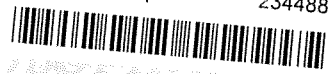


131-135

код екземпляра

234488



ВІСНИК

АКАДЕМІЇ

ПРАВОВИХ НАУК

УКРАЇНИ

№ 2 (37)

Заснований у 1993 році



НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ
УКРАЇНИ ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО
БІБЛІОТЕКА
ЧИТАЛЬНИЙ ЗАЛ №2
вул. Пушкінська 77, тел. 191-239

557737

дітей віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда. Так, суди Автономної Республіки Крим неодноразово відмовляли в позові П. до «Інтуристу» про поновлення на роботі інспектором з туризму, незважаючи на те, що на неї поширюються гарантії, передбачені ст. 184 КЗпП України, і, крім того, при скороченні штату вона мала перевагу в залишенні на роботі. Після задоволення протесту Верховного Суду України на зазначені судові рішення справу було розглянуто Верховним Судом Автономної Республіки Крим, рішенням якого позивачку було поновлено на роботі¹.

Виникає питання: чи повинна жінка повідомляти про наявність у неї дитини певного віку і чи має якесь значення та обставина, що фактично за дитиною здійснює догляд інша особа? К. звернулася з позовом до виконкому Галицької сільської ради про поновлення на роботі. К. було звільнено за п. 2 ст. 40 КЗпП України. В позовній заяві вона вказала, що підстав для її звільнення немає, до того ж на її утриманні є дитина до трьох років. Рішенням Тернопільського обласного суду позов було задоволено. Проте відповідач у касаційній скарзі зазначив, що позивачка не повідомила виконком про наявність у неї дитини до трьох років і про те, що за дитиною здійснює догляд мати К. Судова колегія Верховного Суду України визнала, що рішення суду відповідає встановленим у справі обставинам та вимогам закону і доводи відповідача на відсутність у нього інформації про наявність дитини і про те, що мати К. здійснює догляд за дитиною, не ґрунтуються на законі².

Підбиваючи підсумки наведеному, вважаємо, що чітке врегулювання в новому Трудовому кодексі України порядку звільнення жінок, які поєднують працю з материнством, і стабільна судова практика щодо його застосування сприятимуть охороні їх трудових прав і підвищать престиж України в співтоваристві правових держав.

Надійшла до редколегії 12.01.04

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 колективом 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 су-

я 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 і в 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 XIX 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 з 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.: Погадава В. М. Очерки трудового права. — Л., 1927. — С. 27.

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.

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, тільг; 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 дієві

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.

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. Зін 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

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 зміщення думки роботодавця на бунт актом підприємства та

¹ Див.: Прокопенко В. І. Трудове право України: Підручник. — Х. 1998. —

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

ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

*В. Авер'янов, член-кореспондент
АПРН України*

Державне управління у змісті предмета адміністративного права

Необхідною умовою успішного реформування адміністративного права як фундаментальної галузі українського права є створення нової теоретико-методологічної бази адміністративно-правової науки. Звернення до теорії та методології адміністративного права — єдино можливий шлях становлення цієї галузі в нових соціально-економічних умовах розвитку українського суспільства. Серед ключових проблем, що насамперед потребують радикального перегляду певних теоретико-методологічних стереотипів, які склалися в юридичній науці у минулому, першочергового значення набуває необхідність прискіпливіше оцінити характер суспільних відносин, що зумовили власне визначення розглядуваної галузі права як «адміністративного».

Загальноприйнятим є тлумачення адміністративного права як права «управлінського», тобто предмет цієї галузі безпосередньо пов'язується з відносинами державного управління. Щоправда, останнім часом набуває все більшого поширення позиція певного кола дослідників, в першу чергу російських, котра зводить адміністративне право до двох складових: «управлінського» і так званого «поліцейського» права (причому останнє розуміється як регулювання заходів втручання у права і свободи приватних (фізичних і юридичних) осіб. Втім, у будь-яких варіантах тлумачення предмета адміністративного права за управлінськими відносинами загалом збегіпають провілне місце¹.