

Адміністративне право

УДК 351.81.085(477)

Остапенко Леонід Олексійович

доктор юридичних наук, доцент,

професор кафедри цивільного права та процесу

Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти

Національного університету «Львівська політехніка»

Остапенко Леонид Алексеевич

доктор юридических наук, доцент,

профессор кафедры гражданского права и процесса

Учебно-научный институт права, психологии и инновационного образования

Национального университета «Львовская политехника»

Ostapenko Leonid

Doctor of Law, Associate Professor,

Professor of the Department of Civil Law and Procedure

Educational and Scientific Institute of Law, Psychology and Innovative Education

Lviv Polytechnic National University

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ПОЛІТИКИ

ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ПРАЦІ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ПОЛИТИКИ

ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ТРУДА

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRECONDITIONS OF THE STATE

POLICY IN THE SPHERE OF LABOR

Анотація. Сучасні підходи у поясненні політики Української держави у сфері праці, як правило ґрунтуються на конституційних засадах і нормативно-правих актах, що регулюють широке коло соціально-трудоких відносин. Наявний арсенал пояснень політики держави

має різні за змістом тлумачення за допомогою яких позначаються засоби і цілі, спрямовані на реалізацію завдань держави, що мають комплексний характер і потребують правового регулювання.

Серед політичних, економічних, соціальних передумов формування і реалізації державної політики важливе місце має обґрунтування владного характеру діяльності держави, спрямованого на регулювання суспільних відносин, серед яких слід виділити відносини у сфері праці.

Суть державної влади щодо реалізації завдань у сфері праці розкриває не лише соціально-політичну значимість, але й свідчить про наявність адміністративно-правового наповнення окремих положень правового регулювання соціально-трудових відносин, що тісно пов'язані із зайнятістю і працевлаштуванням населення, його участю у створенні національної матеріальної бази, яка є основою соціального добробуту населення.

Політичні рішення держави у сфері праці виконують органи державної влади, які використовують форми і методи адміністративно-правового регулювання, його механізм, що у більшості випадків не суперечить правовим положенням закріпленим у Конституції України. Одночасно, поширення державної політики у вітчизняній адміністративно-юрисдикційній практиці є однією з умов, що потребує вивчення природи, особливостей, призначення і застосування адміністративно-правового регулювання відносин у сфері праці.

Ключові слова: *адміністративно-правове регулювання, верховенство закону, державна влада, політика держави, сфера праці, трудо-правові відносини.*

Анотація. *Современные подходы в объяснении политики Украинского государства в сфере труда, как правило основываются на конституционных началах и нормативно-правых актах, регулирующих*

широкий круг социально-трудовых отношений. Имеющийся арсенал объяснений политики государства имеет различные по содержанию толкования, с помощью которых обозначаются средства и цели, направленные на реализацию задач государства, имеющих комплексный характер и требующих правового регулирования.

Среди политических, экономических, социальных предпосылок формирования и реализации государственной политики важное место имеет обоснование властного характера деятельности государства, направленного на регулирование общественных отношений, среди которых следует выделить отношения в сфере труда.

Суть государственной власти по реализации задач в сфере труда раскрывает не только социально-политическую значимость, но и свидетельствует о наличии административно-правового наполнения отдельных положений правового регулирования социально-трудовых отношений, тесно связанных с занятостью и трудоустройством населения, его участием в создании национальной материальной базы, которая является основой социального благосостояния населения.

Политические решения государства в сфере труда выполняют органы государственной власти, которые используют формы и методы административно-правового регулирования, его механизм, что в большинстве случаев не противоречит правовым положениям, закрепленным в Конституции Украины. Одновременно, распространение государственной политики в отечественной административно-юрисдикционной практике является одним из условий, требующих изучения природы, особенностей, назначения и применения административно-правового регулирования отношений в сфере труда.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, верховенство закона, государственная власть, политика государства, сфера труда, трудо-правовые отношения.

Summary. Modern approaches in the explanation of Ukrainian state policy in the field of labor, as a rule, are based on the constitutional principles and normative-legal acts, regulating a wide range of social and labor relations. The available arsenal of explanations of state policy has different in content interpretations, with the help of which means and goals, aimed at the implementation of state tasks, which are complex in nature and require legal regulation, are denoted.

Among the political, economic and social prerequisites for the formation and implementation of state policy, an important place belongs to the justification of the authoritative nature of state activity aimed at the regulation of social relations, among which should be highlighted relations in the field of labor.

The essence of state power to implement tasks in the field of labor reveals not only the socio-political significance, but also indicates the presence of administrative and legal filling of certain provisions of legal regulation of social and labor relations, closely related to employment and employment

employment of the population, its participation in the creation of the national material base, which is the basis of the social welfare of the population.

Political decisions of the state in the field of labor are carried out by public authorities, which use forms and methods of administrative and legal regulation, its mechanism, which in most cases does not contradict the legal provisions enshrined in the Constitution of Ukraine. At the same time, the spread of state policy in the domestic administrative and jurisdictional practice is one of the conditions requiring the study of the nature, features, purpose and

application of administrative and legal regulation of relations in the field of labor.

Key words: *administrative-legal regulation, rule of law, state power, state policy, labor sphere, labor relations.*

Стан дослідження. Проблеми державної політики у сфері праці та їх вирішення цікавили і продовжують бути об'єктом дослідження фахівців з різних галузей національного права. Серед них: Авер'янов В.Б., Алехін А.П., Битяк Ю.П., Бортник Н.П., Венедіктов В.С., Жаровська І.М., Колпаков В.К., Коломоєць Т.О., Голосніченко Д.І., Шульга Є.В. та ін.

Мета дослідження. Шляхом аналізу науково-теоретичних напрацювань фахівців з різних галузей національного права з'ясувати і охарактеризувати передумови адміністративно-правового змісту політики Української держави у сфері праці.

Основний зміст. Політика Української держави у сфері праці та її правове регулювання є одним із феноменів, що охоплює своїм впливом усі рівні і виміри сучасного суспільства і торкається кожного суб'єкта трудових відносин. Основу політики держави становлять система цілей та засобів їх досягнення у сфері зовнішнього і внутрішнього життя країни [1, с. 672].

Актуальність цих положень позначається тим, що політика Української держави стосується всіх аспектів політичного, економічного, соціального і правового життя суспільства, а також кожного громадянина зокрема. Можна сказати, що політику держави неможливо виразити єдиним визначенням чи «універсальною» формулою за допомогою якої можна розкрити її сутнісну характеристику і функції, що мають безпосередній вплив на соціально-правове регулювання відносин у сфері праці. Важливими є визначення і характеристика передумов політики держави у сфері праці та їх адміністративно-правове наповнення, яке

відбувається шляхом формування і реконструкції економічних відносин, а також соціального забезпечення населення, створення дієвих умов для його зайнятості і працевлаштування.

Політика держави розуміється по-різному в галузях національного права України. В повній мірі це стосується адміністративно-правового змісту регулювання відносин у сфері праці і соціального захисту населення. Основною ознакою адміністративно-правового впливу держави є владний характер діяльності держави, що спрямований на регулювання суспільних відносин [2, с. 215] у тому числі і в сфері праці. Не вдаючись до поглибленого понятійного тлумачення термінів «влада», «політика», звернемо увагу на те, що їх розуміння ототожнюється з поняттям держави.

Сучасне бачення державної влади на думку І.М. Жаровської є одним із різновидів влади, яка на відміну від інших «володіє колосальними конструктивними здібностями, представляє найпотужніше джерело розвитку суспільства, знаряддя соціальних перетворень і трансформацій [3, с. 78, с. 89]. Розглядаючи участь держави в адміністративно-правовому регулюванні відносин у сфері праці, слід зазначити, що вона є необхідною для належного виконання уповноваженими на це органами державної влади функцій адміністративно-контрольного і юрисдикційного змісту в разі порушення суб'єктом господарювання договірних відносин у сфері праці. Це означає, що держава є одним з основних учасників відносин у сфері праці. Одночасно вплив держави на адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці може мати похідний характер, що позначається на дотриманні, забезпеченні і виконанні державою окремих зобов'язань, які пов'язані з відносинами у сфері праці.

Сутність державної влади розкривається у різноманітності її функцій, які охоплюють і функції держави. Функції державної влади виникають і розвиваються в процесі здійснення суб'єктами державної

влади управління суспільством. Тому головною функцією держави є вплив на соціальні стосунки, забезпечуючи стабільність діяльності всякого суспільства, його цілісність [3, с. 334]. Важливою є думка І. М. Жаровської щодо нових за змістом суспільних відносин на які впливають ряд чинників, що пов'язані із: 1) наявністю державної влади як феномену державно-правового життя суспільства; 2) комунікативними чинниками-тобто умовами, які опосередковано впливають на відносини; 3) ситуативними чинниками-соціального, політичного, економічного контексту, відповідно до яких особа, індивід сприймає відносини; 4) суб'єктивними чинниками, що пов'язані з соціальними, психологічними особливостями суб'єктів цих відносин [3, с. 389-390].

Сучасні підходи держави у регулюванні відносин у сфері праці передбачають наявність політичних, економічних, соціальних, правових передумов, які за своїм впливом на трудові відносини мають зовнішній і внутрішній характер, що може змінюватися залежно від застосування державою форм і методів управління з настанням юридично значимих наслідків, як правило адміністративно-деліктного чи дисциплінарно-трудового змісту. Це означає, що реалізація положень політики держави під час регулювання відносин у сфері праці має адміністративно-правове наповнення.. Правовою основою реалізації даної політики державного регулювання відносин у сфері праці, які у значній мірі виявилися непристосованими до нових соціально-трудова відносин закріплених у законодавстві України про працю ще за часів СРСР. Часткове «вдосконалення» відносин у сфері праці свідчить про їх непристосованість і перешкоди в регулюванні відносин між суб'єктами праці. Органи державної влади керуючись політичними рішеннями досить часто використовують адміністративно-правові форми і методи правового впливу на відносини у сфері праці, що у більшості випадків не суперечить

основним положенням Конституції України, і разом з тим свідчить про невідповідність більшості норм чинного законодавства про працю, які передбачають регулювання трудових та інших пов'язаних з ними відносин. Значною перешкодою у цьому залишається наявна адміністративна система державного управління [4, с. 4], що нездатна реалізувати політичну волю держави в регулюванні відносин у сфері праці. Зміни, що пов'язані з реалізацією положень адміністративно-правового регулювання у сфері праці не мають радикального змісту, а «косметичне» їх «вдосконалення» створює перепони у регулюванні колективних та індивідуальних договірних відносинах, недотримання вимог у переговорних процесах між сторонами соціального діалогу, що негативно впливає на додержання прав, свобод і законних інтересів найманих працівників.

Адміністративно-правове регулювання державою відносин у сфері праці здійснюється на засадах верховенства права. Верховенство права у даному випадку повинно мати не формальний а реальний характер і безпосередній вплив на регулювання відносин у сфері праці. Результативність дії цього принципу залежить не лише від його забезпечення і виконання суб'єктами відносин у сфері праці, але й від узгодженої політики держави у сфері зайнятості і працевлаштування населення.

Держава зобов'язана шляхом правового регулювання встановлювати, підтримувати і відновлювати порушені права та обов'язки суб'єктів трудових відносин у сфері праці, дотримуючись і виконуючи закріплені у Конституції України трудові права і гарантії як працівників, так і роботодавців. Т.О. Коломоєць, розглядаючи питання адміністративно-правового регулювання, звертає увагу на важливість проведення чергового етапу адміністративної реформи, що тісно пов'язана зі сферою праці. Далі

Т.О. Коломоєць зазначає, що держава: а) дбає про соціальний захист своїх громадян; б) забороняє використання примусової праці; в) створює робочі місця; г) матеріально підтримує своїх громадян; ж) гарантує захист від незаконного звільнення; з) забезпечує право на своєчасне отримання винагороди [5, с. 509-510]. Є В. Шульга розглядаючи концептуальні засади подальшого розвитку адміністративно-деліктних відносин в Україні слушно вважає, що наявна державо-центриська модель управління поступово змінюється на людино-центриську, і визначає індивідів, а не державу найвищою соціальною цінністю, а захист їх прав, свобод та інтересів головним завданням сучасної України [6, с. 309]. Він також звертає увагу на відсутність єдиної державної політики в частині прийняття нових систематизованих нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання сучасних адміністративно-правових відносин і запобігання вчиненню адміністративних правопорушень [6, с. 310].

Загальний перелік владного впливу держави на суспільні відносини, характеризує її можливості використовувати адміністративно-правові заходи до винних осіб за порушення законодавства про працю. При цьому владний вплив держави набуває значення як форма її взаємодії з різними суспільними інститутами, що позитивно позначається на розвитку трудових відносин, а також підвищенню ролі держави у здійсненні контролю за дотриманням конституційних принципів, які є основою у створенні, розвитку і припиненні трудових відносин.

Поширення державної політики у вітчизняній адміністративно-юрисдикційній практиці потребує розгляду природи, особливостей і призначення адміністративно-правового регулювання відносин у сфері праці. Зазначений нами підхід є одним із напрямів політики держави реалізація якого має особливості, що пов'язані з таким правовим явищем

як зайнятість і працевлаштування населення. Ознаками адміністративно-правової політики держави у сфері праці варто вважати:

- наявність демократичної за змістом правової форми організації та здійснення діяльності держави та її правових інститутів;
- стабільну участь держави в регулюванні відносин у сфері праці шляхом здійснення контролю/нагляду за їх дотриманням і застосуванням в разі потреби заходів адміністративно-правового впливу за порушення законодавства про працю;
- реалізація уповноваженими державою органами спеціальних адміністративно-правових засобів, методів, адміністративно-деліктних процедур, що пов'язані із застосуванням до порушників соціально-трудова відносин у сфері праці санкцій адміністративної відповідальності;
- наявність свідомого вольового характеру діяльності уповноважених державою суб'єктів в частині реалізації адміністративно-деліктних повноважень з метою усунення правопорушень у сфері праці;
- оптимальне узгодження за допомогою держави інтересів суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері праці.

Загальними вимогами зі сторони держави, що мають не лише трудо-правовий, але й адміністративно-правовий зміст є гарантії і заборони: дискримінації у сфері праці і пов'язаних з нею відносин; упереджене ставлення працівників в умовах зайнятості, працевлаштування і безпосередньо під час виробничої діяльності; застосування примусової праці, тобто праці, для якої особа не запропонувала добровільно своїх послуг.

Адміністративно-правовий зміст мають гарантії держави під час регулювання трудо-правових відносин: при звільненні працівника з ініціативи роботодавця; дотримання нормальної тривалості робочого часу,

що складає 40 годин протягом кожного семиденного періоду; відпочинку працівника як під час виконання трудових обов'язків, так і після їх завершення; забезпечення мінімального розміру заробітної плати, визначеної законом у місячному та погодинному розмірі; на час виконання найманим працівником громадських та державних обов'язків; при виконанні обов'язків під час службових відряджень; у разі репатріації найманого працівника; під час розгляду трудових спорів між роботодавцем і найманими працівниками місцевими та апеляційними судами, а також Верховним Судом України у встановленому законом порядку за позовними заявами; під час здійснення державного нагляду/контролю за додержанням законодавства, що регулює відносини у сфері праці.

Для реалізації державою політичних завдань у сфері праці важливе значення має визначення її адміністративно-правового впливу на діяльність суб'єктів трудо-правових відносин. У загальній і спеціальній літературі висловлюються думки стосовно того, що адміністративно-правове наповнення політики держави, її владні повноваження в регулюванні трудо-правових відносин мають спірний характер. Вважаємо, що управлінські та адміністративно-юрисдикційні повноваження держави у сфері праці варто розглядати як «сукупність повноважень державного апарату, і повноваження кожного державного органу, і делеговані повноваження, що виконуються державними органами місцевого самоврядування» [7, с. 222]. Це означає, що суб'єкти правових відносин у сфері праці реалізують свої владні повноваження застосовуючи у більшості випадків нормативно-правові акти, що мають адміністративно-правовий зміст.

Водночас, автори наголошують, що адміністративно-правова політика держави реалізується лише під час застосування і регулювання заходів у сфері праці, які мають загально-соціальний характер. Для

прикладу, у сфері економіки, соціального забезпечення, зайнятості і працевлаштування економічно активного і працездатного віку населення, безробіття, міграції тощо. Тлумачення такої точки зору має означати, що адміністративно-правова політика держави у сфері праці передбачає по суті всю діяльність суспільства і держави, яка розвиваються на демократичних і правових засадах. Варто зазначити, що такий підхід є спірним. В даному випадку це може привести до однобічного розуміння ролі і значення адміністративно-правової політики, що може мати авторитарний характер. Звернемо увагу на те, що адміністративно-правова політика держави у сфері праці є лише частиною цього комплексу суспільних відносин у державі і вона повинна базуватися на реалізації того, що має бути, по-перше, адекватною стану економіки, по-друге, сприяти виходу національної економіки з кризи і, по-третє, забезпечувати реалізацію людиною права на працю з відповідним адміністративно-правовим регулюванням мінімальних необхідних життєвих стандартів для населення. Слід зауважити, що наявні підходи у визначенні місця і ролі адміністративно-правової політики держави у сфері праці на сьогодні мають достатнє обґрунтування, яке дає можливість стверджувати, що їх зміст, як правило, проявляється під час реалізації.

Адміністративно-правова політика держави у сфері праці включає у свою сферу не лише законодавство, що регулює профілактику і боротьбу з адміністративними правопорушеннями (наприклад, порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці (ст. 41 КУпАП), порушення чи невиконання колективного договору, угоди(ст. 41-2 КУпАП), ненадання інформації для ведення колективних переговорів і здійснення контролю за виконанням колективних договорів, угод (ст. 41-3 КУпАП) [8], але й суб'єктів реалізації її положень, структуру органів наділених

адміністративно-юрисдикційними повноваженнями у розгляді справ про адміністративні правопорушення вчинені у сфері праці.

Потребують нормативно-правового регулювання відносини, які порушуються: шляхом необґрунтованої відмови від укладення колективного договору, угоди; порушення або невиконання зобов'язань передбачених колективним договором, угодою; ухилення від отриманих вимог працівників, а також від участі в примирних процедурах.

Реалізація положень адміністративно-правової політики держави у сфері праці дає можливість визначити: 1) наукову обґрунтованість, відповідність та доцільність політики держави принципам її діяльності, що є основою адміністративно-правового регулювання відносин у сфері праці; 2) орієнтири співробітництва і партнерства між сторонами соціального діалогу при укладенні колективних договорів, угод у сфері праці; 3) нормативно-правові акти, які своїм змістом доповнюють адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці (наприклад, Закон України «Про зайнятість населення»); 4) характер і зміст адміністративно-деліктного впливу спрямованого на профілактику і припинення вчинення правопорушень у сфері праці.

Висновки. Аналіз адміністративно-правових передумов політики держави у сфері праці дозволяє констатувати, що: політика Української держави у регулюванні відносин у сфері праці має пріоритетний характер і спрямована на реалізацію цілей, які пов'язані із зайнятістю і працевлаштуванням населення; зі створенням і забезпеченням належних умов щодо соціального забезпечення населення з урахуванням рівня розвитку національної економіки та інших факторів, що позитивно/негативно впливають на соціальний добробут працюючих; втручання державних органів влади у регулювання відносин у сфері праці повинно бути в межах передбачених національним законодавством і не

зачіпати інтересів суб'єктів трудових відносин; не допускається прийняття і реалізація правових актів для регулювання відносин у сфері праці уповноваженими на це суб'єктами трудових відносин якщо вони суперечать цілям і завданням державної політики.

Література

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2-е вид. переробл. і доповн. Вид-во «Юридична думка». Київ, 2012. 1920 с.
2. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Вторая часть: Учебник. Издательство «Зерцало». Москва, 2009. 320 с.
3. Жаровська І. М. Правова природа державної влади: теоретико-правове дослідження [Текст]: монографія. СПОЛЮМ. Львів, 2019. 536 с.
4. Авер'янов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационная структура. Київ, 1990.
5. Коломoeць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Юрінком Інтер. Київ, 2011. 576 с.
6. Шульга Є.В. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: проблеми теорії та практики. Монографія / За заг.ред. д.ю.н., професора В.І. Курила. ПП «Компрант». Київ, 2017. 406 с.
7. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування. Монографія. Київ, 2009. 356 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 11 січня 2019 року: (Офіц. текст). Паливода А.В. Київ, 2019. 388 с.

References

1. Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk / Za red.. akad..NAN Ukrainy Yu.S. Shemshuchenka. 2-e vyd.pererobl. i dopovn. Vyd-vo «Iurydychna dumka». Kyiv, 2012. 1920 s.
2. Alekhyn A.P., Karmolytskyi A.A. Admynystratyvnoe pravo Rossyy. Vtoraia chast: Uchebnyk. Yzdatelstvo «Zertsalo». Moskva, 2009. 320 s.
3. Zharovska I. M. Pravova pryroda derzhavnoi vlady: teoretyko-pravove doslidzhennia [Tekst]: monohrafiia. SPOLiuM. Lviv, 2019. 536 s.
4. Averianov V.B. Apparat hosudarstvennoho upravleniia:soderzhanye deiatelnosti y orhanyzatsyonnaia struktura. Kyiv, 1990.
5. Kolomoiets T.O. Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruchnyk. Yurinkom Inter. Kyiv, 2011. 576 s.
6. Shulha Ye.V. Administratyvno-deliktnei vidnosyny v Ukraini: problemy teorii ta praktyky. Monohrafiia / Za zah.red. d.iu.n., profesora V.I. Kuryla. PP «Komprant». Kyiv, 2017. 406 s.
7. Holosnichenko D.I. Teoriia povnovazhen:vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid yikh formuvannia. Monohrafiia. Kyiv, 2009. 356 s.
8. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia: chynne zakonodavstvo zi zminamy ta dopov. stanom na 11 sichnia 2019 roku: (Ofits. tekst). Palyvoda A.V. Kyiv, 2019. 388 s.