акцентів у діяльності Держпраці – одна із ключових засад підвищення її ефективності.

Важливим є застосування Держпраці у комплексі як проактивних функцій: щодо планування річних та місячних, національних та галузевих інспекційних заходів, фіксування випадків недотримання законодавства і вжиття коригувальних заходів, так і реактивних функцій – розгляд скарг та пропозицій, розслідування нещасних випадків, аварій, сприяння вирішенню трудових спорів тощо.

Держпраці, на наш погляд, також має запроваджувати і нові форми організації роботи – можливо, залучення до здійснення функції нагляду соціальних партнерів. При цьому підкреслюємо, що мова йде не про контроль, а про нагляд, враховуючи, що, як відзначають фахівці, в деяких країнах, наприклад, у Швеції або деяких штатах Австралії – наприклад, New South Wales, нагляд здійснюється разом із соціальними партнерами [626].

Крім того, враховуючи, що ефективній реалізації повноважень інспекторів праці заважають насамперед причини внутрішнього характеру, а саме: надмірна завантаженість інспекторів

праці; обмежений кадровий потенціал; недостатнє матеріально-технічне забезпечення Держпраці України та брак необхідних технічних засобів для повсякденної праці інспекторів; скромна заробітна плата інспекторів праці; обмежені можливості для їх кар'єрного просування; відсутність належної кваліфікації інспекторів праці, доцільним, вважаємо, є обрання та розробка на державному рівні стратегічного плану, спрямованого на поетапне усунення таких причин.

Що ж до причин об'єктивного, загального характеру, тобто тих, які стосуються не лише України, але й багатьох країн світу, то, вважаємо, для визначення ефективних шляхів їх вирішення необхідно провести ряд консультацій із залученням як фахівців Держпраці, так і соціальних партнерів (роботодавці та профспілки), суб'єктів громадського управління охороною праці та науковців. І лише після таких консультацій можна буде прийняти рішення щодо стратегії розв'язання таких причин.

Наступні кроки, спрямовані на удосконалення змісту управління охороною праці в Україні мають стосуватися зміни змісту діяльності громадського управління, і насамперед – ролі та функцій профспілок України.

Як відзначалося раніше, в колишньому СРСР профспілки відігравали двояку роль: з одного боку вони мали захищати права працівників на працю, а з другого здійснювати у сфері праці, зокрема й охорони праці, контрольні функції. На сьогодні, і це було доведено в цьому дослідженні, роль профспілок щодо управління охороною праці є ще досить значною, як і обсяг їх повноважень у цій сфері.

У цілому законодавством нині закріплено значний обсяг повноважень профспілок у сфері здійснення ними громадського управління охороною праці.

Так, насамперед законодавством встановлено досить широкий обсяг спеціальних повноважень профспілок у сфері управління охороною праці. Зокрема – це такі повноваження,

як: здійснення профспілками громадського контролю за додержанням законодавства про працю та про охорону праці; проведення профспілками незалежної експертизи умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проектуються, будуються чи експлуатуються; участь у розслідуванні нещасних випадків, професійних захворювань і аварій тощо (детальний аналіз всіх повноважень профспілок здійснено у підрозділі 3.4 цього дослідження – Н. Д.). Цікавим є старт т.зв. «пілотного» проекту навчання громадських інспекторів праці. Згідно з ними Головне управління Держпраці у Харківській області спільно з об'єднанням профспілок області і Харківським соціально-економічним інститутом здійснювало навчання двадцяти двох представників профспілок з 11 первинних профспілкових організацій та 6 обласних галузевих профспілок, яким по завершенню цього навчання було вручено сертифікати про проходження навчання громадських інспекторів праці [627]. За створення перешкод у діяльності представників профспілок, їх організацій та об'єднань законодавець передбачив відповідальність винних осіб – дисциплінарну, адміністративну, матеріальну, кримінальну. Передбачена можливість профспілками та їх об'єднаннями створювати служби правової допомоги та відповідні інспекції, комісії, затверджувати положення про них.

Та слід відмітити, що, якщо раніше саме профспілки в країнах з централізованою економікою виконували функції інспекції праці, то нині все зростаюче число країн з перехідною економікою, таких як Албанія, Країн Балтії, Болгарія, Угорщина вже відмовилося від такої двоїстої системи. У системі ринкової економіки профспілки не можуть виступати як агенти держави із квази-виконавчими повноваженнями – їм необхідно належним чином представляти інтереси трудящих. І як роботодавці можуть вірити в об'єктивність і чесність інспекторів, якщо вони найняті профспілкою? [628, с. 117–118]. Безсумнівно, що національна інспекція праці (нині – Держпраці) має бути повністю незалежною від впливу

будь-яких інших структур та мати можливість самостійно і неупереджено, в межах своєї компетенції, приймати відповідні рішення. Отже, профспілки сьогодні не вправі підміняти собою національну інспекцію праці – вважаємо, що зазначене має розцінюватися на рівні аксіоми.

Отже, вектор діяльності профспілок щодо питань, пов'язаних з управлінням охороною праці, має змінитися. Ці зміни мають стосуватися передусім налагодження плідної співпраці з роботодавцями, зокрема й щодо надання профспілками консультативної, роз'яснювальної роботи. Зазначений напрям діяльності профспілок має стосуватися як роботодавців, так і всіх найманих працівників, при цьому, підкреслюємо, незалежно від того, чи є ці працівники членами профспілки.

У разі ж отримання профспілками інформації про порушення законодавства про працю/охорону праці, перед профспілками постає завданням допомогти своїм членам поновити це право.

Способи допомоги можуть бути різними: від надання консультацій, роз'яснень з питань застосування вимог законодавства про охорону праці, до представлення інтересів своїх членів у суді (у разі виникнення індивідуального трудового спору) та представлення інтересів своїх членів при вирішенні колективних трудових спорів (сторона примирних процедур). Одним з дієвих способів допомоги поновити членам профспілок їх порушене право на охорону праці є інформування громадськості та національної служби з питань праці про факти порушення законодавства про працю та про охорону праці. Як встановлено фахівцями МОП, нині однією з найважливіших функцій профспілки в ринковій економіці є інструктаж і консультування своїх членів з питань охорони праці. У цих країнах профспілки наймають фахівців із трудового законодавства; фахівців по виробничим відносинам; фахівців по відносинам безпеки та гігієни праці, які консультують місцеві підрозділи, профспілкові організації, представ-

ників органів охорони праці або навіть окремих членів профспілок. Це фахівці, що одержують заробітну плату із членських внесків, покликані обслуговувати членів профспілки. А роль профспілок (або через найнятих консультантів, або через вибраних на місцях службовців) полягає у країнах з розвинутою економікою в тому, щоб звернути увагу державних інспекцій праці до помітних порушень законодавства про працю та про охорону праці, а також у здійсненні тиску на державні інспекції праці з метою підвищення їх відповідальності, активності й ефективності [629, с. 44–52].

Крім того, на додаток до національних тристоронніх органів уряди багатьох країн створили згідно з законом тристоронні органи, відповідальні за охорону праці на регіональному та галузевому рівнях. Ці органи займаються широким колом питань, які можуть охоплювати законодавство з питань охорони праці, політику щодо заробітної плати, безпеку та гігієну праці, професійні ризики, питання соціально-трудових відносин і навіть професійне навчання. У більшості випадків право на членство встановлюється відповідним положенням і зазвичай надається представникам працівників і роботодавців або членам професійних організацій, які мають законний інтерес у розглядуваних питаннях. Зокрема, у Великобританії соціальні партнери працюють разом на національному рівні в сфері безпеки та гігієни праці. Національна тристороння комісія, HSC, відповідає за консультування уряду та реалізацію довго-, середньо- і короткострокових річних планів, які охоплюють питання законодавства, політики, правозастосування та інформації. Вона охоплює структуру тристоронніх консультацій між галузевими комітетами, тематичними комітетами та трудовими комітетами з питань безпеки та гігієни праці (на додаток до призначення на кожному підприємстві представників з питань безпеки та гігієни праці). Розробивши політику та детальні практичні посібники, HSC делегує обов'язки за публікування галузевих настанов галузевим комітетам. Ведуться консультації між



HSC та галузевими комітетами, нормотворчими організаціями, страховими організаціями та навчальними закладами задля розвитку найкращої екологічної культури з метою покращення безпеки та гігієни праці [630, с. 38–39].

З урахуванням зазначеного вище роль профспілок в Україні має бути спрямована на активне звернення уваги Держпраці на наявність порушень законодавства про працю та про охорону праці, з метою підвищення результативності, відповідальності, активності та ефективності діяльності Держпраці.

Підсумовуючи розгляд питань, пов'язаних з концептуальною зміною змісту управління охороною праці в Україні, вважаємо можливим зробити такі узагальнення:

✦ запровадження нового для сфери управління охороною праці терміну – «публічне адміністрування охорони праці» є одним із найважливіших питань, спрямованих змінити зміст управління охороною праці в Україні та відобразити нову «людиноцентриську» ідеологію адміністративного права, відповідно до якої держава має спрямовувати всі свої зусилля на забезпечення пріоритету прав, свобод та законних інтересів людини у сфері охорони праці;

✦ встановлено доцільність зміни вектору діяльності Держпраці, а саме, – перенесення акцентів з контрольного-наглядового напрямку діяльності цього органу виконавчої влади на консультативно-дорадчий. Зазначене у свою чергу потребуватиме й розширення повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері праці/охорони праці – тобто Держпраці. Пропонуємо внести зміни до Закону України «Про охорону праці», в якому до частини п'ятої статті 33 додати абзац такого змісту: «сприяє врегулюванню трудових спорів (конфліктів)»;

✦ встановлено, що однією з проблем, яка потребує нагального вирішення у сфері управління охороною праці в Україні, є приведення національного законодавства з охорони праці у відповідність до стандартів Європейського Союзу.

У зв'язку з цим запропоновано внесення змін до Закону України «Про охорону праці», згідно з якими змінити назву розділу VI «Державне управління охороною праці» на назву «Публічне адміністрування охорони праці». Пропонуємо також внести відповідні зміни до всіх нормативно-правових актів з охорони праці та ввести термін «публічне адміністрування охорони праці» у разі, коли це управління здійснюється лише органами виконавчої влади;

✦ доведена доцільність внесення змін до Положення про Державну службу України з питань праці, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96, в якому:

– до пункті 1 після слів «а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю», слід додати слова «з питань сприяння врегулюванню трудових спорів (конфліктів)»;

– до пункту 3 до переліку основних завдань Держпраці слід додати підпункт 1-1, який викласти в такій редакції:

«1-1) сприяння врегулюванню трудових спорів (конфліктів)»;

– до переліку повноважень Держпраці слід також додати підпункти, якими визначити, що Держпраці має повноваження сприяти врегулюванню трудових спорів (конфліктів);

✦ враховуючи причини внутрішнього характеру, що заважають ефективній реалізації повноважень інспекторів праці (надмірна завантаженість інспекторів праці; обмежений кадровий потенціал; недостатнє матеріально-технічне забезпечення Держпраці України та брак необхідних технічних засобів для повсякденної праці інспекторів; скромна заробітна плата інспекторів праці; обмежені можливості для їх кар'єрного просування; відсутність належної кваліфікації інспекторів праці тощо), подано пропозицію щодо доцільності розробки на державному рівні стратегічних заходів, спрямованих на поетапне усунення таких причин;

✦ з'ясовано, що однією з проблем управління охороною праці в Україні постає не стільки проблема щодо розробки та періодичної зміни, відповідно до суспільних потреб, нормативно-правових актів у сфері охорони праці, зокрема і програмних документів, що визначають національну політику в галузі безпеки й гігієни праці та виробничого середовища (хоча зазначена проблема теж посідає вагоме місце), але і безпосередня реалізація норм цих актів, відповідно, й систематичний контроль за станом їх реалізації з боку державних та громадських суб'єктів управління охороною праці.

На завершення додамо, що сьогодні світ праці – це комплексна і багатогранна реальність, система регулювання якої стає дедалі складнішою. Різноманітність підприємств, працівників, особливості правових відносин, моделі управління, а також ринок праці, на якому домінують переважно глобальні договірні ланцюжки, численні малі та мікропідприємства, технології, що постійно змінюються – все це вимагає більших зусиль від організацій систем управління праці, аби вони могли встигати за постійною і швидкою еволюцією [631].

## ПІСЛЯМОВА

У монографії вперше у вітчизняній адміністративно-правовій науці ґрунтовно та системно досліджено теоретичні та практичні питання правового забезпечення управління охороною праці.

У ході дослідження доведено, що праця, яка є основною умовою існування самої людини й усього суспільства в цілому, та охорона праці як система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних, лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі її трудової діяльності, сьогодні у своїй багатомірності та багатовекторності постають як об'єкти дослідження різних галузей наук – юридичних, економічних, технічних, медичних, біологічних тощо, – у тому числі є й предметом дослідження науки адміністративного права.

І з огляду на те, що упорядкованість відносин притаманна будь-якому суспільству і головне призначення права – бути регулятором суспільних відносин, тобто упорядковувати ці відносини, у представленій праці обґрунтовано, що адміністративне право бере на себе розгляд лише тих питань, пов'язаних із існуванням такого масштабного явища, яким на сьогодні постає охорона праці, що входять до предмету правового регулювання лише цієї галузі, а саме – всього комплексу способів, засобів, форм та методів адміністративного права, спрямованого на врегулювання адміністративно-правових відносин у сфері охорони праці.

У теоретичному плані актуальність порушеної теми визначається насамперед потребою подолати певні стереотипи, що склалися у правовій науці і через які й досі охорона праці сприймається як прерогатива правового регулювання лише галузі трудового права.

Адміністративний аспект охорони праці проявляється передусім в адміністративно-правовому забезпеченні державного та громадського управління охороною праці, зокрема у визначенні адміністративно-правової природи управління охороною праці; з'ясуванні компетенції та повноважень суб'єктів управління охороною праці; розкритті

правового статусу національної інспекції праці; установленні сутності адміністративно-правових засобів забезпечення управління охороною праці в Україні (зокрема, дозвільної системи, контрольно-наглядової діяльності, юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці).

Дослідження дозволило виявити й характерні риси, притаманні лише управлінню охороною праці в Україні як категорії адміністративного права. Те, що це управління є складною динамічною системою, яка складається з певних елементів, об'єднаних за спільною ознакою, що перебувають у постійному взаємозв'язку між собою; воно має цілеспрямований характер та здійснюється для забезпечення впорядкування, стабільності, збереження якісної специфіки та ефективного розвитку системи управління охороною праці в Україні; здійснюється всередині людського суспільства, суб'єктом та об'єктом якого є людина/колектив/інституції та публічні інтереси суспільства (на відміну від трудового права, де організація управління охороною праці здійснюється насамперед з метою врегулювання приватних інтересів); здійснюється з метою упорядкування соціально значимої галузі – охорони праці; має власний особливий механізм реалізації поставленої мети та здійснюється за допомогою сучасних належних засобів адміністративно-правового регулювання з використанням світового позитивного досвіду у сфері управління охороною праці.

Структуризація управління охороною праці в Україні (звичайно через призму адміністративного права) дозволила виокремити за таким критерієм, як характер діяльності та наявність у суб'єктів управління державно-владних повноважень, такі дві частини цього управління: по-перше, державне управління охороною праці в Україні – суб'єктами якого виступають органи державної влади відповідно до наданих ним повноважень у сфері охорони праці та, по-друге, громадське управління охороною праці в Україні – суб'єктами якого є органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян та інші недержавні організації відповідно до наданих ним повноважень у сфері охорони праці.

Зважаючи на наведені у дослідженні доводи, запропоновано запровадження нового для сфери управління охороною праці терміна – «публічне адміністрування охорони праці», який віддзеркалює зміну змісту управління охороною праці в Україні та відображує нову «людиноцентриську» ідеологію адміністративного права, відповідно до якої держава має спрямовувати свої зусилля на забезпечення пріоритету прав, свобод та законних інтересів людини у сфері охорони праці.

Варто наголосити й на тому, що в ході проведеного дослідження було з'ясовано, що однією з проблем управління охороною праці в Україні є не стільки проблема щодо розробки та періодичної зміни відповідно до суспільних потреб нормативно-правових актів у сфері охорони праці, зокрема і програмних документів, що визначають національну політику в галузі безпеки й гігієни праці та виробничого середовища (хоча зазначена проблема теж є актуальною), але і безпосередня реалізація норм цих актів, відповідно, й систематичний контроль за станом їх реалізації з боку державних та громадських суб'єктів управління охороною праці.

Загалом же однією з найскладніших та найважливіших проблем в Україні нині є подолання розриву між конституційними положеннями щодо охорони праці, які часто-густо є декларативними й формальними, та реальною дійсністю.

Сподіваємося, що висновки та пропозиції, висловлені автором у представлений монографії, стануть у нагоді як науковцям, так і юристам-практикам, насамперед тим, які працюють у галузі охорони праці, а також сприятимуть поліпшенню стану управління охороною праці в Україні та спонукатимуть до продовження проведення наукових досліджень у цій сфері.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус у сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України) України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О. В. Баклан. – Київ, 2002. – 17 с.
2. Француз А. А. Адміністративно-правове регулювання охорони праці : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» [Електронний ресурс] / А. А. Француз, 2016. – Режим доступу : [http://www.vmurol.com.ua/upload/Naukovo\\_doslidna%20robo%20ta/Specradi/Francuz/Francuz\\_dis.pdf](http://www.vmurol.com.ua/upload/Naukovo_doslidna%20robo%20ta/Specradi/Francuz/Francuz_dis.pdf)
3. Людина уміла [Електронний ресурс] // Вікіпедія – вільна енциклопедія. – Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/Людина\\_уміла](http://uk.wikipedia.org/wiki/Людина_уміла)
4. Андрущенко В. П. Проблема походження життя на землі. Життя і космос. Трудовий характер життєдіяльності людини / В. П. Андрущенко, М. І. Михальченко // Сучасна соціальна філософія : курс лекцій. – Київ : Генеза, 1996. – С. 117.
5. Таран В. О. Соціальна філософія : навч. посіб. / В. О. Таран, В. М. Зотов, Н. О. Резанова. – Київ : Центр навч. літ., 2009. – 272 с.
6. Труд // Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1987. – С. 490–491.
7. Соціальна філософія : корот. енцикл. слов. / за заг. ред. В. П. Андрущенко, М. І. Горлач. – Київ ; Харків : Рубікон, 1997. – С. 288.
8. Подольська Є. А. Філософія : підручник / Є. А. Подольська. – Київ : Інкос, Центр навч. літ., 2006. – 704 с.
9. Філософія : навч. посіб. / за ред. І. Ф. Надольного. – Київ : Вікар, 1997. – 584 с.

10. Климов Е. А. Введение в психологию труда : учеб. для вузов / Е. А. Климов. – М. : Культура и спорт ; ЮНИТИ, 1998. – С. 23–24.
11. Праця [Електронний ресурс] / Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні НАН України. – Режим доступу : <http://www.inmo.org.ua/sum.html>
12. Праця // Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2002. – С. 919.
13. Праця // Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – Київ : Аконіт, 2008. – Т. 2. – С. 866–867.
14. Праця. Діяльність. Труд. Робота. Діло. Справа : академ. тлум. слов. (1970–1980) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua>
15. Дараганова Н. В. Трудові спори : навч. посіб. / Н. В. Дараганова. – Київ : Алерта, 2012. – 272 с.
16. Юридична енциклопедія / Ю. С. Шемшученко та ін. – Київ : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5. – С. 57.
17. Конституція України : прийнята 28 черв. 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>
18. Кодекс законів про працю України : за станом на 10 груд. 1971 р. № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
19. Господарський кодекс України : за станом на 16 січ. 2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
20. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 верес. 1999 р. № 1045-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
21. Дараганова Н. В. Класифікація трудових спорів як необхідна умова визначення порядку та механізму їх вирішення / Н. В. Дараганова // Бюл. М-ва юстиції України. – 2012. – № 8 (130). – С. 42.



22. Киселев И. Я. Зарубежное трудовое право : учеб. для вузов / И. Я. Киселев. – М. : НОРМА-ИНФРА. – М., 1999. – 263 с.
23. Ізуїта П.О. Право на охорону праці як складова права на працю та одне з невід’ємних прав людини і громадянина [Електронний ресурс] / П.О. Ізуїта // Вісн. Харків. нац. ун-ту внут. справ. – 2008. – Вип. 40. Режим доступу : <file:///C:/Users/Admin/Downloads/62129.pdf>
24. Стасив О. В. Конституционные положения, определяющие принципы трудового права Украины [Електронний ресурс] / О. В. Стасив // Вест. Пермс. ун-та. – 2013. – Вып. 3(21). – (Юрид. науки). – Режим доступу : <https://cyberleninka.ru/article/v/konstitutsionnye-polozheniya-opredelyayuschie-printsipy-trudovogo-prava-ukrainy>
25. Кубко Є. Б. Щодо наукової дискусії про предмет адміністративного права: додаткові аргументи / Є. Б. Кубко // Держ. Упр. : проблеми адміністр.-правов. теорії та практики / за заг. ред. Б. В. Авер’янова. – Київ : Факт, 2003. – С. 34.
26. Стариллов Ю. Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы [Електронний ресурс] / Ю. Н. Стариллов. – Воронеж : Воронеж. Гос. Ун-т, 1998. – 392 с. – Режим доступу : [http://www.law.vsu.ru/structure/admlaw/personal/books/starilov\\_6.pdf](http://www.law.vsu.ru/structure/admlaw/personal/books/starilov_6.pdf)
27. Бровій А. А. Адміністративно-правове регулювання трудових відносин в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. А. Бровій ; Акад. упр. МВС України. – Київ, 2009. – 20 с.
28. Байков А. Трансформация парадигмы трудового права Латвии в постиндустриальную эпоху [Електронний ресурс] / А. Байков. – Режим доступу : [http://www.baltic-course.com/rus/kruglij\\_stol/?doc=56417](http://www.baltic-course.com/rus/kruglij_stol/?doc=56417)
29. Гуржій Т. О. Адміністративно-правова охорона безпеки дорожнього руху / Т. О. Гуржій // Наук. вісн. Дніпропетров. держ. ун-ту внутріш. справ. – 2012. – № 1. – С. 14.

30. Дараганова Н. В. Зміст категорії «праця» в адміністративному праві / Н. В. Дараганова // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. – 2013. – Вип. 4 ; т. 2. – С. 25–26. – Серія «Юридичні науки».
31. Дараганова Н. В. Державні службовці чи суб'єкти владних повноважень: питання термінології / Н. В. Дараганова // Правн. вісн. Ун-ту «Крок». – Київ : Ун-т економіки та права «Крок», 2012. – Вип. 11. – С. 79–84.
32. Прилуцька М. О. Поняття «державний службовець» крізь призму історико-правового аспекту / М. О. Прилуцька // Наук. вісн. Дніпропетров. держ. ун-ту внутріш. справ. – 2012. – № 2. – С. 301.
33. Мельник Р. Система адміністративного права у наукових працях М. П. Карадже-Іскрова / Р. Мельник // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. – 2010. – № 82. – С. 105. – Юридичні науки.
34. Лукаш С. С. До питання про службово-трудові відносини працівників органів внутрішніх справ / С. С. Лукаш // Ученые записки Таврич. нац. ун-та ім. В. И. Вернадского. – Т. 23 (62). – 2010. – № 1. – С. 150–151. – Серія «Юридические науки».
35. Лебедев В. М. Современное трудовое право (Опыт трудового правового компаративизма). Книга первая / В. М. Лебедев, Е. Р. Воронкова, В. Г. Мельникова ; под ред. В. М. Лебедева. – М. : Статут, 2007. – 301 с.
36. Гуць М. І. Організаційно-економічний механізм регулювання безробіття в Україні : автореф. дис. канд. екон. наук : 08.02.03 / М. І. Гуць ; Наук.-дослід. екон. ін-т М-ва економіки України. – Київ, 2006. – 20 с.
37. Міненко В. Л. Узгодження державних механізмів регулювання та механізмів саморегулювання на ринку праці в умовах адаптації до світового економічного простору / В. Л. Міненко // Актуальні проблеми держ. упр. – 2009. – № 1 (35). – С. 7–8.

38. Держава працевлаштовуватиме безробітних по-новому : презентація реформи служби зайнятості від 26 черв. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tsn.ua/groshi/derzhava-pracevlashtovuvatime-ukrayinciv-po-novomu-prezentaciya-reformi-sluzhbi-zaynyatosti-445971.html>
39. Дараганова Н. В. Питання кримінальної відповідальності за правопорушення у сфері охорони праці / Н. В. Дараганова // Громадська взаємодія як екзистенція демократичного суспільства : матеріали XIII наук.-практ. конф. (Київ, 23 трав. 2013 р.). – Київ : Нац. акад. упр., 2013. – С. 176–177.
40. Статистичні дані виробничого травматизму з початку року : опубліковано 10.01.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua/statystychni-dani-vyrobnychoho-travma-2/>
41. Івчук Ю. Ю. Атестація робочих місць за умовами праці – важлива умова забезпечення охорони праці / Ю. Ю. Івчук // Право та держ. упр. – 2013. – № 1 (10). – С. 36–39.
42. Воропаєва Н. Г. Державний та громадський нагляд і контроль за додержанням законодавства про охорону праці [Електронний ресурс] / Н. Г. Воропаєва // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 99–105. – Режим доступу : <http://forumprava.pp.ua/page-5.html>
43. Лозовий А. І. Сучасний стан і проблеми правового регулювання охорони праці в Україні / А. І. Лозовий // Теорія та практика судової експертизи і криміналістики : зб. наук. пр. / ред. кол. М. Л. Цимбал, В. Ю. Шепітько, Л. М. Головченко та ін. – Харків : Право, 2011. – Вип. 11. – С. 485–497.
44. Швець Н. М. Окремі правові аспекти охорони праці на ювелірних підприємствах / Н. М. Швець // Право та інновації. – 2016. – № 1 (13). – С. 53–60.
45. Шадрин Д. Логика : конспект лекцій [Електронний ресурс] / Д. Шадрин // Большая онлайн-библиотека e-Reading. – Режим доступу : [http://www.e-reading.ws/chapter.php/99495/15/Shadrin\\_-\\_Logika\\_konspekt\\_lekciii.html](http://www.e-reading.ws/chapter.php/99495/15/Shadrin_-_Logika_konspekt_lekciii.html)

46. Теліпко В. Е. Поняття охорони праці, її правове забезпечення [Електронний ресурс] / В. Е. Теліпко, О. Г. Дутова. – Режим доступу : <http://ebooktime.net/book>
- 47 Івчук Ю. Ю. Правове визначення поняття «охорона праці» / Ю. Ю. Івчук // зб. наук. пр. Харків. нац. пед. ун-ту ім. Г. С. Сковороди «ПРАВО». – 2012. – Вип. 18. – С. 53.
48. Івчук Ю. Ю. Система заходів щодо охорони праці та їх фінансування / Ю. Ю. Івчук // Актуальні проблеми політики. – 2012. – С. 138–139. – Спеціальний випуск.
49. Андреев В. С. Трудовое право : пособие для слушателей / В. С. Андреев. – М. : Знание, 1978. – 208 с.
50. Голощапов С. А. Охрана труда // Совет. труд. право : учебник / С. А. Голощапов ; под ред. В.С. Андреева. – Изд. 3-е, доп. и переработ. – М. : Высш. шк., 1976. – С. 203–204.
51. Мацюк А. Р. Трудовое право в вопросах и ответах : справочник / А. Р. Мацюк, З. К. Симорот. – Київ : Политиздат Украины, 1988. – 287 с.
52. Прокопенко В. І. Трудове право України : підручник / В. І. Прокопенко. – Харків : Консум, 1998. – 480 с.
53. Советское трудовое право : учебник / под ред. В. С. Андреева. – Изд. 3-е, доп. и переработ. – М. : Высш. шк., 1976. – 415 с.
54. Ізуїта П. О. Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / П. О. Ізуїта ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2008. – С. 13.
55. Чорнобровка В. О. Поняття та значення охорони праці в Україні / В. О. Чорнобровка // Європейські перспективи № 3 ; ч. 3. – 2012. – С. 145.
56. Мірошніченко О. Проблеми правового регулювання охорони праці на сучасному етапі / О. Мірошніченко // Юрид. Україна. – 2009. – № 1(73). – С. 81.

57. Стичинський Б. С. Науково-практичний коментар до законодавства України про працю / Б. С. Стичинський, І. В. Зуб, В. Г. Ротань. – 4-те вид., допов. та перероб. – Київ : А.С.К., 2003. – 1024 с.
58. Про охорону праці : Закон України від 14 жовт. 1992 р. № 2694-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
59. Серіков Я. О. Основи охорони праці : навч. посіб. для студ. вищ. закл. освіти / Я. О. Серіков. – Харків, ХНАМГ, 2007. – 227 с.
60. Крись П. О. Проблематика охорони праці в Україні на фоні сучасних змін у національній економіці / П. О. Крись // Європейські перспективи. – 2013. – № 1. – С. 186.
61. Богомаз-Назарова С. М. Охорона праці в галузі : курс лекцій : навч. посіб. для студ. вищ. пед. навч. закл. / С. М. Богомаз-Назарова, А. І. Ткачук, С. О. Кононенко. – Кіровоград : РВЦ КДПУ ім. В. Винниченка. – 2012. – С. 68.
62. Петрова М. С. Охрана труда на производстве и в учебном процессе [Електронний ресурс] / М.С. Петрова, С. В. Петров, С. Н. Вольхин. – Режим доступу : [http://www.ph4s.ru/book\\_gum\\_pravo\\_vashe.html](http://www.ph4s.ru/book_gum_pravo_vashe.html)
63. Державне управління охороною праці [Електронний ресурс] : монографія / К. Н. Ткачук, Д. В. Зеркалов, К. К. Ткачук та ін. – Київ : Основа, 2013. – 348 с. – Режим доступу : [http://ecology.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/05/derzhavne\\_upravlinnya\\_ohoronoju\\_praci\\_monografiya.pdf](http://ecology.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/05/derzhavne_upravlinnya_ohoronoju_praci_monografiya.pdf)
64. Козак З. Я. Правове регулювання охорони праці / З. Я. Козак // Трудове право України : навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін. ; за ред. П. Д. Пилипенка. – Київ : Ін Юре, 2003. – С. 389.
65. Скакун О. Ф. Поняття і ознаки системи законодавства / О. Ф. Скакун // Теорія права і держави : підручник. – 3-тє вид. – Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – С. 317.

66. Комаров С. А. Общая теория государства и права : курс лекций / С. А. Комаров. – Изд. 2-е, исправл. и доп. – М. : Манускрипт. 1996. – 312 с.
67. Лисенков С. Л. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / С. Л. Лисенков. – Київ : Юрисконсульт, 2006. – 355 с.
68. Дмитренко Ю. П. Трудове право України : підручник / Ю. П. Дмитренко. – Київ : Юрінком Інтер, 2009. – 624 с.
69. Обушенко О. М. Охорона праці як комплексне міжгалузеве законодавство та комплексний правовий інститут / О. М. Обушенко // Наук. вісн. Дніпропетр. держ. ун-ту внутріш. справ. – 2011. – № 4. – С. 164.
70. Неверова А. Поняття і структура інституту охорони праці / А. Неверова // Вісн. Львів. ун-ту. – 2013. – Вип. 58. – С. 255. – Серія юридична.
71. Ткаченко В. Д. Система законодавства і її співвідношення з системою права / В. Д. Ткаченко // Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – С. 267.
72. Бек У. Багатоаспектність поняття охорона праці / У. Бек // Вісн. Львів. ун-ту. – 2013. – Вип. 57. – С. 232–233. – Серія юридична.
73. Советское трудовое право : учебник / под ред. Н. Г. Александрова. – М. : Юрид. лит., 1972. – 576 с.
74. Зайкин А. Д. Основы трудового законодательства СССР : учеб. пособие / А. Д. Зайкин, Е. И. Войленко, В. Л. Гейхман. – М. : Высш. шк., 1978. – 247 с.
75. Гончарова Г. С. Понятие охраны труда / Г. С. Гончарова // Совет. труд. право / под общей ред. А.И. Процевского. – Київ : Вища шк., 1981. – С. 232–233.
76. Моровская Т. А. Основы гражданского и трудового права / Т. А. Моровская, Г. М. Яменфельд. – М. : Юрид. лит., 1970. – 456 с.

77. Обушенко О. М. Співвідношення інституту охорони праці з іншими інститутами трудового права України / О. М. Обушенко // Публіч. право. – 2013. – № 2 (10). – С. 229–230.
78. Дараганова Н. В. Поняття охорони праці : адміністрат. аспект / Н. В. Дараганова // Юрид. наука. – 2014. – № 6. – С. 12.
79. Бек У. П. Юридична природа норм, що регулюють охорону праці [Електронний ресурс] / У. П. Бек // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 43–44. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2013\\_2\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_2_9)
80. Алексеев С. С. Отрасли права // Право : азбука – теория – філософія : опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
81. Писаренко Н. Б. Предмет адміністративного права / Н. Б. Писаренко // Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Київ : Юрінком Інтер, 2007. – С. 26–25.
82. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці : навч. посіб. / О. В. Баклан ; Нац. акад. внутр. справ України. – Київ : Поліпром, 2003. – 168 с.
83. Шемелинець І. І. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про працю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / І. І. Шемелинець ; Нац. ун-т держ. податк. служби України ; Ірпінь, 2010. – 25 с.
84. Дараганова Н. В. Поняття «охорона праці» у правовій науці / Н. В. Дараганова // Сучасна політична нація: духовно-моральні, культурно-етичні та соціально-економічні засади розвитку : матеріали XIV наук.-практ. конф. (Київ, 15 трав. 2014 р.). – Київ : Нац. акад. упр., 2014. – С. 274–276.

85. Дараганова Н. В. Содержание понятия «охрана труда» с позиции науки «административное право» / Н. В. Дараганова // Труд. Профсоюзы. Общество [Федерация профсоюзов Беларуси, Междунар. ун-т «МИТСО»]. – 2014. – № 3 (45) июль-сент. – С. 60–64.
86. Карауш С. А. Становление фабричного законодательства // История охраны труда в России : учеб. пособие / С. А. Карауш, О.О. Герасимова. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – Томск : Том. гос. архит.-строит. ун-т, 2013. – С. 14.
87. Ломоносов М. В. Первые основания металлургии или рудных дел (1763 г.) [Электронный ресурс] / М. В. Ломоносов. – Режим доступа : <http://feb-web.ru/feb/lomonos/texts/lo0/lo5/lo5-397-.htm>
88. Гончаренко В. Д. Кріпак. Кріпацтво. Кріпосне право / В. Д. Гончаренко. І. К. Омельченко // Юридична енциклопедія / редкол. Ю.С. Шемшученко та ін. – Київ : Укр. енциклопедія, 2001. – Т. 3. – С. 418–420.
89. Усенко І. Б. Магдебурзьке право / І. Б. Усенко // Юридична енциклопедія / редкол. Ю.С. Шемшученко та ін. – Київ : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – С. 542–543.
90. Украинская Советская Социалистическая Республика : энцикл. справ. / редкол. А. В. Кудрицкий (отв. ред.) и др. – Киев : Гл. ред. УСЭ, 1987. – 516 с.
91. История Киева : в 3 т. ; 4 кн. : Киев периода позднего феодализма и капитализма / отв. ред. В. Г. Сарбей. – Київ : Наук. думка, 1984. – Т. 2. – 464 с.
92. Сафонов В. А. Разрешение коллективных трудовых споров в России : исторический обзор [Электронный ресурс] / В. А. Сафонов. – Режим доступа : <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1203166>
93. Кирьянов Ю. И. Фактор мотивации труда в российском фабрично-заводском законодательстве. 1835–1917 гг. [Электронный ресурс] / Ю. И. Кирьянов. – Режим доступа : <http://www.hist.msu.ru/Labs/Ecohist/OB4/kirian.htm>



94. Дараганова Н. В. Аналіз виникнення адміністративно-правового регулювання у сфері праці та зайнятості населення України / Н. В. Дараганова // Особистість, суспільство, держава: розуміння свободи і відповідальності : матеріали XII наук.-практ. конф. – Київ : Нац. акад. упр., 2012. – С. 318–319.
95. Витте С. Ю. Всеподданнейший доклад Министра Финансов, Статс-Секретаря Витте, от 6 декабря 1897 года по вопросу об уменьшении рабочего времени на фабриках и заводах [Электронный ресурс] / С. Ю. Витте. – Режим доступа : <http://opentextnn.ru/data/files/sbistocR2-1-27.pdf>
96. Богдан В. И. Становление и развитие фабричного законодательства Российской империи в конце XIX – начале XX века (историко-юридическое исследование) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : 12.00.01 [Электронный ресурс] / В. И. Богдан. – М., 2002. – Режим доступа : <http://www.dslib.net/teoria-prava/stanovlenie-i-razvitie-fabrichnogo-zakonodatelstva-rossijskoj-imperii-v-konce-xix.html#958761>
97. Бочарникова А. С. Історичні передумови правового регулювання охорони праці на підприємствах / А. С. Бочарникова // Наук. вісн. Дніпропетр. держ. ун-ту внутрішніх справ, 2012. – № 3. – С. 236–237.
98. Володин А. Ю. Фабричная инспекция в России (1882–1914 гг.) : государственное учреждение, личный состав, посредническая деятельность : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. ист. наук : спец. 07.00.02. «Отечественная история» / А. Ю. Володин. – М. : МГУ, 2006. – 23 с.
99. Лушникова М. В. Развитие российского законодательства о трудовом контроле и надзоре (1882–1917) / М. В. Лушникова // История правового регулирования труда в России : сб. ст. / науч. ред. В. С. Колеватова. – Ижевск : Jus est, 2014. – С. 83.

100. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России : учебник / Н. П. Ерошкин. – М. : Высш. шк., 1968. – 368 с.
101. Водотика Т. С. Фабрична інспекція в ЦДІАК України як джерело до вивчення історії підприємництва в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. [Електронний ресурс] / Т. С. Водотика. – Режим доступу : [http://www.archives.gov.ua/Publicat/AU/AU\\_4\\_5\\_2014/14.pdf](http://www.archives.gov.ua/Publicat/AU/AU_4_5_2014/14.pdf)
102. Шавин В. А. Организационно-правовые формы надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде во второй половине ХІХ в. – конце 80-х г.г. ХХ в. (историко-правовое исследование) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / В. А. Шавин. – Мытищи, 2009. – 21 с.
103. Левкина Е. С. Формирование фабрично-трудового законодательства в Российской империи во второй половине ХІХ в. – начале ХХ в. [Електронний ресурс] / Е. С. Левкина. – Режим доступу : <http://pravozashitnik.net/ru/2014/4/12>
104. Володин А. Ю. Фабричная инспекция в России (1882–1904 гг.) [Електронний ресурс] / А. Ю. Володин. – Режим доступу : [http://www.hist.msu.ru/Labs/HisLab/Staff/Volodin\\_OI\\_2007\\_1.pdf](http://www.hist.msu.ru/Labs/HisLab/Staff/Volodin_OI_2007_1.pdf)
105. Пресс Алексей Александрович [Електронний ресурс] / А.А. Пресс. – Режим доступу : <https://ru.wikipedia.org>
106. Эрисман Федор Федорович [Електронний ресурс] / Ф. Ф. Эрисман. – Режим доступу : <http://www.rulex.ru/01300007.htm>
107. Пашков К. А. Развитие важнейших направлений в медицине России второй половины ХІХ века : учеб.-метод. пособие [Електронний ресурс] / К. А. Пашков. – Режим доступу : <http://www.historymed.ru/upload/iblock/7e5/7e53fa1ad70b242677d9b98405458612.pdf>

108. Пресс А. А. Защита жизни и здоровья рабочих на фабриках и заводах / А. А. Пресс. – 1891. – СПб. : К.Л. Риккер. – 209 с.
109. Дараганова Н. В. Зарождение административно-правового регулирования охраны труда в Украине / Н. В. Дараганова // Весці Нац. Акад. наук Беларусі. – 2015. – № 4. – С. 94–99. – Серія гуманітарних наук.
110. Хусаинова Р. Г. История развития охраны труда в горном деле России [Электронный ресурс] / Р. Г. Хусаинова. – Режим доступа : <http://econf.rae.ru/article/6080>
111. Устав о промышленном труде : прил. из учеб. пособия И. Я. Киселева «Трудовое право России» [Электронный ресурс]. – М., 2001. – Режим доступа : <http://www.hist.msu.ru/Labour/Law/ustav.htm>
112. Олійник О. М. Виникнення і розвиток вітчизняного трудового права (кінець ХІХ–початок ХХ ст.) / О. М. Олійник // зб. наук. пр. Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. – Харків : НМЦ «СД», 2003. – Вип. 6. – С. 121–122.
113. О допущении некоторых отступлений от правил о работе женщин, подростков и малолетних, а также о продолжительности и распределении рабочего времени : собр. узак. 1915. – № 311. – Ст. 2312.
114. Карауш С. А. История охраны труда в России : учеб. пособие / С. А. Карауш, О. О. Герасимова. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – Томск : Том. гос. архит.-строит. ун-т, 2013. – С. 85.
115. Об инспекции труда : Декрет Совета Народных Комиссаров от 18 мая 1918 г. // СУ. 23 (10) мая 1918. – № 36. Ст. 474.
116. Іванов В. М. Історія держави і права України : навч. посіб. / В. М. Іванов. – Київ : Атіка, 2003. – 416 с.

117. Мироненко О. М. Воєнний комунізм / О. М. Мироненко // Юрид. енцикл. / редкол. Ю. С. Шемшученко та ін. – Київ : Україн. енцикл., 1998. – Т. 1. – С. 500.
118. Кодекс законов о труде : введ. в действие 10 декаб. 1918 г. // Собр. Узак., 1918. – № 87–88. – Ст. 905.
119. Снигирева И. О. К истории правового положения профсоюзов в России (1906–1922 гг.) / И. О. Снигирева // История правового регулирования труда в России : сб. ст. / науч. ред. В. С. Колеватова. – Ижевск : Jus est, 2014. – С. 57.
120. Кодекс законов о труде Р.С.Ф.С.Р. : введ. в действие 9 нояб. 1922 г. // Собр. Узак., 1922. – № 70. – Ст. 903.
121. О порядке привлечения инспекторами труда нанимателей к ответственности за несоблюдение постановлений, направленных к охране жизни здоровья трудящихся : Постановление СНК РСФСР от 03.05.1924 // СУ. – 1924. – № 41. – Ст. 374.
122. Правила безопасности при ведении горных работ : Утвержд. НКТ СССР и ВСНХ СССР 25 нояб. 1924 г. – № 480/488.
123. Ткачук А. І. Вступ [Електронний ресурс] // Основи охорони праці : курс лекцій / А. І. Ткачук, С. О. Кононенко, С. М. Богомаз-Назарова. – Кіровоград : РВВ КДПУ ім. В. Винниченка. – 2013. – С. 5. – Режим доступу : [http://phm.kspu.kr.ua/images/Основи\\_охорони\\_праці\\_2013.pdf](http://phm.kspu.kr.ua/images/Основи_охорони_праці_2013.pdf)
124. Об объединении Народного комиссариата труда Союза ССР с Всесоюзным центральным советом профессиональных союзов : Постановление Центр. исполнит. комитета СССР, Совета народ. комиссаров СССР и Всесоюз. центр. совета проф. союзов от 23.06.1933 // СЗ. – 1933. – № 40. – Ст. 238.

125. Конвенція МОП № 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі : прийнята 11 лип. 1947 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
126. Конвенція МОП № 85 1947 року про інспекцію праці на територіях за межами метрополії : прийнята 11 лип. 1947. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
127. Рекомендація МОП № 28 щодо загальних принципів інспекції умов праці моряків : станом на 22 черв. 1926 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
128. Рекомендація МОП № 82 щодо інспекції праці на гірничопромислових і транспортних підприємствах : станом на 11 лип. 1947 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
129. Положение о правовой инспекции труда : утв. постановлением Президиума ВЦСПС от 22.11.1976 // сб. постановлений ВЦСПС. Окт.–дек. 1976 г. – М., 1977.
130. Толкачева Ю. С. Государственное управление охраной труда на производстве : проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (экономика труда)» [Електронний ресурс] / Ю. С. Толкачева. – М., 2005. – 27 с. – Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/224935.html>
131. Питання Державного комітету України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду : Постанова Каб. Міністрів України від 23 верес. 1991 р. № 218 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
132. Питання Міністерства праці УРСР : Постанова Ради Міністрів УРСР від 13 верес. 1990 р. № 252 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>

133. Питання Міністерства праці України : Постанова Каб. Міністрів України від 8 черв. 1992 р. № 313 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
134. Про питання нагляду за охороною праці : Постанова Каб. Міністрів України від 27 січ. 1993 р. № 62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
135. Про Національну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1996–2000 роки : Постанова Каб. Міністрів України від 2 листоп. 1996 р. № 1345 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
136. Про Національну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1994–1995 роки : Постанова Каб. Міністрів України від 14 лют. 1994 р. № 91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
137. Про Національну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1996–2000 роки : Постанова Каб. Міністрів України від 2 листоп. 1996 р. № 1345 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
138. Національна програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1996–2000 роки : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 2 листоп. 1996 р. № 1345 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
139. Державна програма навчання та підвищення рівня знань працівників, населення України з питань охорони праці на 1996–2000 роки : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 18 квіт. 1996 р. № 443 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>

140. Програма підвищення безпеки праці на вугільних шахтах : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 6 лип. 2002 р. № 939 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
141. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Перелік актів законодавства України та acquis Європейського Союзу у пріоритетних сферах адаптації (розділи 2–7) : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
142. Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік : Закон України від 20 трав. 2010 р. № 2278-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
143. Концепція Загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012–2016 роки : схвалена розпорядж. Каб. Міністрів України від 31 серп. 2011 р. № 889-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
144. Загальнодержавна соціальна програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014–2018 роки : Закон України від 4 квіт. 2013 р. № 178-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
145. Про організації роботодавців : Закон України від 24 трав. 2001 р. № 2436-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
146. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23 груд. 2010 р. № 2862-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>

147. Дараганова Н. В. Право на страйк та механізм реалізації визнання страйку незаконним / Н. В. Дараганова // Бюл. М-ва юстиції. – 2014. – № 2 (лют). – С. 124–125.
148. Карпачова Н. І. Стенограма виступу на Парламентських слуханнях «Стан дотримання прав людини в Україні» : станом на 12 черв. 2013 р. [Електронний ресурс] / Н. І. Карпачова. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>
149. Шевчук О. Б. Стенограма виступу на Парламентських слуханнях «Про стан промислової безпеки та охорони праці» : станом на 17 листоп. 2010 р. [Електронний ресурс] / О. Б. Шевчук. – Режим доступу : [http://rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par\\_sl/sl1711110.htm](http://rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl1711110.htm)
150. Пробийголова С. Формування ключових компетенцій майбутніх представників управлінської еліти засобами шкільної історії / С. Пробийголова // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоц. д-рів наук з держ. упр. : спец. вип. – Харків : ДокНаукДержУпр, 2011. – С. 68.
151. Управління // Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2002. – С. 1300.
152. Яременко В. В. Управляти // Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. – Київ : Аконіт, 2008. – Т. 3. – С. 624–625.
153. Бех Ю. В. Детермінанти і праксеологічні підходи до формування загальної теорії управління технічними, біологічними і соціальними системами // Філософські проблеми сучасного управління складними системами : ідеї, принципи і моделі : монографія / Ю. В. Бех, А. І. Слєпцов. – Київ : НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2012. – 405 с.
154. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління / В. П. Пилипишин // Юрид. наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10.



155. Фролов И. Т. Управление // Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – Изд. 5-е. – М. : Изд-во полит. лит., 1987. – С. 496.
156. Козлов Ю. М. Общее понятие управления. Управление как социальное явление // Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : ЗЕРЦАЛО, 1996. – С. 4–5.
157. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / уклад. Г. Райт [та ін.] ; пер. з англ. В. Івашко. – Київ : Основи, 1996. – 128 с.
158. Сурмін Ю. П. Державне управління як наука // Держ. управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – С. 12–13.
159. Мельник А. Ф. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Державне та регіональне управління» [Електронний ресурс] / А. Ф. Мельник, О. П. Дудкіна, А. Ю. Васіна. – 2015. – Тернопіль : Терноп. нац. екон. ун-т. – Режим доступу : <http://dspace.tneu.edu.ua/retrieve/14482/Опорний%20конспект%20ДРУ.pdf>
160. Фіночко Ф. Д. Ретроспекція адміністративного права [Електронний ресурс] / Ф. Д. Фіночко // Право і Безпека. – 2010. – № 5. – С. 49–53. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2010\\_5\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_5_13)
161. Атаманчук Г. В. Управление – общественный институт // Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – С. 19–20.
162. Стеценко С. Г. Управління як соціальне явище / С. Г. Стеценко // Адміністративне право України : навч. посіб. – Київ : Атіка, 2007. – С. 45.

163. Цветков В. В. Державне управління : основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Харків : Право, 1996 – 164 с.
164. Научно-технический прогресс : словарь / сост. В. Г. Горохов, В. Ф. Халипов. – М. : Политиздат, 1987. – 366 с.
165. Яременко В. В. Система // Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад. : В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. – Київ : Аконіт, 2008. – Т. 3. – С. 286.
166. Дараганова Н. В. Загальне поняття управління / Н. В. Дараганова // Адміністративне право України : навч. посіб. – Київ : НАУ, 2013. – С. 19–20.
167. Административное право и процесс : полный курс [Електронний ресурс] / Ю. А. Тихомиров. – М. : 2001. – 652 с. – Режим доступу : <http://refdb.ru/look/1998298.html>
168. Атаманчук Г. В. Особенности государственного управления // Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – С. 35–36.
169. Тимошко Г. М. Сутність поняття «управління» та «менеджмент» в педагогічній теорії і практиці [Електронний ресурс] / Г. М. Тимошко // Теорія та методика управління освітою. – 2011. – № 7. – Режим доступу : <http://tme.umo.edu.ua/docs/7/13.pdf>
170. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – Київ : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
171. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Державне та регіональне управління» / С. І. Чернов, М. М. Новікова, С. О. Гайдученко. – Харків : ХНУМГ, 2014. – 140 с.
172. Бондаренко К. В. Щодо визначення процесу державного управління / К. В. Бондаренко // Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. – 2015. – Вип. 35 ; ч. I ; т. 2. – С. 102. – Серія ПРАВО.

173. Старилов Ю. Н. Социальное управление / Ю. Н. Старилов // Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – С. 23.
174. Бех Ю. В. Філософія управління соціальними системами : монографія / Ю. В. Бех. – Київ : НПУ імені М.П. Драгоманова, 2012. – 623 с.
175. Скуратівський В. А. Соціальне управління / В. А. Скуратівський // Енциклопедія державного управління : у 8 т. ; наук.-ред. колегія Ю. В. Ковбасюк та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв, І. В. Розпутенко та ін. – 2011. – С. 572.
176. Малиновський В. Я. Соціальне управління / В. Я. Малиновський // Словник термінів і понять з державного управління. – Київ : Атіка, 2005. – С. 193.
177. Коваль Л. В. Управління як об'єкт адміністративно-правового регулювання / Л. В. Коваль // Адміністративне право : курс лекцій для студ. юрид. вузів та ф-тів. – Київ : Вентурі, 1998. – 3-тє вид. – С. 24–25.
178. Лук'янець Д. М. Управління : загальне поняття і соціальна природа / Д. М. Лук'янець // Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. / ред. колегія В. Б. Авер'янов (голова). – Київ : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 54–56.
179. Омельченко А. В. Організаційно-правові засади недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю в Україні / А. В. Омельченко // Адвокат. – 2011. – № 4(127). – С. 19.
180. Малиновський В. Я. Соціальне управління / В. Я. Малиновський // Словник термінів і понять з державного управління. – Київ : Атіка, 2005. – С. 193–194.

181. Бех Ю. В. Філософський модус загальної теорії управління : монографія / Ю. В. Бех. – Київ : НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2013. – 476 с.
182. Пирожкова Ю. В. Державне управління / Ю. В. Пирожкова, Д. В. Приймаченко, С. В. Кувакін // Адміністративне право України : навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. – Київ : Істина, 2008. – С. 53.
183. Данильян О. Г. Людина як предмет філософського аналізу // Філософія : підручник / О. Г. Данильян, В. М. Тараненко. – Харків : Право, 2010. – С. 239.
184. Дараганова Н. В. Управління охороною праці в Україні : поняття та види [Електронний ресурс] / Н. В. Дараганова // Електрон. наук. фахове вид. «Порівняльно-аналітичне право». – 2015. – № 6. – С. 165–167. – Режим доступу : <http://www.pap.in.ua/>
185. Мацюк А. Р. Трудовые правоотношения развитого социалистического общества / А. Р. Мацюк. – Київ : Наук. думка, 1984. – С. 76–77 ; 102–103.
186. Карпенко Д. О. Трудове право України : курс лекцій / Д. О. Карпенко. – Київ : МАУП, 1999. – 192 с.
187. Гетьманцева Н. Д. Дуалізм трудового права / Н. Д. Гетьманцева // Наук. вісн. Чернів. ун-ту. – 2011. – Вип. 597 : Правознавство. – С. 67.
188. Чанишева Г. І. Трудоправа відповідальність роботодавця: зміна концепції [Електронний ресурс] / Г. І. Чанишева // Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (20 трав. 2016 р., м. Одеса) : у 2 т. Т. 1 / відп. ред. М. В. Афанасьєва. – Одеса : Юрид. літ., 2016. – С. 485–488. – Режим доступу : <http://hdl.handle.net/11300/7785>

189. Чудовський В. І. Система управління охороною праці в сучасних умовах господарювання [Електронний ресурс] / В. І. Чудовський // Право і безпека. – 2012. – № 1 (43). – Режим доступу : <file:///C:/Users/Admin/Downloads/49423.pdf>
190. Перелік наукових спеціальностей : затв. Наказом М-ва освіти і науки, молоді та спорту України від 14 верес. 2011 р. № 1057 [Електронний ресурс] / Мін-во освіти і науки, молоді та спорту України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
191. Бужанська М. В. Система охорони праці та техніки безпеки у готельно-ресторанному комплексі / М. В. Бужанська // Наук. вісн. НЛТУ України. – 2013. – Вип. 23.13. – С. 167.
192. Масюкевич О. М. Оцінка економічної ефективності витрат на охорону праці / О. М. Масюкевич // Проблеми охорони праці в Україні : зб. наук. пр. – Київ : ННДПБОП, 2015. – Вип. 29. – С. 28–30.
193. Богомаз-Назарова С. М. Безпека праці в Україні // Охорона праці в галузі : курс лекцій : навч. посіб. / С. М. Богомаз-Назарова, А. І. Ткачук, С. О. Кононенко. – Кіровоград : РВЦ КДПУ ім. В. Винниченка. – 2012. – С. 12.
194. Пахомов Р. І. Системний підхід як методологічна основа охорони праці / Р. І. Пахомов, Т. В. Лаврут, Є. В. Дяченко // Системи обробки інформації. – 2013. – Вип. 6 (113). – С. 302.
195. Дараганова Н. В. Розмежування поняття «система управління охороною праці» в правовій, економічній та технічній науках / Н. В. Дараганова // Сучас. стан розвитку економіки, упр. та реклам. діяльності України : матеріали наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 7 квіт. 2016 р.). – Івано-Франківськ : Івано-Франк. ун-т права ім. Короля Данила Галицького. – С. 67–70.

196. Алексеев С. С. Публичное и частное право (общие положения) / С. С. Алексеев // Право : азбука – теория – философия : опыт комплексного исследования. – М. : Статут, 1999. – С. 44–45.
197. Козлов Ю. М. Метод административного права / Ю. М. Козлов // Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 2001. – С. 31.
198. Гуржій Т. О. Адміністративне право України / Т. О. Гуржій. – Київ : КНТ, 2011. – 680 с.
199. Гетьманцева Н. Д. Дуалізм трудового права / Н. Д. Гетьманцева // Наук. вісн. Чернів. ун-ту. – 2011. – Вип. 597. Правознавство. – С. 68.
200. Севрюков Д. Г. Публічноправові та приватноправові методи регулювання трудових відносин у країнах Західної Європи і США з кінця XVIII – до початку XXI століть : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Д. Г. Севрюков. – Харків, 2009. – 23 с.
201. Охтієнко В. М. Проблеми правового регулювання охорони праці шахтарів вугільної промисловості / В. М. Охтієнко // Право і суспільство. – 2014. – № 4. – С. 100–104.
202. Івчук Ю. Ю. Державна політика України у сфері охорони праці : вплив правових стандартів ЄС / Ю. Ю. Івчук // Право та інноваційне суспільство. – 2015. – № 1 (4). – С. 132–135.
203. Дараганова Н. В. Публічне управління охороною праці : сфера трудового чи адміністративного права? / Н. В. Дараганова // Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті інтеграційних процесів : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-річчю Ін-ту упр. та права ЗНТУ,

- м. Запоріжжя, 20 трав. 2017 р. : у 2 т. / редкол. С.К. Бостан, Р. М. Максакова, Т. Є. Леоненко. – Запоріжжя : Просвіта, 2017. – Т. 1.– С. 290–292.
204. Типове положення про службу охорони праці : затв. Наказом Держнаглядохоронпраці від 15 листоп. 2004 р. № 255, зі змін., внес. згідно з Наказом Держ. ком. України з пром. безпеки, охорони праці та гірн. нагляду № 236 від 2 жовт. 2007 р. та Наказом М-ва соц. політики від 31 січня 2017 р. № 148 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
205. Мельничук Н. О. Деякі аспекти рівноправності сторін трудового договору на різних етапах його існування // Трудове законодавство: шляхи реформування : матеріали II Всеукраїн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 12 квіт. 2013 р.) ; за заг. ред. К. Ю. Мельника / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Харків : ХНУВС, 2013. – С. 68–70.
206. Кодекс України про адміністративні правопорушення : введ. в дію Постановою ВР УРСР від 7 груд. 1984 р. № 8074-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
207. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – Київ : Атіка, 2008. – 624 с.
208. Ковбас І. В. Адміністративне право України : конспект лекцій / І. В. Ковбас, Н. С. Федорук. – Чернівці : Чернів. нац. ун-т, 2015. – 160 с.
209. Адміністративне право України : навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоець, Г. Ю. Гулевської. – Київ : Істина, 2008. – 216 с.
210. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Харків : Право, 2010. – 624 с.

211. Нерсисянц В. С. Юриспруденція. Введение в курс общей теории права и государства. Для юридических вузов и факультетов / В. С. Нерсисянц. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 288 с.
212. Залознова Ю. С. Оцінка стану охорони та безпеки праці й соціально-економічних наслідків їх незабезпечення у вугільній промисловості України [Електронний ресурс] / Ю. С. Залознова, І. Г. Брага // Економіка пром-сті. – 2011. – № 2. – С. 271–279. – Режим доступу : <http://dspace.nbuiv.gov.ua/handle/123456789/36208>
213. Кружилко О. Є. Наукові засади оперативного управління охороною праці : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра техн. наук за спец. 05.26.01 «Охорона праці» / О. Є. Кружилко. – Київ, 2011. – С. 5.
214. Аналіз страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за 2012 рік; Аналіз страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за 2013 рік; Аналіз страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.social.org.ua>
215. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 77-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
216. Аналіз страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за I півріччя 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.social.org.ua>
217. Аналіз страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.social.org.ua>



218. Сорочинська О. Л. Стан охорони праці в Україні та заходи для її поліпшення [Електронний ресурс] / О. Л. Сорочинська // зб. наук. пр. Держ. екон.-технолог. ун-ту транспорту. – 2014. – Вип. 24. – С. 240–247. – Серія : Транспортні системи і технології. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpdetut\\_tsit\\_2014\\_24\\_35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpdetut_tsit_2014_24_35)
219. Правам людини праці – надійний захист : круглий стіл [Електронний ресурс] / Інформ.-аналіт. центр Федерації профспілок України. – Режим доступу : <http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/pravovij-zakhist/6990-pro-rezultati-rozglyadu-rekomendatsij-kruglogo-stolu>
220. Хохотві О. І. Стенограма виступу на Парламентських слуханнях «Про стан промислової безпеки та охорони праці» від 17 листопада 2010 р. [Електронний ресурс] / О. І. Хохотві. – Режим доступу : [http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par\\_sl/sl1711110.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl1711110.htm)
221. Євінгов В. І. Міжнародна організація праці / В.І. Євінгов // Юрид. енцикл. / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова) та [ін.]. – Київ : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – С. 658–659.
222. Богданова О. В. Проблеми використання теорії піраміди травматизму для запобігання нещасним випадкам на виробництві / О. В. Богданова // Проблеми охорони праці в Україні : зб. наук. пр. – Київ : Нац. наук.-дослід. ін-т пром. безпеки та охорони праці, 2015. – Вип. 29. – С. 43.
223. Аналіз страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.social.org.ua>
224. Українець С. Я. Стенограма виступу на Парламентських слуханнях «Про стан промислової безпеки та охорони праці» від 17 листопада 2010 р. [Електронний ресурс] / С. Я. Українець. – Режим доступу : [http://rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par\\_sl/sl1711110.htm](http://rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl1711110.htm)

225. Дараганова Н. В. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання охороною праці в Україні / Н. В. Дараганова // Вісн. Півд. регіон. центру Нац. акад. правов. наук України. – 2015.– № 5. – С. 62–66.
226. Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України : затв. Указом Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 408/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
227. Звіт про виконання Плану роботи Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dnop.gov.ua>
228. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 76-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
229. Звіт про виконання Плану роботи Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dnop.gov.ua>
230. Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 3 листоп. 2016 р. № 1726-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
231. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
232. Дараганова Н. В. Ефективність сучасного стану адміністративно-правового регулювання охороною праці в

- Україні / Н. В. Дараганова // Право, держава та громадянське суспільство в умовах системних реформ у процесі євроінтеграції : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 27–28 листоп. 2015 р. : у 2 ч. – Дніпропетровськ. – 2015. – Ч. I. – С. 216–218.
233. Петришин О. В. Поняття прав і свобод людини і громадянина, їх загальна характеристика. Обов'язки людини і громадянина / О. В. Петришин // Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – С. 133–134.
234. Венгеров А.Б. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов [Електронний ресурс] / А.Б. Венгеров. – 3-е изд. – М. : Юриспруденция, 2000. – 528 с. – Режим доступу : [http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_z1407\\_page\\_1.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1407_page_1.html)
235. Ткаченко В. Д. Поняття правового регулювання / В. Д. Ткаченко, Є. Б. Ручкін // Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – С. 404.
236. Мельничук О. С. Регулювати / О. С. Мельничук ; за ред. О. С. Мельничука // Словник іншомовних слів. – Київ : Голов. ред. УРЕ, 1974. – С. 574–575.
237. Шемшученко Ю. С. Правове регулювання / Ю. С. Шемшученко, С. В. Бобровник // Юридична енциклопедія. – Київ : Укр. енцикл. , 2003. – Т. 5. – С. 40–41.
238. Алексеев С. С. Категории, выражающие новый подход к праву / С. С. Алексеев // Право : азбука – теория – философия : опыт комплексного исследования. – М. : Статут, 1999. – С. 347–348.
239. Руколайніна І. Є. Сутність категорії адміністративно-правового регулювання матеріально-технічного і фінансового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ

- України / І. Є. Руколайніна // Право і безпека. – 2012. – № 5 (47). – С. 92.
240. Лисенков С. Л. Правове регулювання: поняття, предмет, способи і типи / С. Л. Лисенков // Загальна теорія держави і права : навч. посіб. – Київ : Юристконсульт, 2006. – С. 249.
241. Русинов Р. К. Понятие правового регулирования / Р. К. Русинов // Теория государства и права : учеб. для вузов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Первалова. – 2-е изд. изм. и доп. – М. : НОРМА, 2002. – С. 264.
242. Соловійов В. М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України [Електронний ресурс] / В. М. Соловійов // Унів. наук. записки. – 2007. – № 3(23). – С. 27–33. – Режим доступу : [www.univer.km.ua](http://www.univer.km.ua)
243. Колодій А. М. Поняття, предмет, прийоми і типи правового регулювання // Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В.В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін ; за ред. В.В. Копейчикова. – Київ : Юрінком Інтер, 2000. – С. 217.
244. Єщук О. М. Межі адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні [Електронний ресурс] / О. М. Єщук // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 150–153. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09eomdvu.pdf>
245. Ярошевська Р. С. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання [Електронний ресурс] / Р. С. Ярошевська // Електрон. наук. фахове вид. «Порівняльно-аналітичне право». – 2015. – № 2. – С. 202. – Режим доступу : <http://www.pap.in.ua/>
246. Литовченко П. В. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері комунального господарства / П. В. Литовченко // Митна справа. – 2012. – № 2(80) ; ч. 2, кн. 2. – С. 130.

247. Комаров С. А. Правовое воздействие и правовое регулирование: понятие и соотношение / С. А. Комаров // Общая теория государства и права : курс лекций. – Изд. 2-е, испр. и доп. – М. : Манускрипт, 1996. – С. 285–286.
248. Куракін О.М. Поняття і зміст нормативно-правового регулювання як юридичного явища / О.М. Куракін // Держава та регіони.– 2013. – № 3 (41). – С. 12. – Серія «Право».
249. Шопіна І. М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання [Електронний ресурс] / І. М. Шопіна // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 1055–1061. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/lisimvpr.pdf>
250. Дараганова Н. В. Поняття «адміністративно-правове регулювання охорони праці в Україні» / Н. В. Дараганова // Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. – 2015. – Вип. 35 ; ч. II ; т. 2. – С. 98–100. – Серія «Право».
251. Вплив // Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2002. – С. 160.
252. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму використання земель оборони : Закон України від 22 груд. 2011 р. № 4226-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
253. Про внесення змін до Закону України «Про акціонерні товариства» щодо вдосконалення механізму діяльності акціонерних товариств : Закон України від 03.02.2011 № 2994-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
254. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення фінансових механізмів здійснення інвестицій у будівництво житла : Закон України від 18 груд. 2008 р. № 692-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>

255. Механізм // Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2002. – С. 523.
256. Про затвердження Положення про технічне обслуговування устаткування гірничодобувних підприємств : Наказ Мінпромполітики від 4 лип. 2003 р. № 281 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
257. Про затвердження Положення про технічне обслуговування устаткування підприємств гірничо-металургійного комплексу : Наказ Мінпромполітики від 15 черв. 2004 р. № 285 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
258. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования / С. С. Алексеев // Право : азбука – теория – философия : опыт комплексного исследования. – М. : Статут, 1999. – С. 364–365.
259. Кривицький Ю. Теоретико-методологічні основи розуміння механізму правового регулювання / Ю. Кривицький // Підприємництво, госп-во і право. – 2009. – № 10. – С. 22–25. – С. 23.
260. Механізм, основні елементи та стадії правового регулювання // Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за ред. В.В. Копейчикова. – Вид. стер. – Київ : Юрінком Інтер, 2000. – С. 220.
261. Кельман М. С. Загальна теорія держави та права : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. – Львів : Новий Світ-2000, 2003. – С. 546–550, 552.
262. Скакун О. Ф. Механізм правового регулювання суспільних відносин, його стадії // Теорія права і держави : підручник / О. Ф. Скакун. – 3-тє вид. – Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – С. 268–269.

263. Острівна Л. В. Щодо сутності механізму адміністративно-правового регулювання фінансового моніторингу / Л. В. Острівна // Право і суспільство. – 2012. – № 5. – С. 72.
264. Осадчий В. І. Механізм правового регулювання / В. І. Осадчий // Митна справа. – 2013. – Ч. 2 ; кн. 2. – № 5. – С. 339.
265. Решетнік А. Р. Деякі особливості механізму адміністративно-правового регулювання діяльності державного службовця в судовій установі [Електронний ресурс] / А. Р. Решетнік // Форум права. – 2015. – № 1. – С. 270. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_1\\_45.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_1_45.pdf)
266. Марченко О. В. Поняття механізму адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності в Україні / О. В. Марченко // Митна справа. – 2013. – № 6(90) ; ч. 2 ; кн. 1. – С. 200–204.
267. Чорна В. Г. Механізм адміністративно-правового регулювання позашкільної освіти та його складові елементи / В. Г. Чорна // Право і суспільство. – 2010. – № 6. – С. 166–167.
268. Стеценко С. Г. Механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин / С. Г. Стеценко // Адміністративне право України : навч. посіб. – Київ : Атіка, 2007. – С. 64–65.
269. Галіцина Н. В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації концепції соціальної держави в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» [Електронний ресурс] / Н. В. Галіцина. – Режим доступу : [http://scc.knu.ua/upload/iblock/5ca/dis\\_Halitsyna%20N.V..pdf](http://scc.knu.ua/upload/iblock/5ca/dis_Halitsyna%20N.V..pdf)
270. Дараганова Н. В. Адміністративно-правові відносини // Адміністративне право України : навч. посіб. / Н. В. Дараганова. – Київ : Нац. акад. упр., 2012. – С. 31–33.

271. Нашинець-Наумова А. Ф. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності корпорацій / А. Ф. Нашинець-Наумова // Особливості розвитку правової держави в умовах активізації євроінтеграційних процесів: проблеми теорії та практики : матеріали Всеукраїн. наук.-практ. конф., Київ, НАУ, 18 лют. 2010 р. – Київ : Ун-т Україна, 2010. – С. 136–137.
272. Лисенков С. Л. Механізм правового регулювання: поняття, елементи, стадії // Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / С. Л. Лисенков. – Київ : Юристконсульт, 2006. – С. 252–253.
273. Ярмакі Х. П. Механізм адміністративно-правового регулювання / Х. П. Ярмакі // Південноукраїн. правн. часопис. – 2013. – № 2. – С. 81.
274. Дараганова Н. В. Механізм адміністративно-правового регулювання – єдність у поглядах / Н. В. Дараганова // Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку : матеріали Всеукраїн. наук.-практ. конф. (м. Кривий Ріг, 25 берез. 2016 р.). – Кривий Ріг : Донецьк. юрид. ін-т МВС України, 2016. – С. 55–58.
275. Бусел В. Т. Суб'єкт // Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2002. – С. 1211.
276. Суб'єкти цивільного права / за заг. ред. Я. М. Шевченко. – Харків : Харків. юрид., 2009. – 632 с.
277. Дараганова Н. В. Дискусійні питання класифікації суб'єктів адміністративного права / Н. В. Дараганова // Вісн. Нац. техн. ун-ту України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. пр. – Київ : Політехніка, 2010. – № 4 (8). – С. 207.
278. Дараганова Н. В. Адміністративно-правовий статус екіпажу повітряного судна України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. В. Дараганова. – Київ, 2009. – 228 с.



279. Горбаченко Ю. М. Аналіз існуючої організації охорони праці в органах і підрозділах Міністерства надзвичайних ситуацій України / Ю. М. Горбаченко, В. С. Чубань // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Серія «Економічні науки». – 2012. – Вип. 22(2). – С. 84–89. – Режим доступу [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npkntu\\_e\\_2012\\_22%282%29\\_\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npkntu_e_2012_22%282%29__16)
280. Охорона праці: європейські і міжнародні стандарти та законодавство України (порівняльний аналіз) : наук.-практ. посіб. : у 2 т. ; т. 1 / В. С. Венедіктов, В. П. Грохольський, М. І. Іншин, М. М. Клемпарський ; за ред. В. С. Венедіктова. – Харків-Київ, 2006. – С. 10.
281. Про охорону праці : перша ред. Закону України від 14 жовт. 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
282. Нижник Н. Р. Поняття, сутність та принципи адміністративної реформи в Україні // Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Київ : Моноліт, 2009. – С. 73.
283. Дедукція / за ред. О. С. Мельничука // Словник іншомовних слів. – Київ : Голов. ред. УРЕ, 1974. – С. 192.
284. Попов С. М. Наукова парадигма суб'єктного управління в умовах сучасного континууму [Електронний ресурс] / С. М. Попов // Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2010. – Вип. 43. – Режим доступу : [http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK\\_43\\_20.pdf](http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_43_20.pdf)
285. Концепція управління охороною праці : затв. Наказом М-ва праці та соц. політики від 22 жовт. 2001 р. № 432 // Інформаційний бюлетень з охорони праці. – 2001. – № 4.
286. Концепція з організації охорони праці в аграрному секторі економіки в нових умовах господарювання : затв. Наказом М-ва аграрної політики України від

- 15 верес. 2000 р. № 182. – Режим доступу : <http://ua-info.biz/legal/baseap/ua-zmttpr.htm>
287. Положення про систему управління охороною праці у рибному господарстві України : затв. Наказом М-ва аграр. політики та продовольства України від 27 черв. 2012 р. № 376 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
288. Положення про Систему управління охороною праці на підприємствах електроенергетики : затв. Наказом М-ва енергетики та вугільної пром. України від 9 лют. 2015 р. № 73 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
289. Національний стандарт України ДСТУ ОHSAS 18001:2010 «Системи управління гігієною та безпекою праці» : затв. Наказом Держ. ком. України з питань техн. регулювання та спожив. політики від 27 груд. 2010 р. № 594 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dnaor.com/html/34112/doc-%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3\\_OHSAS\\_18001\\_2010](http://www.dnaor.com/html/34112/doc-%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3_OHSAS_18001_2010)
290. Національний стандарт України ДСТУ 2293:2014 «Охорона праці. Терміни та визначення основних понять» : затв. Наказом Мінекономрозвитку України від 2 груд. 2014 р. № 1429 (чин. від 1 трав. 2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id\\_doc=61781](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=61781)
291. Рекомендації щодо побудови, впровадження та удосконалення системи управління охороною праці : затв. Головою Держгірпромнагляду України від 7 лют. 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dnopr.gov.ua/index.php/uk/normativna-baza/nakazi/3041-2265>

292. Дараганова Н. В. Система управління охороною праці в Україні / Н. В. Дараганова // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія «Юридичні науки». — 2016. — Т. 2. — Вип. 1. — С. 140–142.
293. Пахомов Р. І. Системний підхід як методологічна основа охорони праці / Р. І. Пахомов, Т. В. Лаврут, Є. В. Дяченко // Системи обробки інформації. — 2013. — Вип. 6 (113). — С. 302.
294. Ткачук К. Н. Загальна структура управління охороною праці [Електронний ресурс] / К. Н. Ткачук // Державне управління охороною праці : монографія / К. Н. Ткачук, Д. В. Зеркалов, К. К. Ткачук та ін. ; за ред. К. Н. Ткачука. — Київ : Основа, 2013. — С. 13–14. — Режим доступу : <http://opb.org.ua/2744/10/c%201-5%20титул%20зміст%20вступ.pdf>
295. Заїченко В. І. Охорона праці в галузі : курс лекцій / В. І. Заїченко ; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. — Харків : ХНУМГ, 2014. — 160 с.
296. Богомаз-Назарова С. М. Система управління охороною праці в організації / С. М. Богомаз-Назарова, А. І. Ткачук, С. О. Кононенко // Охорона праці в галузі : курс лекцій : навч. посіб. [Електронний ресурс]. — Кіровоград : РВЦ КДПУ ім. В. Винниченка. — 2012. — С. 17–20. — Режим доступу : [http://wiki.kspu.kr.ua/images/e/eb/Navchalnyj\\_Posibnyk\\_z\\_OP\\_v\\_G\\_2012\\_KL.pdf](http://wiki.kspu.kr.ua/images/e/eb/Navchalnyj_Posibnyk_z_OP_v_G_2012_KL.pdf)
297. Проблемні питання діючої системи управління охороною праці / Б. Т. Грималюк, Б. П. Чайковський, А. В. Шалько, Н. І. Павлик // Наук. вісн. ЛНУВМБТ ім. С. З. Гжицького. — Львів, 2012. — Т. 14 ; № 2 (52) ; ч. 4. — С. 169.
298. Орлов О. В. Функція / О. В. Орлов // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — Київ : НАДУ, 2010. — С. 745.

299. Як і де почалася історія інспекції праці? [Електронний ресурс] // Що таке інспекція праці й у чому полягає її діяльність : програма з адміністрації та інспекції праці : посіб. для роботодавців. – Женева. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/labadmin>
300. Садовский В. Н. Система / В. Н. Садовский // Большая советская энциклопедия / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1976. – Т. 23. – С. 463.
301. Осовий Г. В. Соціально-трудова відносина : питання теорії та практики в Україні : навч. посіб. / Г. В. Осовий, В. І. Жуков, В. М. Руденко, В. О. Семеніхін. – Київ : АПСВ ФПУ, 2005. – 432 с.
302. Ковбасюк Ю. В. Державне управління / Ю. В. Ковбасюк, В. Д. Бакуменко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв, І. В. Розпутенко та ін. – 2011. – С. 157.
303. Авер'янов В. Б. Категорія «державне управління» в понятійному апараті адміністративно-правової науки / В. Б. Авер'янов // Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Факт, 2003. – С. 13.
304. Сидорчук Т. В. Теоретичні питання методології державного управління в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр., 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» [Електронний ресурс] / Т. В. Сидорчук. – Київ, 2013. – Режим доступу : <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/1262/1/Дракохруст%20Т.В.дис.pdf>
305. Авер'янов В. Б. Державне управління / В. Б. Авер'янов // Юридична енциклопедія / редкол. Ю. С. Шемшученко [та ін.]. – Київ : Укр. енцикл., 1999. – Т. 2. – С. 119–120.

306. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
307. Нижник Н. Р. Направления оптимизации государственно-управленческих отношений и государственного управления / Н. Р. Нижник // Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе : монография, 1995. – Київ : Миронівська друкарня. – 208 с.
308. Битяк Ю. П. Державне управління, його зміст та мета / Ю. П. Битяк // Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Харків : Право, 2010. – С. 8.
309. Державне управління : підручник у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.]. – Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – С. 24–25.
310. Сурмін Ю. П. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / за наук. ред. Ю. П. Сурміна, А. М. Михненка ; авт. кол. Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька та ін. – Київ : НАДУ, 2011. – 388 с.
311. Пилипишин В. П. Сутність та поняття державного управління [Електронний ресурс] / В. П. Пилипишин // Актуальні проблеми права : теорія і практика. – 2010. – № 17. – С. 351–360. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/app\\_2010\\_17\\_35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2010_17_35)
312. Грובהва В. П. Адміністративний аспект державного управління [Електронний ресурс] / В. П. Грובהва // Актуальні проблеми права : теорія і практика. – 2010. – № 18. – С. 298–304. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/app\\_2010\\_18\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2010_18_42)

313. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – Изд. 2-е, доп. – М. : Омега-Л, 2004. – С. 62.
314. Бахрах Д. Н. Социальное управление / Д. Н. Бахрах // Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – С. 30.
315. Паутова Т. О. Сутність публічного управління на місцевому рівні [Електронний ресурс] / Т. О. Паутова, А. І. Неділько // Теорія та практика державного управління. – Вип. 4 (43)]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-4/doc/1/09.pdf>
316. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі [Електронний ресурс] / О. З. Босак. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>
317. Клімова С. М. Адміністрування як правова форма управління у сфері публічних фінансів / С. М. Клімова // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. – 2016. – Вип. 5 ; т. 2. – С. 54.
318. Дмитренко Е. С. Удосконалення фінансового законодавства України – нагальна потреба сьогодення / Е. С. Дмитренко // Актуальні наукові дослідження сучасної юридичної науки: теорія та практика : зб. матеріалів III Наук.-практ. конф. – Київ: ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», 2016. – С. 233.
319. Баранов С. О. Актуальні проблеми протидії та запобігання корупції в органах державної фіскальної служби України / С. О. Баранов // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2016. – № 20. – С. 30–32. – Серія «Юриспруденція».
320. Кузьменко О. В. Правова детермінація поняття «публічне управління» / О. В. Кузьменко // Юридичний вісник. – № 3(12). – 2009. – С. 23.

321. Древаль Ю. Д. Проблематика державного управління охороною праці [Електронний ресурс] / Ю. Д. Древаль // Теорія та практика державного управління. – 2016. – № 1(52). – С. 3–4. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-1/doc/1/03.pdf>
322. Дараганова Н. В. Державне управління охороною праці в Україні : дискусійні питання / Н. В. Дараганова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 6 (черв.). – С. 123–131.
323. Дараганова Н. В. Застосування терміну «публічне адміністрування» в галузі охорони праці / Н. В. Дараганова // Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право». – 2017. – № 3. – С. 119–121. – Режим доступу : <http://www.pap.in.ua/>
324. Дараганова Н. В. Державна інспекція України з питань праці як один із основних елементів системи державного управління питаннями охорони праці / Н. В. Дараганова // Юридична наука. – 2014. – № 1. – С. 40–46.
325. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
326. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
327. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
328. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 77-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>

329. Положення про Державну службу України з питань праці : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 11 лют. 2015 р. № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>
330. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квіт. 2014 р. № 1207-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
331. Про внесення змін до Закону України «Про охорону праці» : Закон України від 21 листоп. 2002 р. № 229-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
332. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 23 верес. 1999 р. № 1105-XIV [в ред. закону від 28 груд. 2014 р. № 77-VII] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
333. Штатина А. Н. Функциональная децентрализованная администрация / А. Н. Штатина // Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и А. Н. Штатиной. – М. : Спарк, 2003. – С. 58–61.
334. Звіт про страхову діяльність Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України за 2016 рік [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.social.org.ua/view/6141>
335. Луцишин Й. В. Стенограма виступу на Парламентських слуханнях «Про стан промислової безпеки та охорони праці» : за станом на 17 листоп. 2010 р. [Електронний ресурс] / Й. В. Луцишин. – Режим доступу : [http://rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par\\_sl/sl1711110.htm](http://rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl1711110.htm)
336. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>



337. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
338. Про вищу освіту : Закон України від 1 лип. 2014 р. № 1556-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
339. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26 листоп. 2015 р. № 848-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
340. Щодо загальних принципів організації систем інспекції для забезпечення втілення в життя законів і правил стосовно захисту працівників : рек. Міжнар. орг. праці від 29 жовт. 1923 р. № 20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
341. Конвенція МОП 1969 року № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві : прийнята 25 черв. 1969 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
342. Рекомендація МОП 1969 року № 133 щодо інспекції праці в сільському господарстві : за станом на 25 черв. 1969 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
343. Вольфганг фон Рихтхофен. Введение [Електронний ресурс] / Вольфганг фон Рихтхофен // Инспекция труда: введение в профессию ; Международное Бюро Труда. – Женева, 2002. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/>
344. Навчальна програма МНЦ МОП «Розбудова сучасних і ефективних систем інспекції праці» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)
345. Програма з адміністрації та інспекції праці : Проект Міжнародного бюро праці та Уряду Канади «Удосконалення колективних переговорів і дотримання трудового законодавства в Україні». – Режим доступу : <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/labadmin>

346. Кримінальний кодекс України : за станом на 5 квіт. 2001 р. № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
347. Про оплату праці : Закон України від 24 берез. 1995 р. № 108/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
348. Про відпустки : Закон України від 15 листоп. 1996 р. № 504/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
349. Конвенція МОП 1978 року № 150 про адміністрацію праці: роль, функції та організація : за станом на 26 черв. 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
350. Рекомендація МОП 1978 року № 158 щодо адміністрації праці: роль, функції та організація : за станом на 26 черв. 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
351. Регулирование вопросов труда и инспекция труда : Проблемы и перспективы [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_145980.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_145980.pdf)
352. Регулирование вопросов труда и инспекция труда : доклад V Междунар. конф. труда, 100-я сессия 2011 г. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/>
353. Вступ до інспекції праці: навчальна програма МНЦ МОП «Розбудова сучасних і ефективних систем інспекції праці» : модуль 2 [Електронний ресурс]. – С. 17. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/>
354. Дараганова Н. В. Реформування органів виконавчої влади, що регулюють діяльність у сфері охорони праці в Україні / Н. В. Дараганова // Актуальні питання державотворення в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 22 трав. 2015 р. / редкол. І. С. Гриценко, І. С. Сахарук та ін. – Київ : Принт-Сервіс, 2015. – С. 73–74.

355. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Каб. Міністрів України від 10 верес. 2014 р. № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
356. Дараганова Н. В. Полномочия Государственной инспекции Украины по вопросам труда / Н. В. Дараганова // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 4. Правазнаўства. – 2015. – № 1 (187). – С. 81–88.
357. Дараганова Н. В. Класифікація повноважень Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України / Н. В. Дараганова // Юрид. наука. – 2014. – № 8. – С. 50–57.
358. Питання Державної служби з питань праці : розпорядж. Каб. Міністрів України від 16 верес. 2015 р. № 929-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
359. Питання Державної служби з питань праці : розпорядж. Каб. Міністрів України від 30 верес. 2015 р. № 1021-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
360. Завдяки оптимізації системи ЦОВВ та утворенню Держпраці щорічна економія бюджетних коштів становитиме орієнтовно 7,5 млн грн : новини Уряду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248044992](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248044992)
361. Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби : Постанова Каб. Міністрів України від 29 берез. 2017 р. № 348 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
362. Дараганова Н. В. Реформування органів виконавчої влади, що регулюють діяльність у сфері охорони праці в Україні / Н. В. Дараганова // Актуальні питання

- державотворення в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 22 трав. 2015 р. / редкол. І. С. Гриценко, І. С. Сахарук та ін. – Київ : Прінт-Сервіс, 2015. – С. 73–74.
363. Авер'янов В. Б. Компетенція / В. Б. Авер'янов // Юридична енциклопедія / редкол. Ю. С. Шемшученко та ін. – Київ : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – С. 196.
364. Дьяченко О. В. Ознаки та правове становище органів виконавчої влади / О. В. Дьяченко // Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Київ : Юрінком Інтер, 2007. – С. 70.
365. Алфьоров С. М. Поняття та ознаки органів виконавчої влади / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін // Адміністративне право : навч. посіб. – Київ : Центр навч. літ., 2011. – 216 с.
366. Абасов Г. Г. Компетенція Верховної Ради Автономної Республіки Крим : проблеми теорії та практики [Електронний ресурс] / Г. Г. Абасов. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum./Kyuv/2009\\_1/1-5/22.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum./Kyuv/2009_1/1-5/22.pdf)
367. Людькова І. І. Компетенція як основа ефективності органів виконавчої влади / І. І. Людькова // Вісн. Харків. нац. ун-ту ім. В.Н. Каразіна. Серія «ПРАВО». – 2014. – Вип. № 17. – С. 235.
368. Подоляка А. М. Повноваження, компетенція та принципи діяльності суб'єктів охорони громадського порядку [Електронний ресурс] / А. М. Подоляка // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 339–346. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08ramogp.pdf>
369. Шемшученко Ю. С. Повноваження / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія / редкол. Ю. С. Шемшученко [та ін.]. – Київ : Укр. енцикл., 2002. – Т. 4. – С. 590.

370. Друцул Т. І. Владні повноваження органів публічної адміністрації як невід'ємна складова адміністративно-правового статусу / Т. І. Друцул // Наук. вісн. Нац. ун-ту ДПС України (економіка, право). – 2012. – № 2(57). – С. 182.
371. Ткаченко А. О. Поняття компетенції державного органу / А. О. Ткаченко // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 193–194.
372. Лазор А. О. Компетенція та повноваження представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : аналіз співвідношення у правовому і науковому вимірах [Електронний ресурс] / А. О. Лазор, О. Д. Лазор. – Режим доступу : [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1\\_2011/11.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2011/11.pdf)
373. Ковтун І. Б. Поняття і сутність повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні / І. Б. Ковтун // Держава та регіони. – 2011. – № 1. – С. 211–217. – Серія «Державне управління».
374. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов [Электронный ресурс] / А. Б. Венгеров 3-е изд. – Режим доступу : [http://www.ph4s.ru/book\\_gum\\_pravo.html](http://www.ph4s.ru/book_gum_pravo.html)
375. Петришин О. В. Державна служба і її види. Державний службовець, посадова особа / О. В. Петришин // Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – С. 132.
376. Олійник І. Л. Компетенція керівників державної служби в державному органі / І. Л. Олійник // Європ. перспективи. – 2012. – № 4 ; ч. 1. – С. 81.
377. Дараганова Н. В. Полномочия Государственной инспекции Украины по вопросам труда / Н. В. Дараганова // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 4. Правазнаўства. – 2015.– № 1 (187). – С. 83.

378. Меморандум про співпрацю в галузі розвитку системи інспекції праці на 2004–2007 рр. : станом на 24 черв. 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
379. Класифікація // Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2002. – С. 432.
380. Навчальна програма Міжнародного навчального центру МОП «Розбудова сучасних і ефективних систем інспекції праці» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/>
381. Дараганова Н. В. Зміст повноважень державних інспекторів праці України / Н. В. Дараганова // Вісн. Нац. техн. ун-ту України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. пр. – Київ : ІВЦ «Політехніка», 2014. – № 1 (21). – С. 126–130.
382. Щодо відповідності об'єднання Державної інспекції України з питань праці та Державної служби зайнятості України стандартам міжнародної організації праці : Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1341>
383. Існуючі виклики для інспекції праці (тема 5) [Електронний ресурс] // Вступ до інспекції праці : навч. прогр. МНЦ МОП «Розбудова сучасних і ефективних систем інспекції праці» : модуль 2. – Режим доступу : <http://www.ilo.org>
384. Дараганова Н. В. Соответствие полномочий Государственной инспекции Украины по вопросам труда требованиям международных актов / Н. В. Дараганова // Вест. ВГУ. Серия : Право.– 2014. – № 4. – С. 88–98.
385. Петришин О. В. Поняття та ознаки громадянського суспільства / О. В. Петришин // Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – С. 57.

386. Бажинова О. А. Налагодження взаємодії між владою та громадськістю як складова механізму демократизації державного управління / О. А. Бажинова // Актуальні проблеми державного управління. – № 2 (42). – С. 296.
387. Мартиненко В.М. Нова парадигма публічного управління – об’єктивний імператив ХХІ століття (теоретико-методологічний аспект) [Електронний ресурс] / В.М. Мартиненко. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/1/01.pdf>
388. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генер. Асамблеї ООН від 10 груд. 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
389. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : прийнятий 16 груд. 1966 р. Генер. Асамблеєю ООН. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
390. Конвенція МОП 1948 року № 87 про свободу асоціації та захист права на організацію : станом на 9 лип. 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
391. Конвенція МОП 1949 року № 98 про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів : станом на 1 лип. 1949 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
392. Конвенція МОП 1981 року № 155 про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище : станом на 22 черв. 1981 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
393. Про колективні договори і угоди : Закон України від 1 липня 1993 р. № 3356-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
394. Про підвищення престижності шахтарської праці : Закон України від 2 верес. 2008 р. № 345-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>

395. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
396. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
397. Дараганова Н. В. Суб'єкти громадського управління охороною праці в Україні / Н. В. Дараганова // Законодавче забезпечення вдосконалення правової системи України щодо захисту прав і свобод людини і громадянина : матеріали Наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 трав., 2016 р.) / за заг. ред. К. І. Чижмарь. – Київ : ІППО МЮО. – С. 78–81.
398. Тесленко В. В. Особливості розвитку громадянського суспільства в Україні. Профспілки, молодіжні та нові соціальні рухи / В. В. Тесленко // Вісн. ЛНУ ім. Т. Шевченка. – 2012. – № 19(254). – Ч. II. – С. 98.
399. Катульский Е. Д. Коллективно-договорное регулирование социально-трудовых отношений в России : эволюция, критерии оценки [Електронний ресурс] / Е. Д. Катульский, О. И. Меньшикова. – Режим доступу : <http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2008/8/Katulskiy&Menshikova>
400. Матеріали до 98-річчя утворення технічної інспекції праці профспілок : інформ. ФПУ від 18 трав. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/okhorona-pratsi-i-zdorov-ya/10226-materiali-do-98-richchya-utvorennya-tekhnichnoji-inspektsiji-pratsi-profspilok>
401. Хохлов Е. Б. Профсоюзы в социалистическом обществе : идеология и практика (1917–1940 гг.). Профессиональные союзы в системе диктатуры пролетариата [Електронний ресурс] / Е. Б. Хохлов // История правового регулирования труда в России : сб. ст. / науч. ред. В. С. Колеватова. – Ижевск : Jus est, 2014. – С. 40. – Режим доступу : <http://elibrary.udsu.ru/xmlui/bitstream/handle/123456789/12841/20156.pdf?sequence=1>



402. Про питання нагляду за охороною праці : Постанова Каб. Міністрів України від 27 січ. 1993 р. № 62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
403. Європейська соціальна хартія (переглянута) : станом на 3 трав. 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
404. Про проведення зустрічі з обговорення питання щодо підготовки нової редакції Списків виробництв, робіт, професій, зайнятість в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах : лист Спільного представницького органу всеукраїн. об'єднань профспілок від 29 лют. 2016 р. № 01-13/189-СПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/okhorona-pratsi-i-zdorov-ya/9717-proekt-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrajini-pro-zatverdzhennya-spiskiv-virobnitstv-robit-profesij-posad-i-pokaznikiv-zajnyatistv-yakikh-dae-pravo-na-pensiyu-za-vikom-na-pilgovikh-umovakh-viklikav-u-profspilkovomu-seredovishchi-nadzvichajne-zanepokoennya>
405. Чи мають право профспілки на проведення незалежної експертизи умов праці? : інформ. від 22 січ. 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fpsu.org.ua>
406. Горюн Т. М. Навчання профактиву з питань охорони праці – кваліфікований захист прав працівників у цій сфері [Електронний ресурс] / Т.М. Горюн. – Режим доступу : <http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/okhorona-pratsi-i-zdorov-ya/10093-navchannya-profaktivu-z-pitan>
407. Позиція профспілок. Серед головних пріоритетів – безпека праці : інформ. від 28 квіт. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fpsu.org.ua/component/content/article/218-vseshvitnij-den-okhoroni-pratsi-2016/10137-pozitsiya-profspilok-sered-golovnikh-prioritetiv-bezpeka-pratsi>

408. Протокол № 3 засідання Громадської ради при Державній службі України з питань праці : за станом на 12 берез. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua>
409. Протокол № 1 засідання Громадської ради при Державній службі України з питань праці : за станом на 17 груд. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua>
410. Держпраці зміцнює соціальний діалог з профспілками [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua>
411. Офіційний сайт Федерації профспілок України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fpsu.org.ua>
412. Офіційний сайт Держпраці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua>
413. Охорона праці : журнал [номери за 2014–2017 рр.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ohoronapracii.kiev.ua/>
414. Інформація про здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю Федерацією профспілок України та її членськими організаціями у першому півріччі 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fpsu.org.ua>
415. Інформація про порушення прав профспілки у 2013 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fpsu.org.ua>
416. Тупиця О. Л. Профспілки і громадянське суспільство: виклики політизації / О. Л. Тупиця // Філософія і політологія в контексті сучасної культури. – 2013. – Вип. 6 (II). – С. 155.
417. Каталог видань України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrposhta.ua/peredplata-periodichnix-vidan>
418. Сайт Федерації профспілок України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fpsu.org.ua>

419. Дараганова Н. В. Профспілки – провідний орган громадського управління охороною праці в Україні [Електронний ресурс] / Н. В. Дараганова // Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал». – 2016. – № 4. – С. 110–113. – Режим доступу : [www.lsej.org.ua](http://www.lsej.org.ua)
420. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень : правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко. – Київ : Прецедент, 2010. – 475 с.
421. Про затвердження Положення про Департамент міського благоустрою та збереження природного середовища виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) : розпорядж. Київ. міськ. ради (Київ. міськ. держ. адмін.) від 27 січ. 2011 р. № 94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
422. План заходів із запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням на виробництві на II півріччя 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
423. Кравченко С. В. Стенограма виступу на Парламентських слуханнях «Про стан промислової безпеки та охорони праці» : станом на 17 листоп. 2010 р. [Електронний ресурс] / С. В. Кравченко. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>
424. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядж. Каб. Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
425. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній,

- Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
426. Положення про Громадську раду при Державній службі з питань праці : станом на 9 лют. 2015 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua/положення-про-громадську-раду-при-дер/>
427. Засідання Громадської ради при Державній службі України з питань праці від 16 трав. 2017 р. № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua>
428. Демократизація адміністративного права – ключове завдання його реформування / В.Б. Авер'янов // Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. Б.В. Авер'янова. – Київ : Факт, 2003. – С. 36.
429. Цивільний кодекс України : за станом на 16 січ. 2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
430. Гончаренко В. Г. Моральність як метапринцип правосуддя / В. Г. Гончаренко // Вісн. Акад. адвокатури України. – Київ : Акад. адвокатури України, 2011. – № 2(21). – С. 7.
431. Галицький І. В. Формування толерантності у правосвідомості та правовій культурі громадян України / І. В. Галицький // Вісн Акад. адвокатури України. – Київ : Акад. адвокатури України, 2011. – № 2(21). – С. 17.
432. Ул'яновська О. В. Науковий підхід у доктрині права щодо розмежування правової фікції та правового символу / О. В. Ул'яновська // Вісн. Акад. адвокатури України. – Київ : Акад. адвокатури України, 2011. – № 2(21). – С. 23–24.

433. Некрасова О. В. Деякі аспекти застосування цивільного законодавства до регулювання сімейних відносин / О. В. Некрасова // Вісн. Акад. адвокатури України. – Київ : Акад. адвокатури України, 2011. – № 2(21). – С. 41.
434. Проскура К. П. Податкове адміністрування в Україні в посткризовий період : ефективність та напрями модернізації : монографія / К. П. Проскура. – Київ : Емкон, 2014. – 376 с.
435. Матузов Н. И. Теория государства и права : учебник [Електронний ресурс] / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юристь, 2004. – Режим доступу : [http://pravo-olymp.ru/wp-content/uploads/2013/04/TGP\\_Matuzov\\_Malko.pdf](http://pravo-olymp.ru/wp-content/uploads/2013/04/TGP_Matuzov_Malko.pdf)
436. Бусел В. Т. Засіб // Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2002. – С. 326.
437. Засіб [Електронний ресурс] // Словник української мови : в 11 т. – 1972. – Т. 3. – С. 307. – Режим доступу : <http://sum.in.ua>
438. Яременко В. В. Засіб // Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – Київ : Аконіт, 2008. – Т. 1. – С. 723.
439. Мельничук О. Ф. Правові засоби та способи захисту суб'єктивного права на освіту / О. Ф. Мельничук // Адвокат. – 2011. – № 4 (127). – С. 23.
440. Шевченко Л. В. Правові засоби забезпечення цивільного захисту населення / Л. В. Шевченко // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ України. – 2011. – № 2. – С. 69–70.
441. Алексеев С. С. Правовые средства / С. С. Алексеев // Право : азбука – теория – философия : опыт комплексного исследования. – М. : Статут, 1999. – С. 349.
442. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Вид. 6-те. – Харків : Консум, 2002. – 160 с.

443. Олійник О. В. Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки / О. В. Олійник // Юридичний вісник. – 2015. – № 1(34). – С. 66.
444. Заяць Н. Сутнісна характеристика правових засобів у механізмі правового регулювання / Н. Заяць // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 12. – С. 202–205.
445. Комзюк В. Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи: поняття та види [Електронний ресурс] / В. Т. Комзюк. – Режим доступу : [file:///C:/Users/Admin/Downloads/VKhnuvs\\_2003\\_22\\_41%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/VKhnuvs_2003_22_41%20(1).pdf)
446. Леонідова О. О. Зміст та особливості адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням у сфері телекомунікацій [Електронний ресурс] / О. О. Леонідова // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 446–451. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2008\\_2\\_60](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2008_2_60)
447. Денисова А. Правові засоби : поняття та види / А. Денисова // Право України. – 2010. – № 7. – С. 190.
448. Соколенко О. Л. Поняття, значення та система адміністративно-правових засобів захисту прав громадян / О. Л. Соколенко // Право і безпека. – 2012. – № 5. – С. 95.
449. Зайчук О. В. Теорія держави і права : академічний курс : підручник [Електронний ресурс] / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – Київ : Юрінком Інтер, 2006. – Режим доступу : [http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk\\_tdp/part3/1202.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/1202.htm)
450. Малько А. В. Проблемы правовых средств : гл. XIV [Електронний ресурс] / А. В. Малько // Проблемы теории государства и права : учеб. пособие. – М. : ПРОСПЕКТ, 1999. – 504 с. – Режим доступу : [http://kafedr.at.ua/board/derzhava\\_i\\_pravo/marchenko\\_m\\_n\\_problemy\\_teorii\\_gosudarstva\\_i\\_prava\\_uchebnoe\\_posobie\\_504\\_s\\_skachat/6-1-0-143](http://kafedr.at.ua/board/derzhava_i_pravo/marchenko_m_n_problemy_teorii_gosudarstva_i_prava_uchebnoe_posobie_504_s_skachat/6-1-0-143)

451. Ул'яновська О. Адміністративно-правові засоби реалізації конституційного права на судовий захист: теоретичний аналіз [Електронний ресурс] / О. Ул'яновська // Часопис «Віче». – 2013. – № 6. – Режим доступу : <http://veche.kiev.ua/journal/3581>
452. Калинюк С. С. Правові засоби впливу місцевих органів виконавчої влади на економіку регіону (на прикладі Закарпатської області) / С. С. Калинюк // Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право». – 2013. – № 1. – С. 120. – Режим доступу : <http://www.pap.in.ua/>
453. Мазурик Р. В. Поняття правового засобу та його зміст у бюджетному праві / Р. В. Мазурик // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 4(10). – Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-10-2014>. – С. 118–119.
454. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина : навч. посіб. / І. О. Ієрусалімова, І. О. Ієрусалімов, П. М. Павлик, Ж. В. Удовенко. – Київ : Знання, 2007. – 223 с.
455. Галуцько В. В. Предмет сучасного адміністративного права України [Електронний ресурс] / В. В. Галуцько // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 83–88. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10gvvcru.pdf>
456. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 816 с.
457. Корнаухова Т. В. К понятию об административно-правовых средствах противодействия терроризму [Електронний ресурс] / Т. В. Корнаухова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 5(94). Режим доступу : <https://cyberleninka.ru/article/v/k-ponyatiyu-ob-administrativno-pravovyh-sredstvah-protivodeystviya-terrorizmu>

458. Ігонін Р. В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції / Р. В. Ігонін // Адвокат. – 2011. – № 1(124). – С. 36.
459. Слово «забезпечення» [Електронний ресурс] / Словopedia. – Режим доступу : <http://slovopedia.org.ua/32/53399/30821.html>
460. Краснояров Ф. Ф. Щодо поняття адміністративно-правового забезпечення форм і методів управління органами внутрішніх справ / Ф. Ф. Краснояров // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 2–9. – Т. 1. – С. 88. – Серія: Юриспруденція.
461. Борко А. Л. Поняття і основні риси адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи України / А. Л. Борко // Публічне право. – 2013. – № 2(10). – С. 75.
462. Дараганова Н. В. Сутність поняття «адміністративно-правові засоби забезпечення управління охороною праці в Україні» / Н. В. Дараганова // Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал» / Запорізьк. нац. ун-т. – 2017. – № 4. – С. 75–76. – Режим доступу : [www.isej.org.ua](http://www.isej.org.ua)
463. Тарахонич Т. І. Змістовна характеристика правових засобів: сучасні погляди / Т. І. Тарахонич // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 2. – С. 38.
464. Названо причини пожежі на нафтобазі під Києвом : інформ. від 27 листоп. 2015 р. [Електронний ресурс] / Корреспондент.net. – Режим доступу : <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3595560-nazvano-prychyny-pozhezhi-na-naftobazi-pid-kyievom>
465. Пожежа на нафтобазі під Києвом на рівень забруднення повітря не вплинула – ДСНС : інформ. від 11 черв. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://kiev-ukr.segodnya.ua/kaccidents/-pozhar-na-neftebaze-pod-kievom-na-uroven-zagryazneniya-vozduha-ne-povliyal-gschs-623217.html>



466. Про затвердження Положення про дозвільну систему : Постанова Каб. Міністрів України від 12 жовт. 1992 р. № 576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
467. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 верес. 2005 р. № 2806-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
468. Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України : розпорядж. Каб. Міністрів України від 23 серп. 2016 р. № 615-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
469. Пахомова Т. М. Актуальні проблеми визначення правової природи та сутності дозвільної системи в Україні / Т. М. Пахомова // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. – 2014. – Вип. 1 ; т. 2. – С. 218.
470. Фіночко Ф. Д. Дозвільна система / Ф. Д. Фіночко // Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Київ : Юрінком Інтер, 2007. – С. 504–505.
471. Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право [Електронний ресурс] / О. В. Харитонов. – Харків, 2004. – 22 с. – Режим доступу : [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe)
472. Чуріков Д. С. Формування поняття «дозвільна система» у законодавстві України / Д. С. Чуріков // Наук. вісн. Дніпропетров. держ. ун-ту внутріш. справ. – 2016. – № 4. – С. 192.
473. Денисюк Д. С. Щодо визначення поняття дозвільної діяльності ДАІ МВС України [Електронний ресурс] /

- Д. С Денисюк // Форум права. – 2009. – № 1. – С .139 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09ddcdmu.pdf>
474. Воронін Я. Г. Дозвільна система, діяльність і процедури : проблеми співвідношення [Електронний ресурс] / Я. Г. Воронін // Право і суспільство. – 2014. – № 5. – С. 79. – Режим доступу : [file:///C:/Users/Admin/Downloads/Pis\\_2014\\_5\\_17%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/Pis_2014_5_17%20(2).pdf)
475. Дудар М. Дозвільна система у сфері використання та охорони надр як форма розподілу і перерозподілу природних ресурсів : правові аспекти / М. Дудар // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 1. – С. 108.
476. Бахрах Д. Н. Понятие и особенности разрешительной системы : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю.Н. Стариков // Административное право. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – С. 451–452.
477. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Вид. 2-ге, перероб. і допов. – Одеса : Юрид. літ., 2002. – 312 с. [С. 36].
478. Мартиновський В. В. Дозвільна система як комплексний адміністративно-правовий режим / В. В. Мартиновський // Юрист України. – 2014. – № 3 (28). – С. 8–10.
- 479 Гаврилюк Р. В. Щодо сутності дозвільної системи допуску до керування транспортними засобами / Р. В. Гаврилюк // Вісн. Запоріз. нац. ун-ту. – 2014. – № 2. – С. 124–125.
480. Лихачов С. В. Предмет і завдання дозвільного провадження в системі забезпечення громадської безпеки [Електронний ресурс] / С. В. Лихачов // Вісн. Харків. нац. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 1. – С. 144–153. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs\\_2010\\_1\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2010_1_22)

481. Кодекс України про надра : за станом на 27 лип. 1994 р. № 132/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
482. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 берез. 2015 р. № 222-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
483. Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення : Закон України від 23 груд. 2004 р. № 2288-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
484. Про дорожній рух : Закон України від 30 черв. 1993 р. № 3353-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
485. Федотова Г. В. Теоретичні та прикладні засади упровадження інституту кримінального проступку в кримінальне право України : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право [Електронний ресурс] / Г. В. Федотова. – Київ, 2017. – С. 249. – Режим доступу : [http://dndi.mvs.gov.ua/index\\_html\\_files/dis\\_Fedotova.pdf](http://dndi.mvs.gov.ua/index_html_files/dis_Fedotova.pdf)
486. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
487. Кодекс України про надра : за станом на 27 лип. 1994 р. № 132/94-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
488. Про перевезення небезпечних вантажів : Закон України від 6 квіт. 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
489. Про затвердження Положення про порядок надання гірничих відводів : Постанова Каб. Міністрів України від 27 січ. 1995 р. № 59 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>

490. Про затвердження Порядку відомчої реєстрації та ведення обліку великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів : Постанова Каб. Міністрів України від 6 січ. 2010 р. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/>
491. Про затвердження Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки : Постанова Каб. Міністрів України від 26 жовт. 2011 р. № 1107 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
492. Перелік вибухових матеріалів промислового призначення, допущених до постійного виробництва та застосування : затв. Наказом М-ва соц. політики України 26 лют. 2016 р. № 188 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
493. Перелік суб'єктів господарювання, що мають ліцензію на провадження господарської діяльності з виробництва вибухових матеріалів промислового призначення : за станом на 16 серп. 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua/perelik-subiektiv-hospadariuvannia-shcho-m/>
494. Лиско Г. До питання природи дозвільного провадження та його місця в адміністративному процесі / Г. Лиско // Вісн. Львів. ун-ту. – 2013. – Вип. 58. – С. 154. – Серія юридична.
495. Кузьменко О. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі // О. В. Кузьменко. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – Київ : Атіка, 2005. – С. 234–235.
496. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України

- щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 26 листоп. 2015 р. № 835-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
497. Про затвердження Порядку видачі дозволів Державним комітетом з нагляду за охороною праці та його територіальними органами : Постанова Каб. Міністрів України від 15 жовт. 2003 р. № 1631 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
498. Про припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють : рек. Антимоноп. ком. України від 13 черв. 2016 р. № 10-рк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/index>
499. Джафарова О. В. Поняття та сутність дозвільних правовідносин : питання сьогодення / О. В. Джафарова [Електронний ресурс] // Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право». – 2013. – № 3–1. – С. 210. – Режим доступу : <http://www.pap.in.ua/>
500. Михненко А. М. Контроль суспільний / А.М. Михненко // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – Київ : НАДУ, 2010. – С. 339.
501. Михненко А. М. Контроль суспільний / А. М. Михненко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія Ю. В. Ковбасюк [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління. – 2011. – С. 301–302.

502. Бакуменко В. Д. Контроль у сфері державного управління / В. Д. Бакуменко // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – Київ : НАДУ, 2010. – С. 339–340.
503. Кравчук І. Порівняння понять: «контроль», «оцінювання», «моніторинг» та «адміністративний аудит» / І. Кравчук // Вісник Національної академії державного управління. – С. 20.
504. Кобрусєва Є. А. Адміністративний контроль і нагляд як адміністративно-правові гарантії прав громадян на мирні зібрання / Є. А. Кобрусєва // Право і суспільство. – № 1. – 2015. – С. 134–141.
505. Кравцова Т. М. Державний контроль як адміністративно-правовий захід забезпечення безпеки та якості продукції, робіт, послуг / Т. М. Кравцова // Право і безпека. – 2003. – № 2–3. – С. 104–107.
506. Бойко Р. В. Контроль у сфері охорони праці / Р. В. Бойко // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право. – 2012. – № 4. – С. 94–98. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI\\_soc\\_2012\\_4\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2012_4_18)
507. Вітвіцький С. С. Методологічні засади дослідження контролю в Україні / С. С. Вітвіцький // Бюлетень Міністерства юстиції України. – № 6 (черв.). – 2014. – С. 117.
508. Кобрусєва Є. А. Адміністративний контроль і нагляд як адміністративно-правові гарантії прав громадян на мирні зібрання / Є. А. Кобрусєва // Право і суспільство. – № 1. – 2015. – С. 136.
509. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие / Д. М. Овсянко ; под ред. Г. А. Туманова. – М., 1997. – С. 145–148.

510. Собакарь А. О. Характеристика адміністративного нагляду та державного контролю в системі публічного управління [Електронний ресурс] / А. О. Собакарь // Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право». – 2013. – № 2. – С. 270. – Режим доступу : <http://www.pap.in.ua/>
511. Пустовіт Л. О. Контроль // Словник іншомовних слів : Бібліотека державного службовця. Державна мова і діловодство / уклад. Л. О. Пустовіт, О. І. Скопненко, Г. М. Сюта, Т. В. Цимбалюк. – Київ : Довіра, 2000. – С. 554.
512. Ісаков М. Г. Поняття, публічно-правові засади та значення державного контролю в економічній сфері / М. Г. Ісаков // Вісн. ОНУ ім. І. І. Мечникова. – 2012. – Т. 17. ; вип. 7. – С. 163–164.
513. Райт Глен. Контроль над органами управління / Глен Райт // Норми етики в управлінні : матеріали україн.-американ. симпозіуму 24–25 трав. 1994 р. – Київ : Ін-т держ. упр. і самоврядування при Каб. Міністрів України, 1994. – С. 94.
514. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля / М. С. Студеникина. – Юрид. лит., 1974. – 160 с.
515. Телегин А. С. Некоторые вопросы совершенствования контроля в системе государственной службы Российской Федерации / А. С. Телегин, О.А. Иванова // Вест. Пермского ун-та. – 2009. – Вып. 1(3). – С. 46.
516. Воропаєва Н. Г. Поняття та види нагляду та контролю за додержанням законодавства про охорону праці / Н. Г. Воропаєва // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 27. – С. 151–157.
517. Сурмін Ю. П. Діяльність // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – Київ : НАДУ, 2010. – С. 172.

518. Дараганова Н. В. Контрольно-наглядова діяльність у сфері управління охороною праці в Україні / Н. В. Дараганова // Jurnalul juridic national: teorie și practică. – 2017. – № 4 (26). – С. 50–55.
519. Романенко Н. В. Особливості використання терміну «нагляд» у сфері охорони праці / Н. В. Романенко // Проблеми охорони праці в Україні. – Київ : ННДІПБОП, 2012. – Вип. 22. – С. 111–116.
520. Дараганова Н. В. Державний контроль : його поняття та роль у державному управлінні / Н. В. Дараганова // Адміністративне право України : навч. посіб. – Київ : Нац. акад. упр., 2012. – С. 87–88.
521. Дараганова Н. В. Зміст повноважень державних інспекторів праці України / Н. В. Дараганова // Вісн. Нац. техн. ун-ту України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. пр. – Київ : Політехніка, 2014. – № 1 (21). – С. 129.
522. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
523. Кримінальний процесуальний кодекс України : за станом на 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
524. Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 3 листоп. 2016 р. № 1728-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
525. Звіт Голови Держпраці про підсумки діяльності Державної служби України з питань праці за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua/підсумки-діяльності-державної-служб/>



526. Порядок проведення перевірок посадовими особами Державної інспекції України з питань праці та її територіальних органів : затв. Наказом М-ва соц. політики України від 2 лип. 2012 р. № 390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
527. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з оцінки відповідності вимогам технічних регламентів і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством економічного розвитку і торгівлі : Постанова Каб. Міністрів України від 31 трав. 2017 р. № 384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
528. Офіційний веб-сайт Управління Держпраці у Миколаївській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ty.mk.ua/>
529. Приватному підприємству «Транс-Спорт» доведеться сплатити 672 тисячі гривень штрафу за використання праці неоформлених водіїв [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua/pryvatnomu-pidpryemstvu-trans-sport-dovedetsia-splatyty-672-tysiachi-hryven-shtrafu-za-vykorystannia-pratsi-neoformlennykh-pratsivnykiv>
530. Позапланова перевірка прокатного департаменту металургійного виробництва ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг»: підсумки : інформ. від 15 серп. 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua/pozaplanova-perevirka-prokatnoho-departamentu-metalurhiinoho-vyrobnytstva-pat-arselormittal-kryvyi-rih-pidsumky/>
531. Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» : Постанова Каб. Міністрів України від 26 квіт. 2017 р. № 295 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>

532. Про результати розгляду Рекомендацій круглого столу (10 лют. 2015 р.) [Електронний ресурс] / Інформаційно-аналітичний центр Федерації профспілок України. – Режим доступу : <http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/pravovij-zakhist/6990-pro-rezultati-rozglyadu-rekomendatsij-kruglogo-stolu>
533. Лук'янець Д. М. Адміністративна відповідальність як результат здійснення контролю у державному управлінні / Д. М. Лук'янець // Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – Київ : Факт, 2003. – С. 357.
534. Додін Є. В. Місце відповідальності за порушення митних правил у структурі юридичної відповідальності / Є. В. Додін // Митна справа. – № 2(86). – 2013. – С. 18–19.
535. Алексеев С. С. Юридическая ответственность / С. С. Алексеев // Право : азбука – теория – философия : опыт комплексного исследования. – М. : Статут, 1999. – С. 74.
536. Олейников С. М. Юридична відповідальність / С. М. Олейников // Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – С. 357–358.
537. Марчук В. М. Юридична відповідальність та інші форми державного примусу / В. М. Марчук, Л. В. Ніколаєва // Нариси теорії права. – Київ : Книга, 2004. – 376 с.
538. Лисенков С. Л. Юридична відповідальність / С. Л. Лисенков // Загальна теорія держави і права : навч. посіб. – Київ : Юристконсультант, 2006. – С. 231–232.
539. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : за станом на 22.02.2006 № 3460-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
540. Прокопенко В. І. Трудове право України : підручник / В. І. Прокопенко. – Харків : Консум, 1998. – 480 с.

541. Дудоров О. О. Загальна характеристика злочинів проти безпеки виробництва / О. О. Дудоров, Р. О. Мовчан // Кримінальне право України : особлива частина : підручник / за ред. О. О. Дудорова, Є. О. Письменського. – 2-ге вид. – Київ : Дакор, 2013. – С. 432.
542. ДСТУ 2293:2014. Охорона праці. Терміни та визначення основних понять : затв. Наказом Мінекономрозвитку України від 2 груд. 2014 р. № 1429 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://esop.mcfr.ua/search-in-npd.aspx?sq=%25d0%2594%25d0%25a1%25d0%25a2%25d0%25a3%25202293%3a2014%2520&st=2&sst=0&ipnnpd=False&tx=3&fsq=1>
543. Чирва Ю. О. Безпека життєдіяльності : навч. посіб. / Ю. О. Чирва, О. С. Баб'як. – Київ : Атіка, 2001. – 304 с.
544. Виробництво // Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2002. – С. 108.
545. Кримінальне право України: особлива частина : підручник [Електронний ресурс] / М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов та ін. ; за ред. М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/kriminal-pravo/47-stashus2/1068-2009-12-04-16-28-46.html>
546. Таран О. В. Способи приховування злочинів, пов'язаних з порушенням вимог законодавства про охорону праці [Електронний ресурс] / О. В. Таран. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/13650/%D2#chapter>
547. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України від 3 берез. 1998 р. № 137/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>

548. Причини групового нещасного випадку на Ново-волинському заводі залізобетонних виробів : новини від 1 черв. 2017 р. [Електронний ресурс]: журн. «Промислова безпека». – Режим доступу : <http://prom-bezpeka.com/2017/06>
549. Летальний інцидент на Запорізькому коксохімі: результати перевірки ТОВ «Пром-Інтегра» : новини від 15 трав. 2017 р. [Електронний ресурс]: журн. «Промислова безпека». – Режим доступу : <http://prom-bezpeka.com/2017/05>
550. Дараганова Н. В. Кримінальна відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону праці / Н. В. Дараганова // Юридична наука. – 2013. – № 5. – С. 50–51.
551. Дудоров О. О. Злочинні порушення загальних правил безпеки праці / О. О. Дудоров, Р. О. Мовчан // Кримінальне право України : особлива частина : підручник / за ред. О. О. Дудорова, Є. О. Письменського. – 2-ге вид. – Київ : Дакор, 2013. – С. 438.
552. Порядок проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 30 листоп. 2011 р. № 1232 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
553. Кодекс цивільного захисту України : за станом на 2 жовт. 2012 р. № 5403-VI р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
554. Про пестициди і агрохімікати : Закон України від 2 берез. 1995 р. № 86/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
555. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лют. 1994 р. № 4004-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>

556. Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні : за станом на 23 серп. 2016 р. [Електронний ресурс] / Федерація роботодавців України, Кабінет Міністрів України, Федерація професійних спілок України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
557. Про практику застосування судами України законодавства у справах про злочини проти безпеки виробництва : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 12 черв. 2009 р. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsen.nsf/0/60E6B65268ABF0D1C22575DE00513912?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=60E6B65268ABF0D1C22575DE00513912&Count=500&>
558. Таран О. В. Встановлення особи, яка порушує вимоги законодавства про охорону праці / О. В. Таран // Вісн. Верховного Суду України. – 2011. – № 8 (132). – С. 48.
559. Практика розгляду судами кримінальних справ про злочини, пов'язані з порушенням вимог законодавства про охорону праці [Електронний ресурс] / Суддя Верховного Суду України у відставці П.О. Самелюк, головний консультант управління вивчення та узагальнення судової практики О.С. Іщенко. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/BE345995E3164598C2257B7C00433CDE](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/BE345995E3164598C2257B7C00433CDE)
560. Стеценко С. Г. Адміністративні правопорушення та адміністративна відповідальність / С. Г. Стеценко // Адміністративне право України : навч. посіб. – Київ : Атіка, 2007. – С. 223.
561. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін. – Київ : Центр навч. літ., 2011. – С. 82.

562. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – Київ : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
563. Крижановська В. А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України : сучасне розуміння, нові підходи : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право [Електронний ресурс] / В. А. Крижановська. – Львів, 2016. – С.177. – Режим доступу : [http://lp.edu.ua/sites/default/files/dissertation/2016/3969/dys\\_kryzhanovska.pdf](http://lp.edu.ua/sites/default/files/dissertation/2016/3969/dys_kryzhanovska.pdf)
564. Задихайло О. А. Проблеми визначення поняття «адміністративна відповідальність» в адміністративному праві України [Електронний ресурс] / О. А. Задихайло // Порівняльно-аналітичне право : електрон. наук. фахове вид. – 2014. – № 8. – С.138. – Режим доступу : <http://www.pap.in.ua/>
565. Іванцов В. О. Адміністративна відповідальність : узагальнюючий підхід до визначення поняття / В. О. Іванцов // Право і безпека. – 2014. – № 3 (54). – С. 49–50.
- 566 Дембіцька С. Л. Застосування адміністративних стягнень як засобу покарання правопорушників / С. Л. Дембіцька [Електронний ресурс] // Порівняльно-аналітичне право : електрон. наук. фахове вид. – 2014. – № 2. – С. 215. – Режим доступу : <http://www.pap.in.ua/>
567. Голосніченко І. П. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків) : навч. посіб. / за заг. ред. І. П. Голосніченка. – Київ : КІВС, 2003. – 112 с.
568. Дараганова Н. В. Адміністративна відповідальність // Адміністративне право України : навч. посіб. / Н. В. Дараганова. – Київ : НАУ, 2013. – С. 123.

569. Шабуров А. С. Основания юридической ответственности / А. С. Шабуров // Теория государства и права : учеб. для вузов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. – 2-е изд., измен. и доп. – М. : НОРМА, 2002. – С. 444–445.
570. Комаров С. А. Юридическая ответственность : понятие и виды / С. А. Комаров // Общая теория государства и права : курс лекций. – Изд. 2-е, испр. и доп. – М. : Манускрипт. 1996. – С. 263.
571. Скакун О. Ф. Підстави притягнення та звільнення від юридичної відповідальності. Співвідношення суб'єкта правопорушення і суб'єкта відповідальності / О. Ф. Скакун // Теорія права і держави : підручник– 3-тє вид. – Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – С. 479.
572. Алехин А. П. Административная ответственность // Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : ЗЕРЦАЛО, 1996. – С. 273.
573. Кельман М. С. Підстави притягнення і звільнення від юридичної відповідальності // Загальна теорія держави та права : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. – Львів : Новий Світ-2000, 2003. – С. 485.
574. Каленіченко Л. І. Загальнотеоретична характеристика підстав юридичної відповідальності / Л. І. Каленіченко // Право і безпека. – 2016. – № 4 (63). – С. 20.
575. Середюк В. В. Порівняльно-правовий аналіз підстав юридичної відповідальності у правовій науці України та Польщі [Електронний ресурс] / В. В. Середюк // Часопис Академії адвокатури України. – 2012. – № 4(17). – С. 1. – Режим доступу : <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/view/235/256>
576. Васильєва Н. С. Підстави адміністративної відповідальності за правопорушення у сільському господарстві / Н. С. Васильєва // Європейські перспективи. – 2014. – № 8. – С. 98–99.

577. Бахрах Д. Н. Нормативное основание административной ответственности / Д. Н. Бахрах // Адміністративне право : підручник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – С. 540.
578. Зільник Н. М. Підстави адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації / Н. М. Зільник // Адміністративне право і процес. – № 2(8). – 2014. – С. 141.
579. Дорогих В. М. Поняття та властивості адміністративної відповідальності / В. М. Дорогих // Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення : навч. посіб. / О. В. Кузьменко, М. В. Плугатир, І. Д. Пастух та ін. ; за заг. ред. О. В. Кузьменко. – Київ : Центр навч. літ., 2016. – 388 с.
580. Пеховський А. Ю. Підстави адміністративної відповідальності за порушення правил перевезення пасажирів та вантажів морським транспортом / А. Ю. Пеховський // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2016. – Т. 2; вип. 37. – С. 136–137. – Серія «ПРАВО».
581. Васильєва Н. С. Підстави адміністративної відповідальності за правопорушення у сільському господарстві / Н. С. Васильєва // Європейські перспективи. – 2014. – № 8. – С. 99.
582. Доценко О. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі охорони здоров'я населення / О. Доценко // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 1. – С. 131.
583. Каленіченко Л. І. Загальнотеоретична характеристика підстав юридичної відповідальності / Л. І. Каленіченко // Право і безпека. – 2016. – № 4 (63). – С. 21.



584. Дараганова Н. В. Засади юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці / Н. В. Дараганова // Право і суспільство. – 2017. № 4. – С. 137–142.
585. Дараганова Н. В. Поняття адміністративного стягнення / Н. В. Дараганова // Адміністративне право України : навч. посіб. – Київ : НАУ, 2013. – С. 126.
586. Брич Л. Середовища здійснення розмежування складів злочинів та відмежування складів злочинів від складів адміністративних правопорушень / Л. Брич // Актуальні проблеми правознавства. – 2016. – Вип. 2. – С. 134.
587. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 77-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
588. Вирок Центрально-Міського районного суду м. Кривого Рогу Дніпропетровської області : Справа № 216/4051/13-к [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>
589. Ухвала Дніпровського районного суду м. Києва : Справа № 755/4737/17 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>
590. Постанова Хмельницького окружного адміністративного суду від 20 квіт. 2017 р. : справа № 822/918/17 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>
591. Звіт Голови Держпраці за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua/підсумки-діяльності-державної-служб/>

592. Бахрах Д. Н. Объективная сторона административного проступка // Административная ответственность граждан в СССР : учеб. пособие / Д. Н. Бахрах. – Свердловск : изд. Урал. ун-та, 1989. – С. 51.
593. Кириленко Є. В. Поняття та склад адміністративних правопорушень: запрошення до дискусії [Електронний ресурс] / Є. В. Кириленко // Порівняльно-аналітичне право : електрон. наук. фахове вид. – 2013. – № 3–1. – С. 220. – Режим доступу : <http://www.pap.in.ua/>
594. Бахрах Д. Н. Субъект проступка / Д. Н. Бахрах // Административная ответственность граждан в СССР : учеб. пособие / Д. Н. Бахрах. – Свердловск : Урал. ун-т, 1989. – С. 56.
595. Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12 січ. 2012 р. № 4312-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
596. Климов Е. А. Введение в психологию труда : учеб. для вузов / Е. А. Климов. – М. : Культура и спорт, ЮНИТИ, 1998. – С. 142, 165–167.
597. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності посадових осіб : Закон України від 11 лип. 1995 р. № 282/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
598. Щодо застосування антикорупційного законодавства : лист від 11 берез. 2014 р. № 1050-0-4-14-1111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
599. Про судову практику у справах про хабарництво : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квіт. 2002 р. № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
600. Хто вважається «посадовими особами юридичних осіб публічного права», відповідно до підпункту «а» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про

- запобігання корупції»? : найчастіші запитання [Електронний ресурс] / Національне агентство з питань запобігання корупції // Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/nauchastishi-zapytannya>
601. Офіційний сайт Держпраці [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://dsp.gov.ua/>
602. Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки : схвал. розпорядж. Каб. Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/>
603. Структура Державна служба України з питань праці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua/>
604. Типове положення про міністерство України : затв. Указом Президента України від 24 груд. 2010 р. № 1199/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>
605. Типове положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 2 жовт. 2003 р. № 1569 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>
606. Кармазіна О. О. Взаємодія органів публічного управління з громадськістю в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] / О. О. Кармазіна. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/30.pdf>
607. Вольфганг фон Рихтхофен. Мониторинг социальных отношений / Вольфганг фон Рихтхофен // Инспекция труда: введение в профессию [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/>
608. Максимова С. В. Медіація / С. В. Максимова // Юрид. енцикл. / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.]. – Київ : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – С. 610.

609. Дараганова Н. В. Медіація як один із альтернативних способів вирішення спорів / Н. В. Дараганова // Зовнішня торгівля: право та економіка, 2010. – № 1 (48). – С. 106–109.
610. Дараганова Н. В. Основні положення та інформаційні аспекти запровадження в Україні процедури медіації при вирішенні трудових спорів / Н. В. Дараганова // Правничий вісник Університету «Крок» / ВНЗ «Університет економіки та права «Крок». – Київ, 2010. – Вип. 6. – Т. 1. – С. 35–40.
611. Дараганова Н. В. / Питання застосування в Україні медіації як альтернативного способу вирішення індивідуальних трудових спорів / Н. В. Дараганова // Вісник Академії адвокатури України. – 2012. – Число 3(25). – С. 178–181.
612. Положення про Національну службу посередництва і примирення : затв. Указом Президента України від 17 листоп. 1998 р. № 1258/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>
613. Схеми спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 10 верес. 2014 р. № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>
614. Вольфганг фон Рихтхофен. Роль и сфера деятельности инспекции труда / Вольфганг фон Рихтхофен // Инспекция труда: введение в профессию [Електронний ресурс]. – Международное Бюро Труда, Женева, 2002 г. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/>
615. Як працює інспекція праці? [Електронний ресурс] // Що таке інспекція праці й у чому полягає її діяльність: програма з адміністрації та інспекції праці : посіб. для роботодавців. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/labadmin>

616. Данильян О. Г. Зміст і його форма [Електронний ресурс] // Основи філософії / О. Г. Данильян, В. М. Тараненко. – Режим доступу : [http://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/4%20KURS/4/1/001start.htm](http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/4%20KURS/4/1/001start.htm)
617. Коваль Л. В. Управління як об'єкт адміністративно-правового регулювання / Л. В. Коваль // Адміністративне право : курс лекцій для студ. юрид. вузів та ф-тів. – 3-тє вид. – Київ : Вентурі, 1998. – 208 с.
618. Норми етики в управлінні : матеріали українсько-американ. симпозіуму (24–25 трав. 1994 р.) / Ін-т держ. упр. і самоврядування при Каб. Міністрів України, 1994. – 106 с.
619. Легеза Ю. О. Розгляд питання поняття «публічне адміністрування» / Ю. О. Легеза, К. А. Кулінич // Право і суспільство. – 2016. – № 6 ; ч. 2. – С. 107–111.
620. Літовченко В. Б. Адаптація категорії «public administration» у доктрині українського адміністративного права / В. Б. Літовченко // Вісник АМСУ. – № 2 (11). – 2013. – С. 172. – Серія «Право».
621. Авер'янов В. Б. Інноваційні аспекти розвитку адміністративного права України [Електронний ресурс] / В. Б. Авер'янов, А. А. Пухтецька // Адміністративне право і процес. – № 3(17). – 2016. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-17-2016>
622. Івчук Ю. Ю. Державне політика України у сфері охорони праці: вплив правових стандартів ЄС / Ю. Ю. Івчук // Право та інноваційне суспільство. – № 1(4). – 2015. – С. 132.

623. Меморандум про співпрацю в галузі розвитку системи інспекції праці на 2004–2007 рр. : за станом на 24 черв. 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
624. Національна програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1994–1995 роки : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 14 лют. 1994 р. № 91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>
625. Що таке інспекція праці й у чому полягає її діяльність : посіб. для роботодавців. Програма з адміністрації та інспекції праці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ilo.org>
626. Вольфганг фон Рихтхофен. Новая ориентация политики [Електронний ресурс] / Вольфганг фон Рихтхофен // Инспекция труда: введение в профессию. – Международное Бюро Труда, Женева, 2002 г. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/>
627. На Харківщині запустили пілотний проект по навчання громадських інспекторів праці : інформ. Держпраці від 30 жовт. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua>
628. Вольфганг фон Рихтхофен. Сотрудничество работников при реализации функций инспекции [Електронний ресурс] / Вольфганг фон Рихтхофен // Инспекция труда : введение в профессию– Международное Бюро Труда, Женева, 2002 г. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/>
629. Вольфганг фон Рихтхофен. Отвечая на вызовы / Вольфганг фон Рихтхофен // Инспекция труда : введение в профессию [Електронний ресурс]. – Международное Бюро Труда, Женева, 2002 г. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/>

630. Як трипартизм допомагає зміцнювати інспекцію праці? [Електронний ресурс] // Що таке інспекція праці й у чому полягає її діяльність : програма з адміністрації та інспекції праці : посіб. для роботодавців. Міжнародне бюро праці. – Женева. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/labadmin>
631. Актуальність статистики інспекції праці // Керівництво з гармонізації статистики інспекції праці / Міжнародне бюро праці, відділ з питань адміністрації праці, інспекції праці та безпеки і гігієни праці (LABADMIN/OSH). – Женева, 2016. – Режим доступу : <http://www.ilo.org>

*Наукове видання*

ДАРАГАНОВА Ніна Володимирівна

**УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ:  
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

*Монографія*

Відповідальний за випуск Н.В. Дараганова  
Комп'ютерне верстання Л.І. Власової  
Дизайн обкладинки Г.В. Поліщук

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 24,8. Тираж 300 пр. Зам. 45.

---

Видавець і виготовлювач

Київський національний торговельно-економічний університет  
вул. Кіото, 19, м. Київ-156, Україна, 02156

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи серія ДК № 4620 від 03.10.2013 р.