

УДК 331.53.07(477)

Н.О. ЗЕЗЕКА, Університет «Україна»

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ УКРАЇНИ

Ключові слова: Державна служба зайнятості, нормотворчість, правотворчість, орган виконавчої влади, нормативно-правовий акт

Створення ринкової економіки та розбудова правової демократичної держави докорінно змінили соціально-економічні відносини в Україні, роль і значення багатьох соціальних і правових інститутів. Сказане безумовно стосується і правотворчої діяльності Державної служби зайнятості України.

На всіх етапах діяльності Державна служба зайнятості України (далі - ДСЗУ) активно вирішує проблеми адаптації традиційних методів і технологій обслуговування безробітних до викликів часу. Питання пошуку інноваційних підходів до підвищення власної функціональної ефективності не сходять з повісток денних ДСЗУ, де час від часу виникають дискусії щодо статусу, місця в соціумі, функцій та правотворчої діяльності ДСЗУ.

Актуальність теми обумовлена тим, що на сучасному етапі розвитку та становлення ринку праці в Україні зростаюча роль ДСЗУ вимагає оновлення законодавства, всебічного дослідження як нових правових інститутів, так і тих, що існували раніше, і в сучасних умовах набули нового змісту. У зв'язку з цим особливої уваги, на нашу думку, заслуговують форми діяльності органів державної влади, в тому числі й ДСЗУ, у здійсненні державної правової політики, оскільки її реалізація має певний зовнішній вираз. До них належить правотворча діяльність виконавчої дирекції Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття – ДСЗУ.

Питання правотворчої діяльності органів

виконавчої влади розглядались в дослідженнях таких науковців, як А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков, В.П. Пастухов, О.Д. Тихомиров [1], М.О. Баймуратов, Л.Р. Біла, С.В. Ківалов та інші. Попри значну увагу вітчизняних вчених до ДСЗУ досі бракує розгорнутих досліджень правотворчої діяльності виконавчих як органів взагалі, так і ДСЗУ зокрема. Тому метою даної статті є дослідження особливостей правотворчої діяльності ДСЗУ, визначення етапів нормотворчого процесу та розробка шляхів удосконалення зазначеної діяльності. Наукова новизна полягає у розробці концепції вдосконалення існуючого в Україні правового інституту нормативних актів, які видаються ДСЗУ; визначенні особливостей видів цих актів та напрямів адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності служби зайнятості. Наукова систематизація вимог, що висуваються до нормативних актів ДСЗУ, класифікація видів та форм цих актів, виявлення та аналіз проблемних питань адміністративно-правового регулювання цього напрямку діяльності служби можуть бути використані у її практичній діяльності, а також у судовій практиці.

Таким чином, задля запобігання стихійній нормотворчості, яка може привести до непродуктивного витрачання зусиль суб'єктів правотворчих відносин та негативних наслідків, які виникають у разі застосування недосконалих нормативно-правових актів як результату нормотворчої діяльності, ми провели аналіз процедурно-процесуальної форми правотворчого процесу в ДСЗУ.

Як зазначає А.О. Рибалкін, термін «правотворчість» можна застосовувати як родові поняття, охоплюючи ним такі два різновиди створення норм права, як законотворчість – створення правових норм, що дістають закріплення в актах вищої юридичної сили – законах, та нормотворчість – діяльність з прийняття правових норм на основі та відповідно до законів [2].

Виходячи з того, що результати правотворчої діяльності ДСЗУ реалізуються у вигляді

відомчих нормативно-правових актів, які розробляються на підставі та відповідно до законів, то таку діяльність, на нашу думку, слід розглядати як нормотворчу.

При проведенні порівняльного аналізу категорій правотворчості та нормотворчості, нами було визначено наступне:

- поняття «правова норма» та «нормативно-правовий акт», які наводяться в більшості наукових праці або тотожні, або правова норма визначається як зміст нормативного акта, який є формою юридичної норми;

- зміст зазначеної діяльності полягає у створенні, зміні чи скасуванні певних правових норм.

Основу правового забезпечення управління органами виконавчої влади складають формування та підтримка його нормативної бази як юридичного засобу досягнення реальної упорядкованості систем управління та їх ефективності. Нормативна база являє собою своєрідний організаційно-функціональний образ системи управління, виражений юридичною мовою, що відповідає її цільовому призначенню. При цьому правові норми забезпечують моделювання систем управління, нормування та формалізацію їх функціональних, організаційних та інформаційних структур, а також безпосередньо виконують інформаційну функцію [3, с.47].

Нормотворча діяльність органів виконавчої влади є конкретною формою управління відповідною системою. Вона полягає не лише у заповненні прогалів правового регулювання, що виникають у результаті недостатньої реалізації правотворчої спроможності. Така діяльність ґрунтується насамперед на свідомому створенні правомочним органом можливості більш детального регулювання відносин у певній галузі управління.

Нормотворча діяльність має своєю метою:

- юридичне закріплення існуючих у галузі відносин та їх правове регулювання;

- формування нових відносин, відсутніх у поточний момент, але бажаних чи необхідних з погляду виконання перспективних за-

вдань;

- ліквідацію відносин та ситуацій, що вже віджили та гальмують розвиток нових прогресивних тенденцій [3, с.49].

Концептуальне значення для розуміння властивостей нормотворчості ДСЗУ як суб'єкта виконавчої влади мають її функції, завдання, права та обов'язки, які визначені в Законі України «Про зайнятість» та Положенні Про державну службу зайнятості.

На нашу думку, нормотворчий процес в ДСЗУ доцільно розглядати в два етапи: перший – підготовка проекту нормативно-правового акта, та другий – надання йому юридичних властивостей та впровадження у систему права. Такий розподіл пов'язаний зі змістом стадій, які притаманні кожному етапу, та суб'єктами, що приймають участь у створенні нормативно-правового акту на різних стадіях.

Перший етап нормотворчого процесу в ДСЗУ полягає в підготовці проекту нормативно-правового акта. Метою даного етапу є безпосередньо розробка акту. На підготовчому етапі суб'єктами можуть бути підприємства, установи та організації, органи державної влади, фізичні особи. Наприклад ДСЗУ було розроблено Проект постанови правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття «Про затвердження Змін до Інструкції з оформлення органами Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття матеріалів про адміністративні правопорушення». Повідомлення про оприлюднення проекту зазначеної постанови було розміщено на офіційному веб-сайті ДСЗУ з метою отримання пропозицій та зауважень.

Другий етап включає в себе обговорення запропонованого проекту, внесення змін до проекту, з урахуванням зауважень та пропозицій, і, як результат нормотворчого процесу, офіційне прийняття (затвердження) нормативно-правового акта. Метою другого етапу є видання прийнятого акта. Суб'єктами є виключно нормотворчий орган

та особи, які беруть участь у його роботі. На другому етапі проходило обговорення проекту Постанови та її прийняття на засіданні правління Фонду.

Офіційне оприлюднення нормативно-правового акта є необхідним етапом формування вираженої у ньому волі, обов'язковою умовою набрання ним чинності. При цьому потрібно звернути увагу на те, що нормативно-правовий акт не може набрати чинності, якщо не був оприлюднений. Постанова, яку ми розглядали, була оприлюднена в мережі системи Інтернет на офіційному веб-порталі Державного центру зайнятості www.dcz.gov.ua.

До правотворчої компетенції ДСЗУ відповідно до ст.19 Закону України «Про зайнятість» від 01.03.1991 р. за № 803-ХІІ [4] та п.2 Положення про державну службу зайнятості [5], входить: участь у підготовці перспективних і поточних державної і територіальних програм зайнятості, розробка та здійснення заходів щодо реалізації державної політики зайнятості, розробка і вносення на розгляд місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів відповідних рад пропозиції про встановлення для підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, квоти прийняття на роботу осіб, які потребують соціального захисту і нездатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці, вносення пропозиції до місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів відповідних рад про зупинення на строк до 6 місяців рішення підприємств про вивільнення працівників у разі утруднення їх наступного працевлаштування з одночасною частковою або повною компенсацією витрат підприємств, викликаних цією відстрочкою, у порядку, визначеному законодавством України, розробка на цій основі необхідних прогнозів для вироблення і вжиття заходів щодо регулювання ринку праці та зайнятості робочої сили. Крім того, ДСЗУ здійснює контроль за діяльністю органів ДСЗУ, їхніх посадових осіб та недержавних організацій; методична робота; роз'яснення змісту норма-

тивно-правових актів; організація та забезпечення діяльності підприємств, установ, організацій, що належать до сфери її управління тощо.

Діяльність зі створення відомчих нормативно-правових актів є прерогативою юридичного управління Державного центру зайнятості. Визначаючи безпосереднього суб'єкта нормотворчості ДСЗУ, слід відмітити роль базових центрів зайнятості в процесі створення відомчих нормативно-правових актів. Саме вони найчастіше виступають ініціаторами прийняття нормативних приписів та займаються первинною підготовкою проектів нормативних актів з питань, що віднесені до їх відома.

Структурно юридичне управління складається з двох відділів: юридично-договірний відділ та відділ нормативно-правового забезпечення.

Відомча нормотворча компетенція складається з правових підстав нормотворчої діяльності, тобто з правових приписів, що надають державним органам право на прийняття нормативних актів, регламентують порядок їх створення та опублікування. Виділяються три групи таких підстав, які відрізняються головним чином ступенем детальності визначення кола питань, з яких можуть видаватись відомчі нормативні акти: 1) правила, що визначають компетенцію міністерства (відомства) і тим самим окреслюють загальні межі його нормотворчої діяльності; 2) правила, які передбачають видання цими органами нормативних актів з певного питання або кола питань; 3) окремі приписи, що наділяють міністерства (відомства) правом видання будь-якого одного або декількох конкретних нормативних актів [2].

До нормотворчої компетенції ДСЗУ належить не лише прийняття відомчих нормативних актів, але й право на участь у створенні актів вищої юридичної сили, зокрема законів, постанов Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства праці та соціальної політики України тощо. У разі необхідності можливе видання нормативних актів спільно

з іншими суб'єктами. Така робота здійснюється у випадку, коли сфера дії майбутнього нормативного документу виходить за межі компетенції ДСЗУ. Наприклад, Державний центр зайнятості разом з Ліцензійною палатою України розробив Наказ від 22.02.1999 р. № 19/15 «Про затвердження Інструкції про умови і правила провадження підприємницької діяльності (ліцензійні умови) з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном та контроль за їх дотриманням» (зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 06.04.1999 р. № 215/3508); Інструкцію про умови і правила здійснення підприємницької діяльності, пов'язаної із профорієнтацією населення та контроль за їх дотриманням від 15.08.1996 р. № ЛП-27/52 (зареєстровану в Міністерстві юстиції України від 03.09.1996 р. № 500/1525); Наказ від 15.08.1996 р. № ЛП-27/52 «Про затвердження Інструкції про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на надання послуг, пов'язаних із профорієнтацією населення» (зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 03.09.1996 р. № 499/1524); Інструкцію про умови і правила здійснення посередницької діяльності у працевлаштуванні на роботу, в тому числі за кордоном та контроль за їх дотриманням від 15.08.1996 р. № ЛП-26/51 (зареєстровану в Міністерстві юстиції України від 03.09.1996 р. № 498/1523) та інші.

У результаті проведеного нами аналізу нормотворчої діяльності ДСЗУ було виокремлено такі основні стадії підготовки проектів нормативних актів:

- збір, вивчення та аналіз матеріалів, що стосуються суспільних відносин, які мають бути врегульовані;

- розробка концепції нормативного акта;

- складання відповідно до концепції плану-проспекту та плану-графіку. У першому документі має визначатися структура, ідеї, основний зміст відповідних частин нормативного акта. В другому документі визначаються етапи та терміни підготовки про-

екту нормативного акту, конкретні виконавці;

- розробка проекту;

- доопрацювання проекту з урахуванням зауважень та пропозицій, які надійшли;

- комплексна оцінка проекту та підготовка остаточного тексту проекту;

- візування та погодження проекту нормативного акта;

- подання проекту на підпис;

- оприлюднення нормативного акту.

Таким чином, аналіз меж нормотворчої компетенції ДСЗУ та дослідження процедури створення відомчого нормативно-правового акта дозволяє казати про відомчу нормотворчість як про специфічний елемент державного механізму правового регулювання.

Класифікуючи нормативно-правові акти ДСЗУ, слід виділити такі їх види:

Наказ є нормативно-правовим актом, що видається керівником органу державного управління (його структурного підрозділу), діючим на основі єдиноначальності з метою вирішення основних та оперативних завдань, які стоять перед цим органом. Наприклад, Наказ Державного центру зайнятості від 19.11.2008 р. № 134 «Про забезпечення економічного та раціонального використання коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття».

Інструкції містять правові норми, які систематизовані за певною сферою. Це інструкції, які: 1) визначають службові права та обов'язки, наприклад посадова інструкція спеціаліста відділу по роботі з роботодавцями; 2) встановлюють порядок виконання вищих актів у порядку підлеглості органів; 3) закріплюють порядок здійснення окремих видів діяльності.

Положення – це нормативно-правовий акт, який встановлює структуру і функції будь-якого органу або визначає порядок будь-якої діяльності. Наприклад, Положення про преміювання працівників районної служби зайнятості.

Правила встановлюють порядок здійснення окремих видів діяльності.

Настанови зазвичай містять правила, що обумовлюють технічну сторону організації та діяльності конкретної служби.

Наступна група нормативно-правових актів ДСЗУ має певну своєрідність. Це насамперед *стандарти, нормативи, розклади* та інші. Ці акти встановлюють так звані техніко-юридичні норми, які призначені регламентувати організаційно-технічні, фінансово-економічні та інші відносини службово-допоміжного характеру. Вони можуть діставати виразу в специфічній формі: у вигляді таблиць, переліків, штучних знаків, схем.

З метою удосконалення організації діяльності ДСЗУ розробляються та впроваджуються *методичні рекомендації*. Як правило, участь у розробці таких рекомендацій приймають науковці Інституту підготовки кадрів ДСЗУ. Наприклад, розроблено «Методичні рекомендації щодо надання центрами зайнятості соціальних послуг роботодавцям», «Методичні рекомендації щодо організації та проведення презентацій для соціальних партнерів роботи центру зайнятості щодо надання якісних соціальних послуг» та ін. На офіційному веб-сайті ДСЗУ у рубриці «Єдина технологія обслуговування незайнятого населення» розділу «Новітні технології» розміщені методичні рекомендації, які використовуються в роботі всіма центрами зайнятості України. Всі методичні рекомендації затверджуються наказом Державного центру зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України.

За результатами проведеного аналізу правотворчої діяльності ДСЗУ, можна зробити такі висновки.

Нормотворчість ДСЗУ є відносно самостійним видом правотворчості поряд підзаконною нормотворчою діяльністю органів виконавчої влади. Особливість їх співвідношення полягає в тому, що нормотворчість ДСЗУ має субсидіарний характер стосовно підзаконної нормотворчості органів виконавчої влади. Нормотворчість ДСЗУ відрізняється від підзаконної нормотворчості органів виконавчої влади цілями, принципами, суб'єктно-діяльнісними характеристиками, етапами.

Нормотворчість ДСЗУ належить до сфери правотворчості, тобто пов'язана з творенням об'єктивного права. Результатом нормотворчості є нормативно-правовий акт.

Система нормативно-правових актів ДСЗУ складається з двох видів актів: самоврядних актів, які прийнято в межах предмета відання ДСЗУ, та регуляторних актів, які прийнято з метою реалізації державної регуляторної політики. Таке групування пояснює процедурно-процесуальні особливості їх підготовки і прийняття.

Офіційне оприлюднення нормативно-правового акта має важливе значення для набрання ним чинності. На нашу думку, було б доцільним чітко врегулювати порядок і форми офіційного оприлюднення нормативно-правових актів ДСЗУ. До традиційних форм оприлюднення нормативно-правових актів ДСЗУ, на нашу думку, є пропонується додати таку форму, як розміщення їх на офіційному Інтернет-сайті Державного центру зайнятості та сайтах обласних центрів зайнятості.

Значна кількість нормативно-правових актів ДСЗУ для зручності в користуванні потребує систематизації. Найбільш підходящим шляхом впорядкування нормативно-правових актів ДСЗУ, на нашу думку, є публікація офіційних інкорпоративних збірників, які в своїй більшості призначені здійснювати правове інформування громадян стосовно нових нормативних актів. Доцільно опубліковувати всі нормативно-правові акти з питань зайнятості та загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття (в тому числі і нормативно-правові акти ДСЗУ) в єдиному інкорпоративному збірнику. Публікація інкорпоративних збірників чинних нормативних актів, що регулюють діяльність ДСЗУ, підвищує ефективність правозастосовчої діяльності, дозволяючи виключити офіційно скасовані акти та їх частини, усунути повторення актів, не вра-

ховувати застарілі преамбули тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колодій А. М. Загальна теорія держави і права : навч. посібник / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков, В. П. Пастухов, О. Д. Тихомиров ; В. В. Копейчиков (ред.) ; Нац. пед. ун-т ім. М.П.Драгоманова. – Вид. стереотип. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 320 с.

2. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Ри-

балкін Андрій Олександрович ; Запорізьк. юрид. ін-т. – Запоріжжя, 2005. – 185 с.

3. Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України : навч. посіб. / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.

4. Закон України «Про зайнятість» : від 01.03.1991 р., № 803-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 14. – Ст. 171 (зі змін. і допов.).

5. Положення про державну службу зайнятості / затв. Постановою Кабінету Міністрів УРСР : від 24.06.1991 р., № 47 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

Зезека Н. О. Особливості правотворчої діяльності Державної служби зайнятості України / Н. О. Зезека // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 168–173 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09znozcu.pdf>

Розглянуті проблеми реалізації принципу законності у сфері створення нормативно-правових актів ДСЗУ. Досліджено правотворчий аспект діяльності, узагальнено основні етапи розробки, погодження, прийняття та звернення до виконання підзаконних нормативно-правових актів, запропоновані заходи щодо удосконалення законодавчого регулювання і практики діяльності ДСЗУ.

Зезека Н.О. Особенности правотворческой деятельности Государственной службы занятости Украины

Рассмотрены проблемы реализации принципа законности в сфере создания нормативно-правовых актов ГСЗУ. Исследован правотворческий аспект деятельности, обобщены основные этапы разработки, согласования, принятия и обращения к выполнению подзаконных нормативно-правовых актов, предложены мероприятия относительно усовершенствования законодательного регулирования и практики деятельности ГСЗУ.

Zezecka N.O. Feature of Lawmaking Activity in Public Service of Employment of Ukraine

Considered problems of realization of principle of legality in the field of creation normatively legal acts of Government service of employment of Ukraine. Investigational pravotvorchiy aspect of activity, generalized basic design, concordance, acceptance and appeal, times to implementation of pidzakonnikh normatively legal acts, suggestions are offered in relation to the improvement of the legislative adjusting and practice of activity of Government service of employment of Ukraine.