

РОЛЬ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ПРО ПРАЦЮ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України визначено поняття й роль підзаконних нормативно-правових актів про працю в системі джерел трудового права України. Установлено, що підзаконні нормативно-правові акти є найчисленнішими структурними елементами в системі джерел трудового права України, вони можуть бути визначені як правові акти, що містять загальнообов'язкові приписи (норми права), на основі яких здійснюється правове регулювання трудових і близько пов'язаних із ними правовідносин, що видані компетентним органом влади на основі та на виконання закону.

Ключові слова: *нормативно-правовий акт, підзаконний нормативно-правовий акт, праця, система, джерела трудового права.*

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины определены понятие и роль подзаконных нормативно-правовых актов о труде в системе источников трудового права Украины. Установлено, что подзаконные нормативно-правовые акты являются самыми многочисленными структурными элементами в системе источников трудового права Украины, они могут быть определены как правовые акты, содержащие общеобязательные предписания (нормы права), на основе которых осуществляется правовое регулирование трудовых и близко связанных с ними правоотношений, выданные компетентным органом власти на основе и во исполнение закона.

Ключевые слова: *нормативно-правовой акт, подзаконный нормативно-правовой акт, труд, система, источники трудового права.*

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, the concept and role of subordinate legal acts on labor in the system of sources of labor law of Ukraine are defined. It has been established that sub-legal acts are the most numerous structural elements in the system of sources of labor law of Ukraine, they can be defined as legal acts containing mandatory requirements (norms of law), on the basis of which the legal regulation of labor and closely related with them legal relations issued by the competent authority on the basis and in accordance with the law.

Key words: *normative-legal act, by-law normative-legal act, labor, system, sources of labor law.*

Вступ. Не викликає сумніву те, що основним структурним елементом системи джерел трудового права є нормативно-правові акти. Провідне місце наведеного елемента зумовлено тим, що за допомогою й на основі таких актів здійснюється регулювання всіх без винятку суспільних відносин, у тому числі трудових і тісно пов'язаних із ними. Зазначимо, що нормативно-правовий акт є комплексним поняттям, яке, у свою чергу, включає декілька елементів. Тому з'ясування сутності нормативно-правового акта як структурного елемента системи джерел трудового права, а також його місця в ній є необхідною умовою проведення повноцінного дослідження такої системи, в тому числі як зовнішньої форми прояву системи трудового права. Найчисленнішими нормативно-правовими актами, за допомогою яких здійснюється правове регулювання трудових і тісно пов'язаних із ними правовідносин, є ті, що мають підзаконний нормативно-правовий характер. Як цілком слушно зауважує В.Б. Пчелін у дослідженні, що присвячено особливостям пе-

регляду адміністративних актів органів внутрішніх справ, рамки закону не дають змоги повною мірою передбачити весь комплекс ситуацій, що підлягають правовій регламентації. У зв'язку з цим чинним національним законодавством передбачена можливість самостійного регулювання суспільних відносин органами виконавчої влади, що допомагає, наприклад, оперативно визначати компетенцію різних державних органів, права й обов'язки їхніх посадових осіб і службовців [1, с. 18–19].

Дослідженню місця й ролі нормативно-правових актів різної юридичної сили в системі джерел трудового права України присвячували свої наукові праці Г.А. Василевич, Л.М. Горбунова, С.А. Іванов, М.І. Матузов, А.В. Малько, О.В. Петришин, І.М. Погрібний, О.Ф. Скакун, В.М. Хропанюк і багато інших. Проте, незважаючи на велику кількість наукових робіт, комплексного дослідження ролі підзаконних нормативно-правових актів про працю в системі джерел трудового права України так проведено й не було.

Постановка завдання. Метою статті є визначити роль підзаконних нормативно-правових актів про працю в системі джерел трудового права України

Результати дослідження. Починаючи розгляд основного матеріалу, зазначимо, що підзаконне нормативно-правове регулювання в тому числі й трудових і пов'язаних із ними правовідносин передбачає не тільки діяльність органів виконавчої влади, що буде обґрунтовано нами нижче. З урахуванням вищенаведеного підзаконні нормативно-правові акти посідають особливе місце серед інших структурних елементів системи джерел трудового права, а тому з'ясування їх сутності й особливостей, без сумніву, сприятиме всебічному вирішенню поставлених завдань представленого наукового дослідження. Г.О. Христова звертає увагу на те, що поняття «підзаконні акти» відбиває загальну рису їх змісту – те, що вони ґрунтуються на законі, а також загальну особливість їх юридичної сили – те, що вони закону не суперечать. В іншому ж акти цієї групи значно розрізняються між собою, мають істотні особливості за змістом і юридичною силою [2, с. 50].

Майже аналогічного висновку можна дійти, якщо проаналізувати семантичний сенс слова «підзаконний». Так, як зауважує авторський колектив Великого тлумачного словника сучасної української мови, слово «підзаконний» тлумачать як такий, що доповнює закон уточненнями, посиленнями, умовами [3, с. 953]. При цьому увагу варто звернути на той факт, що слово «підзаконний» не означає меншу юридичну обов'язковість нормативно-правового акта. Підзаконний акт володіє необхідною юридичною силою. Правда, його юридична сила не має такої загальності й верховенства, як це властиво законам. Проте він посідає важливе місце в усій системі правового регулювання, оскільки забезпечує виконання законів шляхом конкретизованого, деталізованого, нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин [4, с. 477].

Окрім вищенаведеного, варто погодитися з позицією А.Ю. Гулягіна, відповідно до якої не менш значущим фактором є те, що підзаконні нормативні акти здатні (порівняно із законами) забезпечувати набагато більш оперативне реагування на динаміку потреб правового регулювання, яка з об'єктивною необхідністю припускає наявність у системі засобів нормативно-правового регулювання не лише законодавчих, а й підзаконних актів. Саме завдяки виданню останніх органи та посадові особи виконавчої влади можуть добиватися адекватного врахування змін, що відбуваються у сфері управління [5, с. 14].

Розкриваючи сутність підзаконного нормативно-правового акта, авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії наводить їх перелік, зокрема зазначає, що підзаконні нормативно-правові акти – це нормативні постанови Верховної Ради України, укази й нормативні розпорядження Президента України, постанови та нормативні розпорядження Кабінету Міністрів України; нормативні акти керівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (накази, інструкції, вказівки тощо), голів місцевих державних адміністрацій (розпорядження), керівників їхніх структурних підрозділів, керівників підприємств, установ та організацій (накази), органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів (рішення) [6, с. 171–172]. Отже, підзаконним нормативно-правовим актом як структурним елементом системи джерел трудового права є правовий акт, що містить загальнообов'язкові приписи (норми права), на основі яких здійснюється правове регулювання трудових і близько пов'язаних із ними правовідносин, що виданий компетентним органом влади на основі й на виконання закону.

Провідними суб'єктами, які володіють компетенцією з видання нормативно-правових актів підзаконного характеру в тому числі задля врегулювання трудових і пов'язаних із ними правовідносин, є вищі органи державної влади – Верховна Рада України, Президент України й Кабінет Міністрів України. У науково-правових колах увага звертається на те, що акти вищих органів влади – це підзаконні нормативні акти, які містять первинні (вихідні) норми, що встановлюють

загальні основи правового регулювання. Такі акти можуть видаватися безпосередньо на основі Конституції, й у цьому аспекті вони є близькі законам [7, с. 479]. Розглядаючи підзаконні акти Верховної Ради України як структурні елементи системи джерел трудового права, варто зазначити, що такі акти являють собою правові форми реалізації компетенції законодавчого органу. Вищенаведені акти приймають у формі постанов Верховної Ради України, в межах яких можуть бути вирішення будь-які питання загальноправового характеру, окрім тих, що у випадках, передбачених чинним національним законодавством України, можуть бути вирішені виключно законами. Так, відповідно до ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначаються права і свободи людини та громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов; засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; основи соціального захисту, форми й види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці та зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури й охорони здоров'я; екологічної безпеки; правовий режим власності; правові засади та гарантії підприємництва; правила конкуренції й норми антимонопольного регулювання; засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; засади регулювання демографічних і міграційних процесів; засади утворення та діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; організація й діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики й інформатики; тощо [8]. Як приклад постанов Верховної Ради України як структурних елементів системи джерел трудового права варто назвати такі: Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян» від 15 січня 2009 року № 892-VI, положення якої спрямовані на надання додаткових рекомендацій Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України у сфері формування й реалізації державної трудової політики, а також необхідності ратифікації низки міжнародно-правових актів у сфері праці [9]; багато інших.

Наступну групу підзаконних нормативно-правових актів, які входять до системи джерел трудового права України, становлять акти Президента України. Так, відповідно до ст. 106 Конституції України, Президент України на основі й на виконання Конституції та законів України видає укази й розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. При цьому, як зазначають у юридичній енциклопедичній літературі, розпорядження являють собою різновид підзаконного акта, що видається з оперативних та інших поточних питань державного будівництва, економічного розвитку, сфери культури тощо. Розпорядження – це одна з форм управлінського рішення, акт державного управління, що має вольовий, владний характер і видається компетентним органом чи його посадовими особами в порядку, встановленому законом або іншим нормативно-правовим актом, є обов'язковим для суб'єктів, яким він адресований [10].

Як впливає з аналізу Положення «Про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України», затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006, розпорядженнями Президента України оформляються рішення про надання дозволень, рекомендацій щодо здійснення заходів, розгляду, вирішення питань рішення про підтримку Президентом України культурно-мистецьких та інших заходів; проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації чи представникові України; оперативні, організаційні й кадрові питання; призначення на посади та звільнення з посад помічників, референтів Президента України; внесення змін до розпоряджень Президента України, визнання такими, що втратили чинність, розпоряджень Президента України; винесення на обговорення громадськості проектів законів, які передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, проектів актів Президента України [11].

З аналізу вищенаведеного переліку рішень Президента України, які оформляються у вигляді його розпоряджень, випливає, що такий підзаконний акт не містить норм права, а тому не може бути розглянутий як структурний елемент системи джерел трудового права. Указами Президента України, відповідно до згаданого вище Положення, оформляються рішення, зокрема, про призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; призначення позачергових виборів до Верховної Ради України; припинення повноважень Верховної Ради України; зупинення дії актів

Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій; введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні; створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, їх ліквідацію, реорганізацію; введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України; внесення змін до указів Президента України, визнання такими, що втратили чинність, указів Президента України, офіційне тлумачення актів Президента України.

Проаналізувавши вищенаведений перелік питань, що вирішуються шляхом прийняття указу Президента України, ми дійшли висновку щодо нормативного характеру такого акта, так як за допомогою його прийняття виникають, змінюються, розвиваються й припиняються відповідні суспільні відносини, в тому числі пов'язані з реалізацією права на працю. Більше того, як зауважують у науково-правових колах, про нормативний характер указу Президента України свідчить те, що вони посідають пріоритетне місце в ієрархії підзаконних нормативних актів; характеризуються багатоаспектністю й об'ємністю регулювання суспільних відносин залежно від масштабності функцій і повноважень Президента; є загальнообов'язковими на всій території країни; відповідають Конституції й іншим законам держави; сполучають одноосібний порядок ухвалення з колегіальністю підготовки, попереднім розглядом, посвідченням та відповідальністю за виконання.

Особливе місце серед інших структурних елементів системи джерел трудового права України посідають акти органів виконавчої влади, найвищим серед яких є Кабінет Міністрів України. Так, відповідно до ст. 113 Конституції України, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. При цьому Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією. У своїй діяльності Кабінет Міністрів України керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України й постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України [8]. Основним нормативно-правовим актом, що детально визначає правовий статус вищенаведеного органу виконавчої влади, є Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року, в ст. 1 якого зазначено, що Кабінет Міністрів України (Уряд України) здійснює виконавчу владу безпосередньо й через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Як випливає з аналізу ст. 49 вищенаведеного нормативно-правового акта, Кабінет Міністрів України на основі й на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, видає обов'язкові для виконання акти – постанови й розпорядження [12]. Акти Кабінету Міністрів України – це юридична форма рішень органів виконавчої влади, які видаються на підставі й на виконання Конституції й інших законів України та через які реалізуються функції й компетенція цих органів. Вищенаведені акти є видом правових актів держави та обов'язкові до виконання всіма, кому вони адресовані. Територіальний масштаб дії таких актів залежить від виду й характеру компетенції відповідного органу виконавчої влади [13, с. 82].

Зазначимо, що Кабінет Міністрів України під час здійснення своєї діяльності приймає чимало постанов, велика кількість яких повною мірою може бути розглянута як структурні елементи системи джерел трудового права України. Тому вищенаведені акти можна класифікувати за таким критерієм, як предмет їх правового регулювання відповідної сфери трудових і пов'язаних із ними правовідносин. Як приклад можна навести акти, що пов'язані з використанням праці іноземців: Постанова Кабінету Міністрів України «Питання видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства» від 27 травня 2013 року № 437; Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного управління у сфері міграції» від 7 липня 2010 року № 559, яка прийнята задля оптимізації системи державного управління у сфері міграції. Окрім цього, низку актів Кабінету Міністрів України спрямовано на протидію правопорушенням у трудовій сфері. Як приклад наведених вище актів можна назвати Постанову Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 року № 509, якою затверджено Порядок накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення, що визначив механізм накладення на суб'єктів господарювання й роботодавців штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення.

Наступним структурним складником системи джерел трудового права України є підзаконні нормативно-правові акти, що приймаються центральними органами виконавчої влади. Значимо, що організація, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади визначено на рівні Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року. Згідно зі ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта, систему центральних органів виконавчої влади становлять міністерства України й інші центральні органи виконавчої влади. Як випливає з аналізу вищенаведеної норми законодавства, центральні органи виконавчої влади утворюють систему різних органів, а тому й акти, що приймаються ними, треба розглядати з урахуванням правового статусу відповідного органу. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією й законами України.

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування й надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України й Кабінету Міністрів України; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; здійснення інших завдань, визначених законами України. Наведені завдання виконуються, зокрема, за допомогою видання відомчих нормативно-правових актів.

Досліджуючи акти інших центральних органів виконавчої влади як структурні елементи системи джерел трудового права, зазначимо, що такі органи залежно від свого функціонально призначення можуть бути різних видів. Як випливає з аналізу положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», вищенаведені органи утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади створюється як служба. Якщо ж більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади створюється як агентство. Якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади створюється як інспекція. При цьому, так само як і міністерство, зазначені органи виконавчої влади в межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції й законів України, актів Президента України й постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції й законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видають накази організаційно-розпорядчого характеру, організовують і контролюють їх виконання. У зв'язку з вищенаведеним зауважимо, що накази інших центральних органів виконавчої влади мають організаційно-розпорядчий характер, що, у свою чергу, вказує на те, що такі акти не мають нормативного характеру, а отже, не можуть бути зараховані до системи джерел трудового права України.

Висновки. Аналіз наведених вище положень дав змогу дійти таких висновків. Найчисленнішими структурними елементами в системі джерел трудового права України є підзаконні нормативно-правові акти, які можуть бути визначені як правові акти, що містять загальнообов'язкові приписи (норми права), на основі яких здійснюється правове регулювання трудових і близько пов'язаних із ними правовідносин, що видані компетентним органом влади на основі й на виконання закону. Залежно від суб'єкта видання підзаконні нормативно-правові акти можуть бути різної юридичної сили й унаслідок цього посідати різне місце в ієрархії структурних елементів системи джерел трудового права. Найвище місце серед інших підзаконних актів у зазначеній ієрархії посідають акти вищих органів влади – Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України. Акти Верховної Ради України та Президента України спрямовані на розв'язання нагальних проблем у сфері трудових і пов'язаних із ними правовідносин, а також визначення основних напрямів розвитку державної трудової політики. Найчисленнішими серед підзаконних актів вищих органів державної влади в системі джерел трудового права є акти Кабінету Міністрів України. Наступна ланка структури системи джерел трудового права представлена підзаконними нормативно-правовими актами міністерств, які спрямовані на концентроване врегулювання відповідної сфери трудових і пов'язаних із ними правовідносин.

Список використаних джерел:

1. Пчелін В.Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2011. 190 с.
2. Христова Г.О. Юридична природа актів Конституційного Суду України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2004. 232 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: (Енциклопедичний курс): підручник. 2-е вид., перероб. і допов. Харків: Еспада, 2009. 752 с.
5. Гулягин А.Ю. Обеспечение законности актов управления субъектов РФ органами юстиции и прокуратуры. Закон и право. 2007. № 1. С. 14–16.
6. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998–2004. Т. 2: Д-Й. 744 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: (Енциклопедичний курс): підручник. 2-е вид., перероб. і допов. Харків: Еспада, 2009. 752 с.
8. Конституція України від 28 черв. 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян»: Постанова Верховної Ради України від 15 січ. 2009 р. № 892-VI. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 28. Ст. 370.
10. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл.; Юрид. думка, 1998–2004. Т. 5: П-С. 736 с.
11. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15 лист. 2006 р. № 970/98. Офіційний вісник України. 2006. № 47. Ст. 3123.
12. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 22. Ст. 222.
13. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл.; Юрид. думка, 1998. Т. 1: А-Г. 656 с.