

УДК 340

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.10>

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Лавронова І.О.,

*здобувачка вищої освіти третього (освітньо-наукового) рівня
Національний авіаційний університет*

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0009-1208-2967>

e-mail: lavronova@gmail.com

Лавронова І.О. Проблеми реалізації інституту адміністративної відповідальності за порушення вимог трудового законодавства.

Стаття присвячена аналізу сучасних проблем реалізації інституту адміністративної відповідальності у сфері трудового права. Обґрунтовується необхідність врахування особливостей сфери трудових відносин, що впливають на процедуру розгляду та притягнення винних осіб за порушення вимог трудового законодавства. У статті акцентовано увагу на проблемах реалізації інституту адміністративної відповідальності, що демонструють необхідність реформування чинного законодавства як адміністративного так і трудового. Описано проблему відсутності дефініції адміністративної відповідальності за порушення трудового законодавства, а також необхідність визначення механізму реалізації уповноваженими особами державних органів у адміністративному порядку накладення стягнень на осіб, які виконуючи свої посадові обов'язки, допустили порушення норм трудового законодавства, за які передбачена адміністративна відповідальність. Окреслено коло порушень трудового законодавства та відсильний характер статей, що передбачають адміністративну відповідальність, проаналізовано причини неефективності моделі адміністративної відповідальності за порушення вимог трудового права, що свідчить про необхідність вдосконалення чинного законодавства для досягнення ефективного регулювання. Означені проблеми термінології в адміністративному та трудовому законодавстві, зокрема, застосування поняття «малозначності» у адміністративних справах про порушення трудового права, вказані механізми застосування та реалізації захисту трудових прав. Зазначено проблематику відсутності визначення складу адміністративного проступку за порушення трудового законодавства, що призводить до помилкового притягнення керівників до адміністративної відповідальності. Залучені приклади судової практики розгляду судами справ про адміністративні правопорушення у сфері праці та охорони праці. Окреслено проблематику значної кількості судових справ про адміністративні правопорушення визначені статтею 41 КУпАП, що закриваються в зв'язку із закінченням строку накладення адміністративного стягнення.

Ключові слова: Кодекс України про адміністративні правопорушення, захист трудових прав, малозначність, застосування адміністративних санкцій, посадові особи, інститут адміністративної відповідальності, порушення трудового законодавства.

Lavronova I. Implementation difficulties of the administrative responsibility institute for violation of labor legislation.

The article is devoted to the analysis of modern problems of institute administrative responsibility realization in the sphere of labor law. In the article is substantiated the necessity of taking into account the peculiarities of the sphere of labor relations, which affect the procedure for consideration and prosecution of guilty persons for violation of the requirements of labor legislation. The focuses on the problems of implementation of the institute of administrative responsibility, demonstrating reformation necessity of administration and labour legislation. Moreover, is described the problem of lack of definition of administrative responsibility for violation of labor legislation, as well as the need to determine the mechanism for the implementation by authorized persons of state bodies in an administrative manner of imposing penalties on persons who, while performing their official duties, committed violations of labor legislation norms for which administrative

responsibility. The range of labor legislation violations and the reference nature of articles providing for administrative liability are outlined, the reasons for the inefficiency of the model of administrative responsibility for violation of labor law requirements are analyzed, which indicates the need to improve the current legislation in order to achieve effective regulation. The problems of terminology in administrative and labor legislation, in particular, the application of the concept of «insignificance» in administrative cases of violation of labor law, the mechanisms of application and implementation of protection of labor rights are indicated. The problem of the lack of determination of the composition of administrative misconduct for violation of labor legislation, which leads to erroneous bringing of managers to administrative responsibility, has been noted. Examples of judicial practice of consideration by courts of cases on administrative offenses in the field of labor and labor protection are involved. The problems of a significant number of court cases on administrative offenses defined by Article 41 of the Code of Administrative Offenses, which are closed due to the expiration of the term for imposing an administrative penalty, are outlined.

Key words: Code of Ukraine on Administrative Offenses, labor rights protection, insignificance, administrative sanctions, official, administrative liability, violation of labor legislation.

Постановка проблеми та її актуальність. Сфера трудових відносин регулюється великим спектром законодавчих норм, який потребує гармонізації законодавчих норм в тому числі і для ефективного регулювання. Такий різноманітний ландшафт законодавчих актів перш за все зумовлений відсутністю комплексного реформування трудового законодавства. В усі часи велика кількість науковців у своїх працях приділяла велику увагу науковому дослідженню різних понять у сфері праці, проте це не призводило до зменшення кількості проблем у даній сфері про що свідчить судова практика. В той же час, важливим є наукове дослідження понять на межі регулювання кількох сфер, серед яких адміністративне регулювання правопорушення у сфері праці. Таким чином, важливим залишається питання окрім визначення понять в сфері трудових відносин, їх регулювання та відповідальність за порушення. Перед науковцями стоїть завдання наукової інтерпретації проблем реалізації адміністративного законодавства, яке б відповідало міжнародними стандартам, ратифікованим конвенціям, вимогами ЄС, що і зумовило актуальність даної статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Плідна праця науковців-адміністративістів дала стале підґрунтя багатьом поняттям в адміністративному праві. Хоча, як окрема категорія порушень, потребує додаткового наукового дослідження через призму адміністративного права. Одним із важливих аспектів є дослідження інституту адміністративної відповідальності за порушення вимог трудового законодавства. Результати наукових досліджень зазначеної проблематики будуть сприяти удосконаленню законодавства у цій сфері.

У дисертаційному дослідженні, присвяченому розвитку інституту адміністративної відповідальності, Д.М. Лук'янець характеризує інститут адміністративної відповідальності як сукупність норм, що визначають структуру, принципи і правила функціонування механізму реалізації в адміністративному порядку санкцій правових норм, які мають форму стягнень [11]. Проте, реалізація інституту адміністративної відповідальності за порушення трудового законодавства потребує не тільки визначення самого механізму реалізації відповідальності, а крім того, тих основних прав та свобод, які мають охоронятись. У науковій публікації львівської дослідниці І. Комарницької адміністративна відповідальність визначається як вид правової відповідальності що передбачає використання уповноваженими органами або посадовими особами адміністративних стягнень до фізичних чи юридичних осіб, що вчинили такі адміністративні проступки. Здійснення заходів цієї відповідальності не передбачає судимості або звільнення з роботи [10]. Однак, у даному визначенні є неточність, бо ст. 24 Кодексу законів про адміністративні правопорушення, визначає одним із видів адміністративного стягнення саме позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, як один з видів адміністративної відповідальності, яка може бути застосована [1].

Досліджуючи поняття інституту реалізації адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері праці, виникає необхідність дефініції, яка включатиме механізм реалізації уповноваженими особами державних органів у адміністративному порядку накладення стягнень на осіб, які виконуючи свої посадові обов'язки, допустили порушення норм трудового законодавства, за які передбачена адміністративна відповідальність.

Наявні проблеми реалізації інституту адміністративної відповідальності, як зазначав науковець С.І. Поляруш, на практиці найчастіше змушують інспекторів Держпраці при виборі санкцій, застосовувати до правопорушника відповідальність за статтею 265 КЗпП України ніж за статтею 41 КУпАП,

таким чином, схилиють до фінансових санкцій Кодексу законів про працю України [12]. Аргументувати таку практику можна саме тим, що існує наглядна потреба у визначенні, аналізі та удосконаленні процедури притягнення винних осіб до відповідальності, які в своїй діяльності, виконуючи посадові обов'язки допустили порушення трудового законодавства.

Мета статті – визначити проблеми реалізації інституту адміністративної відповідальності за порушення вимог трудового законодавства.

Вклад основного матеріалу. Ефективність функціонування будь якої сфери, залежна від наявності досконалих механізмів регулювання та контролю, чітко визначених у законодавчих актах, що в свою чергу збалансовує відносини й унеможливило «подвійне читання та розуміння» норм законодавства. Звичайно, описана модель є ідеальною і, разом з тим, своєрідною утопією у сфері законодавчого регулювання. Безперечно, удосконалення законодавства є довготривалим шляхом без «світла в кінці тунелю». Динаміка життя, різноманітність технологій постійно вимагають, іноді навіть достатньо швидкої, модифікації законодавчої бази. Однак, існують бюрократичні бар'єри на шляху впровадження законодавчих змін, на які негативно впливає політизація суспільних процесів. Як показує практика останніх років, тільки політична воля державних діячів може вплинути на швидкість прийняття законодавчих змін. Ця ситуація стосується не лише України. Довготривалим був шлях прийняття певних змін у законодавстві і в країнах Європейського Союзу.

Існує ще одна проблема удосконалення законодавства. Як свідчить досвід України, це відсутність комплексного підходу до реформування та внесення змін. Проекти внесення змін до того чи іншого законодавчого акту хоч і проходять шлях погодження на різних етапах, однак, не приділяється належна увага науковим дослідженням, мало залучаються до обговорення науковці і практики, що має наслідком прогалини та колізії у законодавстві. Однак, процес гармонізації законодавства постійно триває та потребує залучення аналітичних наукових досліджень, задля удосконалення як поняттєвого апарату, системних структурних змін законодавчої бази.

За порушення вимог трудового законодавства існують такі види відповідальності: дисциплінарна, матеріальна, адміністративна, кримінальна. За останній час, зміни в законодавстві у частині стягнень за порушення трудових прав, внесли нові поняття відповідальності у вигляді фінансових та адміністративно-господарських санкцій. Кожен вид відповідальності має свої особливості застосування та здебільшого може стосуватися тільки однієї із сторін трудових відносин. Відсутність збалансованості у притягненні до відповідальності обох сторін трудових відносин, як роботодавця так і працівника, сформувала усталені стереотипи захисту лише працівників, а не роботодавців.

Юридична відповідальність за порушення вимог трудового законодавства не обмежується адміністративними стягненнями. Необхідність проведення комплексного дослідження правопорушень у сфері праці зумовлено необхідністю захисту закріплених трудових норм у Конституції та інших міжнародних актах, які ратифіковані Верховною радою.

Регулювання трудових відносин є достатньо складним процесом, що обумовлено сукупністю факторів: по-перше, суб'єкти трудових відносин найчастіше мають достатньо складний індивідуальний характер, по-друге, сам трудовий процес містить багато нюансів в кожній сфері застосування, по-третє, держава виступає в якості законодавця, контролера та роботодавця, що регламентується в законодавчих актах для держаних структур власності.

Основним законодавчо-нормативним актом, який передбачає «персональну» відповідальність за певні порушення в сфері праці є Кодекс про адміністративні правопорушення. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері праці встановлена для того, щоб забезпечити права, визначені як міжнародними ратифікованими нормативними актами, так і національним законодавством. Відповідно до чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), а саме його статті 41, визначена відповідальність «посадових осіб» за порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці [1]. Проте дефініція поняття «посадова особа» відсутня як в КУпАП, так і в КЗпП, очевидно, що для з'ясування підстав для віднесення осіб до категорій посадових слід керуватися відповідним законодавством, що регулює такі відносини, що на нашу думку є однією із проблем інституту відповідальності, а саме відсутність правознавчої термінології. На практиці така невизначеність найчастіше призводить до того, що відповідальність несе керівник підприємства. Саме визначення «посадова особа» за його тлумаченням і похідним значенням може включати будь-яку особу, яка займає посаду на підприємстві, а у випадку з порушенням норм трудового законодавства – посадова особа, відповідальна за дотримання вимог трудового законодавства.

Аналізуючи адміністративну відповідальність у сфері праці, звернемося до КЗпП, як основного закону, що регулює трудові відносини. Стаття 265 КЗпП зазначає: «Посадові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, винні у порушенні законодавства про працю, несуть відповідальність згідно з чинним законодавством» [2]. Відсильний характер статті демонструє відсутність чіткого визначення спектру персональної відповідальності за порушення у сфері праці, а отже вимагає дослідження інших нормативних джерел для визначення відповідальності за порушення. Ця ж стаття 265 КЗпП передбачає фінансові санкції у вигляді штрафів для юридичних осіб та осіб-підприємців, що мають загальний характер стягнення та накладаються на роботодавця, а не конкретну відповідальну особу, яка вчинила правопорушення. Крім того, стягнення у грошовому еквіваленті, можуть міститися і в інших законодавчих актах, як приклад Законі України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» [6], проте у вигляді адміністративно-господарських санкцій.

На наш погляд, діюча модель адміністративної відповідальності за порушення у сфері праці є мало ефективною та не призводить до очікуваних результатів у вигляді зменшення кількості таких правопорушень. Ця неефективність є наслідком законодавчої невизначеності: по-перше, стаття Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка регулює адміністративну відповідальність за порушення у сфері праці, як вже зазначалось, не має чіткого визначення особи, яка може бути притягнена до адміністративної відповідальності у разі виявлення порушення у сфері праці, по-друге, достатньо вузький перелік порушень, за які передбачена персональна відповідальність. Так, основною метою адміністративної відповідальності є захист від порушення закріплених норм захисту трудових прав. Досліджуючи адміністративну відповідальність за порушення у сфері праці, як один з механізмів захисту трудових прав, можна зазначити, що положення статті 41 КУпАП України не охоплюють з іншими санкціями за порушення трудових прав всіх основних трудових прав, закріплених в ратифікованих міжнародних актах. Так, міжнародні акти у сфері праці, репрезентують важливі принципи щодо захисту прав та свобод громадян на найману працю. Проте, держава, яка ратифікує міжнародні документи, має забезпечити належне регулювання, контроль та захист таких прав. Україна ратифікувала ряд міжнародних конвенцій, які полягли в основу змін національного трудового законодавства, а, отже, мають бути забезпечені належним захистом.

У статті 41 КУпАП відсутнє визначення складу адміністративного проступку, що породжує різноманітне тлумачення такої норми та не забезпечує очікуваного результату від відповідальності за порушення гарантованих державою прав у трудовій сфері.

До не вирішених проблем реалізації інституту адміністративної відповідальності слід віднести те, що накладання адміністративної відповідальності на посадових осіб роботодавців має додаткові труднощі на практиці застосування. Так, відповідно до КУпАП, а саме статті 33, головним чинником у притягненні особи до відповідальності є врахування всіх обставин, майновий стан і т. д. [1] На практиці, під час виконання інспекційного відвідування і в разі виявлення адміністративного проступку, інспектор не має можливості достатньо об'єктивно оцінити всі вимоги статті 33 КУпАП, оскільки, відповідальна особа, яку має бути притягнена до відповідальності відповідно до статті 41 може бути відсутня з поважних або службових причин на робочому місці, під час інспектування. Крім того, виникає ще ряд обставин, з якими може стикнутися інспектор, а саме відсутність можливості ідентифікації та наявності всіх персональних даних тієї особи, яка має бути притягнена до адміністративної відповідальності.

У судовій практиці зустрічаються випадки застосування судами загальних принципів адміністративного судочинства до винних осіб, які порушили норми закріплені у трудовому законодавстві та за які визначені адміністративні стягнення. Суд, дослідивши матеріали справи та враховавши положення статті 33 КУпАП звільнив від адміністративної відповідальності за порушення визначенні статтею 41 КУпАП. Це свідчить про те, що КУпАП не містить уточненої процедури притягнення до адміністративної відповідальності за порушення в сфері праці, яка є необхідною для застосування та можливості притягнення винних осіб на практиці. Прикладом таких уточнень, може слугувати внесення змін до КУпАП, в частині притягнення посадової особи до адміністративної відповідальності за аналогією автоматичної фіксації порушення правил дорожнього руху.

Ще одна проблема, обумовлена невизначеністю правових термінів та їх означень. Наприклад, у статті 22 КУпАП, йдеться про малозначність вчиненого адміністративного правопорушення органом (посадовою особою). Уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитися усним зауваженням. Як у такому випадку трактувати термін

«малозначність»? Як визначити при цьому наслідки порушення? На нашу думку, малозначність має суб'єктивний характер при оцінці, відповідно, не може звільняти правопорушника від адміністративної відповідальності, передбаченої санкцією зазначеної статті та обмежуватися усним зауваженням. Проблема полягає в тому, встановлення факту порушення статті 41 в частині, наприклад несвоєчасної виплати заробітної плати, або її складових, може не тягнути за собою адміністративну відповідальність, визначену санкційною частиною статті 41 КУпАП. Таким прикладом може слугувати порушення розрахунків індексацій, за які суди звільняють винних осіб від адміністративної відповідальності за малозначністю адміністративного правопорушення, передбаченого частиною 1 статті 41 КУпАП, обмежившись щодо нього усним зауваженням (для прикладу постанова Кременецького районного суду Тернопільської області [4]). Відповідно до вказаної постанови, суд прийшов до висновку, що у діях директора є склад адміністративного правопорушення, крім того порушник не з'явився на розгляд справи, надіславши на адресу суду заяву згідно якої він винуватим у вчиненому визнає, щиро розкається та пояснює, що заборгованість на даний час відсутня, просить обмежитись щодо нього усним зауваженням на підставі статті 22 КУпАП [4]. Проблема, як бачимо, полягає у відсутності визначення поняття «малозначність». Має враховуватися факт порушення, його наявність яка підтверджується відповідними фінансовими документами. Тобто, наявність факту порушення вже має передбачати адміністративну відповідальність. Виключно за об'єктивною оцінкою та відсутністю можливості забезпечення таких прав, рішення може бути переглянуто в суді.

Аналізуючи чинну статтю 41 КУпАП, бачимо вичерпний перелік вимог законодавства про працю, що є підставою для притягнення до адміністративної відповідальності. Саме цей перелік і є ще однією проблемою реалізації інституту адміністративної відповідальності. Визначений перелік не охоплює потреби охорони визначених законодавством вимог та не відповідає сучасним змінам у трудових відносинах. Наявність відсильного характеру диспозиції статті «а також інші порушення вимог законодавства про працю» провокують подвійне тлумачення та розуміння того, за що відповідальну особу може бути притягнуто до відповідальності. Ця відсильність на тлі мінімального переліку вимог законодавства про працю, за які передбачена адміністративна відповідальність, призводить до збільшення кількості судових справ про оскарження, а крім того, «розмиває» значення для роботодавців та осіб, відповідальних за ведення кадрового діловодства конкретних діянь за які буде застосована адміністративна відповідальність.

Судова практика щодо порушень вимог законодавства про працю та про охорону праці демонструє, що значна кількість справ, що розглядаються судами про притягнення осіб до адміністративної відповідальності, закриваються у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення визначених статтею 38 КУпАП [5, 6, 7, 8, 9]. Це є наслідком значного навантаження на контролюючі органи та суди, що призводить до затягування розгляду, а відповідно до міжнародних стандартів, не відповідає розумним строкам притягнення до такого виду відповідальності.

Інша частина судових рішень, містить допущення порушень зі сторони інспекторів під час проведення інспекційних відвідувань, а саме: хибні твердження щодо притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб, неналежне оформлення матеріалів справи, відсутність доказової бази і, як наслідок, суди не вбачають складу адміністративного правопорушення при винесенні такого роду постанов.

Висновки. Висвітленні у статті проблеми реалізації інституту адміністративної відповідальності ще раз демонструють необхідність комплексного реформування механізму притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за порушення трудових норм. Інститут адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства як механізм швейцарського годинника потребує як «запчастин», так і руху для належного захисту прав громадян на працю, враховуючи й інтереси роботодавців та захисті їх від недобросовісних працівників. Крім того, трудове законодавство достатньо розгалужена система законодавчих норм, що регулюють трудові відносини і, відповідно, потребує розширення підстав, за які можна притягувати до адміністративної відповідальності. Сучасні реалії трудових відносин вимагають модернізації правових норм, а також підвищення ефективності їхнього застосування у сфері адміністративної відповідальності за порушення трудового законодавства.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

2. Кодекс законів про працю України: прийнятий Верховною Радою УРСР 10 грудня 1971 р. № 322-УІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
3. Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1993. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text>.
4. Постанова Кременецького районного суду Тернопільської області від 15.02.2019, справа № 601/218/19, провадження № 3/601/147/2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79856190>.
5. Постанова Тлумачького районного суду Івано-Франківської області від 14.01.2022, справа № 353/811/21, провадження № 3/353/31/22 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102583384>.
6. Постанова Бобровицького районного суду Чернігівської області від 01.03.2021 року, справа № 729/80/21, провадження № 3/729/53/21 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95330784>.
7. Постанова Кам'янка-Бузького районного суду Львівської області від 29.09.2020, справа № 446/1598/20, провадження № 3/446/608/20 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91866812>.
8. Постанова Херсонського міського суду Херсонської області від 22.12.2021, справа № 766/17342/21, провадження № 3/766/9579/21 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102091215>.
9. Постанова Сторожинецького районного суду Чернівецької області від 07.10.2020, справа № 723/4188/20, провадження № 3/723/4856/20, URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92087709>.
10. Комарницька І. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми та перспективи розвитку / Ірина Комарницька. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2018. № 894, випуск 18. С. 165–170.
11. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України, 2007. 43 с.
12. Поляруш С.І. Адміністративна відповідальність у трудовій сфері / С.І. Поляруш. *Наукові записки*. Серія: *Право* = Academic Notes. Series: Law: зб. наук. праць / МОН України, ЦДПУ ім. В. Винниченка; редкол.: Є.Ю. Соболь (гол. ред.) [та ін.]. Кропивницький, 2021. Вип. 10. С. 49–55.