АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

БУДНИК Ю. А.,
аспірант кафедри
адміністративного права і процесу
та митної безпеки
(Університет державної фіскальної служби України)

УДК 342.9:349.2:37.048.4(477)

РОЗМЕЖУВАННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО І ТРУДОВОГО ПРАВА У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ПРОФЕСІЙНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті на підставі аналізу змісту та особливостей правових норм, якими регулюються відносини у сфері управління системою професійної орієнтації, визначено підстави розмежування норм адміністративного і трудового права. Виокремлено особливості предмета і методу правового регулювання цього виду правовідносин. Встановлено критерії такого розмежування, до яких, зокрема, віднесено наявність або відсутність органу виконавчої влади чи його посадової особи як суб'єкта правовідносин у цій сфері; належність або неналежність відносин, які виникають під час професійної орієнтації, до сфери державного управління, наявність або відсутність публічного інтересу як мети правовідносин.

Ключові слова: *адміністративно-правова норма, адміністративні правовідносини, предмет правового регулювання, метод правового регулювання, управління системою професійної орієнтації.*

В статье на основании анализа содержания и особенностей правовых норм, которые регулируют отношения в сфере управления системой профессиональной ориентации, определены основания для разграничения норм административного и трудового права. Выделены особенности предмета и метода правового регулирования данного вида правоотношений. Определены критерии такого разграничения, к которым, в частности, отнесены наличие или отсутствие органа исполнительной власти или его должностного лица как субъекта правоотношений в данной сфере; принадлежность или непринадлежность отношений, возникающих при профессиональной ориентации, к сфере государственного управления, наличие или отсутствие публичного интереса как цели правоотношений.

Ключевые слова: *административно-правовая норма, административные правоотношения, предмет правового регулирования, метод правового регулирования, управление системой профессиональной ориентации.*

The article based on the analysis of the content and features of legal norms which regulate relations in the sphere of management of vocational guidance system, defined demarcation between the base rules of administrative and labor law. The features of the subject and method of legal regulation of this type of relations. Defined criterion signs of this distinction, which attributed the presence or absence of the executive authority or its officer as a subject of legal relations in this sphere; belonging or not belonging relationships that arise in professional orientation, to the sphere of public administration, the presence or absence of the public interest as a target of legal and others.

Key words: *administrative law, administrative legal relations, subject of legal regulation, legal regulation method, management of vocational guidance system.*

Вступ. Фінансово-економічна криза, у якій перебуває наша держава внаслідок впливу ряду чинників об'єктивного та суб'єктивного характеру, спричиняє загострення проблем на ринку праці, особливо тих, що пов'язані із працевлаштуванням молоді. Так, за даними Державної служби статистики України, у 2015 році рівень зайнятості серед осіб у віці 25–29 років становив 71,8% та був вищим, ніж у середньому серед усіх вікових груп (56,7%), а серед осіб віком 15–24 роки цей показник становив лише 28,2%, оскільки молодь у цьому віці навчається і не має стійких конкурентних переваг на ринку праці [1].

На сьогодні поширеним стає «приховане безробіття», коли працівник значний проміжок часу перебуває у неоплачуваній відпустці або працює неповний день. Безумовно, що робота за такою «трудовою угодою» позбавляє працівника гарантій соціального захисту. Кількість осіб, які перебувають у відпустках без збереження заробітної плати, у 2015 році сягнула 63 тис. осіб, а кількість працюючих, переведених через економічні причини на неповний робочий день (тиждень), – 742 тис. осіб, або 9,2% середньооблікової кількості штатних працівників. Звичайно, не викликає сумніву і той факт, що більшість причин, які приводять до такої ситуації, лежить у соціально-політичній та фінансово-економічній площині. Зазначене посилює відповідальність, що покладається на особистість у момент здійснення професійного вибору. Від рівня усвідомлення своїх потенційних можливостей щодо здійснення певної професійної кар'єри залежить успішність професійного життя людини, можливість задовольняти потреби своєї життєдіяльності, реалізовувати творчі здібності, самореалізовуватися та адаптовуватися в суспільстві.

Надавати допомогу у складному процесі професійного вибору покликана система професійної орієнтації. Однак, незважаючи на існування значної кількості суб'єктів, уповноважених її здійснювати, ефективність її не можна вважати високою. Однією з основних причин цього є традиційне ставлення до правовідносин, які виникають під час здійснення професійної орієнтації, як до приватноправових, що регулюються нормами трудового права. Водночас роль адміністративного права у такому процесі часто недооцінюється. Указане зумовлює важливість визначення особливостей розмежування норм адміністративного та трудового права у сфері управління системою професійної орієнтації в Україні.

Розглядали розмежування адміністративно-правових та інших видів правовідносин у своїх роботах В.Б. Авер'янов, В.С. Венедіктов, М.І. Іншин, В.К. Колпаков, Г.Я. Наконечна та інші науковці, водночас проблема диференціації адміністративно-правових та трудових правовідносин в аспекті професійної орієнтації у наукових дослідженнях широко не висвітлювалася, що зумовлює потребу у напрацюванні методологічного підґрунтя у цій сфері.

Постановка завдання. Метою статті є визначення критеріїв розмежування норм адміністративного та трудового права у сфері управління системою професійної орієнтації в Україні.

Результати дослідження. Розмежування галузей права традиційно здійснюється за предметом і методом правового регулювання. Предмет правового регулювання визначається як певна сфера суспільних відносин, на яку спрямоване правове регулювання. До сфери правового регулювання входять відносини, що мають такі ознаки: відображають як індивідуальні інтереси членів суспільства, так і загальні інтереси суспільства загалом; реалізують взаємні інтереси всіх їх учасників, кожен з яких певною мірою поступається власними інтересами для задоволення потреб інших учасників; вимагають дотримання певних правил поведінки, обов'язковість яких підкріплена силою держави [2, с. 81]. Головним фактором, що зумовлює відмінність однієї галузі права від іншої, є своєрідність суспільних відносин, які регулюються цими галузями права. Норми права регулюють різні за своїм змістом суспільні відносини різними методами (способами). Кожна галузь має специфічний метод правового регулювання. Головною ознакою, що встановлює різницю у способах впливу права на суспільні відносини, є характер взаємного стану учасників суспільних відносин. Методи правового регулювання – це способи впливу галузей права на певний вид суспільних відносин, що є предметом їх регулювання. Метод безпосередньо визначається предметом правового регулювання: саме конкретний зміст певного різновиду суспільних відносин визначає своєрідність способів юридичного впливу [3, с. 190].

Предмет адміністративного права становить широкий спектр суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, з приводу здійснення різноманітної виконавчої та розпорядчої діяльності. Адміністративному праву притаманні певні межі правового регулювання – це сфера діяльності виконавчих та розпорядчих органів і суспільні відносини управлінського характеру, що мають місце у цій сфері. Вони виникають, розвиваються та припиняються між вищими і нижчими органами виконавчої влади, органами виконавчої влади і підпорядкованими їм підприємствами, установами, організаціями; органами виконавчої влади, які не пов'язані безпосередньо підпорядкованістю; органами управління і органами громадських організацій; органами виконавчої влади і громадянами. Для зазначених суспільних відносин характерним є органічний зв'язок зі здійсненням мети державного управління, а тому в них обов'язково, як правило, бере участь орган державного управління або посадова особа, яка представляє цей орган, наділена певними повноваженнями щодо здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності [4, с. 7].

Предметом трудового права визнаються суспільно-трудові відносини, які виникають унаслідок укладення трудового договору між працівником і роботодавцем. Трудові відносини, що виникають на підставі укладення трудового договору, становлять основу предмета трудового права, його «ядро», однак лише ними предмет цієї галузі не вичерпується. Існує ще цілий ряд суспільних відносин, які забезпечують функціонування трудових відносин, що теж регулюються нормами трудового права. Особливістю цих відносин є те, що за відсутності трудових відносин вони існувати не можуть. Тобто за своєю природою вони мають допоміжний характер. До відносин, що виконують допоміжну роль у забезпеченні трудових відносин, належать відносини з працевлаштування; з навчання, підвищення кваліфікації та перекваліфікації працівників на виробництві; з нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства; з вирішення трудових спорів; із соціального партнерства [5, с. 9].

На підставі викладеного вище можна переконатися, що розмежування адміністративних та трудових правовідносин, які виникають у процесі професійної орієнтації, може відбуватися за суб'єктами, оскільки для адміністративних правовідносин одним із них завжди виступає орган виконавчої влади. Однак для деяких правовідносин у сфері трудового права також характерним є наявність такого органу чи його посадових осіб (наприклад, у відносинах працевлаштування). Ознака наявності трудового договору не є обов'язковою для ряду відносин, що регулюються нормами трудового права. Так само ознака підпорядкованості не завжди притаманна відносинам у сфері адміністративного права. Основним критерієм, на нашу думку, є належність певних відносин до управлінських. Адміністративне право регулює відносини у сфері державного управління як процесу упорядкування відносин, що виникають у всіх сферах суспільного життя, які охоплюються межами правового регулювання і в яких здійснюється державна політика. Для її реалізації державою створюються спеціальні інститути – органи виконавчої влади, кожен з яких має свою визначену адміністративно-правовими актами компетенцію. Управління системою профорієнтації населення здійснює Кабінет Міністрів України. Він затверджує концепції розвитку систем профорієнтації населення і професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації незайнятих громадян, розпорядження щодо розробки проектів нормативних актів і матеріалів та реалізації заходів, передбачених цими концепціями, заходи з профорієнтації і професійного навчання Державної програми зайнятості населення, здійснює підготовку проектів законодавчих ініціатив з питань профорієнтації та професійного навчання та подає їх на розгляд Верховної Ради України, Президента України тощо. Міністерство соціальної політики, Міністерство освіти і науки, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ України, інші міністерства та центральні органи виконавчої влади, Державна служба зайнятості, обласні та місцеві центри зайнятості виступають суб'єктами, що забезпечують функціонування системи управління профорієнтацією [6, с. 179]. Отже, здійснення вказаними органами своїх функцій у межах реалізації державної політики у сфері професійної орієнтації зумовлює належність відносин, які при цьому виникають, до адміністративно-правових.

На особливу увагу заслуговують методи правового регулювання, під якими розуміють засоби і прийоми, за допомогою яких здійснюється правове регулювання. Розрізняють два основні методи правового регулювання: диспозитивний (автономний) та імперативний. Диспозитивний (автономний) метод побудований на координації взаємних інтересів сторін і застосовується для регулювання відносин рівноправних суб'єктів, що задовольняють власні потреби, вступаючи в ці відносини добровільно за взаємною згодою. Цей метод використовується переважно у приватноправових галузях (цивільне і сімейне право). Імперативний метод застосовується для регулювання відносин субординації між суб'єктами, один з яких наділений державно-владними повноваженнями, а інший повинен виконувати його розпорядження, у яких пріоритет надається загальносоціальному публічному інтересу. Цей метод застосовується переважно в публічно-правових галузях (конституційне, адміністративне, кримінальне право) і в разі застосування юридичної відповідальності. До неосновних методів правового регулювання належать заохочувальний, рекомендаційний, переконання і примусу, дозволу, зобов'язання і заборони. Незважаючи на свою розмаїтість та відносну самостійність, зазначені методи досить взаємозалежні і, як правило, використовуються в поєднанні. Так, в адміністративному і конституційному праві застосовується метод субординації та владного наказу. Методи заохочення властиві трудовому праву, де діють різні преміальні системи, спрямовані на стимулювання інтересу до підвищення продуктивності праці, кваліфікації тощо. Метод автономії та рівності сторін типовий для процесуальних галузей права, де позивач, відповідач та всі інші учасники судового процесу перебувають в однаковому процесуальному становищі. Рівністю суб'єктів вирізняються також цивільні відносини [2, с. 83].

Варто звернути увагу на те, що основною ознакою, за якою розрізняються методи правового регулювання, є наявність публічного інтересу. Публічний інтерес зумовлює вирішення за допомогою правового регулювання питань, які стосуються не окремих потреб певного індивіда (хоча вони також можуть вирішуватися під час його застосування, але не це є головною метою реалізації правовідносин), а потреб усього суспільства, суспільного інтересу, широкого кола правовідносин, які мають особливу вагу для життєдіяльності всього суспільства. Відносини, які виникають у сфері професійної орієнтації, можуть як охоплюватися, так і не охоплюватися публічним інтересом. Критерієм належності таких відносин до сфери адміністративного права буде реалізація у процесі таких відносин органом виконавчої влади чи його посадовою особою конкретних цілей та завдань державної політики, спрямованої на оптимізацію професійного самовизначення на основі врахування професійно важливих особистісних характеристик індивідуума та потреб ринку праці для досягнення збалансованості між професійними інтересами і можливостями людини та потребами суспільства в конкретних видах професійної діяльності. Так, наприклад, відповідно до Указу Президента «Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції» від 18 березня 2015 року № 150/2015, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо медичної, психологічної, професійної реабілітації та соціальної адаптації учасників антитерористичної операції» від 31 березня 2015 року № 359-р та Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану міжвідомчих заходів з адаптації до мирного життя учасників антитерористичної операції» від 13 січня 2016 року № 10-р Державною службою зайнятості забезпечується надання повного комплексу соціальних послуг учасникам антитерористичної операції (далі – АТО), зокрема із працевлаштування, профорієнтації та з професійного навчання. Державна служба зайнятості сприяє працевлаштуванню незайнятих громадян шляхом орієнтації на самозайнятість та підприємницьку діяльність. З цією метою державною службою зайнятості організовуються різноманітні інформаційні семінари, метою яких є формування у незайнятих громадян позитивної мотивації до самозайнятості, інформування про особливості започаткування та ведення власного бізнесу, надання допомоги у складанні бізнес-плану. Демобілізовані військовослужбовці мають можливість відвідувати такі семінари. З початку 2015 року заснували власну справу за рахунок виплати допомоги по безробіттю одноразово 1,7 тис. учасників АТО [7].

Цей приклад ілюструє наявність публічного інтересу, який полягає в оптимізації адаптації учасників бойових дій шляхом реалізації державою в особі органу виконавчої влади державної політики, спрямованої на соціально-правовий захист учасників АТО. Водночас відносини, пов'язані з професійною орієнтацією і працевлаштуванням конкретного військовослужбовця, є предметом трудового права і охоплюються диспозитивним методом правового регулювання. Однак відносини, пов'язані з управлінням системою професійної орієнтації учасників АТО, зокрема визначення цілей та завдань, покладання відповідних функцій на органи виконавчої влади, контроль за їхньою діяльністю, належать до публічно-правових і регулюються нормами адміністративного права.

Висновки. Отже, критеріями, за якими можна провести розмежування норм адміністративного і трудового права у сфері управління системою професійної орієнтації в Україні, є такі: наявність або відсутність органу виконавчої влади чи його посадової особи як суб'єкта правовідносин у цій сфері; належність або неналежність відносин, які виникають під час професійної орієнтації, до сфери державного управління; охоплення або неохоплення цих відносин цілями державної політики; наявність або відсутність публічного інтересу як мети правовідносин; імперативний або диспозитивний метод правового регулювання відносин, які виникають під час професійної орієнтації.

Список використаних джерел:

1. Молодь на ринку праці: аналітичний огляд Державної служби статистики України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350805.

2. Бабкіна О.В. Теорія держави і права у схемах і визначеннях : [навчальний посібник] / О.В. Бабкіна, К.Г. Волинка. – К. : МАУП, 2004. – 144 с.

3. Івчук Ю.Ю. Сутність структури трудового права / Ю.Ю. Івчук // Актуальні проблеми права: теорія і практика : збірник наукових праць. – № 5. – 2004. – С. 185–195.

4. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.] ; [за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй]. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

5. Трудове право України : академічний курс : [підручник для студ. вищ. навч. закл.] / [П.Д. Пилипенко та ін.] ; за ред. П.Д. Пилипенка. – К. : Ін Юре, 2014. – 548 с.

6. Харабуга С.В. Особливості інституційного забезпечення системи управління професійною орієнтацією / С.В. Харабуга // Соціально-трудові відносини: теорія та практика. – 2014. – № 1. – С. 178–184.

7. Щодо надання послуг державної служби зайнятості безробітним з числа військовослужбовців, які брали участь в АТО: аналітичний огляд Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=393494.