



Іван Жигалкін,
кандидат юридичних наук,
суддя господарського суду
Харківської області

УДК 349.2: 331

Поєднання централізованого, локального й індивідуального правового регулювання праці

Правове регулювання є складним системним явищем, про що свідчить його структура. Складність правового впорядкування зумовлена складністю суспільних відносин, що вимагають різного характеру впливу. Залежно від масштабу, здійснюваного впливу на суспільні відносини, О. М. Мельник виділяє три основні рівні. Перший рівень – суспільний. На рівні суспільства правове регулювання здійснюється опосередковано, шляхом закріплення і підтримання певних умов життєдіяльності людей, насамперед встановленням та закріпленням суспільного ладу. Для розуміння механізму правового регулювання на цьому рівні важлива не сфера дії свідомості та внутрішньої мотивації, а соціальний статус індивіда, соціальні позиції індивіда у сфері виробництва, суспільно-політичному житті, сфері культури, побуту і споживання. На другому рівні (його можна назвати суб'єктивним) відбувається визначення правового стану – правового статусу громадян, установ, організацій, підприємств, органів держави. Встанов-

люючи структуру органів держави, підприємств та установ, цілі та порядки їх діяльності, правове положення особи тощо, право забезпечує регулювання суспільних відносин у певних межах, достатніх для нормального функціонування суб'єктів права. На рівні індивіда (індивідуальний рівень) правове регулювання має деякі інші особливості. Правові системи прямо і безпосередньо адресовані певному суб'єкту. Вони зобов'язують, забороняють чи дозволяють певні форми поведінки. Поведінка індивіда визначається складною взаємодією зовнішніх і внутрішніх впливів, причому залежно від ситуації ті або інші її варіанти домінують. Правове регулювання пов'язане насамперед із зовнішнім впливом на поведінку людини. В процесі цього впливу реалізуються можливості, закладені в правовій системі і в організації діяльності державних органів, спрямованої на реалізацію права [1, с. 17, 18].

С. С. Лукаш доводить, що специфіка трудових відносин також обумовлює використання централізо-

ваного та децентралізованого їх правового регулювання. Враховуючи те, що трудові правовідносини, як правило, виникають на підставі добровільного волевиявлення сторін, то і механізм правового регулювання праці повинен це враховувати. Тому, поряд із загальним – централізованим методом, використовується децентралізований метод (причому можна відмітити тенденцію до його пріоритетного застосування). На думку вченого, їх одночасне застосування призводить або до спрощення механізму правового регулювання, або, навпаки – до його ускладнення, що розглядається нами як реалізація диференціації механізму правового регулювання праці [2, с. 26]. Загалом погодившись із вченим, додамо, що децентралізоване правове впорядкування у сфері праці об'єднує два підрівні – локальний і індивідуальний.

Особливістю правового регулювання трудових відносин є те, що вони регламентуються розгалуженою системою нормативних актів, прийнятих органами різних рівнів, у тому числі за участю трудових колективів і професійних спілок. Найбільш соціально важлива частина трудових відносин, яка охоплюється конституційним поняттям «засади регулювання праці і зайнятості», визначається лише законом, решта – законами, постановами Верховної Ради України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, актами центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, генеральними, галузевими, регіональними, тарифними та іншими угодами, які укладаються на дво-, тристоронній основі між представниками працівників та роботодавців і компетентним державним органом, а також актами (договорами), прийнятими на підприємстві, в установі, організації власником або уповноваженим ним органом самостійно, разом чи за погодженням з трудовим колективом або профспілковим комітетом.

В умовах побудови демократичної соціальної правової держави та пере-

ходу до ринкових економічних засад господарювання, в Україні суттєво змінюється співвідношення між централізованим і децентралізованим правовим регулюванням трудових і пов'язаних із ними відносин. Однією з особливостей правових реформ, що проводяться в Україні, є значне поглиблення децентралізації управління виробничими процесами і як наслідок – розвиток демократичних засад у правовому забезпеченні реформування економіки, що, зокрема, виявляється в розширенні сфери локального правового регулювання [3, с. 60].

В. О. Процевський робить категоричний висновок, що основу предмета трудового права становлять відносини, які регулюються на договірному рівні. Він переконує, що навіть відносини трудової дисципліни, внутрішнього трудового розпорядку, крім відносин відповідальності, є результатом добровільно взятих на себе працівником зобов'язань щодо додержання установлених правил поведінки [4, с. 24].

Централізоване правове регулювання соціально-трудова відносин здійснюється законодавством про працю. Згідно з рішенням Конституційного Суду України у справі про тлумачення терміну «законодавство» від 9 липня 1998 р. [5] вказане поняття треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України.

Визначальною метою розвитку законодавства загалом, у трудового зокрема, є розбудова громадянського суспільства і правової держави, де вищою цінністю виступала б людина, реально забезпечені, гарантовані та захищені її права і свободи. З одного боку – це загальносоціальна і політична проблема, оскільки розвиток

правової системи України залежить від взаємодії економічної, політичної та інших складових суспільства, спрямованості і перспектив перехідного періоду, політичної волі і відповідних політичних рішень, процесу їх реалізації. З другого боку, це спеціально-правова проблема, яка передбачає удосконалення діяльності правотворчого органу, підвищення якості нормативних актів, узгодження вітчизняного законодавства, його послідовну гармонізацію з європейськими і міжнародними правовими стандартами.

До основних пріоритетів соціальної політики України у сфері праці належать: а) удосконалення трудового законодавства; б) покращення системи моніторингу і прогнозування ситуації на ринку праці; в) забезпечення збалансованості професійної освіти й попиту на робочу силу; г) стимулювання економічної активності населення; д) широка інформаційно-роз'яснювальна робота серед населення щодо трудових прав, способів їх захисту й переваг легальної зайнятості; е) створення гарантійного Фонду для забезпечення захисту грошових вимог працівників у разі банкрутства роботодавця; є) розвиток кадрового потенціалу; ж) підвищення якості робочих місць; з) розроблення механізмів реалізації міжнародних договорів про взаємне працевлаштування та соціальний захист трудящих-мігрантів, однією зі сторін яких є Україна; и) запровадження дійових механізмів легалізації доходів громадян, які працюють за кордоном; і) поліпшення ефективності нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства [6, с. 54].

Централізованим правовим регулюванням праці є засіб впорядкування трудових і пов'язаних із ними відносин, що спрямований на однакове впорядкування взаємовідносин суб'єктів трудового права і пов'язаний із законодавчим закріпленням мінімального рівня трудових прав і гарантій їх реалізації.

С. С. Лукаш до основних рис централізованого методу правового

регулювання праці відносить такі, як-от: а) він є видом законотворчості; б) забезпечує закріплення основних трудових прав працівника; в) реалізується в загальнодержавних нормах; г) носить імперативний характер; д) спрямований на закріплення основних трудових прав суб'єктів трудового права та їх гарантій; е) суб'єктами його застосування є держава, її органи, а виконавцями – роботодавці та працівники [2, с. 343].

Так як трудове законодавство України покликане відігравати важливу роль стабілізуючого фактора у формуванні та розвитку соціально-трудових відносин, їх впорядкуванні, забезпеченні правомірної діяльності суб'єктів трудового права, вважаємо, що необхідним включити у новий ТК України спеціальну правову норму, в якій слід закріпити питання, які можуть бути врегульовані виключно актами законодавства про працю.

Так, Конституція України [7] у п. 6 ч. 1 ст. 92 встановлює, що засади регулювання праці і зайнятості визначаються виключно законами України. Пункт 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [8] закріплює, що забезпечення проведення політики у сферах праці та зайнятості населення належить до основних завдань Кабінету Міністрів України. Пункт 2 ч. 1 ст. 20 цього законодавчого акту до повноважень Уряду у розглядуваній царині відносить наступне: (а) забезпечує проведення державної соціальної політики, вживає заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян; (б) виступає стороною соціального діалогу на національному рівні, сприяє його розвитку, відповідно до закону проводить консультації з іншими сторонами соціального діалогу щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань формування і реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин; (в) забезпечує підготовку проектів

законів щодо державних соціальних стандартів і соціальних гарантій; г) забезпечує проведення державної політики зайнятості населення, розроблення та виконання відповідних державних програм, вирішує питання профорієнтації, підготовки та перепідготовки кадрів, регулює міграційні процеси, забезпечує виконання положень Генеральної угоди у межах взятих на себе зобов'язань.

Основними завданнями Мінсоцполітики України, який є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, є:

– формування державної політики щодо забезпечення державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій для населення, координація розроблення проектів прогнозів і державних програм з питань соціальної та демографічної політики;

– формування і реалізація державної політики щодо регулювання ринку праці, процесів трудової міграції, визначення правових, економічних та організаційних засад зайнятості населення і його захисту від безробіття;

– формування і реалізація державної політики стосовно визначення державних соціальних гарантій щодо прав громадян на працю, оплати праці, а також щодо нормування та стимулювання праці, професійної кваліфікації робіт і професій, умов праці;

– проведення соціального діалогу з питань формування та реалізації державної соціальної політики, регулювання соціально-трудових відносин (п. 4 Положення про Міністерство соціальної політики України, затвердженого указом Президента України від 6 квітня 2011 р., № 389/2011 [9]).

Позаяк основною метою трудового законодавства є створення необхідних умов і гарантій для реалізації

конституційних прав громадян у сфері праці, правове регулювання трудових і пов'язаних із ними відносин, спрямоване на досягнення підвищення добробуту людей, економічного зростання, забезпечення ефективного функціонування ринку праці, розвиток соціального партнерства, вказане законодавство повинно визначати: а) задачі трудового законодавства; б) сферу його дії; в) принципи правового регулювання відносин у сфері праці; г) питання дії актів законодавства про працю у часі, просторі та за колом осіб; д) правові засади організації та порядку ведення соціального діалогу; е) порядок і умови укладення колективних договорів і угод; є) загальні трудові права й обов'язки працівників і роботодавців, умови появи у них трудової правосуб'єктності; ж) порядок і умови виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин; з) порядок і умови оплати праці, способи державного регулювання оплати праці; і) державні гарантії та компенсації; и) граничну тривалість робочого часу і мінімальну тривалість часу відпочинку; й) базові положення щодо реалізації права працівників на належні, безпечні і здорові умови праці і єдиний порядок організації охорони праці; к) правові заходи забезпечення трудової дисципліни; л) види, порядок і умови притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності; м) види, порядок, умови і розміри матеріальної відповідальності сторін трудових правовідносин; н) процедуру вирішення індивідуальних і колективних трудових спорів; о) питання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю і т.п.

На необхідність правильного, науково обгрунтованого обмеження централізованого правового регулювання в інтересах стимулювання виробничого процесу на місцях звертає увагу Р. Й. Халфіна: «Учасник відносин може повністю погоджуватися з приписом і вкласти свою ініціативу у виконання обов'язку. Але не можна не враховувати такий момент: учас-

ник відносин відповідає за виконання рішення, але не за саме рішення. У цьому полягає певна внутрішня межа деталізації регулювання. Якщо на рівні учасників відносин є більш повна інформація для прийняття рішення, то доцільно приписувати рішення не згори, а надати його самому учаснику» [10, с. 107]. Підтримує її С. В. Поленіної, яка доводить, що верховенство закону у системі нормативно-правових актів абсолютно не передбачає регулювання максимально широкого кола суспільних відносин саме законами як актами найвищої юридичної сили. Навпаки, справжнє верховенство закону буде досягнуто лише у тому випадку, якщо закон буде регулювати найважливіші суспільні відносини, залишаючи вирішення значної частини інших питань на розсуд суб'єктів конкретних правовідносин [11, с. 65].

Акти, які приймаються на рівні підприємства, установи, організації, фізичної особи роботодавця, є локальними, а відповідна правотворчість носить назву локальної. «Цей спосіб регулювання дає можливість учасникам спільного процесу праці самостійно визначати умови співробітництва, максимально враховуючи специфіку підприємства та його трудового колективу», – мислить О. М. Ярошенко [12, с. 131]. Локальне правове регулювання характеризується істотними особливостями, що стосуються суб'єктного складу, організаційно-правових форм, опосередкованих суспільних відносин, меж, у яких воно здійснюється, та ін.

О. М. Ярошенка, порівнюючи локальне регулювання із законодавчим, робить висновок, що перше характеризується такими особливостями: здійснюється безпосередньо у сфері праці – на підприємствах, в установах та організаціях; відчуває на собі опосередкований вплив держави за допомогою трудового законодавства; має підзаконний характер, розвиваючи, уточнюючи, й конкретизуючи головним чином положення законодавчих та інших нормативних актів, прийнятих

у встановленому законом порядку компетентними органами, й не може суперечити централізованому регулюванню; спрямовано на впорядкування суспільних відносин, специфічних для даного підприємства, які не врегульовані або не цілком урегульовані в централізованому порядку; безпосередньо або опосередковано виступає формою саморегулювання працівниками й роботодавцем тих питань у сфері праці, що належать до компетенції підприємства; здійснюється за участю самих працівників підприємства або їх представницького органу; нерідко виступає в ролі експериментального регламентування, в перебігу якого провадиться перевірка доцільності того чи іншого варіанту вирішення питання; може містити елементи випереджуючого регулювання, спрямованого на ліквідацію прогалин у праві, пошук адекватного варіанту правової регламентації умов праці [13, с. 214]. Ні централізоване, ні локальне правове регулювання не підмінюють одне одного, а виступають самодостатніми видами правової регламентації, бо обидва спрямовані на впорядкування суспільних відносин, що становлять предмет трудового права, хоча й завдання мають різні. В. О. Голобородько, на прикладі внутрішнього трудового розпорядку говорить наступне: «Локальне регулювання визначає складники внутрішнього трудового розпорядку, які формує переважно роботодавець, централізоване ж – правовий статус останнього, порядок прийняття актів локальних, що регламентують безпосередньо внутрішній трудовий розпорядок, мінімальні трудові стандарти, спрямовані на захист прав та інтересів працівників» [14, с. 123, 124]. Це повною мірою стосується і правової регламентації інших трудо-правових явищ.

Локальні нормативні правові акти – це колективні договори, правила внутрішнього трудового розпорядку та інші прийняті в установленому порядку нормативні акти, що регулюють трудові та пов'язані з ними відносини у конкретного роботодав-

ця. Ці акти необхідно чітко відрізняти від локальних індивідуальних актів, що містять індивідуальні приписи, стосуються конкретних осіб і вичерпуються, як правило, разовим застосуванням. Індивідуальні акти відіграють роль юридичних фактів, на підставі яких виникають, змінюються і припиняються правовідносини у сфері праці.

В сучасних умовах локальний нормативний акт, прийнятий в організації, є самостійним джерелом трудового права, результатом правотворчості трудового колективу й роботодавця, що містить обов'язкові правила поведінки. Втручання держави та її органів у цей процес є доцільним, у переважній більшості випадків – лише у формі рекомендацій. Невипадково, спеціальна реєстрація здійснювана органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування передбачена тільки для колективних договорів, хоча і вона носить повідомний характер. Відповідно до п. 2 Порядку повідомної реєстрації галузевих (міжгалузевих) і територіальних угод, колективних договорів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2013 р., № 115 [15], така реєстрація проводиться з метою засвідчення автентичності примірників і копії поданих на реєстрацію колективних договорів для забезпечення можливості врахування їх умов під час розгляду уповноваженими органами трудових спорів, що можуть виникнути за результатами виконання умов таких договорів. Сторонам договору може бути відмовлено у повідомній реєстрації лише у разі, коли подані на реєстрацію примірники договору не є автентичними. Уряд рекомендує органам місцевого самоврядування в межах повноважень розглядати колективні договори щодо відповідності законодавству та у разі виявлення порушень надавати рекомендації стосовно їх усунення.

Загальновідомо, що в якості безпосереднього предмету правового регулювання виступає вольова пове-

дінка учасників суспільних відносин. Останнім часом у зв'язку з розвитком ринкових відносин все більшого поширення набуває індивідуальний метод регулювання, під яким розуміється форма самостійної юридичної діяльності суб'єктів, спрямована на впорядкування одиничних суспільних відносин за допомогою правових засобів, що не мають юридично загальнообов'язкової якості. Наприклад, шляхом прийняття ненормативних актів, укладання різноманітних договорів чи добровільного встановлення взаємних зобов'язань.

Індивідуальному правовому регулюванню відносин у сфері праці властиві такі ознаки, як-от: реагування на конкретні факти; спрямованість на юридичне опосередкування відносин між чітко визначеними суб'єктами. Крім цього, індивідуальні акти завжди формулюються лише для визначеного випадку і не є обов'язковими для інших, в тому числі і аналогічних ситуацій. Як правило, індивідуальне правове регулювання засновується на нормативному, полягає у пристосуванні правових норм про працю до особливих умов їх дії. Найпоширенішими актами індивідуального правового регулювання у трудовому праві є трудові договори, договори про індивідуальну та матеріальну відповідальність, договори про професійне навчання, накази і розпорядження роботодавця.

Отже, завдяки поєднанню централізованого, локального й індивідуального правового регулювання можливо організувати трудові і пов'язані відносини їх учасників, враховуючи як їх індивідуальні потреби, так і суспільні інтереси. Тобто забезпечити реалізацію принципу справедливості у трудовому праві. Вказані різновиди правового регулювання не протиставляються, а взаємодоповнюють один одного. Завдяки їх комбінуванню компенсуються недоліки одних видів правового регулювання за рахунок переваг інших і тим самим забезпечується справедливість.

Список використаних джерел

1. *Мельник О. М.* Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / О. М. Мельник. – К., 2004. – 209 с.
2. *Лукаш С. С.* Співвідношення централізованого і локального регулювання трудових відносин в умовах ринкової економіки: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05 / С. С. Лукаш. – Х., 2011. – 387 с.
3. *Марушева О. А.* Поєднання централізованого та локального правового регулювання внутрішнього трудового розпорядку: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / О. А. Марушева. – Х., 2013. – 202 с.
4. *Процевський В. О.* Публічно-правовий характер правових приписів, що забезпечують необхідну поведінку суб'єктів соціально-трудова відносин / В. О. Процевський // Зб. наук. праць Харківського нац. педагог. ун-ту ім. Г. С. Сковороди, серія «Право». – 2011. – Вип. 17. – С. 23-34.
5. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 09.07.1998 р., № 12-рп/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 32.*
6. *Держава та її органи як суб'єкти трудового права: теоретико-прикладний нарис: моногр. / за наук. ред. О. М. Ярошенка. – Х.: Право, 2014. – 288 с.*
7. *Конституція України: прийнята Верхов. Радою України 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.*
8. *Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р., № 794-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.*
9. *Про Положення про Міністерство соціальної політики України: указ Президента України від 06.04.2011 р., № 389/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1227.*
10. *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении: моногр. / Р. О. Халфина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 352 с.
11. *Поленина С. В.* Законотворчество в Российской Федерации: моногр. / С. В. Поленина. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1996. – 146 с.
12. *Ярошенко О. М.* Щодо природи локальних нормативно-правових актів у сфері трудового права / О. М. Ярошенко // Вісн. Акад. правов. наук України: Зб. наук. праць / редкол.: В. Я. Тацій та ін. – Х.: Право, 2004. – № 2 (37). – С. 131-138.
13. *Ярошенко О. М.* Джерела трудового права України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05 / О. М. Ярошенко. – Х., 2007. – 476 с.
14. *Голобородько В. О.* Правове регулювання внутрішнього трудового розпорядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / В. О. Голобородько. – Луганськ, 2012. – 190 с.
15. *Про порядок повідомної реєстрації галузевих (міжгалузевих) і територіальних угод, колективних договорів: Постан. Кабінету Міністрів України від 13.02.2013 р. № 115 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 16. – Ст. 554.*

Жигалкін І. П. Поєднання централізованого, локального й індивідуального правового регулювання праці

Автором проведено ретельне дослідження методів правового регулювання праці. Аргументовано, що завдяки поєднанню централізованого, локального й індивідуального правового регулювання можливо організувати трудові і пов'язані відносини їх учасників, враховуючи як їх індивідуальні потреби, так і суспільні інтереси. Зауважено, що вказані різновиди правового регулювання не протиставляються, а взаємодоповнюють один одного, компенсуючи недоліки одних за рахунок переваг інших.

Ключові слова: централізоване правове регулювання, локальне правове регулювання, індивідуальне правове регулювання, працівник, роботодавець, принцип справедливості.

Жигалкин И. П. Сочетание централизованного, локального и индивидуального правового регулирования труда

Автором проведено тщательное исследование методов правового регулирования труда. Аргументировано, что благодаря сочетанию централизованного, локального и индивидуального правового регулирования возможно организовать трудовые и связанные отношения их участников, учитывая как их индивидуальные потребности, так и общественные интересы. Замечено, что указанные разновидности правового регулирования не противопоставляются, а взаимодополняют друг друга, компенсируя недостатки одних за счет преимуществ других.

Ключевые слова: централизованное правовое регулирование, локальное правовое регулирование, индивидуальное правовое регулирование, работник, работодатель, принцип справедливости.

Zhigalkin I. To the issue of combining the centralized, local and individual legal regulation of labor

The author conducted a detailed study of labor legal regulation methods. In the article the author argued that due to a combination of central, local and individual regulation it's possible to organize labor and related relations of its members, taking into account both their individual needs and public interests. We noted that these types of regulation are not opposed but complement each other, compensating for the shortcomings of one at the expense of other's benefits.

Key words: centralized legal regulation, local regulation, individual legal regulation, employee, employer, the principle of justice.