

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД У СФЕРІ ПРАЦІ ТА ОХОРОНИ ПРАЦІ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

Баклан О. В., Федоренко Т. В.

ВСТУП

Запровадження моделі партнерських відносин між особою, суспільством і державою за умови оптимізації владного регулювання майже усіх сфер суспільного життя, у світлі сучасних державо- та правотворчих процесів в Україні мають бути спрямовані на практичну реалізацію положень Конституції та інших Законів України. Це стосується майже всіх напрямів здійснення адміністративної реформи в Україні, а саме: «створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління; формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління тощо»¹. Тому саме зараз, не чекаючи завершення війни, треба знаходити вирішення зазначених питань, що повинно стати метою реалізації різнопланових державних програм, змістом яких буде оновлення та реформування механізму правового регулювання у сфері праці та охорони праці.

Не дивлячись на певний прогрес, за різними міжнародними оцінками за індексом легкості ведення бізнесу Україна все ще займає найнижчі позиції серед країн-сусідів. Так ще до війни, Україна стрибнула на сім сходинок вгору в одному з найважливіших міжнародних рейтингів. 64 місце – так високо країна в Doing Business не піднімалася ще ніколи. Від початку розрахунку рейтингу у 2006 році Україна посідала в ньому не найкращі позиції. Лише у 2015 році країна потрапила до першої сотні. Найнижчу позицію Україна мала у 2012 році – 152 місце із 183-х. Рік тому країна досягла найвищої позиції – 71 місця серед 190 країн. Нинішній результат непоганий (станом на кінець 2023 р. індекс легкості ведення бізнесу України становить 64 пункти²), але не найкращий навіть серед країн пострадянського простору. Так, Литва перебуває на 11 місці, Естонія –

¹ Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. Київ : Центр політико-правових реформ та Центр розвитку українського законодавства, 1998. 61 с.

² Doing Business-2023. URL: <https://archive.doingbusiness.org/en/rankings>.

на 18-му, Латвія – на 19-му, Казахстан – на 25-му, РФ – на 28-му, Молдова – на 48-му, Білорусь – на 49-му³. Отримані результати свідчать про низькі позиції країни, порівняно з іншими країнами, що розвиваються, в проаналізованих міжнародних рейтингах та необхідність змін в системі державного управління зовнішньоторговельними відносинами в контексті детінізації національної економіки, за індексом економічної свободи Україна традиційно залишається також у групі країн-аутсайдерів.

Таким чином, можна стверджувати, що стан упорядкування суспільних відносин у сфері праці та охорони праці, правове регулювання підприємництва як матеріальної основи економічного зростання тощо не задовольняє ні громадян-споживачів, ні підприємців, і саму владу також. Україна залишається непривабливою для бізнесу, залучення та захисту інвестицій, країною із низьким рівнем відкритості та прозорості регулювання внутрішнього ринку тощо. І це, не зважаючи на те, що, по-перше – стратегічні засади державного розвитку у сфері праці та підприємництва сформульовані у Конституції України, яка проголошує: соціальну спрямованість економіки, державний захист конкуренції, рівність прав різних форм власності перед законом: право приватної власності, право на заняття підприємницькою діяльністю тощо, та визначає принципи державного регулювання цими процесами. І, по-друге, – за геополітичними масштабами, економічному, технологічному, оборонному і науковому потенціалу Україну можна зрівнювати з багатьма розвинутими країнами. Так ще, на початку ХХІ століття, за певними оцінками, в розрахунку на душу населення природно-ресурсний потенціал України в 1,5–2 рази перевищував ресурсний потенціал США, в 4 рази – ФРН, у 12–15 разів – Японії⁴.

Одночасно дослідження проблем правового регулювання у сфері праці та підприємництва є одним із провідних напрямів комплексного дослідження державного регулювання у цій сфері. Оскільки зазначена проблематика має певним чином міжгалузеве значення, тому і суспільні відносини в сфері праці та підприємництва регулюються нині не тільки нормами адміністративного та господарського, а й цивільного, фінансового, митного, трудового та інших галузей права, що також засвідчує актуальність обраної теми дослідження.

³ Doing Business-2020. Завдяки чому Україна піднялася в рейтингу на 64 сходинку. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2019/10/24/652929/>.

⁴ Арсєнко А. Г., Єщенко П. С. Нова парадигма розвитку економіки – настійливе веління нашого часу. *Економіка і прогнозування*. 2011. № 2. С. 44.

1. Аналіз стану сучасних правовідносин у сфері праці та охорони праці

Іншими словами нині навіть під час війни для України гостро постає питання удосконалення міжгалузевих правових засад у сфері праці як передумови економічного зростання. Це стосується і пошуку шляхів подальшого розвитку конкурентоспроможного у світових масштабах підприємництва. Еволюційний світовий досвід яскраво підказує, що прогрес будь-якої галузі господарської діяльності можливий лише за рахунок забезпечення умов удосконалення форм та методів правового регулювання, переходу до запровадження інноваційних моделей розвитку тощо. Найголовніший та найоб'ємніший сегмент такого процесу реформування належить адміністративно-правовому регулюванню, що логічно обумовлюється низкою чинників. Так, органи публічного управління безпосередньо впливають на трансформацію суспільних відносин у сфері праці, охорони праці та підприємництва: видаючи в межах власної компетенції численні нормативні акти, укладаючи публічно-правові договори з суб'єктами підприємництва, здійснюючи організаційно-управлінські заходи та ін.

Тому на часі перед юридичною наукою стоїть завдання: проаналізувати та переосмислити теоретико-методологічні підходи до з'ясування сутності сучасного державного регулювання у сфері праці та підприємництва; окреслити актуальні проблеми правового регулювання в цій сфері суспільного життя та правильно визначити шляхи їх розв'язання з використанням оптимально-доцільних форм та засобів реалізації.

Не дивлячись на виснажливу війну з РФ Україна все ж таки намагається здійснювати помітні та глибокі суспільно-політичні та соціально-економічні реформи. Наша країна намагається відмовитися від централізовано-розподільчих форм господарювання, запровадити та оптимізувати такі економічні відносини в сфері праці, які притаманні соціально-ринковій моделі державного регулювання. При цьому, природно, змінюються ролі і функції основних суб'єктів у сфері праці, охорони праці та підприємництва, у тому числі держави, роботодавця і працівника. Але нині на жаль нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання в Україні були й залишаються величезною людською трагедією, є причиною найбільш серйозних економічних втрат.

За деякими оцінками, щороку в світі внаслідок виробничого травматизму гине близько 100 тис. чоловік. У ряді найрозвинутіших у промисловому відношенні країн втрати робочого часу, пов'язані з нещасними випадками на виробництві, в чотири-п'ять разів перевищують втрати часу від страйків та інших трудових конфліктів. Часом

фінансові втрати внаслідок виробничих нещасних випадків за розмірами наближаються до державних витрат на потреби національної оборони⁵, що нині у воєнний час Україна дозволити собі не може. Хоча об'єктивно оцінюючи стан суспільних відносин у сфері праці в Україні, на жаль, слід констатувати, що нинішній його стан не може ні як задовольнити потреби нашого суспільства.

Так, у мирний час щороку на підприємствах та установах України травмується майже 100 тисяч працівників, 320 тисяч осіб внаслідок нещасних випадків та профзахворювань отримують стійку втрату професійної працездатності, щорічно в Україні стається близько 13,5 тисяч нещасних випадків на виробництві, майже 1 тисяча таких випадків призводить до смертельних наслідків. Інвалідність за перші 10 місяців війни 2022 року одержали понад 45 тис. українців, що в 3,5 рази більше, ніж 2021 року, повідомляє пресслужба Конфедерації роботодавців. «У довоєнний рік інвалідність отримали 13 тисяч осіб. За перші 10 місяців війни у 2022 році, за офіційною і не дуже адекватною статистикою, інвалідність отримали понад 45 тисяч українців», – наводяться в повідомленні слова голови Нацасамблеї людей з інвалідністю Валерія Сушкевича⁶.

Аналіз показує, що економічний стан більшості підприємств не дає змоги забезпечити належний стан суспільних відносин у сфері праці та охорони праці, як це передбачено чинним законодавством. На ефективності та безпеці праці негативно позначається катастрофічне старіння основних фондів, зростаюча кількість фізично застарілого обладнання, машин і механізмів. З іншого боку, відзначається масове ослаблення трудової та технологічної дисципліни, елементарне ігнорування вимог техніки безпеки як власниками підприємств, так і самими робітниками. На багатьох підприємствах скорочуються або повністю ліквідовуються служби охорони праці. Ослаб вплив на стан цієї роботи і з боку галузевих міністерств та інших органів виконавчої влади. Здебільшого через це в Україні практично через день виникають аварії з нещасними випадками. Кожні 5 годин гине один працівник, а кожні 10 хвилин одна людина отримує травму⁷. В нашій країні

⁵ Збірник Міжнародне законодавство про охорону праці (Конвенції та рекомендації МОП). Т. 1. Київ : Основа, 1997. С. 16.

⁶ Інвалідність за перші 10 місяців війни 2022 року одержали понад 45 тис. українців. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/920086.html>

⁷ Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці : навч. посібник. Київ : Поліпром. 2003. 168 с.

щоденно на виробництві травмується в середньому 140–180 чоловік, з них 20 стають інвалідами, а 4–5 гинуть⁸.

Економічні втрати, яких зазнає суспільство через неналежне забезпечення умов праці та охорони праці, виявляються не тільки у видатках на компенсаційні виплати. Вони включають також втрати внаслідок зниження обсягів продукції, що випускається, порушення виробничих календарних планів, пошкодження виробничого обладнання тощо. Великі ж аварії можуть мати і значно важчі соціальні наслідки. І нарешті, якими мірками оцінити людські втрати?

Проблема створення безпечних і нешкідливих умов праці в Україні існувала постійно, про що свідчить статистика нещасних випадків: так, ще 30 років тому в країні на виробництві щорічно травмувалося 125 тис. працівників, з них гинуло майже 3 тис., – відповідно в 2 і 1,5 рази більше, ніж тепер. Проте, справжній стан умов праці та охорони праці та рівень виробничого травматизму на той час замовчувались. Це не тільки породжувало благодущність та безвідповідальність керівників усіх рівнів щодо підвищення безпеки праці, але й шкодило формуванню свідомого ставлення людей до особистої безпеки та безпеки оточуючих.

З цих причин багато важливих невідкладних наукових і виробничих завдань з питань умов та безпеки праці зовсім не вирішувалось або вирішувалося частково, з великим запізненням. Наслідками такого становища стали: відставання вітчизняної науки від світових досягнень з питань праці та охорони праці на 15–20 років; зростання в 5–8 разів рівня виробничого травматизму порівняно з такими ж показниками в інших промислово розвинутих країнах, перевищення майже у 2 рази в розрахунку на одного працюючого витрат на пільги і компенсації за роботу в шкідливих умовах над витратами на профілактику нещасних випадків та професійних захворювань.

Незадовільний стан охорони праці важким тягарем лягає на економіку підприємств, організацій, всієї держави. Щорічно майже 17 тис. осіб стають інвалідами внаслідок травм і профзахворювань. Чисельність пенсіонерів в результаті трудового каліцтва щорічно перевищує 150 тис., а пенсіонерів у зв'язку з втратою годувальника внаслідок нещасних випадків – 50 тис. осіб. Загальна сума витрат на фінансування пільгових професійних пенсій і пенсій по трудовому каліцтву, відшкодування шкоди потерпілим на виробництві та інших витрат, пов'язаних з цим, сьогодні становить від 10 до 15 % фонду

⁸ Сучасний стан охорони праці в Україні та за кордоном. URL: <https://zlochiv.net/suchasnyy-stan-okhorony-pratsi-v-ukraini-ta-za-kordonom/>

оплати праці в промисловості, а в окремих галузях і регіонах – від 15 до 30 %⁹. Особливо гостро ці проблеми відчуваються на підприємствах галузей з високим рівнем професійного ризику.

Одними з причин такого незадовільного стану у сфері праці та охорони праці є, з одного боку, недосконалість чинного законодавства, з іншого – недостатній рівень ефективності контрольно-наглядової діяльності уповноважених на те органів і їх посадових осіб.

Окрім соціально-економічного, становище у сфері праці та охорони праці має, безперечно, важливе суто економічне (грошове) значення – це і висока продуктивність праці, зниження витрат на оплату лікарняних, компенсацій за важкі та шкідливі умови праці тощо. За розрахунками Німецької ради підприємців наслідки нещасних випадків коштують у 10 разів дорожче, ніж вартість заходів щодо їх попередження. В Україні, враховуючи мізерні витрати на заходи з покращення умов праці та охорони праці, ця різниця ще більша. Фахівці Міжнародної організації праці (МОП) підрахували, що економічні витрати, пов'язані з нещасними випадками, складають 1 % світового валового національного продукту. На ці кошти, орієнтовно, можна забезпечити харчування протягом року близько 75 млн людей¹⁰.

2. Загальна характеристика різновидів правовідносин в сфері праці та охорони праці

Як відзначалося в першому параграфі даної роботи, контроль і нагляд є одними з найважливіших ланок системи управління. Виходячи з того, що контрольно-наглядову діяльність у сфері праці та охорони праці слід розглядати як особливий вид управлінської діяльності компетентних органів виконавчої влади, можна стверджувати, що правовідносини, які виникають у процесі здійснення цієї діяльності переважно є адміністративно-правовими.

Управлінські відносини як вид соціальних відносин виникають, змінюються та припиняються майже у всіх сферах суспільного життя¹¹. В юридичній літературі висловлюються різні думки щодо сутності цих відносин.

Деякі дослідники визначають державно-управлінські відносини як соціально-організаційні (субординаційні, реординаційні та

⁹ Збірник Міжнародне законодавство про охорону праці (Конвенції та рекомендації МОП). Т. 1. Київ : Основа, 1997. С. 18.

¹⁰ Сучасний стан охорони праці в Україні та за кордоном. URL: <https://zlochiv.net/suchasnyu-stan-okhorony-pratsi-v-ukraini-ta-za-kordonom/>

¹¹ Нижник Н. Р. Правове регулювання державно-управлінських відносин : дис. ... док. юр. наук : 12.00.07. Київ, 1992. С. 119.

координаційні) відносини, що складаються між державою і членами суспільства, а також всередині державного апарату для опосередкування соціальних відносин у різних сферах суспільного життя у відповідності до прийнятої суспільством програми життєдіяльності. Так, Н. Р. Нижник визначає державно-управлінські відносини як особливий вид суспільних відносин, які виникають у процесі державного управління, діяльності свідомо-вольового й організаційного характеру, відносини, що встановлюються в ході взаємної діяльності та відповідають меті держави, визначаються економічними та політичними основами суспільного устрою¹².

Врегулювання (переважно адміністративним правом) управлінських відносин – це ядро предмету теорії державного управління, його правовий аспект¹³.

Структурну будову державно-управлінських відносин, безумовно, характеризує їх зміст.

Частина дослідників вважає, що зміст правовідносин становлять права та обов'язки їх учасників, а також їх законні інтереси¹⁴, інші – ототожнюють його з юридично значимою поведінкою¹⁵, соціальною діяльністю в межах наданих суб'єктивних прав і юридичних обов'язків¹⁶. Деякі автори змістом правовідносин вважають дії суб'єктів, які виконують і використовують певні права та обов'язки¹⁷. Ряд вчених вбачають у ньому своєрідну модифікацію прав, обов'язків і поведінки учасників правових відносин, вважають, що змістом будь-яких суспільних відносин слід вважати взаємні дії людей, у результаті яких вони вступають у відповідні зв'язки між собою¹⁸.

Певна частина вчених прийшла до висновку, що в правовідносинах слід убачати юридичний і матеріальний (фактичний) зміст. Перший становить суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників

¹² Нижник Н. Р. Зміст державно – управлінських відносин і фактори його обумовленості. *Державне управління: теорія і практика* / під. заг. ред. Аверьянова В. Б. Київ : Юрінком Інтер, 1998. С. 120.

¹³ Нижник Н. Р. Правове регулювання державно-управлінських відносин : дис. ... док. юр. наук : 12.00.07. К., 1992. С. 23.

¹⁴ Коваль Л. В. *Адміністративне право : курс лекцій*. Київ : Вентурі, 1996. С. 18.

¹⁵ Саніахметова Н. О. *Регулювання підприємницької діяльності в Україні (організаційно-правові аспекти)* : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 1998. 403 с.

¹⁶ Сьомкіна Т. *Роль підприємця в інвестиційному процесі (історичний аспект). Структурні зміни та інвестиційні проблеми української економіки* : матер. 3-го конгр. Міжнар. укр. екон. асоціації. Київ : Інститут економіки, 1997. С. 154–157.

¹⁷ Нижник Н. Р. *Правове регулювання державно-управлінських відносин* : дис. ... док. юр. наук : 12.00.07. Київ, 1992. С. 23.

¹⁸ Авер'янов В. Б., Селеванов В. М. *Соціалістичні управлінські відносини. Право*. 1978. № 6. С. 42–48.

правовідносин, а другий – саму їх поведінку (дію чи бездіяльність) у межах їх прав та обов'язків¹⁹.

Аналізуючи вищевикладені думки відомих вітчизняних вчених, слід погодитися з висновком Н. Р. Нижник про те, що правовідносини є сполучною ланкою між об'єктивним правом і реальним суспільним життям. Зв'язок змісту правовідносин з нормативно-правовою основою суспільного життя (по суті, з об'єктивним правом, як системою юридичних норм) проявляється в тому, що ця основа виступає вихідним моментом установаження суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників правовідносин. У ній акумульована та закріплена юридична державна воля, яка визначає міру можливої і необхідної поведінки суб'єктів права, що знаходить втілення у суб'єктивних правах та обов'язках конкретних учасників суспільних відносин. Будучи чітко вираженою у правах і обов'язках конкретних суб'єктів, вона розкриває зміст правовідносин. У цьому сенсі зміст права конкретизується в юридичному змісті правовідносин²⁰.

Всі відмічені риси і особливості у повній мірі властиві правовідносинам у сфері праці та охорони праці.

У визначенні поняття адміністративно-правових відносин серед вчених-адміністративістів практично немає принципових розбіжностей. Так, С. Т. Гончарук визначає адміністративно-правові відносини як суспільні відносини, що складаються під впливом адміністративно-правових норм, учасники яких є носіями прав та обов'язків у сфері державного управління²¹; І. П. Голосніченко визначає адміністративно-правові відносини як систему прав та обов'язків органів виконавчої влади, посадових осіб і службовців, громадян та інших суб'єктів, а також взаємозв'язок між ними в результаті здійснення виконавчої влади та відповідальності у сфері державного управління²²; В. К. Колпаков визначає адміністративно-правові відносини як результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, внаслідок якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру²³.

¹⁹ Цветков В. В., Селіванов В. М., Скрипнюк О. В. Державне управління і політика : монографія. Київ : Вид-во «Абрис», 2006. 312 с.

²⁰ Нижник Н. Р. Правовое регулирование государственно-управленческих отношений : дис. ... док. юр. наук : 12.00.07. Киев, 1992. С. 198.

²¹ Гончарук С. Т. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Генеза, 2000. С. 30.

²² Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Ірпінь : 1998. С. 17.

²³ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. С. 80.

Я відмічають відомі дослідники, провідне значення має класифікація управлінських відносин, яка показує зв'язок правовідносин з існуючим діянням, тобто відносини між керуючим суб'єктом та керованим об'єктом²⁴.

Зробимо спробу здійснити типологізацію адміністративно-правових відносин у сфері праці та охорони праці за найбільш характерними критеріями їх диференціації.

Так, управлінські правовідносини у сфері праці та охорони праці можна класифікувати наступним чином.

1. Залежно від адміністративно-правового статусу суб'єктів, які беруть у них участь, правовідносини у сфері праці та охорони праці можна розділити на правовідносини:

– між організаційно підпорядкованими суб'єктами державного управління, тобто між вищестоящими та нижчестоящими структурними підрозділами певного державного органу (наприклад, між Державною службою України з питань праці та територіальними підрозділами Держпраці в областях України);

– між непідпорядкованими суб'єктами однакового організаційно-правового рівня, тобто горизонтальні правовідносини (наприклад, між Державною службою України з питань праці та іншими центральними органами виконавчої влади України);

– між органами державного управління і підпорядкованими їм з питань праці підприємствами, установами, організаціями (наприклад, між територіальною інспекцією з охорони праці та організаціями, підприємствами, установами певної адміністративно-територіальної одиниці України);

– між органами державного управління і безпосередньо непідпорядкованими їм об'єктами (наприклад, між органами Державної служби України з питань праці та об'єктами підвищеної небезпеки, власником яких є силові структури України);

– між органами державного управління і органами з недержавною формою власності (найбільш характерними прикладами в цьому плані є проведення експертиз обладнання з питань праці за допомогою комерційних підприємницьких структур);

– між органами державного управління і об'єднаннями громадськості (наприклад, між адміністрацією державного підприємства та профспілковою організацією);

²⁴ Харитонов О. І. Сутність державного управління економікою. Адміністративне право України / Ківалов С. В., Авер'янов В. Б., Додін С. В. та ін. ; за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2003. С. 324–329.

– між органами державного управління і працівниками з питань праці.

2. Щодо характеру породжуваних їх фактів управлінські правовідносини у сфері праці та охорони праці можна розділити на правовідносини:

- породжувані правомірними діями;
- породжувані неправомірними діями (деліктні).

3. Щодо способу захисту – на управлінські правовідносини:

– захищені в адміністративному порядку (коли справа (питання) вирішується адміністрацією підприємства, організації, установи або органами Держпраці);

– захищені в судовому порядку.

4. Щодо сфери виникнення – на управлінські правовідносини:

– галузеві, які виникають в певній галузі (чи підгалузі) праці людей (наприклад, у галузі будівництва, електро- та тепло- постачання та ін.);

– міжгалузеві, що виникають і діють незалежно від сфери діяльності (наприклад, пов'язані з питаннями праці при використанні комп'ютерної техніки, освітленні приміщень та ін.).

5. Залежно від характеру і особливостей правових норм, що їх регулюють – на управлінські правовідносини:

– матеріальні (наприклад, між органом державного управління і громадянином, який одержав пільги за важкі та шкідливі умови праці);

– процесуальні (наприклад, відносини, котрі складаються в процесі вирішення справ про адміністративні правопорушення у цій сфері).

6. Залежно від напрямку і ступеня впливу на об'єкт контролю та нагляду – на управлінські правовідносини:

– безпосередні, які виражаються у формі категоричного наказу чи припису (наприклад, такі, що виникають на підставі наказу керівника підприємства про призначення осіб, відповідальних за безпечну експлуатацію об'єктів підвищеної небезпеки, чи такі, що виникають внаслідок припису посадової особи Держпраці про заборону експлуатації конкретної одиниці обладнання);

– побічні, що знаходять своє вираження у формі рекомендацій, консультацій, порад, роз'яснень (подібні управлінські правовідносини виникають у результаті видання так званих Інформаційних листів Держпраці, які роз'яснюють деякі положення Правил будови та безпечної експлуатації різних видів обладнання та рекомендують підрозділам та посадовим особам з охорони праці деякі можливі заходи щодо реалізації цих положень).

7. За ступенем прояву в просторі – на управлінські правові відносини, що виникають у сфері праці та охорони праці:

- на конкретному об'єкті;

- на певному підприємстві;
- в межах певної адміністративно-територіальної одиниці: районі, місті, області.

8. Залежно від обставин, що супроводжують виникнення та розвиток у сфері праці та охорони праці – на правовідносини:

- що виникають в звичайних обставинах;
- що виникають в надзвичайних обставинах, тобто під час аварій та в інших надзвичайних ситуаціях.

9. Залежно від тривалості дії – на управлінські правовідносини:

- довгострокові (найбільш характерні при здійсненні контрольно-наглядової діяльності на об'єктах підвищеної небезпеки, оскільки останні потребують періодичного огляду, різних випробувань та ін.);

- короткострокові.

10. За галузями та сферами виникнення – на управлінські правові відносини:

- в сфері економіки;
- в соціально-культурній сфері;
- в адміністративно-політичній сфері.

11. Щодо свого змісту і характеру – на управлінські правовідносини:

- регулятивні, які пов'язані з реалізацією позитивних завдань у цій сфері державного управління;

- правоохоронні, тобто, деліктні, які пов'язані з правопорушеннями в цій сфері.

За своєю сутністю правоохоронні відносини, котрі виникають при здійсненні контрольно-наглядової діяльності в сфері праці та охорони праці, є цілісними і незалежні від того, хто здійснює контроль і нагляд. У теперішній час контрольно-наглядові функції надані органам Державної служби України з питань праці, а також центральним органам виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері ядерної та радіаційної безпеки; у сфері цивільного захисту тощо²⁵.

Зміст цих відносин переважно становить обов'язок керованого об'єкта виконувати розпорядження і приписи органу (чи посадової особи), уповноваженого здійснювати контрольно-наглядову діяльність. У випадку невиконання цих вказівок контролюючий орган застосовує до підконтрольного об'єкта відповідні заходи примусу.

²⁵ Про охорону праці. ст. 38: Закон України № 2694-ХІІ від 8 грудня 1992 р. за станом на 01.10.2023 р. / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text> (дата звернення 09.11.2023).

Метод правового регулювання відносин у сфері праці та охорони праці також єдиний за своєю природою – це переважно метод імперативних приписів і розпоряджень, які мають владний характер. Отже, слід прийти до висновку, що дані відносини є відносинами, які переважно регулюються нормами адміністративного права. Вірним здається також твердження про те, що відносини з контролю та нагляду за дотриманням правил у сфері праці та охорони праці адміністрацією підприємств, закладів і організацій тісно пов'язані з трудовими відносинами незалежно від суб'єкта, що здійснює такий контроль чи нагляд.

Досить вдало щодо цього висловлюється В. М. Марчук, який стверджує, що багато сторін державного управління опосередковуються і виражаються в правовій формі, особливо – в адміністративно-правовому її різновиді. В ньому вони набувають життя як комплекс заходів, котрий оптимізує процес управління. Адміністративно-правова форма є способом реалізації організаційних, економічних, психологічних, етичних, техніко-технологічних та інших закономірностей, які програмує державне управління як суспільне явище²⁶.

Як відзначалось, відносини, що виникають при здійсненні контрольно-наглядової діяльності у випадках виявлення правопорушень, є відносинами переважно правоохоронними. Їх зміст характеризує здебільшого правомочність компетентного державного органу держави чи посадової особи застосувати конкретний захід примусового впливу до керованого об'єкта і обов'язок останнього претерпіти застосовану до нього санкцію.

Правоохоронні відносини мають свої особливості, які обумовлені, перш за все, правовим становищем суб'єктів цих відносин, зокрема специфікою міністерств та інших центральних відомств, котрі здійснюють лише внутрівідомчий контроль за дотриманням норм з питань праці та охорони праці на підлеглих їм підприємствах, в закладах і організаціях (без наглядових функцій)²⁷.

У даному випадку відносини між суб'єктом і об'єктом контрольно-наглядової діяльності носять переважно управлінський характер. При цьому міністерство чи інший центральний орган виконавчої влади може не застосовувати санкцію за порушення норм по охороні праці, а рекомендувати інший спосіб усунення недоліків в організації роботи, виділити необхідні засоби і матеріали для забезпечення виконання

²⁶ Марчук В. М. Адміністративно-правовий аспект наукової організації державного управління : автореф. дис. ... д-ра юр. наук : 12.00.07. Київ. держ. ун-т. Київ : 1977. С. 3.

²⁷ Про охорону праці. Ст.ст. 4, 13 : Закон України № 2694-ХІІ від 8 грудня 1992 р. за станом на 01.10.2023 р. /. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text> (дата звернення 09.11.2023).

норм з питань праці та охорони праці та ін.. Об'єктом охорони в даному випадку виступають не тільки норми, централізовано встановлені державою, але й локальні, специфічні норми з питань праці та охорони праці, які повинні виконуватися в конкретному міністерстві, відомстві, на окремому підприємстві, в окремому закладі. Тут можуть мати місце такі чинники, які породжують порушення законності у господарських та адміністративних відносинах, наприклад, такі як: низький рівень правосвідомості і правової культури працівників, нігілістичне ставлення до законності і протиставлення їй доцільності (особистої, локальної, регіональної, відомчої) та ін.

Правовідносини, що складаються в процесі здійснення спеціально уповноваженими на те органами контрольно-наглядової діяльності в сфері праці та охорони праці характеризуються переважно як вертикальні, їм властива спеціальна нерівноправність сторін. Це породжується, крім іншого, і імперативністю адміністративно-правових норм, під впливом яких складаються дані відносини, які визначають характер і зміст таких відносин. Орган (посадова особа), що здійснює контроль чи нагляд, має право і вимагати виконання норм з питань праці та охорони праці, і застосовувати встановлену законом санкцію, не маючи, втім, прав і можливостей безпосередньо здійснювати організаційно-управлінську діяльність, виділяти засоби і матеріали для цієї мети та ін. Правоохоронні відносини при здійсненні контрольно-наглядової діяльності виникають здебільшого між спеціальним органом держави та адміністрацією підприємства, закладу, організацією, тобто між органом виконавчої влади і уповноваженим представником підприємства, який водночас є і органом управління. Ці відносини також є переважно різновидом адміністративно-правових відносин.

Ми торкнулися питання лише загальної характеристики властивостей та класифікації правовідносин у сфері праці та охорони праці при здійсненні контрольно-наглядової діяльності. В теперішній час у процесі контрольно-наглядової діяльності в основному переважають правоохоронні правовідносини. Як уже зазначалось, в таких відносинах бере участь широке коло учасників. Проте, основними суб'єктами таких відносин виступають органи та посадові особи, які безпосередньо здійснюють контрольно-наглядову діяльність у цій сфері.

Далі спробуємо, враховуючи особливості правового статусу суб'єктів, що здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері праці та охорони праці, висловити певні думки, сформулювати певні визначення та зробити певні рекомендації щодо удосконалення правовідносин в сфері праці та охорони праці.

3. Окремі рекомендації щодо удосконалення правовідносин в сфері праці та охорони праці

Враховуючи авторський досвід практичної роботи в структурному підрозділі з охорони праці, та за підсумками даного теоретико-прикладного дослідження спробуємо висловити рекомендації щодо шляхів удосконалення окремих законодавчих та інших нормативних актів, котрі регламентують організацію контрольно-наглядової діяльності в сфері праці та охорони праці, а також підвищення її ефективності.

Перед цим вважаємо за необхідне акцентувати увагу на наступних теоретичних положеннях даної роботи:

– контрольно-наглядова діяльність у сфері праці та охорони праці – це самостійний завершальний вид управлінської діяльності в цій сфері, що органічно пов'язаний з іншими спорідненими видами управлінської діяльності, зокрема, обліком та аналізом.

– контрольно-наглядова діяльність у сфері праці та охорони праці – категорія багатоаспектна, і визначення її суті залежить від тієї точки зору, відносно якої розглядається поняття та суть цієї діяльності;

– контрольно-наглядову діяльність у сфері праці та охорони праці можна розглядати як форму, і як метод, і як самостійну функцію та стадію управління в цій сфері.

– у найбільш загальному вигляді сутність контрольно-наглядової діяльності в сфері праці та охорони праці характеризується її цільовою спрямованістю, яка полягає в утриманні піднаглядних об'єктів в існуючому правовому режимі; саме цим забезпечується готовність об'єктів до наступного управлінського впливу на них; з цих позицій адміністративний нагляд у сфері праці та охорони праці, в процесі якого здійснюється спостереження за станом об'єкта, постає як найбільш юридизований вид контролю, але водночас вузько спеціалізований за сферами спрямованості.

– головне призначення органів адміністративного нагляду в сфері праці та охорони праці свідчить, що зміст їх діяльності певною мірою вужчий у порівнянні з надвідомчим контролем органів державного управління і «вкладається» в поняття охоронної діяльності, яка своїм обов'язковим атрибутом має повноваження, пов'язані з застосуванням заходів адміністративного примусу.

– контрольно-наглядова діяльність характеризується правоздатністю суб'єктів, котрі її здійснюють; органи, що здійснюють адміністративний нагляд у сфері праці та охорони праці, не втручаються в зміст функціонування піднаглядних об'єктів, а лише впливають на їх стан за допомогою приписів, які вимагають привести стан об'єкта нагляду у відповідність з існуючим правовим режимом.

Отже, контрольно-наглядова діяльність у сфері праці та охорони праці – це особливий вид управлінської діяльності спеціальних об'єднаних в ієрархічну структуру суб'єктів (органів Держпраці, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, керівників, відповідальних працівників підприємств, організацій та установ), спрямований на забезпечення належного стану піднаглядових об'єктів для досягнення найбільш ефективним і безпечним способом поставлених цілей управління в цій сфері шляхом реалізації відповідних завдань і функцій контролю та нагляду.

– в діяльності компетентних державних органів, що здійснюють контроль і нагляд в сфері праці та охорони праці можна розрізнити три підвиди контрольно-наглядової діяльності:

1) надвідомча діяльність органів Держпраці, що є функцією, частиною безпосередньо управлінської діяльності;

2) надвідомча діяльність як міжгалузеве інспектування чи нагляд органів Держпраці з комплексом правоохоронних (переважно адміністративно-правоохоронних) повноважень;

3) внутрівідомча контрольно-наглядова діяльність у конкретній сфері, галузі, на конкретній території.

Відповідно, механізм адміністративно-правового регулювання в сфері праці та охорони праці являє собою систему специфічних переважно адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання (упорядкування) суспільних відносин у цій сфері.

До структури механізму адміністративно-правового регулювання в сфері праці та охорони праці слід віднести такі елементи:

1) правові основи здійснення контрольно-наглядової діяльності в цій сфері, тобто ті норми переважно адміністративного права, за допомогою яких справляється вплив на суспільні відносини в сфері праці та охорони праці у процесі здійснення контрольно-наглядової діяльності; суттєвою особливістю правових основ сфери праці та охорони праці є те, що суспільні відносини в цій сфері охороняються переважно санкціями норм адміністративного права (безумовно, поряд з санкціями трудового, кримінального та інших галузей права);

2) адміністративно-правові відносини, що виникають при здійсненні уповноваженими державою органами контрольно-наглядової діяльності в сфері праці та охорони праці;

3) акти реалізації та акти тлумачення норм адміністративного права, які регулюють контрольно-наглядову діяльність у сфері праці та охорони праці.

Акт реалізації певної адміністративно-правової норми в сфері праці та охорони праці – це упорядкування конкретного суспільного

відношення, котре потребує індивідуальної регламентації в сфері праці та охорони праці. Він виражається в конкретизації приписів адміністративно-правової норми, що реалізується щодо певних учасників цього правовідношення шляхом прийняття індивідуального правового акту.

Враховуючи той факт, що чинне законодавство визначило цілу групу заходів, які захищають інтереси і права громадян у сфері праці та охорони праці, серед них, у першу чергу, слід виділити найбільш поширені і загальні, а саме:

- правове визнання інтересів та прав працівників;
- відновлення стану, що існував до порушення правил, норм, стандартів і припинення дій, які порушують права працівників у сфері праці та охорони праці;
- примушення власників підприємств, установ, організацій до виконання обов'язків з питань праці та охорони праці;
- припинення або зміна правовідносин, які виникли внаслідок порушень у сфері праці та охорони праці;
- стягнення пені, штрафу, збитків, нанесених у результаті порушення норм права, які охороняють суспільні відносини в сфері праці та охорони праці.

В більшості випадків вимоги законодавчих та інших нормативних (у тому числі відомчих) актів у сфері праці та охорони праці виконуються шляхом виконання та дотримання. Водночас, значна кількість актів реалізації адміністративно-правових норм здійснюється примусово.

З наведеного переліку джерел та змісту інформації, яка отримується в процесі перевірок стану праці та охорони праці, пересвідчуємось, що серед можливих актів реалізації цієї інформації у випадках порушень законів та інших правил, норм і стандартів, з боку органів Держпраці переважно застосовуються заходи адміністративного припинення, а також відновлюючі заходи, яким передують попереджувальні заходи правової, організаційної, технічної, санітарно-гігієнічної спрямованості. У випадку ж грубих порушень має місце застосування заходів адміністративної відповідальності, а у виняткових випадках – і притягнення винних до кримінальної відповідальності.

– на відміну від більшості міністерств та відомств, Держпраці переважно здійснює функцію міжгалузевого контролю та нагляду: він покликаний координувати і забезпечувати єдність діяльності міністерств, відомств, організацій і закладів, які йому організаційно не підлегли, з важливих питань у сфері праці та охорони праці, не втручаючись при цьому в оперативну діяльність відповідних органів управління.

Таким чином, міжгалузеве управління в сфері праці та охорони праці можна охарактеризувати як координуючу діяльність, що здійснюється спеціально уповноваженими органами виконавчої влади, а саме органами Держпраці по відношенню до самостійних, невіддільних їм органів, а також як методичне управління окремими сторонами діяльності цих органів з метою забезпечення єдності при вирішенні питань праці та охорони праці в загальнодержавному, галузевому чи територіальному масштабі.

– загальною рисою видового об'єкта адміністративного правопорушення у сфері праці та охорони праці є його належність до правовідносин, які складаються при здійсненні правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, направлених на збереження здоров'я і працездатності людини в процесі праці.

– вважаємо, що найбільш суспільно-небезпечними є адміністративні правопорушення в сфері праці та охорони праці, пов'язані з об'єктами підвищеної небезпеки, ознаками яких є:

– підвищена небезпека для оточення (діяльність, що створює високий ступень вірогідності заподіяння непередбаченої (випадкової) шкоди);

– діяльність, пов'язана з підвищеною небезпекою (діяльність по використанню, транспортуванню, зберіганню предметів, речовин, що не піддається безперервному і всеосяжному контролю людини);

– джерело підвищеної небезпеки (будь-яка діяльність, у тому числі діяльність по використанню, зберіганню предметів матеріального світу (наприклад, техніки), яка створює високий ступень вірогідності заподіяння непередбаченої (випадкової) шкоди через неможливість безперервного і всеосяжного контролю за нею людини).

– об'єктивна сторона правопорушень у сфері праці та охорони праці може існувати як у вигляді дії, так і у вигляді бездіяльності.

– суб'єктами правопорушень у сфері праці та охорони праці виступають переважно спеціальні суб'єкти, а саме: працівники та посадові особи (ст. 41, 93, 188-4 КпАП), а також громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності та власники підприємств чи уповноважені ними особи (ст. 41, 93 КпАП). Тобто, визначальною в даному випадку виступає ознака посадового (службового) становища суб'єкта правопорушення.

– суб'єктивна сторона правопорушень у сфері праці та охорони праці характеризується, переважно, як самовпевненість або недбалість.

– в системі заходів адміністративного примусу в сфері охорони праці можна виділити чотири самостійні групи: 1) попереджувальні

заходи; 2) заходи припинення; 3) відновлюючі заходи²⁸; 4) заходи стягнення.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження зроблені наступні висновки, пропозиції та рекомендації щодо доповнень до законодавчих і підзаконних нормативних актів у сфері праці та охорони праці:

– на підставі того, що правопорушення в сфері праці та охорони праці, здійснені навмисно та неодноразово, в деяких випадках завдають значних матеріальних збитків, пропонується ввести нову статтю до КпАП України, що передбачає відповідальність за злісне або умисне невиконання законних вимог чи розпоряджень посадових осіб органів Держпраці або перешкоджання їх діяльності;

– з метою диференціації незначних і грубих правопорушень на об'єктах, підконтрольних Держпраці, пропонується утворити ст. 93 КпАП з двох частин, посиливши адміністративну відповідальність за правопорушення, що стали причиною створення аварійного становища на об'єктах, підконтрольних органам Держпраці;

– співставляючи кількість порушень, пов'язаних з питаннями праці та охороною праці, з кількістю правопорушень в інших сферах народного господарства, а також беручи до уваги значну кількість категорій осіб, які несуть службу за дисциплінарними статутами, пропонується доповнення до ст. 15 КпАП України про відповідальність за правопорушення в сфері праці та охорони праці військово-службовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів на загальних підставах;

– оскільки показання технічних приладів можуть служити доказами не тільки в діяльності ДАІ, а й в інших контрольно-наглядових відомствах та службах, то виключення зі ст. 251 КпАП України слів «що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху», повинно позитивно відібитись на практиці доказування складу правопорушень як у сфері праці та охорони праці, так і правопорушень, передбачених іншими бланкетними статтями КпАП України, щодо порушень різного роду правил, стандартів та ін.;

– питання про визначення кола посадових осіб державних органів, уповноважених складати протоколи про порушення в сфері праці та охорони праці, вимагає нормативного врегулювання, а саме: зазначення в ст. 255 КпАП України або у відповідних нормативних актах кола

²⁸ Баклан О. В. *Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці* : навч. посібник. Київ, Поліпром. 2003. 168 с.

осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення в сфері праці та охорони праці, підвідомчих органам Держпраці, додасть певну ясність при порушенні справ про адміністративні правопорушення в цій сфері;

– співставляючи розміри та терміни відстрочки штрафів при порушеннях адміністративного, кримінального та цивільного законодавства, пропонується ввести в законодавчому порядку термін відстрочки (або розстрочки) виконання постанови про накладення адміністративних стягнень у вигляді штрафів до одного року, якщо особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, не може сплатити його в 15-денний строк, тобто внесення відповідних доповнень і змін у статті 301, 307 КпАП України;

– щодо організації посилення нагляду на таких видах обладнання, як вантажнопідіймальні крани, парові і водонагрівальні котли, а також в якості заходу забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення в сфері праці та охорони праці пропонується ввести – вилучення посвідчення на право експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки (вантажнопідіймальних кранів, ліфтів, та ін.).

АНОТАЦІЯ

У будь який час актуальності набувають питання державного, насамперед, правового регулювання у сфері праці та охорони праці. Шкода але, нині ступінь та якість упровадження цих державних програм щодо оптимізації суспільних відносин у сфері праці та охорони праці не дає бажаних результатів, дослідження ефективного упорядкування таких правових відносин також не посили бажаного місця у працях вчених-дослідників цієї проблематиці. І це не дивлячись на те, що на початку ХХІ століття, за певними оцінками, в розрахунок на душу населення природно-ресурсний потенціал України в 1,5–2 рази перевищував ресурсний потенціал США, в 4 рази – ФРН, у 12–15 разів – Японії.

Тому метою і змістом даного дослідження є: як здійснення аналізу та узагальнення змісту і результатів контрольно-наглядової діяльності в сфері праці та охорони праці щодо експлуатації деяких видів обладнання; спроба здійснити розробку пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення чинного законодавства з питань здійснення контролю та нагляду в сфері праці та охорони праці; спроба вироблення рекомендацій щодо посилення профілактично-технічних та правових заходів щодо експлуатації різних видів об'єктів підвищеної небезпеки; а також спроба удосконалення системи заходів адміністративного примусу в цій сфері, підвищення ефективності форм та методів здійснення контрольно-наглядової діяльності повноважних органів та

їх посадових осіб. Також автори сподіваються, що висловлені у висновках пропозиції дадуть можливість певною мірою удосконалити організацію контрольно-наглядової діяльності в сфері праці та охорони праці, що є необхідною умовою підвищення її ефективності як одного з найважливіших заходів державного впливу на поліпшення умов праці у різних галузях народного господарства України.

Література

1. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. Київ : Центр політико-правових реформ та Центр розвитку українського законодавства, 1998. 61 с.

2. Doing Business-2023. URL: <https://archive.doingbusiness.org/en/rankings>.

3. Doing Business-2020. Завдяки чому Україна піднялася в рейтингу на 64 сходинку. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2019/10/24/652929/>.

4. Арсеєнко А. Г., Єщенко П. С. Нова парадигма розвитку економіки – настійливе веління нашого часу. *Економіка і прогнозування*. 2011. № 2. С. 28–47.

5. Збірник Міжнародне законодавство про охорону праці (Конвенції та рекомендації МОП). Т. 1. Київ : Основа, 1997. С. 16, 18.

6. Інвалідність за перші 10 місяців війни 2022 року одержали понад 45 тис. українців. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/920086.html>

7. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці : навч. посібник. Київ, Поліпром. 2003. 168 с.

8. Нижник Н. Р. Правове регулювання державно-управлінських відносин : дис. ... док. юр. наук : 12.00.07. Київ, 1992. С. 23, 119, 198.

9. Нижник Н. Р. Зміст державно-управлінських відносин і фактори його обумовленості. *Державне управління: теорія і практика* / під. заг. ред. Аверьянова В. Б. Київ : Юрінком Інтер, 1998. С. 120.

10. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій. Київ, Вентурі, 1996. С. 18.

11. Саніахметова Н. О. Регулювання підприємницької діяльності в Україні (організаційно-правові аспекти) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 1998. 403 с.

12. Сьомкіна Т. Роль підприємця в інвестиційному процесі (історичний аспект). *Структурні зміни та інвестиційні проблеми української економіки* : матер. 3-го конгр. Міжнар. укр. екон. асоціації. Київ : Інститут економіки, 1997. С. 154–157.

13. Авер'янов В. Б., Селеванов В. М. Соціалістичні управлінські відносини. *Право*. 1978. № 6. С. 42–48.

14. Цветков В. В., Селіванов В. М., Скрипнюк О. В. Державне управління і політика : монографія. Київ : Вид-во «Абрис», 2006. 312 с.

15. Гончарук С. Т. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Генеза, 2000. С. 30.

16. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Ірпінь : 1998. С. 17.

17. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. С. 80.

18. Харитонова О. І. Сутність державного управління економікою. Адміністративне право України / Ківалов С. В., Авер'янов В. Б., Додін Є. В. та ін. ; за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2003. С. 324–329.

19. Про охорону праці. Ст.ст. 4; 13; 38 : Закон України № 2694-ХІІ від 8 грудня 1992 р. / <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text> (дата звернення 09.11.2023).

20. Марчук В. М. Адміністративно-правовий аспект наукової організації державного управління : автореф. дис. ... д-ра юр. наук : 12.00.07. Київ. держ. ун-т. Київ : 1977. С. 3.

Information about the authors:

Baklan Oleg Volodymyrovych,

Doctor of Law, Professor,

Professor at the Department of Branch Law and General Law Disciplines
of the Institute of Law and Public Relations,

Open International University of Human Development “Ukraine”

23, Lvivska str., Kyiv, 03115, Ukraine

Fedorenko Tetiana Viktorivna,

PhD in Law, Associate Professor,

Director of the Institute of Law and Public Relations,

Open International University of Human Development “Ukraine”

23, Lvivska str., Kyiv, 03115, Ukraine