

УДК 349.2

Н. М. Обушенко
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник секретаріату Вченої ради
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ДО ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРАЦІ

Постановка проблеми. На сьогоднішній день законодавство України у сфері праці представлено цілою низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили, кожен із яких спрямований врегулювати окремі специфічні правовідносини у цій галузі. Разом із тим, на сьогодні говорити про те, що трудове законодавство нашої держави є досконалим в жодному випадку не можна. Воно потребує комплексного та всебічного оновлення. Одним із способів такого «оновлення» є його систематизація, адже значна кількість нормативно-правових актів в сфері регулювання трудових та тісно пов'язаних із ними відносин, що накопичилась з радянських часів обумовлює складність їх сприйняття пересічному працівнику. Саме тому в сучасних умовах необхідності набуває дослідження перспективних напрямів систематизації законодавства про працю в новітніх умовах [10].

Стан дослідження. Проблема систематизації трудового законодавства неодноразово була у полі зору різних науковців. Зокрема їй приділяли увагу: Л. В. Могілевський, О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський, А. М. Ришелюк, С. В. Петков, Г. О. Спіцина, С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко, В. В. Жернаков, О. І. Кисельова, Н. П. Долгих, В. П. Марущак та багато інших. Однак, незважаючи на суттєві здобутки науковців, більшість їх наукових розробок було присвячено загальним питанням систематизації трудового законодавства, але при цьому проблема систематизації саме законів залишилось по за увагою правників.

Саме тому метою даної статті є: визначити сутність та особливості систематизації законів України у сфері праці.

Виклад основного матеріалу. Систематизація законів – це діяльність, пов'язана з впорядкуванням діючих законів і наданням їм системного вигляду. Якщо законотворчість, продовжує автор, перш за все спрямована на створення нових законодавчих норм, то метою систематизації законів є приведення їх в такий стан, за якого сукупність існуючих законів буде мінімально можливою за кількістю, логічно структурованою за галузевим та тематичним принципами, позбавленою повторень, дублювань, розбіжностей та суперечностей в регулюванні одних і тих же питань, зручною для застосування, користування і ознайомлення [1]. Крім того, науковець вказує, що систематизація законів так само, як і законотворчість, є

діяльністю, яка має здійснюватись постійно. Це зумовлено тим, що мета систематизації має характер орієнтуру, до якого можна наблизитись, але якого неможливо досягти остаточно. Кожна нова хвиля інтенсивної законотворчої діяльності збільшує загальну кількість існуючих законів та їх положень. При цьому певні положення законів удосконалюють з точки зору їх змісту, але в той же час збільшується елемент хаотичності в системі законодавчих актів, а це викликає необхідність нових заходів щодо їх систематизації. Проте хоча систематизація і є постійною діяльністю, її інтенсивність і потреба у тих чи інших конкретних систематизаційних заходах може бути більшою чи меншою залежно від характеру та інтенсивності законотворчості в країні [1].

Важливе значення при систематизації законів має обрання критерію за яким їх слід систематизувати. Так, у своєму дисертаційному дослідженні І.Я. Сенюта вказує, що у науковій літературі можна зустріти різні підходи до цієї проблеми, зокрема, це стосується як критеріїв систематизації, так і самого поділу законів на групи. Для прикладу, скажемо, що М. Герасименко та Ю. Григор'єв за критерій обирають об'єкт впливу закону і визначають 7 блоків законів про охорону здоров'я, а саме: наглядові закони, що забезпечують безпечні умови життя; закони профілактичної спрямованості; закони, що захищають права громадян на охорону здоров'я; закони, що визначають права і відповідальність медичних працівників, а також відповідальність юридичних і фізичних осіб за правопорушення у сфері охорони здоров'я; закони, що регламентують діяльність національної системи охорони здоров'я; закони, що регулюють фінансування охорони здоров'я; закони, що регулюють окремі види медичної діяльності [2, с. 41]. Науковці Українського інституту громадського здоров'я МОЗ України критерієм називають напрями діяльності сфери охорони здоров'я і виділяють 22 групи законів відповідно до кількості і напрямів [3, с. 55-57], а В. Москаленко поділяє закони у сфері охорони здоров'я на 8 груп, використовуючи при цьому напрями організації охорони здоров'я, що містяться в Основах законодавства України про охорону здоров'я [4, с. 5; 5].

Що ж стосується напрямів систематизації законів України у сфері праці, то, ми переконані, що законодавцю не слід використовувати якийсь

один критерій для визначення конкретних векторів, необхідно комплексно підходити до вирішення цього питання. Крім того, важливим питанням, яке необхідно вирішити в контексті обраної у роботі проблематики, є обрання способу систематизації. Систематизація законів, справедливо відзначає С.В. Петков, здійснюється такими чотирма ключовими способами [6, с. 5]:

1) обліком – збирання, фіксування в логічній послідовності та зберігання нормативно-правових актів, підтримання їх у відповідному контрольному (актуальному) стані з урахуванням усіх змін і доповнень, а також створення спеціальних систем їх нагромадження й пошуку (журнальний, картковий, електронний облік);

2) консолідацією – вид систематизації, у процесі якого декілька актів об'єднуються в новому документі. У процесі консолідації правотворчим органом створюється новий нормативно-правовий акт, який повністю замінює попередні; усі нормативні положення раніше прийнятих актів об'єднуються в ньому без змін, хоча, як правило, здійснюється їх редакційна правка (усуваються суперечності, повтори тощо). У країнах романо-германської правової системи консолідація виконує лише допоміжну роль (усуває множинність нормативно-правових актів, їх надзвичайну роздрібненість, дублювання). Проте вона активно використовується в країнах загального права;

3) інкорпорацією – об'єднання групи чинних нормативно-правових актів в одному збірнику за певним критерієм (хронологічним, тематичним тощо) без зміни їх змісту;

4) кодифікацією – змістовне перероблення, узгодження та об'єднання певної групи юридичних норм, пов'язаних спільним предметом правового регулювання, у єдиному нормативному акті [6, с. 5].

Що ж стосується перших двох способів, то, до прикладу під обліком нормативних актів у більшості випадків розуміють діяльність зі збирання, фіксування в логічній послідовності та зберігання нормативно-правових актів, підтримання їх у контрольному (актуальному стані) з урахуванням усіх змін та доповнень, а також зі створення спеціальних систем їх нагромадження і пошуку. Головним завданням цього виду систематизації є підтримання нормативних актів у такому стані, який дозволяє оперативно одержувати потрібну інформацію [7, с. 21; 8]. Об'єктом обліку можуть виступати будь-які правові акти, зокрема, нормативні, інтерпретаційні, правореалізаційні, правозастосовні. Облік нормативних актів може бути як офіційним, якщо він здійснюється уповноваженими на те органами державної влади, так і неофіційним, якщо такий облік здійснюється установами, організаціями та іншими приватними особами [8]. У літературі, відмічає А.Д. Машков, виділяють такі види (форми) обліку законодавства [9]: журнальний об-

лік, тобто фіксація реквізитів нормативних актів у спеціальних журналах. Їх будують за хронологічним, алфавітно-предметним або системно-предметним чи м-принципом. Можливості цього виду обліку невеликі, тому він використовується лише там, де інформаційний масив невеликий, обмежений вузькою проблематикою; картковий облік, тобто створення різного роду карток, системи карток, розміщених за певною системою. На цих картках може бути зафіксовано основні реквізити акта (вид, дата, місце опублікування тощо) або повний текст акта. Картки зазвичай розміщують за хронологічним, алфавітно-предметним або предметно-галузевим принципом у картотеці; ведення контрольних текстів діючих нормативних актів, тобто внесення в тексти офіційних видань законів, указів, постанов, інших нормативно-правових актів відміток про відміну, зміни, доповнення таких актів або їх окремих частин, з обов'язковою вказівкою на акти, на основі яких здійснюються такі відмітки; автоматизований облік, тобто створення автоматизованих інформаційно-пошукових систем законодавства. Як зазначалось, облік законодавства не є видом його систематизації, оскільки в процесі здійснення обліку особа, яка його здійснює, оперує, як правило, не самими нормативно-юридичними актами, їх текстами, юридичними нормами, які в них містяться. Особа, про яку йдеться, здебільшого лише з реквізитами нормативно-юридичних актів, які містять ці норми [9]. Проте, розглядаючи облік, як форму систематизації законів України про працю слід вказати думку А.М. Решелюк, яка справедливо зазначає А.М. Решелюк, облік нормативно-правових актів, під яким розуміють їх збирання (включаючи і реєстрацію), розташування за певною системою, облік змін і доповнень до них, зберігання тощо, не є систематизацією у власному значенні цього терміну. Скоріше облік нормативно-правових актів слід вважати діяльністю, яка створює передумови для заходів по їх систематизації [1].

В свою чергу консолідація законодавства, пише Г.О. Спіцина, представляє собою форму систематизації, в процесі якої десятки, а часом і сотні нормативних актів з одного і того ж питання об'єднуються в один укрупнений акт. Такий акт затверджується правотворчим органом в якості нового, самостійного джерела права, а колишні розрізнені акти визнаються такими, що втратили силу. Консолідація – це своєрідний вид правотворчості, особливість якого полягає в тому, що новий, укрупнений акт не змінює зміст правового регулювання, не вносить зміни і новели в чинне законодавство [10, с. 198]. В процесі підготовки консолідованого акта, продовжує автор, всі норми колишніх актів розташовуються в певній логічній послідовності, розробляється загальна структура майбутнього акта. Здійснюється певна редак-

ційна правка, зовнішня обробка розпоряджень з тим розрахунком, щоб всі вони викладалися єдиним стилем, використовувалася уніфікована термінологія. Усуваються протиріччя, повторення, виправляється застаріла термінологія, норми близького змісту об'єднуються в одну статтю (пункт) [11; 10, с. 198]. Результатом консолідації нормативного матеріалу є видання Зводу законів [10, с. 198]. Дійсно, два вказані вище способи систематизації заслуговують на увагу, однак, ми переконані, що в контексті досліджуваної у роботі проблематики, вони не здатні вирішити наявні на сьогодні проблеми трудового законодавства.

Окремо слід відмітити, що деякі автори до видів систематизації відносять звід законів, тобто офіційне перевидання раніше ухвалених нормативно-юридичних актів без зміни їх змісту, але певним чином систематизованих, та облік нормативно-юридичних актів, тобто діяльність зі збирання та збереження відомостей про діючі нормативно-юридичні акти, про зміни та доповнення, які до них вносяться тощо. Ми поділяємо думку А.Д. Машкова стосовно того, що виділення зводу законів як самостійної форми систематизації та віднесення обліку нормативно-юридичних актів до систематизації викликає більше заперечень, ніж аргументів «за». Скоріше за все, звід законів є складним різновидом інкорпорації, а облік – в принципі не пов'язаний із систематизацією юридичних норм [9].

Найбільш поширеними і дієвими способами систематизації законів про працю, на нашу думку, є інкорпорація та кодифікація. Інкорпорація – це такий спосіб систематизації нормативно-правових актів, за яких вони піддаються зовнішній обробці та об'єднується повністю або частково за відповідним критерієм. Ключовою метою інкорпорації є зробити трудове законодавство більш доступним та зрозумілим, а також підтримувати його у належному стані. На сьогоднішній день інкорпорація дійсно є важливим способом систематизації трудового законодавства, адже вона дозволяє упорядкувати чисельні нормативно-правові акти у галузі трудового права, привести їх до більш структурованого та системного вигляду. За її допомогою можна систематизувати будь-які обсяги законодавства. Однак, інкорпорація, як спосіб систематизації, не дає змогу вирішити всі нагальні проблеми трудового законодавства, оскільки вона, на відміну від кодифікації, не створює нових норм а лише упорядковує вже існуючі. В той же час з позитивного боку слід відзначити, що здійснення інкорпорації дозволяє у подальшому спростити та прискорити процес кодифікації трудового законодавства. Важливо, щоб інкорпорація носила постійний характер, адже вона дозволяє підтримати стан законодавства в належному стані.

Що ж стосується кодифікації, то на сьогоднішній день, її здійснення є об'єктивною необхідністю

та водночас своєрідною відповіддю на ту правову невизначеність, яка на сьогодні існує у сфері регулювання трудових правовідносин. На нашу думку, кодифікація, як спосіб систематизації трудового законодавства дає можливість: *по-перше*, удосконалити трудове законодавство тим самим підвищуючи ефективність регулювання трудових і пов'язаних із ними правових відносин, адже замість чисельних нормативних актів приймається один, більш досконалий, норми якого покликані більш якісно покращити захист та забезпечення реалізації трудових прав працівників; *по-друге*, робить трудове законодавство більш доступним та зрозумілим для пересічного громадянина, що якісно підвищує рівень правової свідомості у суспільстві; *по-третє*, вирішити низку завдань соціального, економічного та політичного характеру.

Разом із тим, слід відзначити, що прийнятий в результаті кодифікаційної діяльності нормативно-правовий акт, зокрема Трудовий Кодекс України повинен відповідати кільком важливим критеріям: 1) кодекс повинен бути стислим, невеликим за обсягом та має чітку взаємоузгоджену структуру; 2) Трудовий кодекс повинен враховувати сучасні тенденції розвитку трудових правовідносин, появу нових професій (наприклад – фрілансерів; програмістів, які здійснюють свою діяльність вдома; інших категорій надомних працівників, тощо); 3) ми переконані, що трудове законодавство повинно розвиватись у бік надання більшої свободи для локальної нормотворчості, що зокрема буде: а) відповідати сучасним світовим тенденціям; та б) дозволить якісніше врегулювати діяльність окремих категорій працівників безпосередньо на місцях здійснення ними трудової діяльності.

Висновки. Таким чином, узагальнюючи весь наведений вище матеріал, можемо підсумувати, що систематизація законів України у сфері праці має важливе теоретичне та практичне значення: по-перше, для покращення якості та ефективності правового регулювання сфери праці в Україні, а як результат фактичному підвищенню рівня захисту та забезпечення прав та свобод працівників в нашій державі; по-друге, дозволяє реально підвищити рівень законності та правопорядку в державі взагалі, та у сфері праці зокрема; по-третє, призводить до активізації наукових пошуків у зазначеному напрямку.

Виділено наступні специфічні особливості систематизації законів про працю в Україні:

– особливий склад суб'єктів, що уповноважені здійснювати систематизацію законів у цій сфері. Так, суб'єктами систематизації можуть бути перш за все спеціально уповноважені органи державної влади, що відповідно до норм чинного законодавства України наділені всіма необхідними повноваженнями для здійснення «офіційної систематизації» (наприклад, прийняття кодифікованого нормативно-правового акту). Іншими суб'єктами

систематизації законів можуть виступати самі роботодавці, яку вони виконують з метою покращення їх безпосередньої діяльності, однак у такому випадку систематизація носить неофіційний характер;

– обумовлена об'єктивно існуючими факторами, зокрема: 1) деякі норми законів про працю суперечать одне одному, що призводить до виникнення правових колізій та неточностей; 2) нерегульованість окремих правовідносин (наприклад пов'язаних із вирішенням індивідуальних та колективних трудових спорів); тощо;

– має подвійну природу. З одного боку систематизація законів забезпечує нову технічну обробку вже існуючого законодавства. А з іншої сторони дозволяє виробити єдині правоположення для регулювання подібних правовідносин у сфері праці;

– об'єктом систематизації є виключно закони, які регулюють сферу праці і пов'язаних із нею правовідносин;

– систематизація законів про працю має відбуватись за принципом «від конкретного до загального», тобто у даному випадку виокремлюються вже існуючі нормативно-правові акти у сфері праці, котрі потім інкорпорується та в подальшому приймається кодифікований нормативно-правовий акт, зокрема, до прикладу, Трудовий Кодекс України;

– наявність особливої процедури систематизації.

На завершення хотілося б відмітити, що незважаючи на те, що на законодавчому та доктринальному рівні проблемі систематизації законів приділяється суттєва увага, втім на сьогодні не існує єдиної, зрозумілої та обґрунтованої концепції розвитку законодавства про працю.

Література

1. Ришелюк А. М. Законотворчість в Україні: Навчальний посібник / А. М. Ришелюк. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 334 с.
2. Герасименко Н. Ф., Григорьев Ю. И. Нормативно-правовое регулирование и создание Кодекса законов как важнейший этап реформы здравоохранения // Вестник Российской академии медицинских наук. – М.: Медицина, 2002. – С. 38–41.
3. Кальниш В., Москалец Г., Лещук Н. Сучасний стан нормативно-правової бази системи охорони здоров'я України // Ліки України. – 2002. – № 10. – С. 54–58.
4. Москаленко В. Ф. Стан та формування нормативно-правової бази охорони здоров'я України (1992–1999 рр.) // Проблеми екології та медицини. – 2000. – № 1. – С. 3–11.
5. Сенюта І. Я. Право людини на охорону здоров'я та його законодавче забезпечення в Україні (загальнотеоретичне дослідження) [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сенюта Ірина Ярославівна; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2006. – 217 арк.
6. Петков С. В. Систематизація як основа вдосконалення чинних кодексів / С. В. Петков // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. – 2017. – Вип. 29(1). – С. 4-6.
7. Смородинський В. С. Систематизація національного законодавства як юридичний інструмент

забезпечення прав людини / В. С. Смородинський // Проблеми законності : республік. міжвід. наук. зб. – 2008. – Вип. 99. – С. 19–29.

8. Гетьман Є. Консолідація як форма систематизації законодавства України / Є. Гетьман // Вісник Національної академії правових наук України. – 2015. – № 3. – С. 21-28.

9. Машков А. Д. Теорія держави і права : підручник. К.: ВД "Дакор", 2015. – 492 с.

10. Спіцина Г. О. Теоретичні підходи до систематизації законодавства про працю України в умовах ринкової економіки / Г. О. Спіцина // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2014. – Вип. 66. – С. 192-202.

11. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. академика РАН, д. ю. и., проф. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2004. – С. 359.

Анотація

Обушенко Н. М. До проблеми систематизації законів України у сфері праці. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, обґрунтовано, що незважаючи на те, що на законодавчому та доктринальному рівні проблемі систематизації законів приділяється суттєва увага, втім на сьогодні не існує єдиної, зрозумілої та обґрунтованої концепції розвитку законодавства про працю. Наголошено, що найбільш поширеними і дієвими способами систематизації трудового законодавства в Україні є інкорпорація та кодифікація.

Ключові слова: систематизація, закони України, сфера праці, облік, консолідація, інкорпорація, кодифікація, кодекс.

Аннотация

Обушенко Н. Н. К проблеме систематизации законов Украины в сфере труда. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, обосновано, что несмотря на то, что на законодательном и доктринальном уровне проблеме систематизации законов уделяется существенное внимание, однако на сегодняшний день не существует единой, понятной и обоснованной концепции развития законодательства о труде. Отмечено, что наиболее распространенными и действенными способами систематизации трудового законодательства в Украине являются инкорпорация и кодификация.

Ключевые слова: систематизация, законы Украины, сфера труда, учет, консолидация, инкорпорация, кодификация, кодекс.

Summary

Obushenko N. M. About the problem of systematization of laws of Ukraine in the sphere of labor. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, it is substantiated that despite the fact that at the legislative and doctrinal level the problem of systematization of laws is paid considerable attention, however, at present there is no single, understandable and substantiated concept of the development of labor legislation. It is stressed that incorporation and codification are the most widespread and effective ways of systematization of labor legislation in Ukraine.

Key words: systematization, laws of Ukraine, sphere of work, accounting, consolidation, incorporation, codification, code.