О. Ярошенко, доцент НЮА України

Про необхідність кодифікації трудового законодавства України

Проведення соціально-економічних та політичних реформ поставило перед Україною нові завдання в процесі становлення громадянського суспільства. Виникла необхідність створення правової системи, зорієнтованої не на жорстке державне регулювання суспільних відносин, а на поєднання різних, переважно договірних, методів управління. В сучасних умовах, на новому етапі розвитку країни, заснованому на демократизації всіх сторін життя суспільства, відновленні принципів гуманізму і загальнолюдських цінностей, настав час справжнього розуміння цінності законодавства як об'єктивно необхідного інструменту соціального регулювання, турботи про особу та її інтереси. Роль законодавства зараз невпинно підвищується, об'єктивно посилюється його регуляторний вплив на всі сфери суспільного життя.

Становлення нової правової системи в Україні відбувається досить складно та суперечливо, в умовах серйозної політичної і економічної кризи, падіння життєвого рівня населення. Створення якісно нового законодавства перебуває в початковій стадії, наштовхується на численні підводні камені антидемократичного, а нерідко й авторитарного характеру, протистояння законодавчої та виконавчої гілок влади. Безумовно, немає необхідності в тому, щоб уже зараз все змінити в законодавстві, відкинути і забути весь попередній досвід та здобутки. Створення нових норм і інститутів має бути пов'язане зі збереженням колишніх, що виправдали себе і здатні ефективно діяти в нових умовах. Послідовність повинна стати неодмінною якісною характеристикою правової системи України. Однак вона повинна мати аналітично-творчий характер, що передбачає відмову від правових приписів, котрі не виправдали себе, узаконюють командно-адміністративні методи управління, обмежують права і свободи людини і громадянина.

Перехід до ринку вимагає докорінної зміни законодавства про працю. Вчені-правники одним із головних аспектів реформуван-

ня законодавства називають його кодифікацію[1].

У чинному законодавстві відсутній статус кодексу як самостійної форми закону. Але в доктрині права склалося традиційне розуміння кодексу як закону зведеного характеру, що забезпечує однакове регулювання і містить у систематизованому вигляді весь або головний масив норм, які регулюють певну сферу суспільних відносин[2]. Саме змістовні і функціональні властивості кодексу є тими критеріями, якими повинен керуватися законодавець при виборі конкретної форми законодавчого акта. І якщо нормативний акт ні за змістом, ні за рівнем законодавчого узагальнення зазначеним критеріям не відповідає, то правотворчому суб'єкту слід обмежуватися прийняттям звичайного тематичного закону, що не претендує на значення та статус кодексу.

Поняття кодифікації як процесу розвитку законодавства та його результатів у вигляді створення кодифікованих законів склалося у вітчизняній правовій науці ще в дореволюційний період. Юристи-науковці того часу розглядали кодифікацію як один із видів систематизації законодавства, що виробляє нові нормативні положення. При цьому вони підкреслювали, що в результаті кодифікації створюється новий закон, а не відбувається проста зміна старого.

Аналогічний підхід до поняття кодифікації як виду систематизації законодавства було підтримано в радянській навчальній і науковій літературі починаючи з 40-х років. У найбільш короткому виразі майже всі автори підручників і теоретичних робіт під кодифікацією розуміли основний вид (форму) систематизації законодавства, в результаті якої поряд із зовнішнім обробленням чинного законодавства (його об'єднанням, усуненням застарілих, дублюючих актів і т.под.), створюється новий, зведений акт, що заміняє колишнє регулювання і приводить його в єдину систему[3].

[1] Див.: *Венедіктов В. С.* Про концепцію нового Трудового кодексу України // Право України. – 1992. – № 8. – С. 3 – 5; *Процевський О. І.* Яким бути новому Кодексу про працю України? // Там само. – 1991. – №9 – 10. – С. 32; *Жигалкін П. І.* Про зміст Трудового кодексу України // Концепція розвитку законодавства України: Мат. наук.-практ. конф. – К., 1996. – С. 301; *Вишневецька С. В.* Поняття та деякі дискусійні проблеми системи трудового законодавства // Проблеми і перспективи розвитку та реалізації законодавства України: Мат. наук.-практ. конф. – К., 2001. – С. 31–34.

[2] Див.: *Поленина С. В., Сильченко Н. В.* Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. – М., 1987. – С. 63.

[3] Див.: *Горшенин К. П.* Кодификация законодательства о труде. – М., 1967. – С. 9 – 19.

Виділені в цьому визначенні риси кодифікації дають можливість бачити в даній формі діяльності як поєднання суто «систематизаторських» функцій зовнішнього оброблення (вдосконалення форми викладу та об'єднання в єдину систему розрізненого законодавства в якій-небудь галузі чи інституті правового регулювання). Однак, іншою, набагато важливішою функцією кодифікації визнається включення в правову систему нового, до того ж зведеного закону, тобто такого, що об'єднує всі норми або основний масив норм, які належать до тієї чи іншої сфери правового регулювання, — галузі, підгалузі, інституту, або до комплексів, що інтегрують норми різних галузей.

Саме ознака створення нового закону, що приводить даний масив, галузь норм права в логічно стрункy, зручну для застосування систему галузі або іншої частини законодавства, є головною позитивною рисою кодексу. Не випадковість, а закономірність у розвитку права полягає саме в тому, що корінні, переломні, епохальні періоди історії цивілізації вимагають широкого застосування саме кодифікації законодавства, а інкорпоративні прийоми стають при цьому не метою, а допоміжним засобом здійснення докорінної його кодифікації[1].

Слід погодитися з В. Венедиктовим у тому, що створенню кодифікованого нормативного акта мають передувати ретельний аналіз ситуації в країні, всіх політичних і економічних факторів, вибір адекватних існуючій систематизації засобів впливу на неї, визначення їх можливої ефективності[2].

Зміни, що відбуваються в нашій країні, торкнулися насамперед економічних основ життя суспільства, що знайшло відображення в новому Цивільному кодексі України, в п. 1 ст. 1 якого зазначено, що цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників. ЦК слід розглядати як засіб правового закріплення результатів економічних перетворень і стимулятор подальшого руху економіки до ринку.

---

[1] Докладніше про це див.: Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. *А. С. Пиголкина*. – СПб., 2003.

[2] Див.: *Венедиктов В. С.* Проблеми науки і практики трудового права України в сучасних умовах ринкової економіки // Актуальні проблеми науки трудового права в сучасних умовах ринкової економіки: Мат. наук.-практ. конф. – Х., 2001. – С. 6–14.

Не залишилися осторонь і відносини, пов'язані із застосуванням громадянами своїх здібностей до праці. Однак процес реформування трудового законодавства відбувається повільніше і не настільки радикально, як реформування цивільного законодавства. Це пояснюється як суперечливістю соціально-економічної сутності трудових відносин, так і особливою роллю, яку відіграє трудове законодавство в житті суспільства. Специфіка трудового права полягає в необхідності, з одного боку, повною мірою виконувати функцію соціального та правового захисту, а з іншого — забезпечити ефективний розвиток виробництва. Ці об'єктивні причини якраз і обумовлюють повільне проведення реформи в соціально-трудовій сфері.

В даний час основним актом, що регламентує трудові відносини, є Кодекс законів про працю України, прийнятий ще 10 грудня 1971 р. та зорієнтований на жорстке державне регулювання. Чинний КЗпП України, незважаючи на внесені до нього численні зміни і доповнення, все менше відповідає соціально-економічної ситуації, яка склалася. Зростає надзвичайно небезпечний розрив між правовим регулюванням різних сфер соціально-економічної діяльності. Дія норм, зорієнтованих на високий рівень формальної правової захищеності працівника, призводить до несприятливих економічних і, що на перший погляд є парадоксальним, соціальних наслідків.

Трудове право в нашій країні протягом тривалого періоду було надмірно політизоване, оскільки з його допомогою партійні та радянські органи прагнули показати, як у країні Рад добре живеться трудящим. Існувала значна кількість норм, що відображали численні «досягнення» і ще якось працювали у рамках командної економіки, але, і це очевидно, втратили життєздатність на етапі переходу до ринку. В зв'язку з цим чимало працездатних громадян (за деякими оцінками, до 40%) були змушені вийти із сфери дії трудового права і відмовитися від традиційних гарантій.

Неефективність правового регулювання трудових відносин значною мірою пояснюється відсутністю в законодавстві чіткого механізму реалізації закладених у ньому принципів і гарантійних норм. Це обумовлено безліччю причин, серед яких можна виділити такі:

– недостатньо чіткий поділ питань, які вирішуються на різних рівнях нормативного регулювання;

– невідповідність нормативно-правових актів;

– недостатньо оперативне заповнення прогалин у чинному законодавстві;

– недостатній рівень юридичної техніки та ін.

Негнучка система прийняття на роботу і звільнення з роботи поряд із деякими соціально-економічними умовами знижує мобільність трудових ресурсів, перешкоджає перерозподілу їх між підприємствами, галузями та регіонами, стає на заваді поступовому переходу з неефективних сфер зайнятості в ефективні.

Насиченість чинного КЗпП економічно нереальними гарантіями і пільгами сприяє появі та подальшому розвиткові окремих негативних тенденцій, а саме:

– трудові правовідносини, особливо в комерційному секторі економіки, найчастіше механічно підмінюються цивільно-правовими, внаслідок чого працівники фактично позбавляються навіть існуючого мінімуму гарантій, оскільки застосування КЗпП в повному обсязі стає для роботодавця економічно невигідним і нереальним;

– формально найбільш захищені трудовим законодавством працівники (жінки, молодь, особи, що поєднують роботу з навчанням, інваліди та ін.) фактично стали найменш конкурентоспроможними на ринку праці та у масовому порядку витісняються з нього.

Досить часто роботодавець підмінює трудовий договір цивільно-правовими відносинами, протизаконно укладаючи з працівником договір підряду для оформлення фактично трудових відносин. Ще більш поширеним явищем стали «неформальні» трудові відносини, коли трудовий договір або не укладається взагалі, або укладається по суті фіктивно, передбачаючи мінімальний рівень оплати праці і соціальних гарантій, про реальні ж умови праці сторони домовляються в усній формі. Крім жорсткості правових норм, на цей процес впливає також бажання роботодавця вивести прибутки з-під оподаткування і скоротити витрати, пов'язані із соціальними нарахуваннями на фонд оплати праці. Працівник, з свого боку, в умовах складної та напруженої ситуації на ринку праці готовий пожертвувати правовими і соціальними гарантіями (неформальний характер трудових відносин віддає його по суті в повну владу роботодавця) в обмін на одержання робочого місця, тим більше, якщо пропонований реальний рівень оплати праці перевищує середній. При цьому втрати, пов'язані з невизначеністю пенсійного забезпечення в майбутньому, не є вагомим ар-

гументом для працівників віком 45–50 років — вони, як правило, необхідний виробничий стаж уже мають.

Інший приклад несприятливих соціальних наслідків жорсткого законодавчого регулювання відносин наймання і звільнення — це збереження на окремих підприємствах надлишкової чисельності працівників, які не забезпечені реальною роботою. Одна з головних причин цієї специфічної форми прихованого і часткового безробіття — надмірна складність процедури масових звільнень і надмірне фінансове навантаження на роботодавця, який перебуває в складній економічній ситуації. Роботодавець за таких умів воліє «брати працівників змором», спонукуючи їх до звільнення за власним бажанням. Це приводить також до масового розвитку вторинної самозайнятості в економічно неефективних формах (робота на садових чи присадибних ділянках, роздрібна торгівля, приватні послуги) або до неофіційного використання працівниками устаткування і сировини підприємства для роботи на себе.

Новий Трудовий кодекс України має стати домінуючим законодавчим актом, який регулює трудові відносини всіх працівників, що працюють за трудовим договором. Крім того, він має відігравати основну роль у соціально-трудовій сфері як закон прямої дії. Це дозволить вимагати відповідності Трудовому кодексу всіх законів, що регулюють працю спеціальних суб'єктів (наприклад, державних службовців).

Зараз найбільш складною проблемою, яку необхідно вирішити в новому Трудовому кодексі, є досягнення оптимального поєднання інтересів працівників і роботодавців при забезпеченні належного захисту прав і інтересів працівників і збереження ефективного суспільного виробництва. Трудове законодавство має стимулювати працівників до високопродуктивної праці відповідно до укладених трудових договорів і захищати їх від сваволі роботодавців. При цьому такий захист не повинен бути надмірним та перешкоджати розвиткові виробництва, створенню нових робочих місць, а також ставати на заваді працевлаштуванню осіб, які шукають роботу.

Необхідно також через весь Трудовий кодекс послідовно провести таке співвідношення державного і договірного регулювання відносин у сфері праці:

– за державою зберігається право закріплення і конкретизації в трудовому законодавстві конституційних положень, основних процедур і комплексу загальнообов'язкових для застосування гарантій трудових прав працівників;

– на рівні колективно-договірного регулювання визначаються галузеві, регіональні та інші особливості організації праці і реалізації трудових гарантій;

– індивідуально-договірне регулювання стає способом визначення за участю працівника безпосередніх умов його праці і стимулювання.

Розширення прав працівників на регулювання трудових відносин дозволить за допомогою нового Трудового кодексу прискорити вихід із спірних та кризових ситуацій і забезпечить стійкий розвиток вітчизняної економіки та всієї соціальної сфери, розширити і збільшити надходження грошових коштів до бюджетів різних рівнів.

Новий Трудовий кодекс повинен не стільки проголошувати і фіксувати рівні і нормативи охорони праці, пільги та компенсації, скільки стимулювати розвиток економіки, що в свою чергу створить умови для реального забезпечення зазначених норм. Головна умова цього — прискорене впровадження досягнень науково-технічного прогресу, систематичне поновлення технічної бази. А це, як показує досвід передових в економічному плані країн, передбачає широку участь в управлінні виробництвом безпосередніх виробників матеріальних благ — працівників через їх представницькі органи.

Прийняття Трудового кодексу дозволить впорядкувати трудові відносини, підвищити їх гнучкість, звільнити роботодавця від економічно невиправданих витрат на забезпечення гарантій і компенсацій працівникам. Тим самим скоротяться можливості для розвитку нелегальних трудових відносин. Відбудеться реальне підвищення (порівняно з існуючою ситуацією) рівня захисту прав і законних інтересів працівників.

Надійшла до редколегії 05.01.04

І. Лукшин, доцент Одеського інституту підприємництва і права

Закон про відшкодування шкоди вимагає змін

Після проголошення своєї незалежності Україна прагне увійти до європейського і світового співтовариства, до співдружності держав, у яких панує цивілізоване і стабільне законодавство, що