

ВІДНЕСЕННЯ ДЕРЖАВИ ТА ЇЇ ОРГАНІВ ДО СУБ'ЄКТІВ ТРУДОВОГО ПРАВА

Протягом становлення України як незалежної держави система прав у сфері праці зазнала радикальних змін: (1) урегульовані нормами права відносини на ринку праці, захист громадян від безробіття, колективні трудові відносини; (2) в основному сформовано блок законодавства, яким регулюються правовідносини в загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні; (3) у понад 45 законів внесено зміни до Кодексу законів про працю України; (4) прийнято значну кількість нових законів (про оплату праці, її охорону, зайнятість населення, колективні договори й угоди, відпустки, порядок вирішення колективних трудових спорів, професійні спілки, організації роботодавців та ін.); (5) Україна приєдналася до низки важливих міжнародних угод, що стосуються праці. Разом із тим, незважаючи на значний обсяг виконаної роботи, ситуація з дотриманням конституційних гарантій трудових прав громадян, особливо в

частині забезпечення їм гідної праці, залишається однією з найактуальніших, бо породжує бідність серед працюючих, спричиняє масову трудову міграцію й руйнацію трудового потенціалу країни, втрату конкурентоздатності національної економіки.

Аналіз результатів перевірок, здійснених протягом 2008 р. державними органами і профспілковими організаціями, свідчить, що майже 90% перевірених роботодавців вдаються до порушення вимог норм трудового законодавства щодо: (а) оплати праці – 95506 порушень; (б) робочого часу й часу відпочинку – 26620; (в) трудових договорів – 13099; (г) правил ведення трудових книжок – 9635; (д) укладення й виконання колективних договорів – 4854; (е) трудової дисципліни – 4184 [7].

В умовах світової фінансової кризи зазначена ситуація може призвести до жахливого матеріального становища переважної більшості населення України. У зв'язку із цим вважаємо,

що питання про місце й роль держави та її органів у регулюванні відносин у царині праці сьогодні набуває особливої актуальності.

С.М. Прилипко й О.М. Ярошенко наголошують, що держава, обмежуючи в інтересах працівників свободу трудового договору, тим самим забезпечує їх правову рівність у відносинах з роботодавцем, устанавлюючи для них мінімум гарантованих прав і максимум можливих обов'язків [6, с. 152, 153]. У той же час: ці та інші кроки держави, її органів у вказаній сфері повинні не заважати, а, навпаки, стимулювати, активізувати діяльність роботодавця щодо створення додаткових робочих місць і підвищення рівня зайнятості населення. Роль держави та її органів у розв'язанні проблем, що виникають між учасниками соціально-трудомих відносин, полягає в їх упорядкуванні. Держава покликана створити взаємні правові обмеження, які виключають можливість зловживання правом кожного суб'єкта проти інтересів його контрагента. Як справедливо відмічає О.І. Процевський, незрима присутність держави при вступі громадян у трудові правовідносини виражається у законодавчому закріпленні правил поведінки для обох сторін трудового договору, в передачі підприємству в

оперативне управління частини власності, з якою поєднується здатність громадян до праці, у здійсненні нагляду за правильною застосуванням встановлених нею прав та обов'язків [8, с. 66].

Зазначеним і пояснюється не випадковість того, що Агентства системи ООН в Україні підписали Рамкову програму допомоги ООН для України (далі – UNDAF) [4]. Цей стратегічний документ окреслює співробітництво між Україною й ООН на 2006-2010 рр. Його мета – надавати підтримку й допомогу Україні як державі, яка взяла курс на демократію, повний захист прав людини й на розвиток сильної економіки. UNDAF становить собою підґрунтя для всіх заходів, які повинні реалізовуватися організацією в партнерстві з українським урядом. UNDAF, врахувавши національні потреби й пріоритети, послужила базою для першої Програми гідної праці, підписаної МОП та Україною і реалізованою у 2006-2007 рр., а ця Програма стала, у свою чергу, ключовим елементом у державній соціальній політиці і програмах дій багатьох організацій профспілок і роботодавців. Незалежне оцінювання Програми гідної праці в Україні, що здійснювалось у 2007 р., показало, що національні тристоронні партнери й міжнародні партнери

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

підтвердили адекватність присутності МОП в Україні, а також свій інтерес у її діяльності в багатьох сферах (сприяння реалізації основоположних принципів і прав у сфері праці, зайнятості населення, викорінення дитячої праці й запобігання торгівлі людьми, поширенню ВІЛ/СНІДу серед працюючих, реформування системи соціального забезпечення, посилення превентивної культури охорони праці). Водночас реалізація цієї Програми для України підтвердила потребу в активнішому залученні організацій роботодавців і профспілок та подовженні програмного періоду до 4-х – 5-ти років.

У цьому контексті головною метою нової (другої) Програми гідної праці на 2008-2011 рр. є сприяння останній і як чиннику продуктивності праці, і як ключовому елементу розвитку соціальної і трудової сфер в Україні. Програма накреслює основні цілі й очікувані результати спільних заходів, які мають реалізовуватися МОП разом з її тристоронніми партнерами в державі. Цей запропонований міжнародний документ побудовано на 3-х пріоритетах, спрямованих на (а) зміцнення спроможності урядових установ і соціальних партнерів покращувати управління ринком праці, (б) вдосконалення формування політики

зайнятості і сприяння рівним можливостям партнерів на цьому ринку, (в) підвищення ефективності політики соціального захисту з приділенням особливої уваги вразливим групам працюючих. Як бачимо, ці взаємопов'язані пріоритети поєднують різні аспекти гідної праці.

Хоча роль держави переоцінити неможливо, виникає запитання: чи можна її розглядати взагалі як суб'єкт права і трудового, зокрема, чи від імені держави завжди виступають її органи? О.В. Міцкевич відзначає, що держава є особливим суб'єктом права далеко не у всіх тих правовідносинах, у яких виступають її органи, а лише в міжнародних і деяких майнових [5, с. 96, 97]. На думку Є.Б. Хохлов вона легалізується в цій іпостасі як особа, наділена публічними суб'єктивними обов'язками та правами як щодо суспільства в цілому, так і до окремої особистості [2, с. 523].

Вважаємо, що компетенція будь-якого державного органу або його посадовця є похідною й не може виражатися в наявності якого-небудь самостійного інтересу. Відповідальність за дії своїх органів несе держава, тобто мають місце особливі відносини представництва, де обов'язково наявні 2 сторони. Останнє, на відміну від договір-

ного, є представництвом у силу закону. Формування цього інституту в праві було викликано необхідністю надання можливості тому чи іншому суб'єктові правовідносин здійснювати свої права й обов'язки через фактичні юридично значимі дії інших осіб. У трудовому праві відносини подібного роду дуже поширені, тому, з нашого погляду, не може йтися про які-небудь особливості взаємовстановища держави і її органів: чимось схожа модель діє у відносинах «роботодавець – керівник», «профспілка – наймані працівники» та ін. Взагалі колективний суб'єкт права не має іншої можливості виразити й реалізувати свою волю, крім як за допомогою своїх органів, а держава, як особливий вид колективного суб'єкта, права не є винятком.

Визнання представника самостійним суб'єктом права є цілком логічно та виправданим, адже в іншому випадку не було б самих відносин представництва, у яких у кожної сторони існує відповідне правове положення (юридичний статус) до вступу в такі відносини, й після цього. Виникнення прав та обов'язків щодо участі у відносинах від чужого імені й у чужих інтересах може зробити представника суб'єктом певної галузі права, однак це зовсім не означає припинення або заперечення само-

го існування особи, інтереси якої представляються. Будь-який державний орган служить носієм частини прав стосовно здійснення державної влади в межах своєї компетенції. При цьому право влади належить виключно державі як особливому суб'єктові, а право реалізації частини її повноважень формує юридичний статус іншого суб'єкта – органу держави. С.М. Прилипко й О.М. Ярошенко вважають, що діяльність держави (в тому числі й у сфері праці) відповідно до принципу поділу влади здійснюється в 3-х основних формах: законодавча форма діяльності законодавства про працю; виконавча – в нагляді, контролі і виданні локальних актів управління; юрисдикційна – в участі державних органів у вирішенні індивідуальних і колективних трудових спорів [6, с. 153].

М.О. Драчук обстоює думку, що шляхом ухвалення компетентними органами відповідних юридичних норм у царині законодавства про працю держава встановлює для кожного суб'єкта трудового права не тільки конкретні права й обов'язки, а й загальні умови правоволодіння (правосуб'єктності) [1, с. 48]. Більше того, ведучи мову про формування державою юридичного статусу суб'єкта трудового права, особливу увагу необхідно

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

приділити загальним (статутним) правам та обов'язкам. Ці права належать суб'єктові права безвідносно до того, чи є вони суб'єктами яких-небудь правовідносин у сфері праці: (а) трудових, (б) із зайнятості та працевлаштування, (в) щодо організації й управління працею, (г) стосовно підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації працівників (д) пов'язаних з матеріальною відповідальністю працівників і роботодавців, (е) із соціального партнерства, (є) щодо встановлення умов праці, (ж) з розгляду трудових спорів та (з) нагляду й контролю за додержанням законодавства про працю. Загальні права мають абсолютний характер, тобто звернені до всіх фізичних і юридичних осіб і вимагають від кожного їх дотримання.

Держава через свої органи за допомогою прийняття відповідних норм установлює державні нормативи в регулюванні трудових відносин, існування яких завжди було однієї з особливостей трудового законодавства, проявом його захисної функції. Трудове право, фіксуючи межі робочого часу, вимоги до охорони праці, техніки безпеки, мінімальний розмір заробітної плати тощо, фактично окреслює межі експлуатації робочої сили, дозволяючи одночасно гарантувати будь-якому працівникові за-

доволення певного мінімуму його фізіологічних і духовних потреб. На думку А.Р. Мацюка, будучи ординарними юридичними правилами, названі нормативи завжди були предметом протистояння працівників і роботодавців, а тому їх узгодження логічно взяла на себе держава – суб'єкт, який не є стороною трудових правовідносин, але на даному рівні виступає як учасник соціально-політичних відносин [3, с. 70].

Історично державі в системі суб'єктів трудового права відведена роль одного із соціальних партнерів. Організацію соціального партнерства не випадково називають основною функцією держави в механізмі правового регламентування праці. Вона передбачає: (а) легальне визнання різних (інколи суперечливих) інтересів, існуючих у суспільстві; (б) легалізацію процесу соціального партнерства; (в) участь у цьому процесі суб'єкта, який представляє інтереси суспільства в цілому; (г) здійснення юрисдикції по трудових спорах.

Посилення соціальних функцій держави й перетворення її на арбітра між працею й капіталом не можна розглядати як виключну її заслугу. Вважаємо, що не зміна ролі держави стала причиною виникнення соціального партнерства, а збільшення робітничого й профспілкового

руху і становлення відносин рівності між працею й капіталом примусили роботодавців взяти участь у колективно-договірному процесі, а державу – змінити свою соціально-економічну політику. Досвід більшості індустриально розвинених країн доводить: коли вникає рівновага сил, держава вимушена зайняти нейтральну позицію. Однак варто цій рівновазі похитнутися, як вона та її органи знову перетворюється на знаряддя, засіб реалізації виключно інтересів економічно панівного класу.

Як суб'єкт трудового права й соціально-партнерських відносин, держава виступає одночасно у 2-х ролях – як носій публічної влади і як соціальний партнер. У першому випадку вона реалізує свої повноваження в рамках відносин влада – підпорядкування: а) приймає закони та інші нормативно-правові акти, в тому числі й ті, що легалізують правосуб'єктність соціальних партнерів і визначають процедури їх взаємодії; б) забезпечує виконання нормативних приписів за допомогою актів управління і здійснення нагляду й контролю; в) розглядає спори про право, використовуючи судову систему. У другому – вона діє як рівна сторона в партнерських відносинах, що не є притаманним іншим галузям вітчизняної правової системи права.

Держава також є суб'єктом і міжнародно-правових відносин. Зазначений аспект стосується внутрішнього трудового законодавства в тій частині, в якій прийняті взаємні зобов'язання між державами поширюються на вітчизняну правову систему, тому що мають щодо неї пріоритет. У ст. 9 Основного Закону проголошено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, є частиною національного законодавства держави. Стаття 8¹ КЗпП України конкретизує це конституційне положення щодо вітчизняного трудового законодавства: якщо міжнародним договором (угодою), у якому бере участь Україна, встановлені інші правила ніж ті, що їх містить національне законодавство про працю, то застосовуються правила міжнародного договору (угоди). Держава зобов'язується вжити заходи до приведення свого законодавства у відповідність із вимогами міжнародних правових актів.

Характерно, що конвенції, прийняті Міжнародною організацією праці надсилаються, державам-членам для наступної їх ратифікації. Кожна країна зобов'язується протягом одного року з моменту закриття сесії Генеральної конференції МОП, а у виняткових випадках – не пізніше 18 місяців з моменту її за-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

криття, подати конвенцію на розгляд компетентному органу державної влади, про що інформують Генерального директора МОП, повідомляючи при цьому будь-які дані про компетентні владні структури та про прийняті ними рішення. Якщо член МОП не одержує згоди цього органу держави на ратифікацію прийнятої конвенції, в подальшому він повинен доповідати Генеральному директорові у строки, визначені Адміністративною радою цієї організації, про стан законодавства в даній країні і практику, що складалася з питань, віднесених до предмета цієї чи іншої конвенції. Також країна готує й надсилає звіти стосовно проведених чи запланованих заходів з метою надання сили положенням конвенції шляхом вжиття законодавчих або адміністративних заходів, колективних угод тощо і повідомляє про обставини, що перешкоджають чи затримують її ратифікацію [9].

Важливо, що кожна країна – член МОП має право подати скаргу до Міжнародного бюро праці на іншого члена, який, на його думку, не забезпечив ефективного дотримання й виконання положень ратифікованої нею конвенції. Адміністративна рада, якщо вважає доцільним, може до передачі такої скарги в комісію з розслідування звернутися до уряду заінтересованої держави.

Якщо Рада не вважає за необхідне повідомити про скаргу уряд або в разі неодержання прийнятої відповіді в розумний строк, вона може призначити комісію з розслідування скарги. Кожен із членів МОП повинен надати в розпорядження комісії всю інформацію, якою він володіє. Після всебічного розгляду матеріалів комісія складає доповідь, яка містить рекомендації з приводу справи, що стала предметом слухання. Генеральний директор Міжнародного бюро праці повинен надіслати висновок комісії Адміністративній раді й кожному із заінтересованих урядів і забезпечити його опублікування. Кожен з урядів протягом 3-х місяців зобов'язаний повідомити Генеральному директорові, чи він бере до уваги рекомендації, що містяться в доповіді комісії, а в разі їх неприйняття – чи передаватиме спір до Міжнародного суду [10, с. 90 – 92].

Ці обставини ще раз підтверджують, що держава та її органи належать до суб'єктів трудового права України, причому й у внутрішній, і в зовнішній правових системах. Але неможливою є ситуація, коли один приймає на себе зобов'язання в міждержавних відносинах, а другий з 2-х різних суб'єктів виконує їх за допомогою приведення у відповідність національного права.

Список літератури: 1. *Драчук М.А.* Суб'єкти трудового права: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Омск. госуд. ун-т. – Омск, 2002. – 192 с. 2. Курс російського трудового права: В 3-х т. – Т.1: Общ. ч. / Под ред. Е.Б. Хохлова. – СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 1996. – 573 с. 3. *Мацюк А.Р.* Трудовые правоотношения развитого социалистического общества. – Киев: Наук. думка, 1984. – 280 с. 4. Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством праці та соціальної політики України та Міжнародною організацією праці щодо Програми гідної праці на 2008-2011 рр. // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 55. – Ст. 1847. 5. *Мицкевич А.В.* Суб'єкти советского права. – М.: Госюриздат, 1962. – 211 с. 6. *Прилипка С.М., Ярошенко О.М.* Трудове право України: Підручник. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Х.: Вид-во ФІНН, 2009. – 728 с. 7. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян»: Пост. Верхов. Ради України від 15.01.2009 р., №892-VI // Голос України. – 2009. – № 12. – С. 3. 8. *Процевский А.И.* Метод правового регулювання трудових отношений. – М.: Юрид. лит., 1972. – 268 с. 9. Устав Международной организации труда и Регламент Международной конфедерации труда. – МБТ, Женева, 1998. – 36 с. 10. *Ярошенко О.М.* Акти Міжнародної організації праці та їх значення для державного управління // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. – № 1(12). – С. 87 – 92.

Надійшла до редакції 01.04.2009 р.