

НОРМОТВОРЧИСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ПРАЦІ

Сіроха Д. І.,

*доцент кафедри трудового права
та права соціального забезпечення
Київського національного
університету ім. Тараса Шевченка,
канд. юрид. наук*

Нормотворчістю органів державної влади є діяльність у межах їх компетенції, яка направлена на прийняття, зміну, скасування правових актів, що дозволяє повно та найбільш ефективно здійснювати правове регулювання відносин у сфері праці. Саме нормотворчість державних органів та їх посадових осіб є основою локальної нормотворчості у сфері праці, оскільки завдяки їй закладається первинний шар законодавчих норм, що регулюють найважливіші суспільні відносини у сфері праці.

Верховна Рада України є основним суб'єктом централізованої нормотворчості, оскільки є представницьким та законодавчим органом держави. Так, у ст. 92 Конституції України зазначено, що Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти. А ст. 46 Закону України «Про регламент Верховної Ради України» передбачає, що рішеннями Верховної Ради є акти Верховної Ради, а також процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради. Актами Верховної Ради є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення та заяви.

Саме закони регулюють найбільш важливі суспільні відносини у сфері праці. Саме тому їх можна поділити на такі, що регулюють безпосередньо трудові відносини (наприклад, закони України «Про відпустки», «Про оплату праці», «Про колективні договори і угоди» тощо), і ті, які містять окремі норми, що регулюють відносини, які є предметом трудового права (наприклад, закони України «Про освіту», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про Національну поліцію» тощо). Законам у галузі праці властиві такі особливості: 1) деталізують зміст правових норм Конституції України та міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною; 2) мають найвищу юридичну силу щодо інших нормативних актів та приймаються в особливому порядку, виключно вищим законодавчим органом держави; 3) спрямовані на врегулювання найважливіших суспільних відносин у сфері регулювання найманої праці та реалізації права на працю; 4) підлягають обов'язковому оприлюдненню у порядку, встановленому самим законом; виконання всіма працівниками, посадовими особами, державними органами, громадськими організаціями та

суб'єктами господарювання; 5) можуть бути змінені або скасовані повністю лише в особливому порядку, аналогічному їх прийняттю; 6) є основою для підзаконної та локальної нормотворчості у сфері трудового права¹.

Поряд із законами трудові правовідносини регулюються цілою системою правових актів, які видаються відповідно до законів, на їх основі та для їх виконання, шляхом конкретизованого нормативного регулювання трудових відносин. Тобто правовими актами, що мають нормативний характер і, як правило, приймаються органами державної влади у розвиток та на виконання чинного законодавства. Такі акти прийнято називати підзаконними.

Особлива роль у механізмі державної влади відводиться Президенту України та його компетенції, яка носить комплексний характер та охоплює всі аспекти державної діяльності. Президент України володіє широким колом нормотворчих повноважень як гарант конституційного ладу України. Так, аналізуючи ст. 106 Конституції України, можна констатувати факт, що повноваження Президента України у сфері нормотворчості реалізуються шляхом видання правових актів, зокрема указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України.

У тих випадках, коли з певних питань повністю відсутня законодавча регламентація або немає необхідності її здійснення, нормотворення здійснюють органи виконавчої влади. Саме тому за кількістю та важливістю регулювання відносин, що входять у предмет трудового права, провідне місце належить нормативним актам вищого органу державної виконавчої влади України – Кабінету Міністрів України, який на підставі Конституції та законів України, постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України наділений правом видавати в межах своїх повноважень постанови і розпорядження, що регулюють та конкретизують порядок з іншими питаннями трудових відносин. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 19.03.1994 р. № 170 прийнято Положення про порядок укладення контрактів при прийнятті (найманні) на роботу працівників, яке визначає загальні засади та порядок укладення контракту, його зміст і порядок припинення, постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.1999 р. № 663 прийнято Положення про порядок компенсації працівникам втрати частини заробітної плати у зв'язку з порушенням термінів її виплати, яке визначає порядок компенсації затримки на один і більше календарних місяців виплати заробітної плати.

Варто відзначити, що нормативно-правові акти органів виконавчої влади мають управлінський характер. Тобто, з одного боку, вони є результатом управлінських рішень, а з іншого – представляють собою

¹ Прилипко С. М., Ярошенко О. М. Трудове право України : підручник. – Х. : Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2008. – С. 83–84.

інструмент в руках управляючої підсистеми і виступають як важлива частина юридичного механізму управління суспільством.

Основною проблемою встановлення чіткої взаємопов'язаної системи нормативно-правових актів органів виконавчої влади є те, що не існує вичерпного переліку правових актів, що приймаються органами виконавчої влади. Однак слід також зауважити, що в ст. 117 Конституції України закріплено вичерпний перелік видів актів, які видаються Кабінетом Міністрів України. Ними є «постанови» і «розпорядження». Натомість у Рекомендаціях з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджених постановою колегії Міністерства юстиції України, регламентовано, що «управлінська діяльність здійснюється шляхом видання розпорядчих документів, вид яких (наказ, постанова, розпорядження, рішення) визначається актами законодавства та положеннями (статутами) про них» (пункт 1.4).

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування» місцева рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень (п. 1 ст. 59). З цієї законодавчої формули можна зробити висновок, що рішення представницького органу місцевого самоврядування можуть мати як нормативно-правовий, так і індивідуально-визначений (піднормативний) характер, і що місцева рада самостійно визначає, для реалізації яких повноважень необхідне використання актів нормативно-правового характеру, а для яких – ні. Здається, що позиція законодавця із цього питання полягає в тому, що такий порядок повинен бути більш детально урегульований правовими актами місцевого самоврядування – статутами територіальних громад і регламентами представницьких органів місцевого самоврядування.

Як наслідок, нормативно-правовий акт місцевого самоврядування можна визначити як офіційний документ, прийнятий безпосередньо територіальною громадою або представницьким органом місцевого самоврядування в межах предмета відання місцевого самоврядування, у визначеній процедурно-процесуальній формі, який спрямовано на встановлення, зміну, доповнення або скасування правових норм як загальнообов'язкових, розрахованих на багаторазове застосування приписів. Правові акти місцевого самоврядування, які не відповідають зазначеним ознакам, належать до індивідуальних¹.

Отже, великий масив джерел трудового права є результатом діяльності різних державних органів (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету міністрів України тощо), що свідчить про централізований порядок їх прийняття. Зокрема, у законодавчій діяльності України головну роль відіграє законодавчий орган держави – Верховна Рада України. Вона володіє монополією законодавчою

¹ Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. – Одеса, 2006. – С. 49–53.

компетенцією, тобто виключним правом на прийняття (зміну, доповнення, скасування) законів і колом повноважень з їх прийняття, передбачених Конституцією та іншими законами. Підзаконна нормотворчість здійснюється на підставі і відповідно до чинних законів, ухвалених парламентом. При цьому юридична сила прийнятих державними органами нормативно-правових актів залежить від рівня та обсягу їх повноважень, які визначаються місцем, котре кожний із них займає у системі органів держави. Крім того, нормативні акти суб'єктів нормотворчості в галузі трудового права необхідно відрізнити від ненормативних, які хоча й є результатом діяльності уповноважених суб'єктів нормотворчості, але не є формою вираження їх волі, зведеної в закон, оскільки мають персональний характер, вичерпують свою дію одноразовим застосуванням (крім актів про затвердження положень, інструкцій тощо, що містять правові норми), мають оперативно-розпорядчу природу (разові доручення), доводять до відома заінтересованих осіб рішення вищестоящих органів та спрямовані на організацію виконання рішень органів влади, вищестоящих органів, органів господарського управління й контролю та не містять нових правових норм.