

О. Ярошенко, доцент НЮА України

Щодо природи локальних нормативно-правових актів у сфері трудового права

В наш час надзвичайно важливою рисою правового регулювання трудових відносин стає посилення його договірного характеру та ролі локальних нормативно-правових актів. Виникла необхідність створення правової системи, орієнтованої не на жорстке державне регулювання суспільних відносин, а на поєднання різних, переважно договірних, методів управління. В зв'язку з цим аналіз природи та порядку розроблення і прийняття локальних нормативно-правових актів набув особливої актуальності для науки і практики трудового права.

Правове регулювання трудових відносин здійснюється в різні способи. Поряд з державним нормуванням у ринкових умовах досить широко застосовується їх локальне нормативно-правове регулювання. Цей спосіб регулювання дає можливість учасникам спільного процесу праці самостійно визначати умови співробітництва, максимально враховуючи специфіку підприємства та його трудового колективу. Метою цієї статті є саме аналіз правової природи локальних нормативно-правових актів та визначення їх ролі в правовому регулюванні праці.

Одна з особливостей правового регулювання праці полягає в тому, що з деяких питань законодавчі акти містять лише основні, вихідні положення, а конкретні правила поведінки встановлюються трудовим колективам та роботодавцем. Наприклад, трудовий розпорядок на підприємствах, в установах, організаціях визначається правилами внутрішнього трудового розпорядку, які затверджуються трудовими колективами за поданням власника або уповноваженого ним органу і виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) на основі типових правил.

Локальні нормативно-правові акти досить давно відомі трудовому, цивільному, аграрному та іншим галузям права. Вчених-правознавців завжди цікавило дослідження проблем регулювання суспільних відносин «внутрішніми актами». В умовах переходу до ринкових відносин ці питання набули особливої актуальності. Однак необхідно визнати, що до цього часу вони все ще не досліджують-

ся належним чином. Тому локальні нормативно-правові акти навіть на рівні понятійного апарату потребують додаткового та системного дослідження.

Перші згадки про можливість регулювання трудових відносин з використанням «внутрішніх документів» зустрічаються ще в 1886 р. як у нормативно-правових актах, так і в юридичній літературі. Так, у ст. 45 Статуту від 3 червня 1886 р. «Про промислову працю» закріплювалося правило, згідно з яким професійні спілки могли укладати колективні або тарифні угоди про умови праці. «Колективні і тарифні угоди» виконували роль нормативних актів, які опосередковують трудові відносини роботодавця з трудовим колективом¹. Більш того, окремі приклади цих угод знаходимо вже в середині ХІХ ст. Аналізуючи «внутрішні документи» організацій, Л. Таль вважав, що причиною їх укладення були колективні конфлікти, які стосуються професійних інтересів великих груп. Для сторін договорів виникали певні права і обов'язки, а спори вирішувалися в судовому порядку².

У радянський період теоретичні питання локального нормативно-правового регулювання досліджувалися багатьма вченими-правознавцями. У своїх роботах вони аналізували колективний договір, один із основних видів локальних нормативно-правових актів, як джерело права, розглядаючи не тільки генеральні договори, а й договори, що укладаються на конкретних підприємствах, в установах чи організаціях та мають загальнообов'язковий характер. Деякі вчені аналізували правову природу колективного договору. Одні з них визначали його як своєрідний цивільно-правовий договір, формальну угоду³. Інші, навпаки, розглядали колективний договір як документ, що має господарсько-політичний характер⁴.

Водночас окремі науковці вважали, що колективний договір — це угода, спрямована на регулювання трудових відносин. Для її укладення необхідна згода сторін. Колективний договір є укладеним із дня підписання його сторонами або в строки, зазначені в самому договорі, але не з моменту його реєстрації в органах наркомату праці. Реєстрація договору мала повідомний характер⁵.

¹ Див.: Богдан В. И. Трудовое законодательство России. Историко-правовой анализ. — М., 2003. — С. 32–37.

² Див.: Таль Л. С. Очерки промышленного рабочего права. — М., 1918. — С. 61.

³ Див.: Догадов В. М. Очерки трудового права. — Л., 1927. — С. 27.

⁴ Див.: Бару М. И. Коллективный договор, — Х., 1973. — С. 9.

⁵ Див.: Забелин Л. В., Левин М. Н. Регулирование вопросов труда в промышленности. — М., 1925. — С. 71–83.

Слід відмітити, що при всьому різноманітті думок вчені відзначали договірний характер аналізованих ними локальних нормативних актів. Змістом колективних договорів були правила поведінки, обов'язкові для сторін.

Деякі вчені-правознавці вважали, що локальні нормативно-правові акти існували завжди¹. У цьому полягає специфіка регулювання відносин, що виникають у процесі праці. Законодавець, встановлюючи загальні правила поведінки для учасників трудових відносин, надає сторонам у процесі формування умов праці можливість визначати конкретні нормативні положення з урахуванням сформованих на даний момент суб'єктивних і об'єктивних чинників (фінансово-господарських можливостей підприємства, професійної підготовки працівників тощо).

Вперше в юридичній науці термін «локальний нормативно-правовий акт» почав використовувати М. Александров². Значно пізніше стали звертати увагу на те, що положення місцевих правил внутрішнього трудового розпорядку, встановлені на основі типових правил за згодою між директором та ФЗМК профспілки, мають характер нормативних угод з питань праці і є локальними. Вони мають підзаконний характер і не можуть суперечити законам і постановам про працю, а також колективному договору³.

З розвитком планового господарства роль локальних нормативно-правових актів у правовому регулюванні праці істотно зменшилася. В цей період науковці неодноразово спробували дати їх визначення. Деякі з них вважали, що локальний нормативно-правовий акт у сфері праці — це «акт загальнообов'язкової поведінки, санкціонований державою та прийнятий на паритетних засадах у погоджувально-договірному порядку трудовим колективом на чолі з його адміністрацією і трудовим колективом... в особі ФЗМК з метою регулювання певних прав і обов'язків членів цього колективу»⁴. Інші вчені локальним нормативно-правовим регулюванням називали засноване на законі та здійснюване безпосередньо на

¹ Див.: Смолярчук В. И. Источники советского трудового права. — М., 1978. — С. 113.

² Див.: Александров Н. Г. Трудовое правоотношение. — М., 1948. — С. 66.

³ Див.: Левиант Ф. М. Нормативные акты, регулирующие труд рабочих и служащих. — Л., 1960. — С. 112.

⁴ Левиант Ф. М. О природе локальных норм права, регулирующих трудовые отношения на промышленных предприятиях // Правоведение. — 1970. — № 5. — С. 66.

підприємстві правове регулювання трудових відносин, окремі сторони яких у межах конкретного виробництва мають свої місцеві, специфічні особливості. Локальний нормативно-правовий акт конкретизує загальний щодо місцевих умов виробництва¹. У період планової економіки такий підхід до визначення цієї категорії був цілком виправданий, бо діяльність підприємств здійснювалася переважно відповідно до актів, прийнятих у централізованому порядку.

Однак на сучасному етапі розвитку суспільства та країни локальну нормотворчість вже не можна ототожнювати з тією чи іншою формою конкретизації нормативно-правових актів, прийнятих у централізованому порядку. Практика застосування чинного законодавства дає можливість більш широко тлумачити роль і місце локальних нормативно-правових актів у правовому регулюванні праці.

Більш широкі можливості локальної нормотворчості на підприємствах, в установах та організаціях знайшли відображення в ст. 13 КЗпП України та ст. 7 Закону України «Про колективні договори та угоди». Відповідно до них зміст колективного договору визначається сторонами в межах їх компетенції. У ньому встановлюються взаємні зобов'язання сторін щодо регулювання виробничих, трудових, соціально-економічних відносин, зокрема: зміни в організації виробництва і праці; забезпечення продуктивної зайнятості; нормування і оплати праці, встановлення форм, системи, розмірів заробітної плати та інших видів трудових виплат (доплат, надбавок, премій та ін.); встановлення гарантій, компенсацій, пільг; участі трудового колективу у формуванні, розподілі і використанні прибутку підприємства, установи, організації (якщо це передбачено статутом); режиму роботи, тривалості робочого часу і відпочинку; умов і охорони праці; забезпечення житлово-побутового, культурного, медичного обслуговування, організації оздоровлення і відпочинку працівників; гарантій діяльності профспілкової чи інших представницьких організацій трудящих; умов регулювання фондів оплати праці та встановлення міжкваліфікаційних (міжпосадових) співвідношень в оплаті праці.

Наведений перелік питань, за якими можуть встановлюватися зобов'язання сторін договору, не є вичерпним. З урахуванням економічних можливостей підприємства в договір можуть включатися й інші положення, що встановлюють додаткові порівняно з чинним законодавством і угодами гарантії, соціально-побутові пільги.

¹ Див.: Кондратьев Р. И. Сочетание централизованного и локального регулирования трудовых отношений. — Львов, 1977 — С. 8.

Умови колективного договору, що погіршують порівняно з чинним законодавством і угодами становище працівників, є недійсними.

Аналіз змісту зазначених нормативно-правових актів дає можливість зробити висновок про те, що сторони самостійно визначають зміст (умови) колективного договору. Однак не слід забувати, що за наявності прямого припису, котрий міститься в чинному законодавстві України, про включення певних положень у колективний договір сторони зобов'язані закріпити їх у тексті договору. В інших же випадках вони самостійно, з урахуванням економічного стану підприємства, мають право формувати зміст колективного договору.

Локальні нормативно-правові акти необхідно відрізнити від актів застосування права, прийнятих роботодавцем. Останні, на відміну від перших, завжди мають конкретного адресата. До їх числа належать, наприклад, накази та розпорядження про прийняття на роботу, переведення на іншу роботу, преміювання працівника, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо.

На сучасному етапі розвитку суспільства локальний нормативно-правовий акт, прийнятий в організації, є самостійним джерелом трудового права, результатом правотворчості трудового колективу і роботодавця (їх представників), що містить обов'язкові правила поведінки. Локальна нормотворчість здійснюється уповноваженими на те суб'єктами трудового права самостійно. Втручання держави та її органів у цей процес є доцільним, у переважній більшості випадків, лише у формі рекомендацій та встановлення мінімальних стандартів правового регулювання праці. Так, відповідно до ст. 50 КЗпП України нормальна тривалість робочого часу працівників не може перевищувати 40 годин на тиждень. Однак підприємства і організації при укладенні колективного договору можуть встановлювати меншу норму тривалості робочого часу, ніж це передбачено зазначеним законодавчим приписом.

Особливість локальних нормативно-правових актів полягає в тому, що загальні акти не регулюють конкретні відносини, а лише надають право відповідним суб'єктам домовитись з приводу того чи іншого питання. Наприклад, згідно з ст. 66 КЗпП України перерва для відпочинку і харчування надається тривалістю не більше двох годин, а конкретний час початку і закінчення перерви встановлюється правилами внутрішнього трудового розпорядку.

Зараз практика розроблення та прийняття локальних нормативно-правових актів в організаціях набула значного поширення. Одні з них є результатом нормотворчої діяльності тільки роботодав-

ця (ті, що опосередковують технологічний процес в організації). Інші обов'язкові правила поведінки локального характеру можуть прийматися роботодавцем за участю представників трудового колективу (спільно або за погодженням). Це свідчить про те, що діяльність по створенню локальних нормативно-правових актів, яка здійснюється усередині підприємства, має досить складний характер.

Нормотворча діяльність на підприємстві завершується прийняттям і вступом у силу локального нормативно-правового акта. Він є результатом цієї діяльності.

У сучасній юридичній літературі локальний нормативно-правовий акт розглядається як самостійна форма (джерело) трудового права¹. З цією думкою слід погодитися, оскільки значення документів, прийнятих усередині організації, та посилення ролі договірного регулювання збільшуються. Виникає потреба у відповідній нормативно-правовій регламентації поведінки суб'єктів у сфері найманої праці. Розробляючи і приймаючи локальні нормативно-правові акти, сторони встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки на конкретному підприємстві.

Необхідно зазначити, що у деяких питаннях локальне регулювання не застосовується. Наприклад, перелік підстав, за наявності яких можливе розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу, встановлений в законодавстві і не підлягає поширювальному тлумаченню. Законодавець усі підстави для звільнення сформулював остаточно, і відхід від його волі недопустимий та є грубим порушенням трудового законодавства².

Локальні нормативно-правові акти, як і будь-які інші джерела права, є формою об'єктивізації волі нормотворчих органів. Специфіка розглядуваних актів полягає в тому, що вони приймаються (розробляються) роботодавцем і працівниками (їх представниками). Сфера дії локальних нормативно-правових актів в сфері трудового права обмежена рамками конкретної організації, в якій вони прийняті.

В подальшому, з розвитком виробничих відносин, ускладненням технологічних процесів, становленням громадянського суспільства в Україні, роль локальних нормативно-правових актів у сфері регулювання трудових і тісно пов'язаних з ними відносин, що

¹ Див.: Прокопенко В. І. Трудове право України: Підручник. – Х., 1998. – С. 74–77.

² Див.: Трудовое право в вопросах и ответах: Учебно-справочное пособие / Под ред. В. В. Жернакова. – Х., 2000. – С. 39–41.

входять до предмета трудового права, зростатиме. Це об'єктивний процес, викликаний реальними потребами життєдіяльності кожної організації. Приймаючи локальний нормативно-правовий акт, сторони створюють певні правила поведінки для працівників, на яких поширюється його дія. Акти, які опосередковують соціально-трудова відносини конкретної організації, локальні та є результатом правотворчої діяльності відповідних суб'єктів трудового права України (роботодавця, працівників, трудового колективу та профспілок). Вони визнаються державою і в разі виникнення трудових спорів та беруться до уваги правоохоронними органами і судом.

З огляду на наведене та з урахуванням значного зростання ролі локального регулювання соціально-трудова відносин новий Трудовий кодекс України повинен містити статтю, присвячену локальним нормативно-правовим актам. Ця стаття могла б бути сформульована так:

Стаття ... Локальні нормативно-правові акти

Роботодавець приймає локальні нормативно-правові акти у межах своєї компетенції відповідно до законів та інших нормативно-правових актів.

У випадках, передбачених цим Кодексом та іншими законами України, роботодавець при прийнятті локальних нормативно-правових актів урахує думку представницького органу працівників.

Локальні нормативно-правові акти, що погіршують становище працівників порівняно з трудовим законодавством або прийняті без додержання передбаченого цим Кодексом порядку врахування думки представницького органу працівників, є недійсними.

Саме така стаття може стати важливою запорукою захисту прав і законних інтересів працівників конкретного підприємства, установи та організації.

Отже, з погляду забезпечення оперативного та ефективного впливу на суспільні відносини, гнучкості чинного законодавства в процесі праці локальні нормативно-правові акти у формуванні правового становища працівника мають важливе значення. Це пояснюється тим, що їх зміст погоджується безпосередньо в організації, чим забезпечується необхідне правове опосередкування процесу праці. Ці акти в сучасних умовах є тією формою права, яка без громіздких процедур прийняття і введення в дію здатна опосередковувати соціально-трудова відносини на будь-якому підприємстві та забезпечувати їх динамічний розвиток. Наведене міркування аж ніяк не означає відмови від регулювання трудових відносин на рівні

держави, галузі економіки тощо. Необхідне їх розумне поєднання, що дозволило б максимально забезпечити інтереси працівників і роботодавців в умовах ринкових відносин. Дієвість локальних нормативно-правових актів прямо залежить від правильного їх поєднання з загальними нормативно-правовими актами. Проблема забезпечення науково обґрунтованого поєднання централізованого і локального регулювання умов праці набуває особливої актуальності саме зараз, коли в науці трудового права все більше уваги приділяється питанням підвищення ефективності правових норм, їх здатності правильно відображати, закріплювати і спрямовувати дію законів про працю в потрібному для розвитку економіки річизі. Ці та деякі інші проблеми потребують подальшого наукового аналізу та розроблення.

Надійшла до редколегії 12.03.04