

ДАРАГАНОВА Н. В.,
доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
(Державний торговельно-економічний
університет)

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.1.25>

ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовані питання адміністративно-правового регулювання охорони праці в Україні. Установлено, що наразі перед адміністративним правом постає завдання розробки дієвого механізму адміністративно-правового регулювання охорони праці, метою якого є реалізація публічних інтересів у сфері охорони праці для впорядкування та забезпечення стабільності й ефективності функціонування цієї сфери в Україні. Доведено, що типовою є позиція науковців про те, що під механізмом правового регулювання слід розуміти систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у тій чи іншій сфері. Також у вчених не викликає сумнівів теза про те, що система правових засобів у механізмі правового регулювання завжди знаходиться в динаміці. Немає розбіжностей у поглядах науковців і щодо віднесення до структури механізму правового регулювання такого елемента, як норми права. Більш-менш одностайні науковці й у тому, що елементами механізму правового регулювання є правові відносини, а також у тому, що механізм правового регулювання має проходити певні стадії. Обґрунтовано, що набір/комбінація специфічних засобів, які складають механізм правового регулювання, є своєрідними як щодо кожної галузі права, так і щодо різних об'єктів правового регулювання в межах тої чи іншої галузі права. Своєрідною є комбінація правових засобів і для сфери адміністративно-правового регулювання охорони праці. Запропоновано таке визначення поняття «механізм адміністративно-правового регулювання охорони праці» – це сукупність/комбінація специфічних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання адміністративно-правових відносин у сфері охорони праці в Україні.

Ключові слова: адміністративне право, механізм адміністративно-правового регулювання, охорона праці.

Daraganova N. V. The concept of the mechanism of administrative and legal regulation of labour protection in Ukraine

The article analyses the issues of administrative and legal regulation of labour protection in Ukraine. It has been established that administrative law is currently faced with the task of developing an effective mechanism of administrative and legal regulation of labour protection, the purpose of which is to realize public interests in the field of labour protection in order to regulate and ensure the stability and efficiency of the functioning of this sphere in Ukraine. It has been proven that the typical position of scientists is that the mechanism of legal regulation should be understood as a system of legal means by which legal regulation of social relations in one or another sphere is carried out. Also, scientists do not doubt the thesis that the system of legal remedies in



the mechanism of legal regulation is always in dynamics. There are no disagreements in the views of scientists regarding the attribution of such an element as legal norms to the structure of the mechanism of legal regulation. Scientists are more or less unanimous in the fact that the elements of the mechanism of legal regulation are legal relations, as well as in the fact that the mechanism of legal regulation must go through certain stages. It is substantiated that the set/combination of specific means that make up the mechanism of legal regulation are peculiar both for each branch of law and for various objects of legal regulation within this or that branch of law. The combination of legal means is also peculiar for the sphere of administrative and legal regulation of labour protection. The proposed definition of the concept of «mechanism of administrative and legal regulation of labour protection» is a set/combination of specific administrative and legal means, which are used to regulate administrative and legal relations in the field of labour protection in Ukraine.

Key words: *administrative law, mechanism of administrative and legal regulation, labour protection.*

Вступ. Право на охорону праці посідає одне із найважливіших місць у системі конституційних прав в Україні. Проте нині відмічаємо наявність певного розриву між конституційними положеннями щодо охорони праці та їх практичною реалізацією [1, с. 364]. І наразі перед адміністративним правом постає завдання розробки дієвого механізму адміністративно-правового регулювання охорони праці в Україні завданням якого – подолання цього розриву з метою реалізації публічних інтересів у сфері охорони праці для впорядкування та забезпечення стабільності й ефективності функціонування цієї сфери в країні.

Питання механізму адміністративно-правового регулювання у різні роки ставали предметом дослідження таких науковців, як: С. І. Бевз, С. Т. Гончарук, О. В. Марченко, А. Р. Решетнік, С. Г. Стеценко, В. Г. Чорна та інших. Серед сучасних досліджень питань механізму адміністративно-правового регулювання відзначимо працю С. І. Бевз, у якій розглянуто основні підходи до розуміння поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» й визначено характерні елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю [2, с. 43–47], та працю А. Р. Решетнік, у якій досліджено специфіку механізму адміністративно-правового регулювання діяльності державних службовців, які працюють в апаратах судів й питання щодо подальшого удосконалення цього механізму [3].

Постановка завдання. При цьому питання як щодо визначення механізму адміністративно-правового регулювання у сфері охорони праці, так і щодо елементів цього механізму не знайшло належного відображення у науковій літературі і залишається малодослідженим. Тоді як ефективність функціонування сфери охорони праці в Україні на пряму залежить від стану механізму цього регулювання, що у свою чергу потребує насамперед визначення самого поняття «механізм адміністративно-правового регулювання охорони праці в Україні». Метою статті є дослідження поняття «механізм адміністративно-правового регулювання охорони праці».

Результати дослідження. Вже аксіоматичною сприймається думка про те, що право є соціальним регулятором за допомогою якого – через установалення системи дозволів та заборон, заохочень та покарань, й відбувається регулювання суспільних відносин. Для з'ясування питань щодо того, якими ж належними засобами й можна ці відносини врегулювати, у праві застосовується така конструкція, як «механізм правового регулювання».

Зазначимо, що термін «механізм» загалом досить часто використовується у юридичній літературі при розгляді тих чи інших понять (наприклад, «механізм соціального захисту населення», «механізм надання субсидій», «механізм державної реєстрації» тощо). При цьому саме слово «механізм» означає: 1) пристрій, що передає або перетворює рух; 2) внутрішня будова, система чого-небудь; 3) сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне



та інше явище [4, с. 523]. Подібно застосовують і термін «механізм» у нормативно-правових актах, наприклад, «механізм використання земель оборони» [5], «фінансовий механізм» [6], «механізм регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря» [7] та ін. – загальним для цих термінів, вважаємо, є те, що всі вони застосовуються для визначення системи засобів впливу на суспільні відносини у тій чи іншій сфері, зокрема, у сфері використання земель оборони чи надання державної допомоги суб'єктам господарювання тощо.

Слід також вказати і про наявність на сьогодні досить радикальні позиції стосовно доцільності застосування поняття механізму правового регулювання взагалі. Зокрема, Л. Корчевна та Р. Гаврилюк вважають цю категорію: «природним наслідком причинно-механістичної картини світу...» та у зв'язку з цим роблять висновок про те, що: «онтологічна революція у науці та пов'язана з нею гуманітаризація теоретичних знань, у тому числі знань про державу та право, спростовують механістичний підхід у правопізнанні (він розглядається як спрощений, отже, як недостатній)» [8, с. 23].

Та вказані ідеї на сьогодні є одиничними. І загалом не погоджуючись з цією позицією, нині більш доречним, вважаємо, ставити питання не про вилучення категорії механізму правового регулювання з правової науки, а про зміну формату цього механізму, його спрямованості, переходу до людиноцентристської моделі його застосування.

Що ж до визначення самого поняття «механізм правового регулювання», як і системи правових засобів, які входять до цього механізму, то сьогодні відзначається доволі широким спектром думок з цього приводу.

Зокрема, на думку А. М. Колодія, В. В. Копейчикова, С. Л. Лисенкова, механізмом правового регулювання суспільних відносин є сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог і дозволів, що містяться у нормах права. А складовими елементами цього комплексного явища є: норми права – основа правового регулювання, адже саме з них і починається правовий вплив на соціальні відносини; правові відносини, які можна уявити собі як «форму, в якій визначена в правовій нормі модель поведінки суб'єктів набуває свого реального буття»; акти реалізації прав і обов'язків – це «дії суб'єктів щодо здійснення приписів правових норм» [9, с. 220–221].

М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома визначають механізм правового регулювання як: «єдину систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється результативне правове упорядкування суспільних відносин та подолання перепон, які стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права. Елементами механізму правового регулювання є: норма права, юридичний факт, правові відносини, акти реалізації прав і обов'язки (основні елементи) та законність, правова свідомість, правова культура (допоміжні елементи)» [10, с. 546–550, 552].

З погляду О. Ф. Скакун, механізм правового регулювання є процесом переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин. Він здійснюється суб'єктами правового регулювання за допомогою системи правових засобів, способів і форм з метою задоволення публічних і приватних інтересів учасників суспільних відносин та забезпечення правопорядку («належне» у праві стає «сущим», тобто норми права перетворюються на правомірну поведінку й іншу правову діяльність суб'єктів права). А до елементів цього механізму належать: 1) ті, що діють на відповідних стадіях регулювання – норми права; нормативно-правові акти; юридичні факти; правовідносини; акти безпосередньої реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків; 2) ті, що діють протягом усього регулювання – суб'єкти, що здійснюють правове регулювання чи правову діяльність; правова законність, правосвідомість, правова культура; 3) ті, що мають факультативний характер – інтерпретаційно-правові акти, акти застосування норм права» [11, с. 268–269].

За В. І. Осадчим, механізмом правового регулювання є засоби функціонування єдиної системи правового регулювання в сучасному українському суспільстві з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [12, с. 339].



Найбільш доцільною нині видається позиція Л. В. Острівної, яка відзначає про існування двох основних підходів до з'ясування суті такого явища, як механізм правового регулювання. По-перше, – це структурно-функціональний підхід, який дає можливість сконцентруватися не лише на організаційній основі побудови об'єкта, але й на його динаміці, на його функціонуванні та, по-друге, – це структурно-організаційний підхід, що дозволяє охарактеризувати механізм правового регулювання як сукупність певних елементів, що створюють організаційну основу певних явищ або процесів [13, с. 72].

Спорідненими у контексті розгляду поняття механізму правового регулювання є й думки вчених-адміністративістів щодо цієї категорії.

Зокрема, на думку А. Р. Решетніка: «механізм адміністративно-правового регулювання є сукупністю адміністративно-правових засобів, які мають вплив та організують відносини відповідно кінцевої мети для держави та суспільства. Також зазначений автор виділяє й найважливіші засоби механізму адміністративно-правового регулювання, якими, з погляду цього автора, є нормативні та індивідуальні акти, які, в свою чергу, відповідають двом рівням. Перший з них являє собою норми-правила поведінки людей, які є загальними до виконання, а другий рівень, який складають індивідуальні акти, націлений на регулювання прав та обов'язків визначених учасників правовідносин» [14, с. 270].

О. В. Марченко відзначає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких урегульовуються суспільні відносини, направлені на задоволення публічних інтересів та потреб суспільства та визначається порядок діяльності організаційно-структурних формувань. Що ж до елементів цього механізму, то цим автором зроблено досить цікавий, на наш погляд, висновок про те, що цілком природним явищем є поява в класичній структурі механізму правового регулювання нових елементів. У зв'язку з зазначеним, крім класичних елементів (системи нормативно-правових актів), до елементів механізму адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності автор додає ще й такі, як: 1) організаційно-структурні формування; 2) організаційно-правові засоби, які забезпечують функціонування даного механізму [15, с. 200–204].

З точки зору В. Г. Чорної: «механізм адміністративно-правового регулювання позашкільної освіти – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких урегульовуються суспільні відносини відповідно до загальноприйнятих європейських стандартів, які направлені на задоволення публічних інтересів та потреб суспільства. При цьому, всупереч своєму ж визначенню зазначеного механізму, автор висловила ідею про те, що елементи механізму адміністративно-правового регулювання не можна називати сукупністю правових засобів, адже в механізмі є суб'єкти, які здійснюють регулювання, та об'єкти, над якими здійснюється регулювання, і вони також повинні бути зазначені як елементи даного механізму. А до складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання позашкільної освіти цей автор віднесла: 1) систему нормативно-правових актів, що є основою функціонування даного механізму; 2) організаційно-структурні формування; 3) організаційно-правові засоби, які забезпечують функціонування даного механізму» [16, с. 166–167].

С. Г. Стеценко характеризує механізм адміністративно-правового регулювання як сукупність правових засобів, за допомоги яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права, та розділяє всі ці засоби на «органічні» (ті, що визначають суть самого явища механізму адміністративно-правового регулювання і без яких не може відбуватися сам механізм цього регулювання – це норми права, акти реалізації норм права, правові відносини) та «функціональні» (ті, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, на його ефективність та водночас не є обов'язковими елементами – юридичний факт, правова свідомість і правова культура, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права) [17, с. 64–65].

Досить обґрунтованою видається позиція Н. В. Галіциної про те, що саме механізм адміністративно-правового регулювання надає відповідь на питання, як, яким чином його норми можуть діяти на рівні суспільних відносин, здійснюючи на них відповідний вплив. Також підтримуємо точку зору цього автора про те, що нині деякі науковці із незрозумілих



причин доволі часто вдаються до розширення меж елементного складу механізму правового регулювання взагалі та механізму адміністративно-правового регулювання зокрема, включаючи до нього ті складові, які не мають нічого спільного із правовим впливом на суспільні відносини як такі. Наразі йдеться про юридичні факти, законність, правосвідомість, правову культуру, публічну адміністрацію, форми та методи адміністративного права. Перераховані категорії знаходяться поза межами правового регулювання як такого. Вони можуть його супроводжувати (юридичні факти), становити його необхідний базис (правосвідомість, правова культура), надавати йому суб'єктивовану форму (публічна адміністрація) або свідчити про його стан (законність). Проте безпосередній вплив на суспільні відносини, тобто їх впорядкування (організацію), вони не здійснюють. Що ж до таких елементів, як принципи та акти тлумачення права, то останні є окремим видом норм права, отже відділяти їх від норм права немає жодної потреби й необхідності. Це ж стосується і правових санкцій, які також являють собою окремий вид норми права [18, с. 146–147].

Слід також враховувати, що сама адміністративно-правова норма, зокрема й у сфері охорони праці, містить лише абстрактну конструкцію правових відносин: від імені держави вона визначає належну поведінку кожної особи, встановлює обов'язкове правило поведінки, формулює взаємні права та обов'язки тощо. Та основною формою реалізації адміністративно-правових норм є адміністративні правовідносини – основний та обов'язковий елемент механізму адміністративно-правового регулювання цієї сфери охорони праці.

Аналіз наведених точок зору дозволяє зробити висновок про те, що загалом у них є набагато більше спільного, ніж відмінного. Так, більшість науковців погоджуються у тому, що під механізмом правового регулювання слід розуміти систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у тій чи іншій сфері. Також у вчених не викликає сумнівів теза про те, що система правових засобів у механізмі правового регулювання завжди знаходиться в динаміці. Немає розбіжностей у поглядах і щодо віднесення до структури цього механізму такого елементу, як норми права. Більш менш одностайні науковці й у тому, що елементами механізму правового регулювання є правові відносини, а також у тому, що механізм правового регулювання має проходити певні стадії (по-перше, – це правова регламентація суспільних відносин – стадія, на якій відбуваються розробка і прийняття норм права; по-друге, – виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків – стадія, на якій відбувається перехід від загальних приписів правових норм до конкретної моделі поведінки конкретних суб'єктів, та, по-третє, це реалізація (фактичне використання) суб'єктивних прав і юридичних обов'язків – стадія, коли приписи норм права фактично втілюються в реальну поведінку суб'єктів права [19, с. 252–253]).

Висновки. Насправді при розгляді поняття «механізм правового регулювання» та похідного від нього поняття «механізм адміністративно-правового регулювання», є доцільним, вважаємо, погодитися з точкою зору Х. П. Ярмачі, який зауважує, що «основний набір складових елементів механізму правового регулювання, на думку більшості вчених, є єдиним для всіх галузей права. По-іншому й не може бути, оскільки окремі галузі є складовими частинами єдиної системи відповідного типу права. Однак кожна самостійна галузь права, у тому числі й адміністративне право, має свій сектор суспільних відносин, на який вона здійснює регулюючий вплив, використовуючи специфічні засоби для цих цілей. Тому єдиний набір засобів, що складають механізм правового регулювання, набуває галузевого окрасу, наповнюється предметним змістом» [20, с. 81]. Принагідно можна зазначити й те, що цей набір/комбінація специфічних засобів, що складають механізм правового регулювання, є своєрідними не лише щодо кожної окремої галузі права, але й щодо різних об'єктів правового регулювання в межах тої чи іншої галузі права. Своєрідною є комбінація правових засобів й для сфери адміністративно-правового регулювання охорони праці.

З урахуванням викладеного вище, поняття «механізм адміністративно-правового регулювання охорони праці» можна визначити, як сукупність/комбінація специфічних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання адміністративно-правових відносин у сфері охорони праці в Україні.



Список використаних джерел:

1. N. Daraganova. Human Right to labor protection in Ukraine: current situation and the prospects of implementation of international rules. *Revista de Direito Internacional*. 2020. Volume 17, № 1. pp. 363–371.
2. Бевз С. І. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 4(25). Том 2. 2018. С. 43–47.
3. Решетнік А. Р. Деякі особливості механізму адміністративно-правового регулювання діяльності державного службовця в судовій установі. *Форум права*. 2015. № 1. С. 269–274. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&_S21P03=FILE=&_S21STR=FP_index.htm_2015_1_45
4. Бусел В. Т. Механізм. *Великий тлумачний словник сучасної української мови* / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. С. 523.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму використання земель оборони: Закон України від 22 грудня 2011 р. № 4226-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws>
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення фінансових механізмів здійснення інвестицій у будівництво житла: Закон України від 18 грудня 2008 р. № 692-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws>
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення механізму регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря: Закон України від 9 липня 2022 р. № 2393-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws>
8. Кривицький Ю. Теоретико-методологічні основи розуміння механізму правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 10. С. 23.
9. *Загальна теорія держави і права*: навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін; за ред. В. В. Копейчикова стер. вид. Київ: Юрінком Інтер, 2000. С. 220–221.
10. Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. *Загальна теорія держави та права*: підруч. Львів: «Новий Світ-2000», 2003. С. 546–550, 552.
11. Скакун О. Ф. Механізм правового регулювання суспільних відносин, його стадії. *Теорія права і держави*: підруч. 3-тє вид. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. С. 268–269.
12. Осадчий В. І. Механізм правового регулювання. *Митна справа*. 2013. ч. 2, кн. 2. № 5. С. 339.
13. Острівна Л. В. Щодо сутності механізму адміністративно-правового регулювання фінансового моніторингу. *Право і суспільство*. 2012. № 5. С. 72.
14. Решетнік А. Р. Деякі особливості механізму адміністративно-правового регулювання діяльності державного службовця в судовій установі. *Форум права*. 2015. № 1. С. 270. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_1_45.pdf.
15. Марченко О. В. Поняття механізму адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності в Україні. *Митна справа*. 2013. № 6(90). ч. 2, кн. 1. С. 200–204.
16. Чорна В. Г. Механізм адміністративно-правового регулювання позашкільної освіти та його складові елементи. *Право і суспільство*. 2010. № 6. С. 166–167.
17. Степенко С. Г. Механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. *Адміністративне право України*: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. С. 64–65.
18. Галіцина Н. В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації концепції соціальної держави в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. URL: http://scc.knu.ua/upload/iblock/5ca/dis_Halitsyna%20N.V.pdf
19. Лисенков С. Л. Механізм правового регулювання: поняття, елементи, стадії. *Загальна теорія держави і права*: навч. посіб. Київ: «Юристконсульт», 2006. С. 252–253.
20. Ярмак Х. П. Механізм адміністративно-правового регулювання. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. № 2. С. 81.

