

код екземпляра

909811



ВІСНИК

АКАДЕМІЇ

ПРАВОВИХ

НАУК

УКРАЇНИ

Збірник наукових праць

Виходить щоквартально

Заснований у 1993 році

№ 4 (59)



Харків
2009

ПИТАННЯ ТРУДОВОГО ПРАВА

В. Єрмоєнко, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового права Націо-
нальної юридичної академії України іме-
ні Ярослава Мудрого

Колізії між Конституцією та іншими актами трудового права

У науці трудового права Конституція України визнається джерелом трудового права. Цю думку слід підтримати, але ж коли справа доходить до проблеми колізій між положеннями Конституції та нормами, що формулюються в інших актах законодавства про працю, то наукові рекомендації обмежуються твердженням про вищу юридичну силу Конституції та її переважне застосування перед іншими актами законодавства про працю. Таке твердження, однак, є правильним лише при першому наближенні до проблеми. Спроби її поглибленого дослідження свідчать про те, що однозначне вирішення колізій, про які йдеться, на користь Конституції не завжди є правильним. Отже, звернення до цієї проблеми має бути визнане актуальним.

Місце Конституції в системі нормативно-правових актів визначається в частині другій ст. 8 Конституції України: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй». Крім того, встановлюється, що норми Конституції України є нормами прямої дії (ч. 3 ст. 8). Звідси випливає, що всі колізії між Конституцією та іншими актами трудового права мають вирішуватися на користь Конституції. Так має бути. За загальним правилом, так воно і є. Але й винятків із цього правила існує чимало.

По-перше, треба враховувати, що ст. 8 Конституції починається не з частини другої. Її перша частина закріплює принцип верховенства права. Це в науці інтерпретується у такий спосіб, що цьому принципу підпорядковуються не тільки всі закони і підзаконні акти, а й усі положення Конституції¹. По-друге, слід враховувати особливості конституційних положень як засобу правового регулювання суспільних від-

¹ Науково-практичний коментар до цивільного законодавства України : у 4 т. Т. 4. Методологія тлумачення нормативно-правових актів. – К., 2008. – С. 574.

носин. Так, положення про програмний характер положень будь-якої конституції дійсно є витвором суто соціалістичної теорії конституційного права, у якій таке стверджувалось як само собою зрозуміле¹, але ж воно відображає реальність і сьогодні.

Особливо гострою є колізія між положенням частини другої ст. 19 Конституції, відповідно до якого державні органи повинні діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, та численними актами трудового законодавства, які видані за відсутності встановлених Конституцією або законами підстав, повноважень і способу дії. Врешті-решт навіть стосовно Кабінету Міністрів України з'явилося конституційне подання 51 народного депутата України про визнання такою, що не відповідає Конституції (неконституційною), постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців». У поданні зверталась увага на відсутність у Кабінету Міністрів повноваження встановлювати порядок перевірки фахових і особистих якостей державних службовців. Конституційний Суд дійшов висновку про те, що Кабінет Міністрів все-таки має повноваження на видання згаданої постанови².

Є випадки, коли центральним органам виконавчої влади законом надаються повноваження затверджувати нормативно-правові акти, що регулюють відносини, які є предметом трудового права. Так, стосовно спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з нагляду за охороною праці встановлюється загальне правило про те, що цей орган «затверджує правила, норми, положення, інструкції та інші нормативно-правові акти з охорони праці або зміни до них» (абзац четвертий частини четвертої ст. 33 Закону «Про охорону праці»³). Разом з тим у цьому Законі встановлюються і більш конкретні правотворчі повноваження спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з нагляду за охороною праці. Йдеться, зокрема, про повноваження цього органу затвердити типові положення про порядок проведення навчання та перевірки знань посадових осіб з питань охорони праці (частина п'ята ст. 18 Закону «Про охорону праці»), положення про порядок трудового і професійного навчання

¹ Див.: Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР / Л. А. Морозова. – М., 1985. – С. 44–45.

² Рішення Конституційного Суду України від 08.07.03 у справі про атестацію державних службовців // Офіц. вісн. України. — 2003. — № 29. — Ст. 1487.

³ Про охорону праці : Закон України від 21.11.02 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 50. – Ст. 2234.

неповнолітніх професій, пов'язаних із важкими роботами і роботами із шкідливими або небезпечними умовами праці (частина перша ст. 11 того ж Закону), положення про комісію з питань охорони праці підприємства (частина друга ст. 16 того ж Закону).

Названим Законом встановлюються також повноваження спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі охорони здоров'я затверджувати граничні норми підіймання і переміщення неповнолітніми важких речей (частина перша ст. 11), порядок проведення медичних оглядів працівників (частина перша ст. 17).

Але переважно повноваження центральних органів виконавчої влади регулювати відносини, що є предметом трудового права, не встановлюються ні Конституцією, ні законами. Не визначені вони і Загальним положенням про міністерство, інші центральні органи державної виконавчої влади¹. Це Положення не містить будь-якого правила, яке можна було б інтерпретувати як таке, що надає міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади повноваження видавати нормативно-правові акти, які б регулювали трудові та пов'язані з ними відносини. Положення про окремі міністерства, інші центральні органи виконавчої влади у більшості випадків також не надають таких повноважень зазначеним державним органам. Навіть Міністерство праці та соціальної політики відповідно до Положення про це Міністерство² із нормотворчих повноважень здійснює лише повноваження затверджувати в установленому порядку умови оплати праці працівників окремих установ і організацій, що фінансуються чи дотуються з бюджету (слід звернути увагу на те, що саме «працівників окремих установ і організацій», а не будь-якої галузі в цілому), затверджувати міжгалузеві кваліфікаційні характеристики та визначати порядок проведення атестації робочих місць (підпункти 13, 14, 18 п. 4 Положення).

Положення про Міністерство охорони здоров'я містить деякі правила, що надають цьому Міністерству повноваження регулювати окремі аспекти трудових відносин. Зокрема, це Міністерство отримало повноваження визначати «вимоги до професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації медичних і фармацевтичних

¹ Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України : затв. Указом Президента України від 12.03.96 // Уряд. кур'єр. — 1996. — № 151.

² Положення про Міністерство праці та соціальної політики України : затв. постановою Каб. Міністрів України від 02.11.2006 № 1543 // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 45. — Ст. 3001.

працівників» (підп. 33 п. 4 Положення про Міністерство охорони здоров'я)¹. Повноваження встановлювати порядок атестації медичних працівників чи більш широке повноваження такого роду Міністерству охорони здоров'я не надавалось. Не надають зазначеному Міністерству такого права і Основи законодавства України про охорону здоров'я чи інший закон². Це не завадило Міністерству охорони здоров'я з посиланням на Положення про Міністерство охорони здоров'я затвердити Положення про атестацію молодших спеціалістів з медичною освітою³. Цілком очевидно, що затвердження цього Положення прямо суперечить частині другій ст. 19 Конституції України. Звідси можна було б зробити висновок про те, що Положення про атестацію молодших спеціалістів з медичною освітою затверджене на порушення частини другої ст. 19 Конституції України, а тому застосуванню не підлягає.

Але ж, заглиблюючись в аналіз актів законодавства, що містять норми трудового права, ми помічаємо, що кількість таких актів є значною. Слід врахувати й ту обставину, що акти законодавства без встановленого Конституцією і законами України повноваження на видання таких актів затверджувалось не тільки щодо галузі трудового права, а й стосовно інших галузей права. Тому, як правило, нормативно-правові акти, що затверджені центральними органами виконавчої влади і регулюють відносини, що становлять предмет трудового права, слід вважати чинними.

Суто конкретним і таким, що формулює норму прямої дії, є положення частини другої ст. 61 Конституції, відповідно до якого юридична відповідальність особи має індивідуальний характер. Цій конституційній нормі суперечить положення ст. 135² КЗпП про колективну (бригадну) матеріальну відповідальність. І все ж на цей час вважають за можливе застосування ст. 135² КЗпП, а конституційного подання щодо конституційності 135² КЗпП не було. Видається, що і в цьому випадку суто формальне вирішення колізії між двома зазначеними нормативними положеннями на користь положення Конституції ігнорувало б засаду розумності, що входить до змісту принципу

¹ Положення про Міністерство охорони здоров'я України : затв. постановою Каб. Міністрів України від 02.11.2006 № 1542 // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 45. — Ст. 3000.

² Основи законодавства України про охорону здоров'я : прийняті Верхов. Радою України 19.11.92 // Збір. законодавства України. — Т. 5, 5 (3) 10. — К., 2000.

³ Положення про атестацію молодших спеціалістів з медичною освітою : затв. наказом М-ва охорони здоров'я України від 23.11.07 № 742 // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 96. — Ст. 3507.

верховенства права. Колективна матеріальна відповідальність набула значного поширення і стала чинником, що суттєво впливає на виробничу діяльність підприємств. Тому слід визнати припустимими застосування 135² КЗпП.

Наведений тут аналіз колізій між Конституцією України, її конкретними положеннями, з одного боку, та законами, постановами Кабінету Міністрів, нормативно-правовими актами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, — з другого, свідчить про те, що попри загальне правило частини другої ст. 8 Основного Закону про найвищу юридичну силу Конституції є й такі нормативно-правові чинники, які обумовлюють вирішення колізій, про які йдеться, не на користь Конституції, а законів і навіть підзаконних актів. Одним із таких чинників є висновок, що згадані конституційні положення, які є конкретними, а також положення, що характеризуються високим рівнем узагальнення, але формально є достатньо визначеними, вміщують не тільки нормативний регулятор, а й елементи програмного характеру. Слід сподіватися, що ст. 19 Конституції з часом буде застосовуватись як така, що формулює норми прямої дії. Втім на цей час це нерозумно, а отже, неможливо. Саме тому викликає заперечення думка С. С. Алексеева про неприпустимість відступлень від вимог закону з будь-яких мотивів¹. Ця теза є правильною тільки за умови закріплення принципу верховенства права в Конституції (як в Україні). У Росії цього немає і на сьогодні. Тому відступлення від положень Конституції в Україні виправдовується у відповідних випадках нормативно закріпленим у Конституції принципом верховенства права. Якщо ж такий принцип конституційно не закріплений, режим жорсткої законності неодмінно суперечитиме правам людини та визнаним у світі правовим цінностям.

Відповідно до частини першої ст. 43 Конституції «кожен має право на працю». Наступний текст цієї частини, відповідно до якого це право «включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується», не спростовує існування права на працю. Тому інтерпретація права на працю як встановленої Конституцією та іншими нормативно-правовими актами рівної можливості кожної людини працювати² суперечить частині першій

¹ Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. — М., 1994. — С. 191.

² Див.: Пурей М. М. Право на працю в Україні в умовах ринкової економіки: дис. ... канд. юрид. наук / М. М. Пурей. — Х., 2002. — С. 43.

ст. 43 Конституції і є неприйнятною. Неприйнятною є також інтерпретація змісту права на працю як свободи праці, що виявляється у свободі праці¹, бо свобода є правом на власні дії або бездіяльність, а здійснення права на працю неможливе без активних дій осіб, обов'язки яких кореспондують праву кожної особи на працю. Тому немає будь-якої колізії між частиною першою ст. 43 Конституції та частиною першою ст. 2 КЗпП, яка також закріплює право на працю, але, на відміну від ст. 43 Конституції, розкриває його зміст через зазначення на одержання роботи.

Колізія виникає між частиною першою ст. 43 Конституції та ст. 3 Закону «Про зайнятість населення», що закріплює основні принципи державної політики зайнятості населення і, зокрема, такий принцип, як сприяння забезпеченню ефективної зайнятості. Із цього законодавчого положення непрямо випливає і висновком від протилежного виявляється правовий припис, відповідно до якого держава не несе перед людиною і громадянином будь-яких інших обов'язків, які б кореспондували праву на працю, крім обов'язку сприяти ефективній зайнятості. Ця колізія має вирішуватись на користь частини першої ст. 43 Конституції за двома критеріями: 1) за критерієм найвищої юридичної сили Конституції (частина друга ст. 8 Конституції) і 2) за критерієм переваги прямо встановлених правових приписів перед правовими приписами, які непрямо впливають із актів законодавства та є висновком від протилежного.

Так, виходить, що відповідно до частини першої ст. 43 Конституції людина і громадянин мають право на працю, якому кореспондує обов'язок держави надати будь-якій особі можливість працевлаштування. Але принцип верховенства права зобов'язує суб'єкта правозастосування тлумачити будь-які положення нормативно-правових актів розумно, зокрема з урахуванням реального стану суспільних відносин, які регулюються нормативним положенням, що тлумачиться. У даному випадку ми помічаємо, що на цей час в Україні держава не може виконати свій обов'язок, що прямо впливає із частини першої ст. 43 Конституції, — надати можливість працевлаштування кожній особі. Відомо також, що і розвинуті країни з ринковою економікою не забезпечують особам право на працю як право на гарантоване отримання роботи навіть тоді, коли таке право закріплюється в Кон-

¹ Див.: Пурей М. М. Право на працю в Україні в умовах ринкової економіки: дис. ... канд. юрид. наук / М. М. Пурей. — Х., 2002. — С. 44.

ституції (йдеться про Італію, Данію та Японію). Право на працю закріплюється також у конституціях Індії, Гватемали, Коста-Ріки, Габона, Бангладеш, Марокко тощо¹. Отже, положення частини першої ст. 43 Конституції, що закріплює право на працю, лише в певній частині формулює правову норму. У решті воно формулює декларацію, має програмний характер, проголошує наміри держави. З часом частка нормативного регулятора у змісті частини першої ст. 43 Конституції має збільшуватись, а у далекій перспективі має бути досягнута мета повної зайнятості. Але на цей час положення частини першої ст. 43 Конституції про право на працю не може інтерпретуватись у такий спосіб, що воно формулює правову норму, яка підлягає безумовному забезпеченню. Це твердження відповідає Європейській соціальній хартії (переглянутій)². Стаття 1 цієї Хартії має заголовок «Право на працю» і починається словами «з метою забезпечення ефективного здійснення права на працю...». Уже звідси можна зробити висновок про те, що Хартія визнає за кожною людиною право на працю. Але це право не завжди підлягає захисту, а тому у відповідній частині лише декларується. Юридично ж обов'язковим для держав — учасників Хартії є лише: 1) визнання однією із своїх найголовніших цілей і одним із своїх найголовніших обов'язків — досягнення та підтримання високого і стабільного рівня зайнятості, маючи на меті досягнення повної зайнятості; 2) ефективний захист права працівника заробляти собі на життя професією, яку він собі обирає; 3) створення безкоштовних служб працевлаштування для всіх працівників або забезпечення їхнього функціонування; 4) забезпечення належної професійної орієнтації, підготовки та перекваліфікації або сприяння їм. Крім того, слід звернути увагу й на те, що в ч. 1 Європейської соціальної хартії (переглянутої) її учасники визнають «метою своєї політики, яку вони запроваджуватимуть усіма вірогідними засобами, досягнення умов, за яких може ефективно здійснюватись такий принцип, як надання кожній людині можливості заробляти собі на життя професією, яку вона вільно обирає».

У такий же спосіб слід тлумачити і частину другу ст. 43 Конституції, відповідно до якої «держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю». «Державна створює...» — це не може

¹ Див.: Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А. А. Мишин. — М., 1999. — С. 54.

² Європейська соціальна хартія (перегл.): Рат. Законом України від 14.09.06 // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 40. — Ст. 2660.

інтерпретуватись інакше, як «держава зобов'язана створювати...» Але з урахуванням викладеного у попередньому абзаці слід зробити висновок, що в цьому конституційному положенні поєднуються елементи нормативного регулятора і декларації з тенденцією до збільшення частки нормативного регулятора і до зменшення частки декларації.

Не тільки суспільна практика, а й наука трудового права зазвичай не звертають уваги на положення частини другої ст. 43 Конституції, згідно з якою «держава... гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності» у його поєднанні з частиною першою ст. 21 Конституції, відповідно до якої усі люди є рівними у своїх правах, і частиною першою ст. 24 Конституції («громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом»). Так, у цьому конституційному положенні також поєднуються нормативний регулятор і декларація держави про її соціальні наміри. Але ж ні чинний Кодекс законів про працю, ні проект Трудового кодексу не формулюють конкретних правил, які б забезпечували реалізацію положення частини другої ст. 43 Конституції. Виникає також колізія між цим конституційним положенням, з одного боку, і положеннями Закону «Про державну службу», які виводять за межі конкурсного добору претендентів на посади державних службовців посади першої та другої категорій, та підзаконних актів, які де-факто зробили кадровий резерв державної служби закритим¹, а конкурсну процедуру добору кадрів державних службовців фактично віддали у розпорядження керівників відповідних державних органів, які самі приймають рішення про проведення конкурсу, самі утворюють конкурсні комісії і самі приймають рішення про прийняття на роботу за результатами конкурсу².

Колізія між положенням частини першої ст. 43 Конституції, про яке йдеться, з одного боку, і відповідними нормами ст. 15 Закону «Про державну службу», Положення про формування кадрового резерву для державної служби і Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців — з другого, має вирішуватись на користь Конституції.

Отже, з огляду на викладене, положення Конституції, в яких формулюються права працівників, не можна застосовувати механічно

¹ Положення про формування кадрового резерву для державної служби : затв. постановою Каб. Міністрів України від 28.02.01 № 199 // Офіц. вісн. України. — 2001. — № 9. — Ст. 367.

² Порядок проведення конкурсу на заміщення посад державних службовців : затв. постановою Каб. Міністрів України від 15.02.02 № 169 // Офіц. вісн. України. — 2002. — № 8. — Ст. 351.

прямо і беззастережно, бо вони вміщують не тільки нормативний регулятор, а й декларацію про соціальні наміри держави. Тому неприйнятним є ігнорування особливостей цих конституційних положень, із якого (ігнорування) випливає заперечення соціальної цінності цих положень. Треба навчатись тлумачити і застосовувати такі нормативні положення, а не називати, зокрема, право на труд ілюзорною формулою, як це робить, наприклад, С. С. Алексєєв¹.

Значний регулюючий потенціал стосовно трудових і пов'язаних з ними відносин мають ст. 1 і ст. 3 Конституції України. І посилання в наукових працях з трудового права на ці статті стало звичним. Але звичним є й те, що ці посилання зазвичай мають загальний і неконструктивний характер. Лише В. І. Щербина висунув низку пропозицій, спрямованих на усунення колізій між вимогами ст. 1 і ст. 3 Конституції України та положеннями законодавства України про працю². Що стосується практики Конституційного Суду України, то вона рясніє беззастережними посиланнями на ці статті. Виважену думку з приводу застосування подібних, найбільш загальних конституційних положень висловив В. О. Лучин з урахуванням досвіду Конституційного Суду Російської Федерації: «Особливо широко Конституційний Суд звертається до принципу рівності усіх громадян перед законом і судом. Утім щоразу Конституційний Суд встановлює, чи може бути застосований цей конституційний принцип до конфліктної ситуації, що розглядається, і для визначення відповідності закону Конституції»³.

Проблема колізій між Конституцією та міжнародними договорами України пов'язана з думкою про те, що Конституція підлягає переважному застосуванню перед міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких для України надана Верховною Радою України. Така думка є поширеною в Україні. Обґрунтовується вона також і російськими науковцями. Так, П. А. Лаптев доводить, що ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів⁴ не перешкоджає пере-

¹ Алексєєв С. С. Право: азбука – теорія – філософія: опыт комплексного исследования / С. С. Алексєєв. – М., 1999. – С. 687.

² Щербина В. І. Функції трудового права: монографія / В. І. Щербина. – Дніпропетровськ, 2007. – С. 317, 325.

³ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В. О. Лучин. – М., 2002. – С. 74.

⁴ Віденська конвенція про право міжнародних договорів: набула обов'язковості для Української РСР згідно з Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 14.04.86 // Міжнародні договори України. 1986–1996. Т. 1: 1986–1990. – К., 1997. – Ст. 39.

важному застосуванню Конституції Російської Федерації у разі колізії між положеннями Конституції і міжнародних договорів¹. Але цей варіант вирішення колізій такого роду є припустимим лише у випадках, передбачених ст. 46 Віденської конвенції. У цій статті умовою, за якої держава має право посилатися на положення її внутрішнього права як на підставу недійсності її згоди на обов'язковість для неї міжнародного договору, зазначається явний характер порушення міжнародним договором норми внутрішнього права особливо важливого значення. Навряд чи є підстави стверджувати, що всі норми, які формулюються в Конституції України, належать до категорії особливо важливих, не говорячи вже про те, що необхідна ще й ознака явного порушення міжнародним договором норми внутрішнього права особливо важливого значення.

З урахуванням високого рівня узагальнення значної частини норм, що формулюються в Конституції України, ознака явного порушення міжнародним договором Конституції України є лише припущенням, що реально є маловірогідним.

У цій статті здійснена спроба вирішення лише окремих колізій між положеннями Конституції України та положеннями інших актів законодавства України про працю. Потреби застосування Конституції, які формулюють норми прямої дії (частина третя ст. 8), до трудових і пов'язаних з ними правовідносин диктують необхідність подальшого поглиблення наукових досліджень, особливо в напрямі пошуку шляхів вирішення колізій між конституційними положеннями, що включені до розд. 1 «Загальні засади», та конкретними нормами трудового права, що формулюються в актах законодавства України про працю.

¹ Лаптев П. А. Международные договоры Российской Федерации и Конституция Российской Федерации: проблема иерархии / П. А. Лаптев // Рос. юстиция. – 2002. – № 2. – С. 4.