

УДК 349.22

*Д. І. Сіроха**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення**Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

СУБ'ЄКТИ НОРМОТВОРЧОСТІ У СФЕРІ ПРАЦІ

Постановка проблеми. Механізм нормотворчості містить цілий ряд елементів, які, поєднуючись у єдиній системі, створюють велику кількість взаємозв'язків. Однак одним із основних його складових елементів є суб'єкти нормотворчості, тобто органи або особи (їхні об'єднання), які беруть участь у прийнятті того чи іншого нормативного акта в межах їхньої компетенції. Відповідно, нормотворчість як система взаємозв'язків складається, перш за все, із суб'єктів, які мають ключове значення, оскільки вони повинні правильно та своєчасно осмислити всі правотворючі чинники, виявити нормативні потреби як зараз, так і в перспективі, узагальнити наявні негативні і позитивні тенденції. Саме суб'єкти нормотворчості повинні спільними зусиллями системно забезпечити втілення в законодавстві всієї гами найскладніших взаємозв'язків і взаємодій різнопланових факторів у процесі створення юридичного упорядкування суспільних відносин, які безперервно розвиваються. У зв'язку з цим необхідна, з одного боку, чіткість компетенції суб'єктів нормотворчості, демократизм, який стимулюватиме їхню активність, а з іншого – раціональна, науково обґрунтована юридична впорядкованість, організованість в їхній діяльності.

Варто наголосити, що питанням, пов'язаним із нормотворчістю суб'єктів права загалом і нормотворчістю у трудових відносинах зокрема, приділяло увагу багато відомих вітчизняних та іноземних дослідників, проте єдиного підходу у науці трудового права до вирішення питання суб'єктів нормотворчості у сфері праці не сформульовано.

Метою статті є окреслення сучасного кола суб'єктів нормотворчості у сфері праці та їхньої компетенції у трудових відносинах.

Перш за все, зазначимо, що у літературі вказується на існування таких основних форм правотворчості: 1) прийняття державними органами нормативних актів; 2) безпосередньо народом шляхом референдуму; 3) укладення різного роду угод, які містять норми права (між державою та громадськими об'єднаннями, між роботодавцями та працівниками підприємств, установ, організацій тощо) [1, с. 307–310; 2, с. 664].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наприклад, В.В. Лазарев у загальному вигляді виділяє три способи правової нормотворчості: «безпосередньо правостановлюючу діяльність

уповноважених державних органів; санкціонування державними органами норм, що склалися незалежно від них у вигляді звичаю або були вироблені недержавними організаціями; і безпосередньо правотворчість народу у формі всенародного голосування (референдуму) [3, с. 122]. С.О. Комаров розмежовує види правотворчості через розширення компетенції суб'єктів, зокрема: «прийняття нормативно-правових актів компетентними державними органами; безпосередня правотворчість народу під час референдуму; санкціонування державними органами правових звичаїв або норм, прийнятих корпоративними організаціями; укладення нормативних угод, що встановлюють правові приписи [4, с. 241]. Як бачимо, правотворчість, у якій би формі вона не відбувалася, усе ж переважно є діяльністю держави, формою державного керування суспільством, але, з іншого боку, у сучасних умовах, коли розширюються межі договірного регулювання відносин, зокрема трудових відносин, дедалі частіше суб'єктами в цій діяльності постають господарюючі суб'єкти, яким держава не нав'язує певну поведінку, а лише формує рамки, за які не треба виходити, встановлює правила, якими не треба нехтувати. Саме тому організації та підприємства повинні самостійно формувати свої правила поведінки (локальні норми), саме для того, щоб утриматися в межах дозволеної свободи, врегулювати внутрішню діяльність та взаємовідносини із зовнішнім середовищем.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи те, що нормотворчість як вид юридичної діяльності спрямована на конкретизацію законодавчих норм, її можна характеризувати широким колом суб'єктів. При цьому специфіка нормотворчої діяльності значною мірою залежить безпосередньо від суб'єкта нормотворчості, який її здійснює. У зв'язку з цим у трудовому праві за суб'єктом складом можна виділити два блоки нормотворчості: державну, або централізовану, (нормотворчість державних органів, посадових осіб та органів місцевого самоврядування) та локальну, або корпоративну, нормотворчість (нормотворчість роботодавців та їхніх об'єднань; трудових колективів, професійних спілок та їхніх об'єднань; та спільну нормотворчість суб'єктів трудового права).

Треба підкреслити, що Конституція України визначила коло суб'єктів нормотворчої діяльності, спираючись на те, що єдиним джерелом

влади в нашій державі є народ, який здійснює її безпосередньо (пряме волевиявлення), а також через органи державної влади й органи місцевого самоврядування (представницьку демократію та уповноважені суб'єкти влади). Тож провідне місце у механізмі правового регулювання посідає правотворча діяльність саме державних органів – саме вони видають левову частку загальнообов'язкових нормативних приписів. У свою чергу, суб'єктами нормотворчості державних органів і посадових осіб є органи законодавчої влади (Верховна Рада України), Глава Держави (Президент України), органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства, інші центральні органи виконавчої влади) та органи місцевого самоврядування.

Також особливим видом нормотворчості, який є малодослідженим і викликає багато дискусій у наукових колах, можна вважати судову правотворчість, що здійснюється судами. У своєму розвитку судова правотворчість прислужилася меті безпосереднього захисту конституційних прав людини, коли судді під час обґрунтування своїх рішень спирались не тільки на конституційні норми, але й на принципи справедливості, розумності, природного права, відповідності моральним критеріям, суспільної необхідності та цілей конституційно-правового регулювання у суспільстві [5, с. 73].

Наприклад, відповідно до ст. 147 Конституції України, Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні та вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України. При цьому до правотворчих повноважень Конституційного Суду України можна, на наш погляд, зарахувати п. п. 1, 2, 4 ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України», зокрема, щодо: 1) конституційності положень та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) відповідності Конституції України чинним міжнародним договорам України або тим міжнародним договорам, що вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість; 3) офіційного тлумачення Конституції України та законів України [6]. Також на нормотворчий характер діяльності Конституційного Суду вказує ст. 73, де зазначено, що у разі визнання актів чи положень, зазначених у п. 1 ст. 13 вказаного вище Закону, такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними), вони оголошуються нечинними від дня прийняття Конституційним Судом України рішення про їхню неконституційність. Саме в цих повноваженнях, на думку С.В. Плавича, «просте-

жується правотворча функція Конституційного Суду з оновлення законодавства» [5, с. 74].

У цьому контексті не можна залишити поза увагою також діяльність Верховного Суду України, який, відповідно до ст. 38 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [7], є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції України, і який забезпечує єдність судової практики у порядку та спосіб, що визначені процесуальним законом. До повноважень Верховного Суду України, окрім здійснення правосуддя в порядку, встановленому процесуальним законом, також належить здійснення аналізу судової статистики, узагальнення судової практики, а також надання висновків щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням судової системи України.

Вищенаведене надає підстави стверджувати, що, з одного боку, діяльність Верховного Суду України має конкретизуючий, а не правотворчий характер, оскільки він виносить роз'яснення щодо правильного застосування вже чинних правових норм і не містить нових норм права (зокрема, у ст. 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [7] зазначено, що Пленум Верховного Суду України надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням судової системи України), однак з іншого боку – будь-яке судове рішення, що ґрунтується, наприклад, на аналогії закону або загальних принципах права, може сприйматися судами після проходження рішення через касаційну інстанцію як фактичний судовий прецедент. Це, на нашу думку, буде відображенням тенденції розвитку елементів судової нормотворчості. Підтвердженням цьому служать положення ст. 13 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», в якій сказано, що висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду України, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, а також враховуються іншими судами загальної юрисдикції під час застосування таких норм права. При цьому додатково необхідно зазначити, що судова практика набуває все більшого значення в Україні, а суди закладають основи правових норм, насамперед у вигляді юридичних актів судових органів.

Підсумовуючи, сутність централізованої нормотворчості у сфері трудового права відповідно до законодавства України можна представити такими суб'єктами: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, мі-

ністерства та інші центральні органи виконавчої влади, голови місцевих державних адміністрацій, органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи, Конституційний Суд України та Верховний Суд України. При цьому мета централізованого регулювання полягає в окресленні простору, визначенні поля діяльності суб'єктів нормотворчості в галузі трудового права шляхом встановлення полюсів бажаної (прогресивної, перспективної) поведінки та небажаної (забороненої, шкідливої), а також шляхом окреслення всіх точок опори (цілей, завдань, принципів, загальних положень). Простір між цими двома полюсами – предмет локальної нормотворчості [8, с. 96]. Адже локальні правові норми є різновидом правових норм, які розробляються органами управління підприємством і адресуються до всіх осіб, що взаємодіють із ним (учасникам, акціонерам, працівникам тощо), а також які регулюють найважливіші відносини, що складаються для підприємства у їхній внутрішній діяльності.

Що стосується локальної нормотворчості та її суб'єктів, то необхідно зазначити, що її особливості зумовлені саме локальним характером актів, які є її наслідками та визначають відповідні межі можливості регулюючого впливу права на правовідносини. До такого виду нормотворчості можна зарахувати діяльність безпосередньо самих роботодавців в цій сфері, трудових колективів та їхніх об'єднань, нормативні договори (угоди) між роботодавцями чи їхніми об'єднаннями та трудовими колективами (профспілками) чи їхніми об'єднаннями.

Досить цікавою у цьому контексті є думка В.В. Чечоткіна, який наголошує, що трудові правовідносини, хоча й є результатом угоди їхніх суб'єктів, виникають тільки на підставі норм права, тому що держава в нормотворчому порядку регламентує такі угоди. На думку автора, від належної правової регламентації трудових правовідносин залежить ефективність забезпечення передбачених Конституцією України, Кодексом законів про працю та іншими нормативно-правовими актами прав громадян на працю, на відпочинок, на належні, безпечні й здорові умови праці та на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом [9, с. 14].

Важливо підкреслити, що юридичне опосередкування суб'єкта трудового права здійснюється як у формі статусу, різних його модифікацій, так і у формі індивідуального правового регулювання [10, с. 209]. Залежно від кількісного складу учасників суспільних зв'язків суб'єктів трудового права можна підрозділити на індивідуальні та колективні. Наприклад, І.І. Шамшина за ознакою структури волевиявлення пропонує підрозділяти суб'єкти трудового права на такі: 1) індивідуальні; 2) прості колективні; 3) складні колективні [11, с. 9]. Загалом підтримуючи таку позицію, не-

обхідно зазначити, що останні дві групи названих суб'єктів цілком вкладаються в конструкцію «колективний суб'єкт трудового права», яка відображає не тільки кількісний склад учасника відносин, але й дає уявлення про характер волевиявлення.

На відміну від індивідуальних суб'єктів, колективні суб'єкти – це визнані правом соціальні утворення. Наприклад, у книзі Л.С. Таля «Нариси промислового робітничого права» зазначається: «Підприємство є не тільки технічною, але також правовою організацією. Воно – соціальне утворення, в надрах якого здійснюється, за висловлюванням нашого закону, «належний порядок» (Статут про промислову працю 1913 р., ст. 1). Мільйони людей підпорядковуються цьому порядку, беззаперечно визнають його обов'язковість» [12, с. 17–18]. На думку А.М. Соцького, колективні суб'єкти трудового права – це юридичні особи (підприємства, їхні об'єднання, установи, організації), а також організації, які не мають статусу юридичної особи (трудоий колектив, комісія по трудових спорах та інші). А також колективні суб'єкти трудового права – це стійке об'єднання людей, пов'язаних єдиною метою, для досягнення якої вони діють як організаційно оформлене ціле, що визнається державою [13, с. 70, 71]. У цьому контексті також необхідно виділити позицію М.О. Маргуліса, який під об'єднанням групи суб'єктів для виконання конкретних цілей, що здійснюють у рамках закону діяльність певного роду в цій соціальній сфері, розуміє корпорацію. Також автор формулює визначення корпоративного об'єднання – це системне утворення, яке має ієрархічну структуру і водночас є самостійним, незалежним утворенням, що містить всю або більшу частку корпорацій-учасниць цієї сфери та діє на певній території [14, с. 15].

У цьому контексті доцільно також навести позицію Є.М. Трубецького, який ще на початку ХХ ст. писав про норми, що створюються окремими установами та які «відіграють роль самостійних джерел права внаслідок неможливості для центральної законодавчої влади охопити своїми визначеннями все різноманіття життєвих відносин» [15, с. 158]. Адже відповідні нормативні акти, що розробляються в процесі нормотворчої діяльності, регулюють конкретні суспільні відносини, забезпечуючи практичну реалізацію, здійснення керівними органами соціальних утворень (їхніх об'єднань) певних функцій, які не потребують регулювання на правовому (законодавчому) рівні.

Отже, з огляду на наведені позиції можна зазначити, що колективними суб'єктами у трудових відносинах можуть виступати такі: 1) безпосередньо роботодавці у формі підприємств, установ, організацій як певні соціальні корпоративні утворення на основі об'єднання корпоративних прав власників та відповідні об'єднання таких робото-

давців; 2) трудові колективи та професійні спілки як об'єднання працівників і безпосередньо об'єднання (Федерації) профспілок; 3) інші колективні утворення (наприклад, некомерційні фонди), створені спільно першими і другими.

Нормативне регулювання на рівні таких утворень та їхніх об'єднань є локальною або корпоративною нормотворчістю, яка характеризується такими особливостями: по-перше, має індивідуальне чи колективне соціальне регулювання, що являє собою впорядковану поведінку людей за допомогою разових, персонально регулюючих рішень цього питання лише у певному випадку з конкретними особами чи певним колективом. По-друге, має нормативне регулювання – впорядкування поведінки людей за допомогою загальних правил, тобто встановлених моделей, прикладів, еталонів поведінки, які розповсюджуються на всі випадки цього роду і яким повинні підкорятися всі особи, що опинилися в нормативно регламентованій ситуації.

Систему нормативно-правових актів, що наділяють колективних суб'єктів правом видавати власні нормативні акти, треба вважати правовою підставою нормотворчої діяльності цих утворень. При цьому правова підстава характеризує, перш за все, комплексний вплив права на суспільні відносини, відображає його результативність – забезпечення правопорядку. Законодавство встановлює правову основу на рівні нормативних приписів та принципів, які закріплюють і регулюють найважливіші сторони державної та суспільної організації, фіксують цілі, визначають правові можливості й засоби, які забезпечують поступальний розвиток суспільних відносин. Саме закон містить норми, що ініціюють локальну нормотворчість, йдеться про положення законів як про підставу прийняття окремих актів, групи актів або ж періодично повторюваних рішень, вказівки в законах про можливість вирішення питань на розсуд окремих органів, організацій тощо, вказівки в законах про конкретний вид акта, який повинен бути прийнятий.

Висновки. Отже, компетенція суб'єкта нормотворчості – це закріплена нормативно-правовими актами (Конституцією, законами та підзаконними нормативно-правовими актами) сукупність його прав і обов'язків (повноважень) у сфері нормотворчості, яка отримує свій зовнішній прояв у нормативних актах, тобто в юридичних діях, які викликають правові наслідки, в цьому випадку – визнання певних правил поведінки як правових норм. Можна зазначити, що нормотворча діяльність у сфері трудового права відбувається паралельно зі становленням сучасних засад розвитку трудових відносин і є важливим напрямом

їх упорядкування. При цьому вона здійснюється не лише органами державної влади та місцевого самоврядування у межах власної компетенції та делегованих повноважень, але й передбачає діяльність інших суб'єктів трудового права зі створення, зміни або скасування правових норм із метою нормативного впорядкування та конкретизації актів вищої юридичної сили.

Література

1. Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: «Норма», 2008. – 832 с.
2. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: курс лекций / М.Н. Марченко / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: «Проспект», 2001. – 760 с.
3. Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: «Юрист», 2001. – 520 с.
4. Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. / С.А. Комаров. – М.: «Юрайт», 1998. – 416 с.
5. Плавич С.В. Теоретико-методологичні засади правотворчості [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Плавич Сергій Володимирович. – К., 2009. – 215 с.
6. Закон України «Про Конституційний Суд України» // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 49. – Ст. 272. (зі змінами та доповненнями).
7. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. № 2453-VI [Текст]: Голос України: газета, офіційне видання. – К., 2010. – 3 серпня. – № 142. (зі змінами та доповненнями).
8. Ухина С.В. Локальное нормотворчество (вопросы теории и практики) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Ухина Светлана Владимировна. – Коломна, 2006. – 194 с.
9. Чечоткін В.В. Зміст організаційно-управлінських відносин у сфері праці: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Чечоткін Владислав Володимирович. – Х., 2013. – 182 с.
10. Лебедев В.М. Современное трудовое право (Опыт трудового компаративизма). Книга первая / В.М. Лебедев, Е.Р. Воронкова, В.Г. Мельникова / Под ред. В.М. Лебедева. – М.: «Статут», 2007. – 301 с.
11. Шамшина І.І. Механізм регулювання відносин із застосування найманої праці: суб'єктно-правовий аспект: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.05 / І.І. Шамшина. – К., 2011. – 33 с.
12. Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права / Л.С. Таль. – М.: Моск. научн. изд-во, 1918. – 2-е изд., доп. – 224 с.
13. Соцький А.М. Правове регулювання організації праці у контексті сучасного розвитку економіки [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Соцький Артур Михайлович. – К., 2012. – 184 с.
14. Маргулис М.А. Нормотворчество корпоративных объединений в области спорта [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Маргулис Михаил Александрович. – М., 2006. – 186 с.
15. Трубецкой Е.Н. Лекции по Энциклопедии права. – М.: т-во Типографии А.И. Мамонтова, 1917. – 226 с.

Анотація

Сироха Д. І. Суб'єкти нормотворчості у сфері праці. – Стаття.

Стаття присвячена розгляду окремих особливостей нормотворчості, що здійснюють окремі суб'єкти трудового права. Акцентовано увагу на тому, що нормотворчість здійснюється не лише органами державної влади та місцевого самоврядування у межах власної компетенції та делегованих повноважень, але й передбачає діяльність інших суб'єктів трудового права зі створення, зміни або скасування локальних правових норм із метою нормативного впорядкування та конкретизації актів вищої юридичної сили. Узагальнено перелік і компетенцію відповідних суб'єктів нормотворчості.

Ключові слова: трудове право, нормотворчість, суб'єкти нормотворчості, централізована, локальна, корпоративна нормотворчість.

Аннотация

Сироха Д. И. Субъекты нормотворчества в сфере труда. – Статья.

Статья посвящена рассмотрению отдельных особенностей нормотворчества, осуществляемого отдельными субъектами трудового права. Акцентируется внимание на том, что нормотворчество осуществляется не только органами государственной власти и местного самоуправления в пределах своей компетенции

и делегированных полномочий, но и включает в себя деятельность других субъектов трудового права по созданию, изменению или отмене локальных правовых норм с целью нормативного упорядочения и конкретизации актов высшей юридической силы. Обобщен перечень и компетенция соответствующих субъектов нормотворчества.

Ключевые слова: трудовое право, нормотворчество, субъекты нормотворчества, централизованное, локальное, корпоративное нормотворчество.

Summary

Sirokha D. I. Subjects of rule-making in the field of labor. – Article.

The article deals with the individual characteristics of rule-making, carried out by individual subjects of labor law. The attention on the fact that law-making is carried out not only by public authorities and local self-government within their competence and delegated authority, but also includes the activities of other entities of the labor law on the creation, modification or abolition of local legal norms, for the purpose of regulatory streamlining and specification acts of higher legal force. The list and the competence of the relevant standard-setting entities are generalized.

Key words: labor law, rule-making, subjects of rule-making, centralized, local, corporate rule-making.