

Вакарюк Л. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права

Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ В ТРУДОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена розкриттю чинників державного рівня, які забезпечують правовий режим у трудовому праві України. Надається визначення цьому поняттю. Розглядається перший з виділених чинників – державна політика щодо співвідношення інтересів виробництва (зокрема, бізнесу) та інтересів працівників.

Ключові слова: чинники, забезпечення, правовий режим, державний рівень, державна політика, трудове право, працівник, виробництво, бізнес.

Постановка проблеми. Досліджуючи правовий режим як компонент правового регулювання, ми вже писали про те, що правовий режим дає можливість виявити особливості юридичного регулювання визначеної галузі діяльності, специфіку запровадження цієї діяльності, а також специфіку запровадження способів правового регулювання, які опосередковують існування і функціонування певних об'єктів та визначають відповідний статус працівників, запроваджуючи певні дозволи і заборони. Правовий режим у трудовому праві не обмежується рамками правового регулювання, він забезпечує, насамперед, настання бажаного соціального ефекту як для сторін індивідуальних, так і колективно-договірних правовідносин. Необхідно відзначити, що саме такий ефект сприяє виконанню мети правового регулювання трудових відносин, з огляду на що правовий режим об'єднує всі правові засоби, які разом з ним забезпечують виконання завдань і мети трудового права як галузі права [1, с. 156]. Попри те, що правовий режим відіграє дійсно важливу роль у подальшому розвитку трудового права, слід відзначити, що тема ця є недостатньо вивченою, а питанню чинників, які забезпечують правовий режим у трудовому праві України, взагалі увага не приділяється, що є не виправданою недбалістю з боку науковців-фахівців трудового права.

Публікацій щодо забезпечення правового режиму у трудовому праві ще здійснено не було, оскільки тематика є новою та недослідженою. Однак існують розвідки щодо чинників забезпечення ефективного функціонування спеціальних правових режимів (А.П. Лиманська), а також щодо ефективності правового регулювання (В.М. Баранов, В.В. Головченко, В.П. Казимирчук, В.М. Кудрявцев, В.В. Лапаєва, О.В. Малько, В.С. Нерсисянц, П.М. Рабінович, І.С. Самощенко, В.Ф. Сіренко, Ю.О. Тихомиров, Ф.Н. Фаткуллін, Л.С. Явич та інші), яке як базове поняття відносно поняття правового режиму має всі підстави для того, щоб розроблені наукові концепції в цій галузі були безперечно враховані.

Метою статті є розкриття першого з чинників державного рівня, що забезпечують правовий режим у трудовому праві України – державної політики щодо співвідношення інтересів виробництва (зокрема, бізнесу) та інтересів працівника (і людини як такої).

Виклад основного матеріалу дослідження. В авторському науковому дослідженні щодо визначення вказаних чинників

ми дійшли висновку, що чинники, які забезпечують правовий режим у трудовому праві України, – це сукупність певних обставин та явищ, які здійснюють вирішальний векторний вплив на правове регулювання суспільних відносин з приводу використання найманої праці, створюючи особливий порядок такого регулювання за допомогою поєднання різних методів задля досягнення чітко визначеної мети.

Виділяючи два види чинників, які забезпечують правовий режим у трудовому праві України (зокрема, міжнародні чинники та державні чинники), зазначимо, що державні чинники – це сукупність обставин та явищ на державному рівні, що спрямовують регулюючий вплив на суспільні відносини з приводу використання найманої праці в певному одноманітному та єдиному русі у визначеному державою напрямку. Такими чинниками сьогодні є:

1) державна політика щодо співвідношення інтересів виробництва та інтересів працівників;

2) державна політика щодо основних засад використання найманої праці, тобто наявність правового акта-доктрини чи стратегії щодо подальшого розвитку трудового законодавства;

3) якість, послідовність та системність правотворення з питань використання найманої праці;

4) рівень правової культури, а також правової свідомості населення України, що спричиняє перешкоди у реалізації навіть досконалого та дієвого правового режиму за умови перебування на низькому рівні;

5) рівень захисту трудових прав у разі їх порушення чи у разі наявності перешкод у їх реалізації.

Розглянемо у цьому дослідженні перший з названих чинників державного рівня. *Державна політика щодо співвідношення інтересів виробництва та інтересів працівників* – це важливий чинник забезпечення правового режиму у трудовому праві, який полягає в тому, що від спрямованості державної політики у вказаному контексті залежить, яким саме буде трудове право в країні, тобто чи воно буде соціальним, чи заідеологізованим, чи буде відбуватися його економізація. Так, наприклад, у науці виділяють дві моделі правового регулювання трудових відносин: 1) ліберальна (США, Канада); 2) державно-соціальна. Друга модель має три модифікації трудового права: 1) тоталітарне трудове право (сформоване у фашистських режимах Італії, Іспанії, Німеччини); 2) радянське «соціальне» трудове право; 3) соціал-демократичне трудове право більшості розвинутих країн [2]. Термін «соціальне» відносно трудового права радянських часів ми взяли у лапки, погоджуючись зі справедливим зауваженням з цього приводу Т.А. Занфірової, що свободу праці формально проголошував і царський режим останніх років існування Російської імперії, і тоталітарний режим колишнього СРСР. Проте після проголошення свободи праці, наприклад, в тому ж Радянському Союзі продовжували існувати концентра-

ційні табори для тих, хто уникав «вільної» можливості працювати, а також будувалися трудові концтабори, в яких працюю «виховували» і «переконували», «карали» всіх незгодних зі злочинною диктатурою радянських комуністів [3, с.57]. Однак не слід відкидати і дійсно соціальні здобутки радянського трудового права, які наразі спостерігаємо у чинному Кодексі законів про працю (КЗпП): захист працівників від необґрунтованого звільнення, захист материнства, захист жінок та неповнолітніх, обмеження матеріальної відповідальності працівника тощо.

Не вдаючись глибоко в питання можливих шляхів розвитку трудового права та його характеру, слід у контексті нашого дослідження акцентувати увагу саме на тому, що від того, яким чином держава бачить співвідношення інтересів виробництва та інтересів працівників, яке місце в цих співвідношеннях посідає людина (як ключова фігура і виробництва, і бізнесу), залежать спрямованість та порядок правового регулювання відносин з приводу використання найманної праці і правовий режим в трудовому праві. Вектор правового регулювання залежить також від того, які методи правового регулювання будуть застосовуватися (диспозитивні, гнучке поєднання диспозитивного й імперативного або імперативні (як під час адміністративно-командного управління суспільними відносинами)), яка мета буде стояти перед правовим регулюванням трудових відносин (забезпечення інтересів виробництва (як у колишньому СРСР), забезпечення інтересів бізнесу (як сьогодні у Франції) чи забезпечення інтересів працівників (щодо якого Н.М. Хуторян справедливо відзначає, що помилковість погляду на забезпечення прав та інтересів працівників спостерігалася вже в перехідний період та в перші роки так званої ринкової економіки шляхом прийняття популістських рішень, коли виробництво стоїть, а заробітна плата зростає без врахування результатів праці. Це призвело до інфляції та зубожіння населення [4, с. 124]), чи намагання балансувати між цими інтересами тощо).

Зрозуміти спрямованість державної політики у вказаному аспекті можливо лише на основі комплексного аналізу різносторонніх національних програм, які стосуються державної стратегії розвитку підприємництва (великого, середнього, малого), стратегії розвитку виробництва в цілому і стратегії підтримки населення, що працює.

Так, якщо звернутися до стратегії розвитку підприємництва, то економічними дослідженнями наполегливо доводиться, що в Україні потрібно розвивати малий бізнес. Наприклад, Д. Андреев у 2016 році наводить переконливі цифри: «У країнах з розвиненою ринковою економікою чисельність зайнятих у сфері малого підприємництва, як правило, перевищує 50% населення працездатного віку (країни ЄС), а в деяких країнах чисельність зайнятих становить 24,9% населення працездатного віку. У складі ВВП країн так званої старої Європи (Німеччина, Франція) продукція малих підприємств складає понад 50%, а країн так званої нової Європи (Чехія, Словаччина, Угорщина) – понад 30–40% ВВП. Для порівняння – в Україні (за даними 2011 р.) цей показник дорівнює 7%» [5, с. 69], до того ж «кредити для малого бізнесу в Німеччині – 4–5% в рік на термін 10 років. Кредити на розвиток для малого бізнесу України – 26–28% на рік на 1–5 років. Максимальна сума мікрокредиту для малого бізнесу в розвинених країнах – 25 тис. євро (приблизно 620 тис. грн) під 4–6%. Максимальна сума кредиту для малого бізнесу України – 100 тис. грн під 26–28%. Якщо держава найближчим часом не змінить своє ставлення до малого бізнесу, хоча за приблизними

статистичними даними зараз у ньому (з урахуванням тіньової економіки) бере участь близько 30% населення, як до сфери злісних неплатників податків і викачки соціальних внесків, Україна залишатиметься відсталою країною з неактивним населенням та ресурсною економікою» [5, с. 69-72].

Але держава не змінює своєї стратегії, навпаки, наразі у стадії проекту перебуває постанова Кабміну «Про затвердження вимог до суб'єктів господарювання щодо приймання електронних платіжних засобів в оплату за продані ними товари (надані послуги)», згідно із якою вимагається, щоб усі суб'єкти господарювання забезпечували можливість безготівкових розрахунків із використанням електронних платіжних засобів за допомогою платіжних пристроїв. Однак «враховуючи покриття інтернет-мережею, наразі немає технічної можливості для тотального впровадження платіжних терміналів, особливо для суб'єктів пересувної торгівлі. Крім того, в Україні поки що не вирішене питання безпеки обігових коштів суб'єктів господарювання на розрахункових рахунках» [6]. Тому експертами висувається прохання про «недопущення прийняття економічно недоцільного та неефективного регуляторного акта, яким запропоновано суттєво збільшити витрати малого й середнього бізнесу та який наражає підприємців на серйозні фінансові ризики» [6].

Що це означає для правового режиму в трудовому праві України? За даними статистики, наприклад, в ЄС частка малих та середніх підприємств становить до 99% від загальної кількості усіх підприємств, вони створюють 65 млн робочих місць [5], водночас в Україні необдумані політичні кроки створюють умови для закриття малих та середніх підприємств, тим самим залишаючи людей без роботи або вводячи підприємства в тінь, створюючи умови для неофіційного працевлаштування працівників у сфері середнього та малого підприємництва, створюючи умови для виплати заробітної плати «у конверті». Тому проголошені в Національній стратегії у сфері прав людини очікувані результати у вигляді створення здорових та безпечних умов праці, забезпечення захисту трудових прав громадян, зокрема права на об'єднання у професійні спілки, посилення соціальної відповідальності бізнесу, створення умов для запровадження соціально-корпоративної відповідальності суб'єктів господарювання [7] на виконання стратегічної мети створення можливостей для забезпечення достатнього життєвого рівня видаються декларативними гаслами, у призмі яких яскраво видно протиріччя державної політики.

Ще цікавіше виглядає в окресленому ракурсі звіт Уповноваженого з прав людини в Україні щодо виконання зазначеної Стратегії. Так, цитуючи Стратегію, Уповноважений каже про те, що серед планів дій на виконання Стратегії основним є розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України щодо затвердження Стратегії подолання бідності, і зазначає, що цей пункт *виконано*. Проте його виконано нормативно, так би мовити, з формального боку, але чи виконано його завдання щодо забезпечення достатнього життєвого рівня населення? Сам же Уповноважений відзначає: «Важко визначити, чи поєднується напрямок Стратегії подолання бідності, спрямований на детінізацію доходів у сфері зайнятості, із іншими стратегічними напрямками реформування, тобто з реформуванням податкової політики та з відповідними заходами заохочення приватного сектору. Без такого поєднання запропоновані стратегією заходи будуть мати декларативний вигляд. Не викликають сумніву напрямки, спрямовані на зменшення економічної нерівності, особливо заходи щодо перегляду

мінімальних соціальних стандартів. Проте реалізація зазначених завдань можлива за умов економічного зростання країни. В іншому разі уряду слід визнати, що держава досягатиме лише певного відсоткового показника переглянутого соціального стандарту» [8].

Що стосується стратегії розвитку виробництва, то сьогодні це питання тільки розробляється та обговорюється експертами. Триває робота над Стратегією розвитку промислового комплексу України та реалізацією нової промислової політики. Водночас відсутність стратегічного документа сьогодні не дозволяє із впевненістю казати про те, який саме правовий режим очікує трудове право в майбутньому, які методи підтримки виробництва будуть пріоритетними для нашої держави, за допомогою яких засобів будуть забезпечені інтереси виробництва та яке місце в цьому процесі займатиме працівник.

Цікавим у контексті визначення державної політики щодо виробництва, підприємництва та робочого потенціалу країни є аналіз Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки [9]. Слід позитивно оцінити наявність такого стратегічного документа. Він є дійсно прогресивним актом, містить чимало важливих орієнтовних векторів подальшої роботи держави за напрямом підготовки кадрів, за напрямом підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів, за напрямом державного регулювання професійної діяльності, за напрямом соціального захисту працівників, за напрямом забезпечення зайнятості населення, за напрямом модернізації кадрової служби. Важливо, що серед визначених завдань окреслено дійсно практично значущі, тобто такі, у разі виконання яких ситуація із правовим регулюванням трудових відносин в країні буде і справді відповідати вимогам правової демократичної держави. Слід відзначити і той факт, що з огляду на свої можливості окреслені завдання поступово виконуються. Так, наприклад, завдання щодо створення механізму професійної адаптації новопризначених працівників на робочому місці шляхом впровадження системи наставництва віднайшло свою реалізацію у двох документах, зокрема, у Методичних рекомендаціях щодо впровадження у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті системи наставництва державних службовців у 2013 році [10] та Методичних рекомендаціях щодо запровадження наставництва, розроблених та затверджених Міністерством соціальної політики України наприкінці 2017 року [11].

Водночас маємо зауважити, що, попри встановлену мету державної кадрової політики, яка полягає у забезпеченні всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою, практично всі цілі реалізації стратегії кадрової політики стосуються державних службовців та управлінського апарату державних органів, хоча безпосередньо завдання, як було вже зазначено, поставлені ширше стосовно працівників державних органів і приватної сфери.

Загалом слід підкреслити, що означена Стратегія кадрової політики є яскравим виразником спрямовального впливу на правове регулювання відносин з використання найманої праці в державі, який безпосередньо стосується предмета розглядуваного правового режиму. Отже, на рівні державної політики як чинника, що забезпечує правовий режим у трудовому праві України, слід виокремити два види складових частин такого чинника: 1) такі, що здійснюють безпосередній вплив на формування та забезпе-

чення правового режиму у трудовому праві; 2) такі, які здійснюють не менш потужний та важливий, але все-таки непрямий вплив на забезпечення правового режиму у трудовому праві України.

Висновки. Підсумовуючи сказане, зазначимо, що з-поміж чинників державного рівня, які забезпечують правовий режим у трудовому праві, головна роль відводиться державній політиці щодо співвідношення інтересів виробництва та інтересів працівників. Однак інтереси виробництва слід розуміти у цьому контексті широко, включаючи до цього поняття й інтереси бізнесу, оскільки відомі випадки розщеплення державної політики щодо виробництва на користь суто бізнесу (сучасна Франція) чи суто виробничих результатів (середина минулого століття в СРСР). Саме від того, яку державну політику в означеному аспекті обирає для себе держава, державна влада, залежить те, яким бути правовому режиму у трудовому праві, які будуть застосовані методи правового регулювання трудових відносин, які види найманої праці будуть урегульовані (предмет правового режиму), які гарантії та яка відповідальність будуть передбачені для суб'єктів цих відносин, яку взагалі мету буде мати означене регулювання.

Література:

1. Вакарюк Л.В. Правовий режим як компонента правового регулювання трудових відносин. Напрями розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення: матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої 25-річчю кафедри трудового та господарського права Харківського національного університету внутрішніх справ (Харків, 3 листопада 2017 р.) / за заг. ред. К.Ю. Мельника. Х.: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2017. С. 154-158.
2. Лушников А.М., Лушнікова М.В., Тарусина Н.Н. Гендерное равенство в семье и труде: заметки юристов: монография. М.: ТК Велби, изд-во «Проспект», 2014. 369 с.
3. Занфірова Т.А. Проблеми правового забезпечення свободи праці в Україні: монографія. Х.: Золота миля, 2017. 496 с.
4. Хуторян Н.М. Напрямки розвитку трудового права. Правова держава. 2008. Вип. 25. С. 121-133.
5. Андреев Д.В. Інноваційний розвиток малого та середнього бізнесу: шляхи вдосконалення державної політики. Теорія і практика інтелектуальної власності. 2016. № 6. С. 69-76.
6. Баконіна О. Що чекає на малий бізнес у 2018? Юрліга. 02.02.2018. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2018/2/2/168209.htm>
7. Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015?test=4/UMfPEGznhhja0.ZigSaBOQH14YE80msh81e6>.
8. Звіт за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини (I квартал 2016 року) / ред. кол.: К. Семьоркіна, А. Блага, Б. Мойса та ін.; за заг. ред. А. Бущенко, Б. Крикливенко. К., 2016. 47 с.
9. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки, схвалена Указом Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/45/2012?test=4/UMfPEGznhhja0.ZigSaBOQH14YE80msh81e6>.
10. Методичні рекомендації щодо впровадження у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті системи наставництва державних службовців: наказ № 189 від 25.10.2013. Національне агентство України з питань державної служби. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/TM048475.html.
11. Методичні рекомендації щодо запровадження наставництва: наказ № 1611 від 11.10.2017 / Міністерство соціальної політики України. URL: http://ipq.org.ua/upload/files/files/03_Novyny/2017.10.26_rekomendatcii/Nakaz_11.10.2017_%20№%201611.pdf.

Вакарюк Л. В. Государственная политика как фактор обеспечения правового режима в трудовом праве Украины

Аннотация. Статья посвящена раскрытию факторов государственного уровня, которые обеспечивают правовой режим в трудовом праве Украины. Дано определение данному понятию. Детально рассматривается первый из выделенных факторов – государственная политика относительно соотношения интересов производства (и бизнеса также) и интересов работников.

Ключевые слова: факторы, обеспечение, правовой режим, государственный уровень, государственная политика, трудовое право, работник, производство, бизнес.

Vakaryuk L. State policy as a factor in ensuring the legal regime in the labor law of Ukraine

Summary. The article is devoted to the factors of national level disclose, which ensure the legal regime in the employment law of Ukraine. The definition of this concept is presented. The first of the identified factors – public policy related the ratio between interests of production (including business) and those of employees – is being examined in details.

Key words: factors, ensuring, legal regime, national level, public policy, employment law, employee, production, business.