



Н. О. Серьогіна (Зезека)
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри соціології
та соціально-гуманітарних дисциплін
Інституту підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України
(м. Київ)

УДК 342.951:351.82

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ УКРАЇНИ

У статті досліджено адміністративно-правовий статус державної служби зайнятості України. Визначено поняття, специфічні ознаки державної служби зайнятості України як суб'єкта адміністративно-правового регулювання. Проведено аналіз особливостей правовідносин у сфері регулювання зайнятості.

В статье исследован административно-правовой статус государственной службы занятости Украины. Определено понятие, специфические признаки государственной службы занятости Украины как субъекта административно-правового регулирования. Проведено анализ особенностей правоотношений в сфере регулирования занятости.

In the article explored Administrative Law status of the State employment service of Ukraine. A concept, specific signs, is certain of the State employment service of Ukraine as a subject Administrative Law adjusting. The analysis of features of legal relationships is conducted in the field of adjusting of employment.

Конституція України чітко виділяє не конкретні гілки влади, а конкретні її суб'єкти — державні органи та їх системи, що не охоплює вичерпно всіх існуючих видів державних органів. Доктрина “поділу влади” в основному побудована на узагальненнях, найбільш типових функціях державної влади, тоді як реальна система органів держави обумовлюється не тільки цим фактором, а й змістом конкретних функцій і компетенції відповідно до потреб організації державного та суспільного життя країни.

Актуальність теми обумовлена необхідністю здійснення раціональної вітчизняної політики зайнятості, що потребує подальших досліджень і реальних ефективних дій у цій сфері, удосконалення адміністративно-правового статусу державної служби зайнятості України.

Метою даної статті є визначення місця державної служби зайнятості України (ДСЗУ) в структурі органів державної влади та її адміністративно-правового статусу.

Як наголошує В. Б. Авер'янов, розподіляється не сама влада, а механізм її здійснення. Тому закономірно, що пріоритетним у змісті Конституції є чітке виділення не конкретних гілок влади, а конкретних її суб'єктів (інституцій) — державних органів та їх систем. Особливо, якщо враховувати, що “класична” тріада гілок влади — законодавчої, виконавчої і судової — не охоплює вичерпно всіх існуючих видів державних органів [1, с. 5–6]. Також він зазначає, що сфера виконавчої влади визначається тим, що:

1) поряд із тими напрямками реалізації виконавчої влади, які збігаються з власне державно-управлінською діяльністю (тобто державним управлінням), значне місце посідають ті напрями, в яких відсутні характерні ознаки поняття “державне управління”. Крім зазначених вище прикладів “неуправлінської частини” діяльності органів виконавчої влади, при оцінці будь-якого іншого напрямку реалізації виконавчої влади також слід обов'язково виходити з його конкретного змісту, а точніше, зі змісту

© Серьогіна (Зезека) Н.О., 2010.



закріплених за даними органами функцій і повноважень — на предмет з'ясування їх управлінської чи неуправлінської спрямованості;

2) у випадках, коли здійснення виконавчої влади відбувається у формі власне управлінської діяльності, слід врахувати, що у демократичній державі ця діяльність може здійснюватись не тільки виключно державними органами, а й окремими недержавними суб'єктами — адже повноваження виконавчої влади можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування та іншим недержавним інституціям [2, с. 80–81].

У системі центральних органів виконавчої влади головним органом із забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості та трудової міграції, соціального захисту населення, загальнообов'язкового державного соціального страхування, соціально-трудоких відносин та здійснення нагляду за додержанням законодавства про працю, розвитку соціального діалогу є Міністерство праці та соціальної політики України. Зазначене Міністерство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [3].

У структурі Міністерства праці та соціальної політики України функціонує державна служба зайнятості України. Відповідно до п. 3 Положення про Міністерство праці та соціальної політики України одним із основних завдань міністерства є керівництво діяльністю державної служби зайнятості. Серед основних завдань ДСЗУ визначена реалізація у межах своєї компетенції державної політики щодо забезпечення зайнятості населення та соціального захисту від безробіття.

С. Г. Стеценко зазначає, що згідно з Концепцією адміністративної реформи, а також керуючись Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 “Про систему центральних органів виконавчої влади”, Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції). Ці органи утворюються і діють у складі відповідного центрального органу виконавчої влади. Самостійно вони не є центральними органами виконавчої влади, але згадування про них саме в цьому розрізі є достатньою мірою обґрунтованим.

Урядові органи державного управління здійснюють:

- управління окремими підгалуззями або сферами діяльності;
- контрольно-наглядові функції;
- регулятивні та дозвільно-реєстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб [4, с. 118].

Проведений аналіз положень Закону України “Про зайнятість населення” та Положення про державну службу зайнятості, дозволяє зробити висновок, що ДСЗУ відповідає наведеним С. Г. Стеценком ознакам урядового органу державного управління. Це виявляється в тому, що ДСЗУ здійснює:

— реалізацію державної політики зайнятості населення, професійної орієнтації, підготовки і перепідготовки, працевлаштування та соціальної підтримки тимчасово не працюючих громадян (ч. 1 ст. 18);

— контроль за виконанням законодавства про зайнятість підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форм власності і господарювання, фермерами та іншими роботодавцями (ч. 4 ст. 18);

— регулятивні та дозвільно-реєстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб виражені у тому, що роботодавці мають право на використання праці іноземців та осіб без громадянства на умовах трудового договору лише за наявності виданого роботодавцю державною службою зайнятості дозволу на використання праці іноземців та осіб без громадянства, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ч. 2 ст. 8) [5].

Варто наголосити, що коло органів виконавчої влади, які мають повноваження у сфері регулювання зайнятості, не обмежується міністерством праці та соціальної політики України. Окремі управлінські повноваження мають центральні органи виконавчої влади, інспекції, державні комітети, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, громадськість. Так, згідно зі ст. 14 Закону України “Про зайнятість населення” з метою сприяння зайнятості населення, задоволення потреб громадян у праці Кабінетом Міністрів України і місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування розробляються річні та довгострокові державна і територіальні програми зайнятості населення. Ст. 18 вказаного Закону визначено, що суб'єктами забезпечення державної політики зайнятості населення, професійної орієнтації, підготовки і перепідготовки, працевлаштування та соціальної підтримки тимчасово не працюючих громадян у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, є державна служба зайнятості, діяльність якої здійснюється під керівництвом Міністерства праці та



соціальної політики України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Разом із тим, обсяг повноважень, якими наділена ДСЗУ на підставі чинного законодавства, дає підставу виокремити її серед інших державних органів управління в сфері регулювання зайнятості.

Наприклад, для реалізації своїх функцій державна служба зайнятості наділена повноваженнями державно-владного характеру, тобто одержує від держави право здійснювати розпорядчу функцію. При цьому вона діє від імені держави і з метою реалізації державної політики у сфері зайнятості та соціального захисту від безробіття, застосовує заходи як переконання, так і державного примусу.

Виходячи з викладеного, вважаємо, що необхідність подальшого дослідження адміністративно-правового статусу ДСЗУ ґрунтується на підставі того, що ДСЗУ є структурним підрозділом Мінпраці України та провідним органом із питань формування і реалізації державної соціальної політики, а також враховуючи інші повноваження.

Для вирішення проблеми адміністративно-правового статусу ДСЗУ в процесі реалізації державної політики щодо забезпечення зайнятості населення та соціального захисту від безробіття необхідно з'ясувати сутність правового статусу. Питання правового статусу особистості детально було розглянуто теоретиками права, у зв'язку з цим вважаємо, що доцільним є обґрунтування особливостей правового статусу ДСЗУ як органу виконавчої влади — юридичної особи, оскільки вченими найбільш розглядався правовий статус фізичної особи.

На думку В. С. Венедиктова, поняття правового статусу особи досліджується в межах філософії, соціології, теорії держави і права. У філософському розумінні статус — це соціальний, співвідносний стан (позиція) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається за рядом ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних етнічних та ін.) [6, с. 72].

О. Ф. Скакун визначає правовий статус особи у системі закріплених в нормативно-правових актах і гарантованих державою прав і свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права координує свою поведінку в суспільстві [7, с. 377–386]. На її думку, структура правового статусу особи може бути подана у вигляді наступних елементів: права, обов'язки, відповідальність.

При висвітленні адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади С. В. Ківалов проводить їх класифікацію, зазначає функції, завдання, компетенцію [8, с. 82–94], однак не наводить підходів до визначення сутності категорії правового статусу цих органів.

І. Н. Пахомов характеризує адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування, відмічає наявність власних і делегованих повноважень, а також проявлення адміністративної правосуб'єктності у тому, що відповідна рада приймає нормативні та інші акти управління у формі рішень [9, с. 95–105].

Наявність адміністративної правоздатності державних органів, державних і недержавних організацій зазначає Ф. Фіночко. Їх адміністративна правоздатність виникає, як правило, з моменту видання акту про їх заснування, а припиняється із ліквідацією або реорганізацією [10, с. 44].

Таким чином, потребує подальшого розв'язання проблема визначення змісту правового статусу державного органу. Вважаємо за доцільне зазначити, що уточнення змісту правового статусу можливе за умови проведення аналізу особливостей правовідносин у конкретній сфері, адже ці особливості визначають зміст суб'єктивних прав і юридичних обов'язків як основи правового статусу.

К. С. Бельський наголошує що, правовідносини належать до фундаментальних категорій науки адміністративного права. Місце і значення адміністративно-правових відносин в теорії адміністративного права зумовлено також тим, що будь-яке питання з цього приводу своїми коріннями сягає сутності предмета адміністративного права [11, с. 16–19].

Як зазначає В. К. Колпаков, специфічною рисою державного управління є його масштабність та універсальність. Норми адміністративного права у необхідних випадках надають державно-управлінським відносинам форму адміністративно-правових. Водночас державно-управлінські відносини є лише частиною суспільних відносин, що врегульовані нормами адміністративного права [12, с. 16–19].

На відміну від адміністративних правовідносин у цілому обов'язковим суб'єктом державно-управлінських відносин має бути суб'єкт державного управління. Суб'єктами державного управління є, насамперед, органи виконавчої влади. Водночас певна частина суб'єктів державного управління такого статусу не має: наприклад, державна служба



зайнятості. Проте як перші, так і другі функціонують для оперативного й безпосереднього управління господарським, соціально-культурним розвитком суспільства. Саме на них покладено обов'язок виконувати рішення, які приймаються законодавчим та іншими органами держави [2, с. 180].

З наведеного можна зробити висновок, що державна служба зайнятості належить до органів держави, а тому є суб'єктом адміністративно-правових відносин.

На думку С. Г. Стеценка, для того, щоб бути суб'єктом адміністративного права, особа, повинна мати адміністративну правосуб'єктність, яка складається з адміністративної правосуб'єктності та адміністративної дієздатності [4, с. 89].

А. І. Берлач зазначає, що в органах державної влади адміністративна правосуб'єктність проявляється в компетенції, яка закріплена нормативними документами, тобто у сукупності їх юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), що надаються їм для виконання завдань і функцій [13, с. 594].

Цікавою є позиція вітчизняних науковців, які зазначають, що кожен орган виконавчої влади наділений певним колом повноважень — прав і обов'язків, тобто компетенцією. Вона закріплюється в нормативно-правових актах певного виду, які характеризуються як компетенційні або "статусні".

Компетенція є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами, місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [14, с. 13–17].

Оскільки наявність адміністративної правосуб'єктності деяким чином передбачає наявність у конкретної особи певних суб'єктивних прав і обов'язків, то важливого значення для характеристики суб'єктів адміністративного права набуває поняття адміністративно-правового статусу.

Важливою позицією, яка заслуговує уваги, є позиція С. Г. Стеценка щодо співвідношення таких понять, як "адміністративна правосуб'єктність" і "адміністративно-правовий статус". Як він зазначає, сьогоденний стан розвитку правової науки дозволяє зазначити таке: якщо адміністративна правосуб'єктність — це здатність суб'єкта мати і реалізовувати права та виконувати обов'язки (можна сказати, що це — "право на право"), то адміністративно-правовий статус — це вже реально існуючі права та обов'язки. Виходячи з такого бачення, адміністративно-правовий статус — це сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права. В основі адміністративно-правового статусу лежить адміністративна правосуб'єктність. Слід наголосити, що кожний суб'єкт адміністративного права має свій варіант притаманного йому адміністративно-правового статусу [4, с. 89–91].

Для суб'єктів права характерні дві основні ознаки.

По-перше, це — особа, учасник суспільних відносин (індивід, організація), яка за своїми особливостями фактично може бути носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. Для цього така особа повинна мати певні якості:

а) зовнішня відособленість (ДСЗУ функціонує як структурний підрозділ Мінпраці України, виконуючи специфічні завдання із компетенцією, врегульованою певними нормативно-правовими актами: Законами України "Про зайнятість населення", "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття", Положенням про Державну службу зайнятості, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 1991 р. № 47 та іншими);

б) персоніфікація — виступає у зовнішніх відносинах як єдина особа — персону (персоніфікація ДСЗУ проявляється у тому, що співробітники ДСЗУ виступають як суб'єкти правовідносин не від свого імені, а від імені держави);

в) здатність виробляти та здійснювати персоніфіковану волю (так, відповідно до чинного законодавства ДСЗУ реалізує у межах своєї компетенції державну політику щодо забезпечення зайнятості населення та соціального захисту від безробіття).

Другою ознакою є те, що особа, яка реально спроможна брати участь у правовідносинах, набула властивості суб'єкта права внаслідок юридичних норм. Інакше — юридичні норми утворюють обов'язкову основу дії особи як суб'єкта права. Наявність такої ознаки цілком притаманна ДСЗУ, основу діяльності якої складає принцип законності.

Суб'єкта правовідносин визначають як суб'єкта суспільного життя, який здатний виступати учасником правовідносин як носій юридичних прав і обов'язків. ДСЗУ має повноваження, визначені нормами чинного законодавства. Внаслідок дії норм вона виступає носієм юридичних прав та обов'язків.

Таким чином, стосовно ДСЗУ як окремого державного органу поняття суб'єкта права і суб'єкта правовідносин збігаються.



Державний орган може виступати у двох основних якостях:

- а) як суб'єкт владних функцій керівництва;
- б) як суб'єкт оперативно-господарської та соціально-культурної діяльності.

ДСЗУ як суб'єкт владних функцій керівництва видає нормативно-правові акти, здійснює регулювання публічно-правових відносин, надає адміністративні послуги, здійснює контроль. Як суб'єкт оперативно-господарської та соціально-культурної діяльності, ДСЗУ, зокрема, контролює дотримання законодавства про зайнятість населення; реєстрацію суб'єктів господарювання як роботодавців та надає їм дозвіл на працевлаштування іноземців та осіб без громадянства, застосовує стягнення до учасників господарського процесу, які допускають правопорушення в сфері зайнятості.

Правосуб'єктність органів, які виконують владні функції державного керівництва, визначається як компетенція. В. Манохін, І. Бачило, С. Комаров та інші до змісту компетенції включали такі правові явища як: завдання, функції, форми і методи діяльності тощо. А. Коренев, Ю. Старилов розширили змістовні характеристики компетенції, доповнили їх завданнями, функціями, обов'язками, правами, відповідальністю, формами й методами діяльності, структурою органів.

Б. Лазарев, який здійснив фундаментальний аналіз сутності, змісту та значення компетенції державних органів, зазначав, що точка зору про відповідальність як самостійний елемент компетенції є помилковою, а також про те, що форми діяльності не можуть бути включені до складу елементів компетенції. До складу компетенції входять права і обов'язки органу (права — щодо громадян і організацій, обов'язки — перед державою та суспільством) [15, с. 132]. Таку точку зору підтримують такі науковці, як: В. Юсупов, О. Альохін, Л. Коваль.

Таким чином, компетенцією визнається сукупність юридично встановлених повноважень (прав і обов'язків) конкретного органу публічної влади, що визначають його місце в системі органів влади. Головну роль в компетенції відіграють владні права — права на активні дії, які є юридично значимими. Тобто державний орган спроможний своїми односторонніми діями (актами) породжувати, змінювати або припиняти конкретні правовідносини.

Правосуб'єктність установ, які здійснюють оперативно-господарську та соціально-культурну діяльність визначають спеціальною категорією “юридична особа”. Стосовно державного органу, а саме ДСЗУ, така діяльність здійснюється у межах компетенції, а статус юридичної особи підтверджено, зокрема, правом здійснювати окремі господарські операції (наприклад, п. 9 Положення про Державну службу зайнятості закріплено право ДСЗУ надавати у встановленому порядку підприємствам, установам і організаціям за договорами платні послуги, не пов'язані з забезпеченням зайнятості населення [16].

Враховуючи, що поняття правового статусу містить у собі правосуб'єктність у єдності з іншими правами та обов'язками, можна зробити висновок про складові адміністративно-правового статусу ДСЗУ як державного органу: компетенція та правозастосування.

Підсумовуючи викладене у статті, можна зробити такий висновок. Адміністративно-правовий статус ДСЗУ являє собою складну юридичну конструкцію, що включає в себе різні за обсягом складові елементи. Головною поміж них є компетенція ДСЗУ, що доповнюється відповідальністю, завданнями, функціями, організацією (структурою) та порядком діяльності (форми та методи діяльності, порядок створення ДСЗУ та припинення їх діяльності). За наявності принципу розподілу функцій між різними рівнями ДСЗУ, компетенція ДСЗУ має спеціальним характер, в межах якого можна виділити повноваження, встановлені нормами чинного законодавства. До повноважень ДСЗУ належать права різних посадових осіб цих органів. Функції і завдання є різнопорядковим категоріями, оскільки через функції визначаються основні напрямки діяльності ДСЗУ, що виявляються у вчиненні ними дій, прийнятті рішень або створенні документованої інформації, задля досягнення нормативно визначених завдань.

Список використаних джерел

1. Авер'янов, В. Б. Органи виконавчої влади в Україні [Текст] / В. Б. Авер'янов. — К. : НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького : Ін Юре, 1997. — 48 с. — (Бібліотека “Нова Конституція України”).
2. Адміністративне право України: Академічний курс [Текст] : [підруч.] для студ. юрид. спец. ВНЗ / [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П., Голосніченко І. П., Ківалов С. В.] ; під ред. В. Б. Авер'янова / НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : Юридична думка, 2007. — Т. 1 : Загальна частина. — 591 с.
3. Про затвердження Положення про Міністерство праці та соціальної політики України [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 р. № 1543 // ОВУ. — 2006. — № 45. — Стр. 43. — Ст. 3001.



4. *Стеценко, С. Г.* Адміністративне право України [Текст] : [навч. посіб.] / Семен Григорович Стеценко. — К. : Атіка, 2007. — 624 с.
5. Про зайнятість населення : Закон України від 01.03.1991 р. № 803-XII // ВВР. — 1991. — № 14. — Ст. 171.
6. *Венедиктов, В. С.* Організаційно-правові засади сучасної державної служби України [Текст] : [науково-практ. посіб.] / В. С. Венедиктов, М. І. Іншин, О. М. Ключев — Х. : Вид-во Національного університету внутрішніх справ, 2004. — 171 с.
7. *Скакун, О. Ф.* Теорія держави і права [Текст] : [підручн.] для студ. вищ. навч. закладів / Ольга Федорівна Скакун. — 2-ге вид. — Х. : Консум, 2005. — 656 с.
8. Адміністративне право України [Текст] : [підручн.] / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса : Юридична література, 2003. — 896 с.
9. *Петюх, В. М.* Інноваційна модель розвитку служби зайнятості: характеристика та особливості [Текст] / В. М. Петюх // Державне управління та державна служба зайнятості (питання теорії та виклики практики) : Збірник матеріалів першої всеукраїнської науково-практичної конференції / Петюх В. М., Щегініна Л. В. ; за заг. ред. В. О. Храмова ; упоряд. А. В. Казановський, Е. М. Кучменко, В. О. Храмов. — К. : ППК ДСЗУ, 2008. — С. 111–122.
10. *Финочко, Ф. Д.* Процессуальные гарантии в производстве дел об административных правонарушениях [Текст] : Автореф. дисс. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук / Ф. Д. Финочко. — Х., 1968.
11. *Бельский, К. С.* К вопросу о предмете административного права / К. С. Бельский // Государство и право. — 1997. — № 11.
12. *Колпаков, В. К.* Адміністративне право України [Текст] : [підручн.] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
13. Правознавство [Текст] : [підручн.] / [Берлач А. І., Карпенко Д. О., Ковальський В. С., Колодій А. М., Олійник А. Ю.] ; під ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 752 с.
14. Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П., Кізіма Н. В., Коваленко В. Л.] ; під ред. В. Б. Авер'янова / НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького — К. : Ін Юре, 2002. — 668 с. — (Серія наукових видань "Адміністративно-правова реформа в Україні").
15. *Лазарев, В. В.* Применение советского права [Текст] / В. В. Лазарев. — Казань, 1972. — 200 с.
16. Про затвердження положень щодо застосування Закону УРСР "Про зайнятість населення" : постанова Кабінету Міністрів УРСР від 24.06.1991 р. № 47: за станом на 11.05.2006 // [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=578-98-%EF>.

*Рекомендовано до друку кафедрою соціології та соціально-гуманітарних дисциплін
Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України
(протокол № 2 від 11 лютого 2010 року)*

Надійшла до редакції 25.03.2010