

---

---

## **АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

**УДК 342.9:349.2**

**О.А. Хименко**

кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри цивільного, господарського,  
адміністративного права та процесу  
Чернігівського національного  
технологічного університету

### **РОЗМЕЖУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ТРУДОВОГО ПРАВА**

Предмет і метод правового регулювання служать найвагомішими підставами для поділу системи права на галузі. Кожна галузь права об'єднує правові норми, що регулюють якісно визначений вид суспільних відносин. Схожість трудового й адміністративного права виявляється в спільних рисах предмета й методу правового регулювання щодо організаційних та управлінських елементів. Але саме методом і предметом правового регулювання вони й різняться.

У зв'язку з тим, що відносини з організації та управління працею, та й самі трудові правовідносини містять організаційний елемент, а також елемент управління трудовою діяльністю працівника, виникає потреба в розмежуванні трудових та адміністративно-правових відносин.

Основним завданням даного дослідження є аналіз ознак що чітко розмежовують управлінські відносини в адміністративному і трудовому праві.

До предмета трудового права входять трудові й тісно пов'язані з ними відносини, яким притаманний організаційно-управлінський елемент, а предмет адміністративного права утворюють відносини у сфері державного управління, хоча трудове право регулює управління у процесі

праці всередині підприємства. Тут суб'єкти й об'єкти управління (висловлюючись мовою адміністративного права) пов'язані договірними відносинами, наприклад: працівники як члени трудового колективу самі беруть участь в управлінні підприємством. Щоправда, тепер організаційні відносини в царині відносин соціально-трудова вийшли за межі організацій. Проте суттєвою відмінністю в цьому разі є брак владного припису, який видається органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування і є обов'язковим до виконання.

У будь-якому суспільстві й державі завжди приділялася велика увага управлінню й регулюванню соціальних справ. Без цього дуже важко підтримувати їхню сталість та забезпечити розвиток як цілісних систем. Суспільство й держава заінтересовані в успішному управлінні своїми соціальними справами. Це справи публічні, що відбивають загальний інтерес і потреби соціуму, держави й громадян у питаннях самозбереження і своєї життєдіяльності. При цьому виникає потреба організувати, упорядковувати й здійснювати регламентацію поведінки людей, діяльність державних і соціальних інститутів, щоб підтримувати суспільний порядок. Управління – це процес спрямованого впливу суб'єкта на об'єкт для переведення останнього в новий стан. Управління суспільними процесами постає як цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому й на її окремі ланцюги на підставі пізнання й використання властивих їй закономірностей в інтересах забезпечення її оптимального функціонування й розвитку та досягнення поставлених цілей [1, с. 3, 7–9, 32–33].

Під державним управлінням розуміють специфічну діяльність держави, що виявляється у функціонуванні низки вповноважених структур (органів), які безперервно, планомірно, владно й у рамках правових установок впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до публічних інтересів. Державне управління – це функція держави, надана спеціальним органам, уповноваженим нею (або органами місцевого самоврядування), які здійснюють державне управління, виконують завдання й функції, покладені на державу. Ця система в цілому й кожна з її складників, зокрема, діють винятково від імені держави. Рішення, що ними приймаються, обов'язкові для всіх

учасників суспільних відносин, у тому числі для недержавних організацій і формувань [2, с. 20–32].

Щоб зрозуміти сутність сучасного адміністративного права, необхідно мати уявлення про специфіку його зв'язку із соціальним управлінням та його різновидами, до якого належить публічне та інше управління. Соціальне управління знаходить свій вияв у свідомому, вольовому, цілеспрямованому й упорядкованому впливі на суспільні процеси. Соціальне управління завжди має місце там, де є суспільна діяльність людей, головна мета якої – забезпечення узгодженої спільної діяльності, спрямованої на виконання спільних завдань. Воно поділяється на управління публічне, здійснюване публічною владою, і на суспільне, що має місце в системах різноманітних суспільних формувань (у профспілках, політичних партіях тощо).

Базовими суспільними відносинами, які становлять предмет адміністративного права самостійної галузі, є організаційні відносини, що складаються у процесі формування і здійснення державного управління. З урахуванням сфери й підстав виникнення їх ще називають управлінськими. Їхні головні ознаки такі: (а) організація і здійснення державного управління (і вона головна, бо усі інші є похідними); (б) заснованість на юридичній відмінності однієї сторони від іншої (владні відносини, де одна сторона наділяється повноваженнями приймати владні рішення щодо іншої сторони); (в) залежність характеру конкретних управлінських відносин від багатьох чинників та ін. [3, с. 3–5, 12]. Не можна погодитися з А. П. Альохіним у тому, що управлінські відносини – це вид організаційних відносин (у трудових відносинах при укладенні колективного договору, наборі працівників і т. ін.), оскільки призначення договору колективного зовсім інше, ніж адміністративно-правового.

Можна стверджувати, що предмет адміністративного права становлять суспільні відносини, що виникають із метою реалізації й захисту прав громадян, утворення нормальних умов для функціонування соціуму й держави. Питання співвідношення адміністративного права з трудовим полягає в тому, що нормами останнього врегульовано відносини між рівноправними суб'єктами (працівником і роботодавцем),

які дійшли згоди щодо умов праці. Разом із тим виникнення і припинення трудових відносин супроводжуються виданням наказів, які за своєю природою є односторонніми управлінськими актами (але це не управлінські відносини адміністративного характеру). Особливо тісно взаємодіють норми адміністративного і трудового права в питаннях упорядкування відносин, зумовлених перебуванням осіб на державній службі [4, с. 26–30]. Проте їх треба теж розмежовувати й не плутати.

С. Г. Стеценко пропонує дефініцію предмета адміністративного права як суспільних відносин, що виникають у процесах: (а) зовнішньоорганізаційної управлінської діяльності органів публічної адміністрації; (б) внутрішньоорганізаційної управлінської діяльності апаратів усіх державних органів та адміністрацій державних підприємств, установ та організацій; (в) публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації; (г) реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями; (д) застосування заходів адміністративної відповідальності; (е) реалізації юрисдикції адміністративних судів [5, с. 19–20].

Для адміністративного права більшою мірою властивий імперативний метод, його ще називають адміністративно-правовим або методом «влада – підпорядкування». Він був і залишається основним у цій галузі.

Т. О. Гуржій визначає предмет адміністративного права як регламентовані нормами адміністративного права суспільні відносини розпорядницького, сервісного й договірного типу, які складаються у сфері функціонування органів публічної влади, а також відносини з приводу застосування заходів адміністративного примусу [6, с. 24].

Не можна погодитися з Т. О. Коломоєць щодо того, що адміністративне і трудове право зближує нерівноправність статусу суб'єктів їх правовідносин: одна сторона наділена владно-організаційними повноваженнями стосовно другої, а тому методи правового регулювання адміністративно-правових і трудових відносин є нібито тотожними [7, с. 15]. Ця теза спростовується наявністю широкої низки договірних моментів у трудовому праві при встановленні умов

праці сторонами трудового договору, а також рівністю сторін при укладенні колективного договору.

Особливо розбіжності спостерігаються в предметах правового регулювання. Трудове право регламентує трудові відносини працівника й роботодавця, тобто відносини трудового процесу (процесу праці). Адміністративне право – управлінські й публічно-сервісні аспекти трудової діяльності. Норми трудового права визначають статус службовців як учасників трудового процесу, а адміністративного – публічно-службові відносини. Окрім того, за допомогою інституту адміністративної відповідальності забезпечується охорона трудових правовідносин.

Такий підхід допомагає ретельніше вдосконалювати окремі норми трудового законодавства, наприклад, для підвищення ефективності дій проти корупції.

Наряду з ратифікацією Конвенції ООН проти корупції [8, с. 29–38] (яка набрала чинності для України 1 січня 2010 року) в нашій державі розроблялись і приймались різні правові документи з метою протидії цьому негативному явищу: пропонувались різні концепції, які мали на меті забезпечити системний підхід та ефективну організацію діяльності щодо запобігання і протидії йому. Із 1 липня 2011 року набрав чинності Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», прийнятий 7 квітня 2011 року. Суспільна небезпечність корупції полягає в тому, що вона підриває авторитет країни, завдає шкоди утвердженню демократичних підвалин управління суспільством, побудові й функціонуванню державного апарату, суттєво обмежує конституційні права та свободи людини і громадянина, пересічних людей, які найбільше потерпають від корупції й, не маючи змоги уникнути корупційного тягара, втрачають при цьому віру в демократичні засади суспільства й держави. Корупція породжує також інші негативні наслідки для держави та її громадян.

У згаданій Концепції зазначається, що передумовою корупції є поширення в кадровій політиці випадків заміщення посад службовців не на підставі їх ділових і моральних якостей, а через знайомства за

колишньою роботою, особисту відданість, близькість політичних уподобань, брак порядку спеціальної перевірки (тестування) на відповідність професійним і моральним якостям, формальне ставлення до проведення конкурсу на заміщення посад, атестації та ін.

Названий Закон значно розширив перелік осіб – суб'єктів корупційних діянь. Згідно з ним, до суб'єктів відповідальності за корупцію віднесені посадові особи юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету, особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-господарських обов'язків, аудитори, нотаріуси й навіть члени трудового арбітражу. Дії таких осіб дуже часто пов'язані з виконанням трудових обов'язків. Якщо державні службовці допустили порушення присяги (а корупційні дії охоплюють і її порушення), їхня служба відповідно до ст. 30 Закону України «Про державну службу» припиняється. Будь-яке звільнення на підставах, передбачених у статтях 40 і 41 КЗпП, є правом роботодавця, а не обов'язком. У разі ж корупційних дій держслужбовця його державна служба обов'язково припиняється, причому згода профспілки не потрібна, будь-які компенсаційні виплати законодавством не передбачаються. У Методичних рекомендаціях з питань запобігання та протидії корупції, затверджених Наказом Головного управління державної служби України від 26 грудня 2007 р., № 337 (які, до речі, є дуже цінними для практичної антикорупційної діяльності), теж передбачено, що вчинення особами корупційних діянь, є безумовною підставою припинення ними своєї служби. Традиційно до трудових книжок вносять запис про припинення державної служби за порушення присяги, але не розкривається, в чому саме виявилось це порушення.

Свого часу під час розгляду проекту Закону України «Про боротьбу з корупцією» обговорювалася пропозиція про внесення до КЗпП України нової підстави для звільнення за корупційні діяння. Але ця рекомендація не була реалізована з різних причин. Така можливість стосувалася лише окремих суб'єктів, а КЗпП регулює в основному загальні підстави для припинення трудових відносин. Статус державних службовців здебільшого врегульовано спеціальним законодавством. За сучасних

умов, коли перелік суб'єктів відповідальності за корупційні дії значно розширено, і цю позицію законодавця слід визнати правильною. КЗпП України можна доповнити такою підставою, як учинення корупційних дій, яку можна включити до ст. 41 КЗпП України.

У зв'язку з припиненням державної служби за порушення присяги, в тому числі за корупційні дії, постає питання про можливість повернення цих суб'єктів на попередню або аналогічну роботу. З одного боку, можна зробити висновок про неможливість надалі виконувати аналогічні функції, з другого – це не узгоджується з кримінальним законодавством, яке допускає погашення судимості, після чого особа вважається такою, яка не була засуджена. Існує, щоправда, таке додаткове покарання, як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 55 КК України). Це покарання може бути призначене як основне на строк від двох до п'яти років або як додаткове на строк від одного до трьох років. Отже, суд може засудити винного на довічне позбавлення волі, а стосовно роботи (діяльності) може обмежити особу займати певні посади лише на певний строк. Якщо ж особа не притягалася до кримінальної відповідальності, а була звільнена за порушення присяги, то доцільно встановити дворічний строк, протягом якого вона не має права працевлаштуватися на такій посаді.

Обов'язки керівників усіх підприємств детально сформульовані в Довіднику кваліфікаційних характеристик, затвердженому Наказом Міністерства праці та соціальної політики України 29 грудня 2004 року за № 336. Але у кваліфікаційній характеристиці бракує вказівки на обов'язок чинити протидію корупції. Вважаємо за слушне доповнити п. 8 Загальних положень цього Довідника таким положенням: не допускати корупційних правопорушень і протидіяти їм.

Поведінка керівника повинна бути зразком для всіх підлеглих, його особиста поведінка й уважність мають відігравати вагомий роль у запобіганні корупційним діянням та іншим правопорушенням, пов'язаним із ними.

Що стосується наукової (освітнянської) сфери, то в Законі прямо передбачено, що тут можуть працювати і близькі родичі, тому їх

підпорядкованість керівникові не заважає спільній праці. Саме тому не може визнаватися правопорушенням, пов'язаним із корупцією, входження особи до складу редакційних колегій періодичних видань (газет, журналів, різного роду журі, консиліумів) навіть за умови одержання нею винагороди за виконану роботу, оскільки зазначені органи створюються з метою розвитку науки, культури, мистецтва, вдосконалення медичної практики тощо. Редагування рукописів, отримання винагороди за таку роботу теж не визнається корупцією й тоді, коли оцінка одного фахівця не збігається з думкою іншого. Адже наука – це зіткнення різних поглядів, підходів, а іноді навіть жорстка боротьба протилежних думок.

Разом із тим підкреслимо, що в Законі виключено обмеження щодо можливості займатися викладацькою, творчою, науковою роботою лише в позаробочий час. Однак це питання залишається дискусійним. Вважаємо, що зміст п. 1 ст. 7 Закону слід тлумачити на користь державних службовців. Конституція та інші нормативні акти не забороняють їм виконувати цю роботу в робочий час, адже така діяльність не перешкоджає, а, навпаки, сприяє підвищенню рівня наукових і теоретичних знань державних службовців, що є однією з умов належного виконання ними своїх обов'язків.[9]

Застосування адміністративно-правових методів для впорядкування умов праці звужує права працівників. Наприклад, такий підхід закладено в ч. 3 ст. 32 КЗпП України, де передбачається можливість зміни суттєвих умов праці в односторонньому порядку за ініціативою роботодавця у разі змін в організації виробництва. У разі відмови працівника працювати за нових умов трудовий договір може бути розірваним за п. 6 ст. 36 Кодексу. Саме в таких випадках можуть звужуватися й порушуватися права працівників.

У ринкових умовах виникає необхідність переходити до нових форм і методів господарювання, що приводить до змін в організації виробництва на підприємстві. Частиною 3 ст. 32 КЗпП дозволяється зміна істотних умов праці при продовженні роботи за тією ж спеціальністю, кваліфікацією чи посадою. На наше переконання, наявність норм, що дозволяють зміну суттєвих умов праці в разі змін в організації



виробництва призводить до звуження конституційних гарантій працівників. Підкреслимо, що в трудовому законодавстві бракує конкретизації поняття «зміни в організації виробництва праці». Відповідно, будь-яка зміна в цій царині, навіть незначна, надає право роботодавцеві внести суттєві зміни в умови праці, а значить, можливі і зловживання з його боку. При цьому законодавство не передбачає жодних гарантій або компенсацій у випадку змін умов праці, крім вихідної допомоги при звільненні за п. 6 ст. 36 КЗпП України. Вважаємо за доцільне переглянути зазначені положення, оскільки вони зменшують конституційні гарантії на вільну працю і заборону примусової, бо, якщо працівник не бажає суттєвих змін умов своєї праці, йому залишається або все ж таки погодитися на них, або його буде звільнено через два місяці. Як бачимо, вибору фактично в нього немає, тому що ніяких гарантій із працевлаштування цього працівника законодавством не передбачено.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо: що управлінські відносини в адміністративному і трудовому праві є чітко відмінні як за предметом і методом, так і за суб'єктами правового регулювання (хоча суб'єкти часто збігаються в одній особі).

На думку автора, означені відносини слід чітко відмежовувати як у правовій доктрині, так і у нормативно-правових актах. Так як, ототожнення двох різних, за своїм характером, видів управлінських відносин ускладнює виділення в окрему категорію правовідносин з організації та управління працею. А застосування адміністративно-правових методів у трудовому праві призводить до звуження прав працівників, а також до зловживання правом керівних органів підприємств, установ, організацій.

## Література

1. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс :полный курс / Ю. А. Тихомиров. – 2-е издание, доп. и перераб. – М. : Тихомирова М. Ю., 2008. – 697 с.
2. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. — 808 с.

3. Алехин А. П. Административное право России : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. – М. : ИКД «Зерцало», 2012. – 752 с.
4. Адміністративне право : 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. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. С. Г. Стеценко. – Вид. 3-тє, перероб та доп. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
6. Гуржій Т. О. Адміністративне право України : навч. посіб. / Т. О. Гуржій. – К. : КНТ, Х. : Бурун і К, 2011. – 680 с.
7. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоець. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – Ст. 29–38.
9. Вітик І. Запобігання та протидія корупції на державній службі / Ігор Вітик, Віктор Костюк // Праця і зарплата. – 2010. – № 13. – 7 квітня.

#### Анотація

**Хименко О.А. Розмежування управлінських відносин адміністративного і трудового права.** – Стаття.

У ході дослідження автором проаналізовано співвідношення управлінських відносин у адміністративному і трудовому праві, значення управлінських правовідносин для предмету трудового права. Подано пропозиції до змін у трудовому і адміністративному законодавстві.

*Ключові слова:* управління працею, предмет трудового права, предмет адміністративного права, метод правового регулювання, суб'єкт трудових правовідносин, соціальне регулювання, функції держави, державні службовці, корупція, трудовий колектив.

#### Аннотация

**Хименко О. А. Разграничение управленческих отношений административного и трудового права.** – Статья.

В ходе исследования автором проанализировано соотношение управленческих отношений в административном и трудовом праве, значение управленческих правоотношений для предмета трудового права. Представлены предложения к изменениям в трудовом и административном законодательстве.

*Ключевые слова:* управление трудом, предмет трудового права, предмет административного права, метод правового регулирования, субъект трудовых правоотношений, социальное регулирование, функции государства, государственные служащие, коррупция, трудовой коллектив.

## Summary

**Khymenko O. A. Separation management relations of administrative and labor law. – Article.**

In the study, the author analyzes the relationship management relations in administrative and labor law, administrative legal value for the subject of labor law. Suggestions for changes in labor and administrative law.

*Keywords:* labor management, subject of labor law, subject of administrative law, method of regulation, subject of labor relations, social control, state functions, civil servants, corruption, labor collective.



УДК 338. 486.1 : 35. 073.6 (045)

**А. М. Чвалюк**

кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри адміністративно-правових  
дисциплін Донецького університету  
економіки та права

## ЗАКОНОДАВЧІ НЕУЗГОДЖЕНОСТІ ПРИ АДМІНІСТРУВАННІ ТУРИСТИЧНОГО ЗБОРУ

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями.** Туристична галузь має надзвичайно важливе значення для економіки нашої держави. Вона може і повинна стати тією галуззю, що забезпечуватиме реалізацію ринкових механізмів та надходження коштів до місцевих і державного бюджетів. Однак паралельно із покращенням туристичної інфраструктури слід вдосконалювати і правове регулювання туристичних правовідносин, зокрема сферу оподаткування.

Якщо порівнювати з іншими країнами, в яких добре розвинута туристична галузь, то саме туризм поповнює місцеві скарбниці. За оцінками Всесвітньої організації туризму, туристичні країни одержують