

До спеціалізованої вченої ради Д 35.052.19
Національного університету
«Львівська політехніка»
79013, м. Львів, вул. Степана Бандери, 12

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента
Зьолки Валентина Леонідовича на дисертацію
Остапенка Леоніда Олексійовича
«Адміністративно-правове регулювання відносин
у сфері праці в контексті соціальної політики держави»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
за спеціальністю 12.00.07- адміністративне право і
процес, фінансове право, інформаційне право**

Актуальність теми дослідження позначена тим, що є низка проблем, які мають місце в державній політиці України у сфері праці та пов'язані з правовим регулюванням цих відносин. Особливо це стосується, як зазначає автор дисертаційного дослідження, аспектів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері праці, які взаємодоповнюють, взаємозобов'язують і взаєморозвивають ці відносини за допомогою реалізації політики держави, спрямованої на захист і соціальне забезпечення населення України.

Реформування трудових відносин знайшло своє політико-правове закріплення у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що свідчило про наміри держави здійснити кардинальні зміни в регулюванні відносин у сфері праці. На жаль, цього у повній мірі не сталося. Основними перепонами у реалізації державної політики щодо регулювання відносин у сфері праці залишається застаріле законодавство про працю, адміністративне законодавство радянських часів, норми яких передбачають регулювання відносин та правовий захист зі сторони держави від порушень. Наявні та зареєстровані у Верховній Раді України проекти Трудового кодексу України мають суперечливі за змістом норми, що не відповідають вимогам Конституції України і викликають справедливую критику зі сторони громадськості та профспілок України. Проблемою залишається висвітлення адміністративно-правового змісту відносин у сфері праці, що має місце у регулюванні безробіття, зайнятості і працевлаштування економічно активного і працездатного за віком населення.

Потребують наукової аргументації адміністративно-правовий зміст відносин, що пов'язані з проведенням соціального діалогу шляхом переговорів між індивідуальними і колективними суб'єктами при укладанні колективних договорів, угод, індивідуальних трудових договорів, особливо щодо створення умов праці, її охорони, оплати за результати праці, здійснення нагляду і контролю зі сторони держави і громадськості за додержанням законодавства про працю. Ці та інші проблеми знайшли своє закріплення у завданнях і меті дослідження, що обумовлюють і свідчать про актуальність теми наукового дослідження.

Теоретичною основою адміністративно-правового регулювання відносин у сфері праці в контексті соціальної політики держави стали наукові напрацювання вітчизняних та зарубіжних науковців у сфері філософії права, адміністративного, трудового та інших галузей права, а також чинне законодавство, судова практика правозастосовної діяльності органів публічного управління, судів, які уповноважені розглядати конфлікти у сфері праці та притягати винних осіб, що вчинили адміністративні, кримінальні правопорушення у сфері праці до відповідальності.

Дисертаційне дослідження має зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Особливо це стосується Пріоритетних напрямів розвитку правової науки України на 2016–2020 роки, а також напрямів наукових досліджень Національного університету «Львівська політехніка» про «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні», що затверджені Вченою радою університету від 24 червня 2014 року, протокол № 5. Дисертація виконана в межах науково-дослідної роботи кафедри цивільного права та процесу Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»: «Цивільно-правове забезпечення суспільних трансформацій в умовах євроінтеграції» (державний реєстраційний номер 0119U103040).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації та їх достовірність. Встановлено, що усі

сформульовані в дисертаційній роботі положення та висновки обґрунтовані та аргументовані і мають достовірний зміст, що підтверджує особисту працю автора над завданнями наукового дослідження. Дисертація не має запозичень чужих праць. Про глибокий та змістовний аналіз проблем наукового дослідження за темою дисертації свідчить і те, що її матеріал викладено послідовно, логічно, відповідно до визначеної автором мети і завдань.

Вирішення завдань наукового дослідження має логічний зв'язок з тематикою розділів і підрозділів дисертаційної роботи, а також з об'єктом і предметом дослідження. Обґрунтування завдань дисертації та характеристика їх змісту була успішно виконана автором шляхом використання філософських, загальнонаукових та спеціально юридичних методів наукового пізнання державної політики щодо адміністративно-правового регулювання відносин у сфері праці. Варто зазначити, що в якості основного методу при аналізі відносин, які пов'язані із безробіттям, зайнятістю і працевлаштуванням населення, автор використав діалектичний метод пізнання, що сприяло визначенню основ державної політики та її реалізації у сфері праці і соціального забезпечення як працюючого, так і непрацюючого населення. Звертаємо увагу на те, що об'єкт і предмет дослідження містять у собі положення, які характеризують адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці та їх взаємозв'язок із соціальною політикою держави.

Отже, сформульовані у дисертації наукові положення, висновки та рекомендації, мають достатній рівень обґрунтованості, що забезпечує їх достовірність.

Наукова новизна положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Здобувач здійснив комплексне наукове дослідження доктринальних і прикладних проблем адміністративно-правового регулювання державної політики України у сфері праці та соціального забезпечення населення, на підставі чого сформулював низку положень, що характеризуються науковою та істотним ступенем внеску в адміністративне право.

Так, в рецензованій праці запропонований новий за змістом авторський підхід щодо розуміння та визначення окремих, нових за змістом понять

(наприклад, адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці). Крім того, удосконалено та набули подальшого розвитку положення, що тісно пов'язані з державною політикою щодо адміністративно-правового регулювання відносин у сфері праці.

Повнота викладу основних результатів дисертації в опублікованих наукових працях. Результати дослідження повною мірою відображені в наукових фахових виданнях автора, зміст і характер яких відповідають вимогам МОН України, а також виступах автора з доповідями основних положень дисертації на науково-практичних конференціях, що в цілому свідчить про достатній рівень її апробації.

Позитивної оцінки заслуговує апробація одержаних результатів за темою дослідження, під час якої питання, що пов'язані з науковим дослідженням обговорювались на засіданнях кафедри за місцем праці автора, а також за його участю під час науково-практичних конференцій. Важливим моментом є те, що основні положення та результати дисертації відображено у 40 наукових публікаціях автора, з них: одна одноосібна монографія, 16 статей у наукових фахових виданнях України, 3 статті, які входять до наукометричних баз Web of Science, Skopus, 15 тез виступів на конференціях та інших науково-практичних заходах.

За своїм змістом автореферат дисертації належним чином відображає основні положення, висновки та пропозиції, які сформульовані у дисертаційному дослідженні.

Значущість результатів дослідження для науки і практики полягає у тому, що рекомендації і пропозиції, сформульовані автором дослідження, безпосередньо спрямовані на вдосконалення адміністративно-правового регулювання державної політики України у сфері праці та соціального забезпечення населення.

Підтвердженням прикладної значимості роботи є впровадження основних результатів дослідження у практичну діяльність. Зокрема, результати дослідження Остапенка Л.О. використовуються під час організації навчального процесу при проведенні занять та підготовці підручників та навчальних

посібників, навчально-методичних матеріалів з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність», «Трудове право», «Фінансове право». Крім того, результати роботи можуть бути використані для подальшого подолання проблем формування та застосування напрямів державної політики України у закріпленні і розвитку відносин у сфері праці. Факти впровадження підтверджено відповідними актами.

Викладене вище може бути підставою для загальної позитивної оцінки дисертації Остапенка Леоніда Олексійовича як самостійного наукового дослідження з актуальної й важливої для науки та практики проблеми.

Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому та оформлення. Заслуговує схвалення структура дисертаційного дослідження, в якій у логічній послідовності від загального до окремого, в межах п'яти розділів, що об'єднують двадцять п'ять підрозділів досліджуються поставлені завдання. Архітектоніка даної наукової праці є вдалою й дозволила оптимально висвітлити позначену проблему.

Аналізуючи основний зміст роботи, необхідно погодитись з тим, що роль держави та її політики у соціальному захисті населення залежить, повною мірою, від регулювання відносин у сфері праці. Це означає, як справедливо зауважує автор, що держава зобов'язана забезпечити використання своєї влади на користь населення як працюючого, так і непрацюючого з дотриманням їх прав, свобод і законних інтересів у сфері праці та соціального забезпечення. Варто погодитись з висновком автора стосовно того, що безпосередній вплив соціальної політики держави стосується як конкретної людини, так і територіальних громад, спеціальних груп населення за віковою ознакою, фахом, а також конкретної сім'ї, члени якої не зайняті трудовою діяльністю і потребують допомоги, маючи статус малозабезпеченої.

Важливим висновком автора є те, що методологічні підходи у регулюванні відносин у сфері праці та соціальному забезпеченні як працюючого, так і непрацюючого населення не мають так званої «єдинодержавної» та «єдинодозволеної» методології у пізнанні начебто різних за об'єктовою і предметною ознакою явищ, що у своїй сукупності підпадають під правове

регулювання, набуваючи водночас ознак юридичних фактів. Автор слушно дотримується думки про використання у науковому дослідженні різноманітних методологічних підходів у поясненні сутності та значення адміністративно-правового регулювання відносин у сфері праці, з урахуванням необхідності та ефективності застосування конкретних методів наукового пізнання.

Аргументованою є позиція автора щодо положень, які характеризують сучасну політику держави у сфері зайнятості населення та його працевлаштування. Водночас це стосується політичної волі держави, спрямованої на реалізацію громадянином особистого вільного вибору права на працю. Водночас автор дотримується думки про те, що держава повинна шляхом нормативно-правового забезпечення регулювати відносини, які пов'язані із зайнятістю населення з тим, щоб зменшити чисельність безробітних серед економічно активного і працездатного за віком населення.

Підкреслено, що правовою основою державної політики у сфері зайнятості населення є принципи її діяльності, які залежно від їх політико-правового спрямування прямо чи опосередковано впливають на адміністративно-правовий зміст відносин у сфері праці та правове регулювання. Варто погодитись з думкою автора про те, що принципи в якості основи відносин у сфері зайнятості:

- 1) виражають політику держави, що пов'язана з адміністративно-правовим регулюванням відносин у сфері зайнятості населення;
- 2) містять керівні засади, що пов'язані з встановленням умов праці;
- 3) визначають правове регулювання у забезпеченні умов праці;
- 4) закріплюють і захищають трудові і соціальні права незайнятого працею населення, а також найманих працівників, зайнятих працею, відповідно до укладених індивідуальних трудових договорів.

Заслуговує позитивної оцінки розгляд автором адміністративно-правових аспектів регулювання безробіття серед населення України. Автор звертає увагу на необхідність дотримуватись вимог міжнародних стандартів, передбачених МОП у визначенні правового статусу безробітного, за наявності наступних умов: 1) особа, що не має роботи; 2) особа активно шукає роботу або намагається організувати власну справу; 3) особа готова розпочати роботу впродовж двох найближчих тижнів. Варто погодитись з думкою автора про те,

що діяльність органів публічного управління у сфері зайнятості і працевлаштування населення, на жаль, не відповідає повністю своєму призначенню, що свідчить про неможливість органів, які опікуються працевлаштуванням незайнятого працюючого населення (Державна служба зайнятості України), запропонувати широкий перелік вакансій для осіб, що мають наміри і бажання працювати.

Аналізуючи адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці, автор розглядає один із важливих елементів вказаного регулювання, а саме – механізм правового регулювання, характеризуючи його ознаки, базову правову основу, складові елементи механізму. Важливою за своїм змістом є характеристика автором застосування правового механізму регулювання у сфері праці, критеріїв, ознак, стадій, послідовності та його впливу на регулювання відносин між індивідуальними і колективними суб'єктами цих відносин.

Автор переконливо зазначає, що об'єкт і предмет відносин у сфері праці має низку спільних ознак, які розглядаються в інших галузях права (адміністративне, кримінальне, фінансове). Аргументованим є висновок автора стосовно того, що внутрішній зміст об'єкта відносин у сфері праці має аналогічну з адміністративно-правовими відносинами дворівневу конструкцію, що характеризується наявністю основного і допоміжного рівня відносин. Основний рівень конструкції об'єкта відносин у сфері праці складають трудові права і обов'язки суб'єктів цих відносин. Допоміжний рівень характеризується поведінковими діями суб'єктів відносин у сфері праці, спрямованими на наявні у них матеріальні і нематеріальні блага та законні інтереси. Окрему увагу автор приділяє розгляду суб'єктів і сторін відносин у сфері праці, що є важливо, з урахуванням наявної класифікації вказаних суб'єктів, на основні і неосновні. Так, основні суб'єкти відносин у сфері праці, на думку автора, відіграють головну роль у вказаних відносинах і власне забезпечують їх існування. Неосновні суб'єкти у сфері праці є незалежними від основних суб'єктів, а їх діяльність спрямована на забезпечення функціонування основних суб'єктів відносин у сфері праці.

Важливе місце у дослідженні адміністративно-правових відносин у сфері праці займають юридичні факти. Аналізуючи численні наукові погляди щодо критеріїв, ознак і власне складових елементів юридичного факту, автор робить висновок, що юридичний склад факту в механізмі правового регулювання відносин у сфері праці повинен передбачати сукупність інших юридично значимих фактів, які позначені нормами інших галузей права і є підставою з настання правових наслідків для суб'єктів відносин у сфері праці. Автор переконливо доводить, що юридичним фактом у сфері праці варто вважати обставини, які впливають на виникнення, зміну та припинення трудових та інших, пов'язаних з ними відносин, шляхом їх нормативно-правового закріплення.

У дисертації окрему увагу приділено розгляду державної політики України щодо соціального діалогу в системі договірних відносин у сфері праці. Зазначимо, що розгляд цього важливого у сфері суспільних відносин інструмента спілкування між фізичними і юридичними суб'єктами має як філософський, так і правовий аналіз, що дозволило автору вирішити цілу низку проблем шляхом застосування легітимних способів зняття соціальних суперечностей між сторонами переговорного процесу, використовуючи при цьому пізнавальну, регулятивну, контрольну, консолідуючу, прогностичну та комунікативну функції спілкування.

Важливою за змістом є позиція автора про те, що у взаємовідносинах держави зі сторонами відносин у сфері праці вступає в дію об'єктивний закон взаємозв'язку, в якому тісно пов'язані мета, засоби і результати діяльності всіх суб'єктів відносин у сфері праці. Під цим автор справедливо з наукових позицій робить висновок, що: 1) держава через видання нормативно-правових актів реалізує свої владні повноваження, які передбачають певні для неї інтереси; 2) інші суб'єкти відносин у сфері праці (неосновні) повинні усвідомлювати значення своїх цілей, інтересів, а також дій у сфері праці; 3) суб'єкти відносин у сфері соціального діалогу несуть відповідальність, передбачену законом, а у разі вчинення правопорушення притягаються до юридичної відповідальності (с. 19 автореферату).

Аналіз соціального діалогу між сторонами при укладанні колективних договорів, угод та індивідуальних трудових договорів дозволив автору визначити їх адміністративно-правовий зміст і соціально-трудове значення, що пов'язано з характеристикою умов праці та її охорони, оплати за результати праці, гарантії і компенсації за виконання чи невиконання трудових обов'язків найманим працівником, а також соціальний захист та його забезпечення для працюючих.

Привертає увагу наукова позиція автора щодо заробітної плати як однієї з умов при укладанні колективних договорів, угод, індивідуальних трудових договорів та їх політичного забезпечення державою у сфері праці. Автор справедливо вважає, що заробітна плата в Україні має низький рівень і для більшості найманих працівників вона перетворилась на невелику соціальну допомогу, але, разом з тим, він звертає увагу на чинники об'єктивного і суб'єктивного змісту, що мають зовнішнє і внутрішнє походження та негативно впливають на рівень заробітної плати. Запропоновано під заробітною платою розуміти її як економічну категорію відносно розподілу доходу між власником підприємства та найманим працівником.

Автором аргументовано доведено, що державна політика у сфері праці базується на принципах, які сприяють реалізації гарантій і компенсацій. Аналогічним за змістом є підхід держави щодо гарантій і компенсацій для найманих працівників і роботодавців, передбачений у проектах Трудового кодексу України, що знаходяться на розгляді у Верховній Раді України. Переконливим є авторське бачення важливості і необхідності нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю. Аналізуючи наявний стан державного контролю і нагляду у сфері праці, автор справедливо зауважує про відсутність єдиного нормативно-правового акта, що певною мірою негативно впливає на вчинення запобіжних заходів, спрямованих на додержання вимог законодавства про працю і забезпечення у повному обсязі реалізації найманими працівниками права на працю.

Водночас у дисертації охарактеризовано роль і значення профспілок в якості суб'єктів (сторін) відносин у сфері праці, які стоять на захисті соціально-

трудових інтересів найманих працівників і роботодавців. Автором розглянуто трудову правосуб'єктність профспілок у широкому і вузькому вимірах. Так, у широкому вимірі, профспілки наділені багатоманітними функціями, реалізація яких позитивно впливає на відносини у сфері праці. Трудова правосуб'єктність профспілок у вузькому вимірі виявляється у здатності брати участь під час соціального діалогу у переговорному процесі і при укладанні колективних договорів, угод, індивідуальних трудових договорів з найманими працівниками. Автор справедливо зауважує, що профспілки ще не стали реальними захисниками трудових прав і гарантій найманих працівників. Причинами такого стану в діяльності профспілок є зміна та пошук нових за змістом форм і методів їх впливу в умовах ринкової економіки, закріплення правового статусу приватних господарюючих суб'єктів, що викликало зростання індивідуалізації трудової діяльності працівника і послаблення згуртованості серед робітничого класу України та появи нового серед них прошарку – прекаріату.

Загалом, позитивно оцінюючи дослідження Остапенка Леоніда Олексійовича «Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці в контексті соціальної політики держави», варто зауважити, що деякі положення, як і в будь-якій іншій науковій роботі, видаються спірними з огляду нових бачень та висновків авторів, тому створюють підґрунтя для подальшого наукового обговорення або потребують додаткової аргументації під час публічного захисту дисертації, а саме:

1. У підрозділі 1.2 «Методологічні підходи у регулюванні відносин у сфері праці» дисертант зазначає, що методологічною основою сучасних засад адміністративно-правового регулювання відносин у сфері праці є закони і категорії матеріалістичної діалектики. В чому полягає наукова необхідність цього пояснення шляхом використання діалектичного методу (с. 55 дисертації)?

2. У підрозділі 2.2 «Об'єкт і предмет правового регулювання у сфері праці» дисертант зазначає, що внутрішня структура об'єкта відносин у сфері праці має дворівневу конструкцію (с. 176 дисертації). Наскільки важливим у науково-теоретичному і прикладному аспектах є тлумачення і використання даної конструкції об'єкта відносин у сфері праці?

3. У підрозділі 3.2 «Суб'єкти соціального діалогу в системі колективних договірних відносин» дисертант використовує терміни «найманий працівник» і «працівник» для характеристики однієї з сторін договірних відносин (с. 266–267 дисертації). Варто пояснити наявність розбіжностей чи навпаки їх відсутність у тлумаченні та використанні вказаних термінів.

4. У підрозділі 4.2 «Роль держави у забезпеченні гарантійних та компенсаційних виплат працівникам у сфері праці» (с. 357–358 дисертації). Йдеться про те, що у проекті Трудового кодексу України позначено, що держава мінімально гарантує виплати: для донорів та їх компонентів; при направленні на медичний огляд; на час виконання державних обов'язків; за час відпустки та замість невикористаної відпустки; під час праці у польових умовах та вахтовим методом; при репатріації працівника. Чи означає це, що держава покладає цей обов'язок на роботодавців, уникаючи додаткових матеріальних витрат? Чи є різниця між гарантіями, які держава забезпечує на об'єктах державної власності і на виробничих об'єктах, що належать індивідуальному або колективному власнику?

5. У підрозділі 5.2 «Професійні спілки України на захисті економічних, соціальних та трудових прав працівників» (с. 404–405 дисертації). Йдеться про те, що варто розрізняти трудову правосуб'єктність профспілок у вузькому та широкому вимірах. Варто пояснити сутність і значення цього підходу у тлумаченні трудової правосуб'єктності профспілок. Крім того, бажано знати думку дисертанта про сучасні проблеми в діяльності профспілок України та шляхи їх вирішення.

Висловлені зауваження мають переважно дискусійний характер та істотно не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи, її наукову новизну та вагомість отриманих результатів дослідження з урахуванням фундаментальності проблематики. Положення дисертації, що виносяться на захист, є теоретичним збагаченням як адміністративного права, так і сфери права загалом, а також можуть бути успішно використані у практичній діяльності.

Загальний висновок. Дисертаційне дослідження Остапенка Леоніда Олексійовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці в контексті соціальної політики держави» є самостійно виконаною та завершеною комплексною кваліфікаційною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретну наукову проблему, яка має істотне значення для науки адміністративного, трудового та інших галузей права. Представлена робота повністю відповідає вимогам п.п. 10, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України ві 24 липня 2013 року №567, а також Вимогам до оформлення дисертації, затверджених наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40, а її автор Остапенко Леонід Олексійович заслуговує присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент -
 провідний науковий співробітник
 Науково-дослідного відділу Національної академії
 Державної прикордонної служби України
 імені Богдана Хмельницького

доктор юридичних наук, доцент
 « 30 » _____ 03 _____ 2021 р.



Валентин ЗЬОЛКА

Підпис Валентина ЗЬОЛКИ засвідчую.
 Начальник відділення контролю
 та документального забезпечення
 Національної академії
 Державної прикордонної служби України
 імені Богдана Хмельницького
 « 30 » _____ 03 _____ 2021 р.

Ірина ЖИЛКІНА