



УДК 349.2

І. Якушев,кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільно-правових дисциплін
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

ЛОКАЛЬНІ ІМПЕРАТИВНІ НОРМИ У СИСТЕМІ НОРМ ТРУДОВОГО ПРАВА

Специфіка правового регулювання трудових відносин передбачає наявність норм права, що створюються безпосередньо на підприємствах, в установах і організаціях, які прийнято називати локальними. Саме у них проявляється децентралізація регулювання праці, яка в сучасних умовах різноманітності форм власності та господарювання набуває все більшого значення. Розвиток трудового законодавства переважно обмежується закріпленням на централізованому рівні певних гарантій прав працівників, встановлюючи мінімальні (наприклад, заробітна плата) або максимальні (наприклад, робочий час) нормативи, надаючи роботодавцю право самостійно або спільно з профспілками чи представниками трудового колективу врегульовувати ряд відносин. При цьому лише у загальних рисах вказується, як здійснювати це регулювання, а процедура створення таких норм права взагалі у законодавстві відсутня. Зважаючи на обов'язковість для кожного працівника дотримання і виконання локальних норм права та можливість застосування санкцій за їх невиконання, нагальним є не лише наукове дослідження, але й законодавче закріплення процедури прийняття локальних норм права з метою правильного та однакового їх тлумачення і застосування.

Питання децентралізованого регулювання трудових та тісно пов'язаних з ними відносин переважно досліджувалися науковцями виходячи з умов державної власності на засоби виробництва, жорсткої централізації управління економікою, що, відповідно,

мало суттєвий вплив на формування їх поглядів, тверджень і узагальнень. Перехід до ринкових відносин змінив погляди вчених в основному на процедуру прийняття локальних норм права, дотриматися якої відповідно до чинного законодавства у більшості випадків є складно, а іноді і неможливо. Найбільш вагомий внесок у дослідження даної проблеми зробили такі вчені, як Л.І. Антонова, В.Н. Даниленко, Г.І. Дубські, Л.Л. Іделіович, І.Н. Каширін, Р.І. Кондратьєв, Ф.М. Левіант, П.Д. Пилипенко, В.К. Самігулін, В.А. Тарасова, В.Н. Толкунова, О.М. Ярошенко та інші. На сьогодні необхідно дослідити дану проблему з позицій ринкових відносин, різноманітності форм власності на засоби виробництва, звуження сфери централізованого регулювання трудових та пов'язаних з ними відносин.

Метою статті є з'ясування суті локальних імперативних норм права, їх місця і ролі в регулюванні трудових та тісно пов'язаних з ними відносин в сучасних умовах господарювання, а також вироблення пропозицій щодо вдосконалення їх розробки, прийняття та застосування.

Характерною особливістю джерел трудового права є існування поруч з централізованими локальними (децентралізованими) нормативно-правових актів, що обумовлено поєднанням централізованих і децентралізованих засад регулювання трудових та тісно пов'язаних з ними суспільних відносин.

У навчальній та науковій літературі трудового права децентралізоване регулювання в основному ототожнюється

з локальним регулюванням, а термін «децентралізовані нормативно-правові акти» вживається як рівнозначний поняттю «локальні нормативно-правові акти», до яких належать всі джерела трудового права, створені на підприємстві, в установі, організації: правила внутрішнього трудового розпорядку, колективні договори, посадові інструкції, інші акти. Вони приймаються безпосередньо роботодавцем самостійно або за погодженням з органом профспілки, іншим уповноваженим на представництво трудовим колективом органом чи спільно роботодавцем з визначеним централізованим законодавством уповноваженим суб'єктом. Саме таке регулювання і відноситься, на думку Л.І. Антонової, до локального правового регулювання, яке завжди є нормативним. В його основі лежать локальні правові акти – правила поведінки, вимоги, приписи, заборони, дозволи загального характеру, які виступають мірилом, масштабом, якому має відповідати діяльність відповідних суб'єктів. А тому децентралізоване (локальне) правове регулювання – похідне від централізованого регулювання, яке здійснюється за допомогою локальних правових норм, що приймаються у рамках підприємств суб'єктами, які виконують управлінські функції, і спрямоване на самоорганізацію та саморегуляцію трудовим колективом суспільних відносин, які виникають у рамках даного підприємства [1, с. 10-11].

Вчені вказують, що локальним нормам властиві такі ж ознаки, як і нормам права загальної дії: у значній ступені абстрактні, неперсоніфіковані; характеризуються неодноразовістю застосування; володіють рівнозначною юридичною силою; допускають можливість державного примусу при невиконанні встановлених ними правил поведінки [2, с. 65-67; 3, с. 47]. Але між вказаними нормами є і відмінності. Так, О. Гаврилюк вважає особливостями локальних норм те, що вони конкретизують загальні правові норми з урахуванням місцевих умов, приймаються тільки у випадках, встановлених законодавством, мають обме-

жену сферу застосування, що не виходить за рамки конкретного підприємства і стосується тільки його працівників [4, с. 58].

Підтримуючи зазначені спільні та відмінні ознаки локальних норм, варто зазначити, що локальні норми за своєю суттю є неоднорідними. Відмінності, у першу чергу, проявляються у волевиявленні: в одних випадках у них виражена воля роботодавця, в інших – спільна воля роботодавця і профспілки або трудового колективу. Це дає підстави розмежовувати локальні норми права на імперативні, у яких виражена одноособова воля роботодавця, і договірні, особливістю яких є погоджена воля роботодавця і профспілки або іншого представника трудового колективу.

Чинне законодавство України передбачає можливість створення локальних норм права самостійно роботодавцем (наприклад, ст. 11 Закону України «Про професійний розвиток працівників» [5]), роботодавцем за погодженням з профспілкою або іншими суб'єктами (наприклад, ст. 86 КЗпП України [6]) і роботодавцем спільно з уповноваженими представниками (наприклад ст. 3 Закону України «Про колективні договори і угоди» [7]). В навчальній літературі це дало підстави класифікувати локальні нормативні акти за способом ухвалення на три види: локальні акти, ухвалені спільно працівниками підприємства (їх представниками) і роботодавцем (його представниками); локальні акти, ухвалені роботодавцем з урахуванням думки працівників підприємства; одноособові локальні акти роботодавця [8, с. 76]. Однак дана класифікація не заперечує поділу локальних нормативних актів на імперативні і договірні, в основу якої покладено волевиявлення: перші два види відносяться до імперативних локальних актів, а третій – до договірних. Створення локальних норм роботодавцем за погодженням з уповноваженим суб'єктом не змінює суті волевиявлення, хоча може бути перешкодою для їх ухвалення у випадку ненадання на це згоди.



Імперативні локальні норми можуть прийматися у розвиток централізованого законодавства, тобто для конкретизації окремих його норм, що за своїм характером потребують прив'язки до місцевих умов того чи іншого підприємства, установи чи організації. У даному випадку вони виступають результатом конкретизації норми, вміщеної у нормативному акті, що має більш високу юридичну силу. Але імперативні локальні норми існують не лише для конкретизації централізованих. Їх роль більш вагома, адже вони покликані також заповнювати певні прогалини у правовому регулюванні праці. І в сучасних умовах саме цьому напрямку децентралізованої нормотворчості надається пріоритет.

У імперативних локальних нормативних актах відбувається конкретизація принципів положень, зафіксованих у актах більш високого рівня, яка проводиться з врахуванням реальних можливостей та специфіки конкретного підприємства, установи, організації. В юридичній літературі висловлена думка науковців про те, що основою децентралізованої нормотворчості служать так звані конститутивні (базові) акти (загальні положення, зразкові та типові акти). Конститутивні акти дійсно виступають базою для розвитку децентралізованої нормотворчості, проте досить часто децентралізовані нормативно-правові акти конкретизують норми основних джерел трудового права – кодексу, законодавчих та інших нормативних актів різного рівня. А тому децентралізоване правове регулювання праці, його зміст, межі та сфера застосування визначаються кодифікованими актами, законодавчими та іншими нормативними актами, а також конститутивними (базовими) нормативними актами [9, с. 28-29]. Хоча принципи локального (децентралізованого) правовстановлення, на думку П.Д. Пилипенка, варто визначати у Кодексі Законів про працю України, з врахуванням вже існуючого досвіду та перспектив у майбутньому [10, с. 66].

Залежність децентралізованого регулювання від централізованого трактується багатьма авторами по-різному. Так, І.Н. Каширін вважає, що локальні норми створюються «за уповноваженням держави» [11, с. 6]; Г.И. Дубських вважає, що вони встановлюються підприємствами «з дозволу держави» [12, с. 9]; Л.Л. Іделович зазначає, що локальні норми – це норми, «попередньо санкціоновані державою» [13, с. 6]. У науці трудового права висловлена також думка, що локальні норми приймаються на підприємствах, оскільки держава «делегувала» їм таке право. Р.І. Кондратьєв з цього приводу зазначає «реалізацію підприємствами та організаціями делегованого державою права на локальне встановлення умов праці робітників та службовців, визначеного в межах, передбачених законом» [14, с. 20-21]. Локальні норми належать до так званого делегованого законодавства у його попередньо санкціонованому варіанті, вказує П.Д. Пилипенко [15, с. 113].

Децентралізована норма, що діє в межах підприємства, установи, організації, конкретизує та деталізує загальну норму, встановлену в централізованому порядку. В результаті виникає нова норма, яка є детальнішою порівняно з основним правилом, врегульовує відносини, не врегульовані загальними та спеціальними нормами, деталізує та конкретизує ці норми залежно від конкретних умов підприємства, і, на думку Л.І. Антонової, служить доповненням до законодавства [1, с. 20].

У децентралізованій нормі може закріплюватися порядок застосування загальних та спеціальних норм. Нерідко децентралізовані норми допомагають заповнювати прогалини у праві. На думку В.А. Тарасової, у деяких випадках їх предметом може бути комплекс суспільних відносин, взагалі не врегульованих нормою загального значення, тоді призначення локальної (в тому числі і децентралізованої) норми – заповнення прогалин у праві. Певний вид суспільних відносин спочатку є пред-



метом регулювання локальної норми, а потім стає предметом загальної норми. На думку цього ж автора, децентралізоване регулювання заповнює прогалини у праві в разі, коли загальна норма неповно регулює суспільні відносини [16, с. 94]. Власне більш конкретне та повне врегулювання таких питань і покладено на локальну норму. Проте, на думку В.К. Самигуліна, головне призначення локальних правових норм полягає не просто у регулюванні внутрішніх відносин на підприємстві, а в «доурегулюванні» їх з метою конкретизації загальних норм, заповненні прогалин. Заповнення прогалин у праві локальними нормами не лише можливе, але і в ряді випадків необхідне, вказує вчений [17, с. 6-7].

Підсумовуючи висловлені вченими твердження щодо ролі у правовому регулюванні локальних норм, варто зазначити, що децентралізовані локальні норми вирішують два основних завдання: по-перше, конкретизують і деталізують положення норм права, вміщені у нормативно-правових актах, що мають вищу порівняно з локальними актами юридичну силу; по-друге, заповнюють прогалини у правовому регулюванні.

Специфічною ознакою локальних нормативно-правових актів є спосіб встановлення їх норм. Як зазначалося, локальні імперативні норми встановлюються роботодавцем самостійно або ж за погодженням з профспілковим органом, іншим уповноваженим на представництво трудовим колективом органом. Проте переважна більшість таких норм встановлюється роботодавцем за погодженням з профспілковим органом. Це графіки змінності (ст. 52 КЗпП), графік роботи підприємства (ч. 2 ст. 67 КЗпП), норми праці (ст. 86 КЗпП), форми і системи оплати праці (ч. 2 ст. 97 КЗпП) тощо. У ряді випадків при прийнятті локальних нормативно-правових актів необхідно враховувати думку трудового колективу та погоджувати їх норми з місцевою Радою (наприклад, при встановленні п'ятиденного чи шестиденного робочого тижня відповідно до ст. 52 КЗпП).

Такі правила прийняття локальних нормативно-правових актів були зорієнтовані на великі державні підприємства з обов'язковою єдиною профспілковою організацією (з наявністю профспілкового комітету). На сьогодні ситуація змінилася. Поряд з великими підприємствами (державними і недержавними) існує значна кількість малих приватних підприємств, на яких переважно відсутні профспілкові організації. Непоодинокі випадки, коли на великих підприємствах існує не одна, а декілька профспілкових організацій. Тому визначеного законодавством порядку затвердження імперативних локальних норм, на думку П.Д. Пилипенка, дотриматись буває практично неможливо [10, с. 66]. У зв'язку з цим, на нашу думку, централізоване законодавство повинно чітко визначити суб'єктів локальної нормотворчості, надавши право роботодавцям самостійно приймати переважну більшість локальних нормативно-правових актів (зокрема з питань режиму робочого часу, посадових інструкцій, правил внутрішнього трудового розпорядку), а за погодженням з профспілковими органами (за наявності таких на підприємстві, в установі, організації) приймати лише ті акти, норми яких повинні передбачати соціальний захист найманих працівників, зокрема запровадження, зміну та перегляд норм праці, встановлення форм і систем оплати праці тощо.

Ще однією ознакою локальних нормативно-правових актів є переважно імперативний характер їх норм. Встановлені роботодавцем правила поведінки є чітко визначеними і обов'язковими для персонально визначеного кола осіб, які перебувають у трудових правовідносинах з цим роботодавцем. Разом з тим, на нашу думку, не буде суперечити законодавству, якщо норми локальних нормативно-правових актів будуть змінюватися за домовленістю між роботодавцем і працівником, враховуючи специфіку виконання трудових обов'язків останнім та заінтересованості у цьому сторін. Такі зміни не повинні виходити за межі компетенції



роботодавця та не можуть погіршувати становище працівника порівняно з чинним законодавством.

Не дивлячись на відмінності у змісті, структурі, назві, всі локальні нормативно-правові акти містять норми, що забезпечують ефективну діяльність кожного підприємства, установи, організації. Чинне законодавство не містить спеціальних вказівок про порядок прийняття та зміст більшості таких актів, що викликає певні труднощі при їх створенні. Тому, на нашу думку, доцільно було б закріпити у централізованому законодавстві методичні вказівки та рекомендації щодо розробки та прийняття локальних нормативно-правових актів.

Отже, локальні імперативні норми приймаються у розвиток централізованого законодавства, тобто для конкретизації окремих його норм, і за своїм характером відображають особливості організації праці на підприємстві, в установі чи організації. У даному випадку вони виступають результатом конкретизації норми, що має більш високу юридичну силу. Локальні імперативні норми мають на меті також заповнення певних прогалів у правовому регулюванні праці.

У сучасних умовах, за наявності різних форм власності на засоби виробництва, обсяг трудових прав працівників визначатиметься не централізованим законодавством, а на локальному рівні, що зумовлюватиметься рівнем грошових засобів, які заробляє трудовий колектив. У зв'язку з цим буде зростати і роль суб'єктів трудового права в саморегулюванні трудових відносин (як суб'єктів нормотворчості в трудовому праві) та роль локального регулювання. Проте мінімальні гарантії працівників повинні бути визначені централізованим регулюванням, законом.

Ефективність локального регулювання повинна забезпечуватися законодавчим врегулюванням розподілу нормотворчої компетенції та нормативним закріпленням процедури децентралізованої нормотворчості, яка повинна визначати компетенцію суб'єктів, поря-

док підготовки та прийняття норм, розгляду спорів у випадку їх виникнення.

Для ефективного поєднання централізованого і локального імперативного регулювання необхідно вжити певних заходів, першочерговими з яких, на нашу думку, є:

- по-перше, чітко визначити та розмежувати на законодавчому рівні (в кодексі) централізоване і локальне регулювання трудових та тісно пов'язаних з ними відносин;

- по-друге, закріпити у кодифікованому акті мінімальні державні гарантії у всіх відносинах, які стосуються прав працівників, можуть за певних обставин залишитися неврегульованими взагалі;

- по-третє, встановити на законодавчому рівні перелік локальних нормативно-правових актів і договорів та визначити їх юридичну силу для уникнення суперечностей між ними. При цьому необхідно надати перевагу договірним нормам перед іншими (наприклад, нормам колективного договору перед нормами правил внутрішнього трудового розпорядку);

- по-четверте, розробити детальний порядок (процедуру) прийняття локальних норм.

Ключові слова: норма права, локальні норми права, локальні нормативні акти, локальна правотворчість.

Стаття присвячена висвітленню сучасного розуміння сутності локальних імперативних норм, порядку їх створення, ролі та значення у регулюванні трудових та тісно пов'язаних з ними відносин.

Стаття посвячена освітленню сучасного розуміння сутності локальних імперативних норм, порядку їх створення, ролі та значення в регулюванні трудових та тісно пов'язаних з ними відносин.

The article is devoted to the modern understanding of local imperative norms essence, their creation order, role and significance in the regulation of labor and closely connected relations.



**Література**

1. Антонова Л.И. Локальное правовое регулирование (теоретическое исследование) / Л.И. Антонова. – Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1985. – 137 с.
2. Левиант Ф.М. О юридической природе локальных норм права, регулирующих трудовые отношения на промышленных предприятиях / Ф.М. Левиант // Правоведение. – 1970. – № 5. – С. 65–67.
3. Толкунова В.Н. Дифференциация правового регулирования женского труда / В.Н. Толкунова // Советское государство и право. – 1968. – № 11. – С. 45–52.
4. Гаврилюк О. Сучасне втілення принципів трудового права / О. Гаврилюк // Право України. – 2001. – № 9. – С. 56–58.
5. Про професійний розвиток працівників: Закон України від 12 січня 2012 року № 4312-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 11. – Ст. 395.
6. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – додаток до № 50. – Ст. 375.
7. Про колективні договори і угоди : Закон України від 1 липня 1993 року № 3356-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 361.
8. Трудове право : підручник [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / В.В. Жернаков, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко та ін. ; за ред. В.В. Жернакова. – Х. : Право, 2012. – 496 с.
9. Даниленко В.Н. Централизация и децентрализация в правовом регулировании общественно-трудовых отношений / В.Н. Даниленко // Проблемы совершенствования законодательства о труде и социальном обеспечении (Межвузовский сборник научных трудов). – Свердловск : СЮИ, 1983. – С. 17–29.
10. Пилипенко П. Окремі зауваження до проекту Кодексу України про працю / П.Д. Пилипенко // Право України. – 1996. – № 9. – С. 63–70.
11. Каширин И.Н. Роль локальных правовых норм в совершенствовании организации труда на промышленном предприятии : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 713 / И.Н. Каширин / Воронежский гос. ун-т им. Ленинского комсомола. – Воронеж, 1970. – 24 с.
12. Дубских Г.И. Локальное правовое регулирование трудовых отношений на производственных предприятиях (производственных объединениях, комбинатах) : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 713 / Г.И. Дубских / СЮИ. – Свердловск, 1975. – 24 с.
13. Иделиович Л.Л. Локальные нормы советского трудового права и внедрение научной организации труда на промышленном предприятии : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 713 / Л.Л. Иделиович Л.Л. / ХЮИ. – Харьков, 1973. – 16 с.
14. Кондратьев Р.И. Локальное правовое регулирование трудовых отношений в СССР : автореф. дис ... докт. юрид. наук: 12.00.05 / Р.И. Кондратьев / МГУ. М., 1979. – 31 с.
15. Трудове право України : підруч. [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П.Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, З.Я. Козак та ін.] ; за ред. П.Д. Пилипенка. – 4-те вид., переробл. і доповн. – К. : Ін Юре, 2010. – 536 с.
16. Тарасова В.А. Понятие и предмет локальных норм права. / В.А. Тарасова // Правоведение. – 1968. – № 4. – С. 94–98.
17. Самигулин В.К. Локальные нормы в советском праве : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 713 / Самигулин В.К. / СЮИ. – Свердловск, 1975. – 21 с.

