

*Сіроха Д. І.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ЛОКАЛЬНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ: СУТНІСТЬ ТА СОЦІАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ

Анотація. Стаття присвячена визначенню суттєвих рис локальних нормативно-правових актів, формулюванню визначення їх поняття та ролі в суспільних відносинах. Автор аналізує підходи до сутності досліджуваної категорії, які склалися в теорії права та в науці трудового права. На підставі аналізу доктринальних джерел у статті виокремлено необхідні та достатні для розуміння сутності локальних нормативно-правових актів ознаки.

Автор обґрунтовує, що локальні нормативно-правові акти мають підзаконний характер. В основі їх формування лежать правові норми загальної дії, які з урахуванням місцевих умов можуть доповнюватися, уточнюватися або конкретизуватися.

З'ясовано, що держава в особі своїх компетентних органів бере на себе мінімум зобов'язань і встановлює реальні права та соціальні гарантії для робітників. Фіксуються ці права та гарантії у правових актах, які ухвалюються державою, – у Кодексі законів про працю, різних законах, постановах, положеннях, інструкціях, правилах (про які йшлося в попередніх розділах) тощо. Усі ці акти мають імперативний характер та повинні виконуватися в усіх організаціях незалежно від їхньої організаційно-правової форми та підпорядкування.

Автор акцентує увагу на тому, що локальні акти закріплюють правила поведінки учасників спільної праці, характерні для даної організації, і, як наслідок, призначені тільки для внутрішнього використання в рамках конкретної організації. Регулюючи трудові й інші тісно пов'язані з ними відносини, локальні акти відрізняються найбільшою порівняно з іншими правовими актами наближеністю до працівника.

Збільшення ролі локального правового впорядкування трудових відносин впливає й на централізовану правову регламентацію праці. Це виражається у збільшенні обсягу локальних нормативних актів завдяки доповненню й конкретизації в них норм, що містяться в централізованому акті, що спричиняє зменшення обсягу змісту останніх.

Автор робить висновок, що локальні нормативно-правові акти, як і будь-які інші джерела права, – це форма об'єктивізації волі нормотворчих органів. Специфіка розглянутих актів полягає в тому, що вони ухвалюються (розроблюються) роботодавцем і працівниками або їхніми представниками й обмежені сферою їхньої дії – конкретна організація, у якій вони ухвалені. Як наслідок, значення документів, ухвалених в самій організації, й посилення ролі договірного регламентування збільшується. Це об'єктивний процес, викликаний реальними потребами життєдіяльності кожної організації.

Ключові слова: локальні нормативно-правові акти, локальне правове регулювання, трудові відносини, трудове право, соціальне призначення.

Постановка проблеми. Локальне правове регулювання характеризується справжнім демократизмом, оскільки здійснюється шляхом участі трудового колективу, профспілкової організації й інших органів, що діють на підприємстві. Покликане забезпечити максимальне врахування особливостей кожного підприємства, виразити інтереси трудового колективу загалом і різних категорій працівників зокрема, локальне регулювання дає можливість учасникам спільного процесу праці самостійно визначати умови співробітництва, максимально враховуючи специфіку підприємства та його трудового колективу.

Тому надзвичайно важливою рисою правового регулювання відносин у сфері праці в наш час є посилення його договірного характеру й ролі локальних нормативних актів. У зв'язку із чим виникає необхідність створення правової системи, орієнтованої не на жорстку державну регламентацію суспільних відносин, а на поєднання різних (переважно договірних) методів управління. Адже у сфері локального регулювання документи, які містять правові норми, у суто юридичному сенсі суттєво відрізняються від тих, які ухвалюються в загальнодержавному масштабі у процесі правотворчої діяльності компетентних органів державної влади. Тому аналіз природи локальних нормативних актів набуває особливої актуальності як для науки, так і для практики трудового права.

Проблеми визначення сутності та призначення локальних нормативно-правових актів розглядали у своїх роботах Л.І. Антонова, Н.О. Брілліантова, С.В. Венедіктов, С.С. Лукаш, І.А. Красюк, Р.А. Майданник, О.О. Момоток, В.В. Панченко, П.М. Рабінович, В.В. Форманюк, Є.О. Харитонов, О.М. Ярошенко й інші науковці. Водночас варто зазначити, що в науці трудового права вказані питання розглядалися переважно в контексті вирішення інших дослідницьких завдань, що зумовлює необхідність більш детального аналізу цієї проблематики.

Мета статті – визначення поняття й окреслення соціального призначення локальних нормативно-правових актів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Узагалі в теорії права під локальними нормативними актами розуміють «юридичні документи, які містять норми права, що ухвалюються суб'єктами управління в організаціях різних форм власності та відомчої підпорядкованості» [1, с. 317]. Л.І. Антонова визначає нормативний акт як веління органу, який наділений певними повноваженнями зі здійснення управління підприємством, організацією. Це документ, який містить конкретні вимоги у формі приписів та заборон певної поведінки, а також дозвіл здійснювати або не здійснювати зазначені дії. Учена зауважує, що нормативний акт завжди адресується конкретним суб'єктам, які зазвичай не збігаються з органом, який їх видав, перебувають у відносинах підпорядкування

та підконтрольності йому. Нормативний акт має однобічну спрямованість – від органу (посадової особи), які його видали, до виконавців, зобов'язаних і уповноважених осіб [2, с. 101].

На думку Н.О. Брілліантової, локальні нормативні акти – це юридична форма вираження та закріплення волі рівноправних суб'єктів локального регулювання (трудових колективів, адміністрації підприємств та профспілок), яка заснована на централізованих і галузевих нормативних актах та спрямована на конкретизацію та деталізацію положень цих актів відповідно до специфіки організації виробництва і праці, а також економічних можливостей даного підприємства (об'єднання). Як наслідок, учена виокремлює такі характерні ознаки, притаманні локальним нормативним актам. Насамперед, як зазначає Н.О. Брілліантова, усі вони мають певне цільове призначення, яке виражається в тому, що ці акти покликані конкретизувати та деталізувати положення загальнодержавних і галузевих актів відповідно до специфіки організації виробництва та праці на певному підприємстві. Як стверджує автор, в основі локальних нормативних актів – централізовані акти. Тому з погляду законності положення локальних нормативних актів не можуть їм суперечити [3, с. 17, 19].

Інакше кажучи, локальні нормативні акти – це приписи, що регулюють внутрішнє життя організації, наприклад: правила внутрішнього трудового розпорядку, положення про оплату праці, посадові інструкції тощо. Особливість зазначених актів, на думку І.С. Шиткіної, полягає в тому, що вони: засновані на законодавстві й інших правових актах і не можуть їм суперечити; забезпечують виконання законодавства й інших правових актів; ухвалюються в рамках диспозитивного дозволу та не в супереч законодавчій імперативній забороні; ухвалюються компетентними органами управління організації в установленому порядку та не потребують затвердження чи погодження іншими органами, зокрема державного управління; поширюються на всіх суб'єктів, які беруть участь у внутрішніх відносинах організації: органи управління, акціонерів (учасників), працівників, адміністрацію, структурні підрозділи; у деяких випадках (переважно це стосується соціально-трудової сфери та питань соціального партнерства) підлягають обов'язковому обговоренню у трудових колективах, схваленню та погодженню із представницькими органами працівників; ураховуються судовими й іншими правоохоронними органами під час розгляду спорів, що зумовлені внутрішньою діяльністю організації [4, с. 8].

На думку С.В. Ухіної, необхідно доповнити зазначені ознаки локальних нормативно-правових актів ще двома, а саме: вони мають нормативний характер, тобто з їхньою допомогою встановлюються, змінюються або скасовуються локальні норми; локальний нормативний акт завжди оформлюється в документальну форму (рішення, наказ, положення, правила, інструкції тощо). Отже, на переконання вченої, локальні нормативні акти, ухвалені в організації, встановлюють її особливий, внутрішній порядок та є результатом допустимої й охоронюваної нормотворчої діяльності. Отже, авторка під локальними нормативними актами розуміє ухвалені в організації в установленому порядку правила й інші приписи загальнообов'язкового характеру, призначені для певного кола осіб і такі, що регулюють основні сфери діяльності даної організації [5, с. 57].

Отже, можна стверджувати, що локальним нормативним актам притаманні всі ознаки, характерні для нормативного пра-

вового акта. По-перше, вольовий зміст. У локальному нормативному акті втілюється воля розробників даного акта, а також суб'єктів і учасників нормотворчості, які на різних етапах розроблення, обговорення й ухвалення документа висловлювали своє ставлення до нього. «Будь-яка дія, що виявляє чітку волю, спричиняє правовий наслідок. Вона може бути волею однієї людини або узгодженою волею декількох чи багатьох людей. <...> Реалізована в юридичному акті воля спрямована на правові наслідки; вона розрахована на юридичний ефект» [6, с. 133]. Як зазначив С.П. Маврін, «загальною ознакою, що об'єднує всі локальні акти, які регулюють відносини в галузі визначення вимог до змісту праці, її режиму, робочого часу і часу відпочинку, заробітної плати тощо, в один вид джерел трудового права, є їхній внутрішньокорпоративний характер, який наділяє їх рисами обов'язковості тільки стосовно членів однієї виробничо-трудової корпорації» [7, с. 368].

По-четверте, офіційний характер, якого локальні нормативні акти набувають завдяки нормотворчим органам. Для централізованих правових актів встановлено підвищені вимоги щодо процедури їх ухвалення, опублікування і доведення до відома відповідних суб'єктів, що будуть їх застосовувати. Відсутність офіційного опублікування означає, що, по-перше, нормотворчий орган не повністю виконує свої обов'язки, по-друге, створюються підстави для порушення прав і свобод громадян. Тільки з моменту доведення до працівників змісту кожного локального акта можна говорити про його дію [7, с. 368].

Крім того, локальний нормативний акт – це завжди письмовий документ. Вимоги до його форми, мови, стилю викладу, структури та змісту, наявності відповідних реквізитів (дата ухвалення, номер, найменування, реєстрація тощо) регулюються в централізованому порядку, формуються вченими. Так, А.Ф. Шебанов підкреслив, що законодавець прагне дати гранично ясне і чітке словесне вираження кожної правової норми, щоб найбільш повно, виразно і водночас просто та доступно передати її зміст, забезпечити однакове розуміння і виконання правових норм [8, с. 156].

Тому чинне законодавство встановлює вимоги як до форми акта (положення, інструкції, графіки й ін.), так і до структури та змісту деяких локальних актів (колективний договір, правила внутрішнього трудового розпорядку). Спотворення форми або вихід за межі кола питань, вирішення яких вказано в конкретному акті, мабуть, буде означати порушення компетенції правотворчого органу. Письмова форма сприяє однаковому розумінню суті акта. Вона необхідна для застосування можливих санкцій у разі невиконання локальних норм.

Як відомо, будь-яке джерело права, зокрема й трудового, виконує в механізмі правового регулювання властиві йому функції, що, зрештою, визначаються його місцем у загальній системі джерел права. Локальні нормативні акти про працю не можуть застосовуватися без урахування державних стандартів. Адже дієвість локальних норм безпосередньо залежить від правильного їх поєднання із загальними нормативно-правовими актами. Як наслідок, норми локального значення не тільки мають істотні риси централізовано ухвалених норм трудового законодавства, а й у деяких випадках самі виступають загальними нормами.

Тому поряд із загальними рисами, характерними для всіх нормативних актів, локальні нормативні акти мають низку особливостей, у яких проявляється їхнє соціальне призначення.

По-перше, вони мають підзаконний характер. В основі їх формування лежать правові норми загальної дії, які з урахуванням місцевих умов можуть доповнюватися, уточнюватися або конкретизуватися. Тобто локальні правові акти, будучи підзаконними, мають конкретизувати, деталізувати й розвивати загальні норми трудового законодавства щодо умов окремого підприємства. У цьому полягає головне їх призначення. Адже в механізмі правового регулювання ці акти нерідко виконують функцію конкретизації правових норм, що містяться в законодавстві про працю. Водночас конкретизуюча норма може застосовуватися лише разом із загальною нормою права. Утворюється деяка взаємозалежність правових приписів: одні встановлюють загальне правило, інші розвивають окремі деталі правового регулювання, що є однією з ознак внутрішньої узгодженості права [9, с. 316, 317]. Зрештою, в умовах переходу від адміністративно-командної системи управління економікою до ринкової системи господарювання й вільної конкуренції значення локального регулювання трудових відносин постійно зростає. Саме локальний метод у своїй основі дозволяє більшою мірою реалізовувати основні принципи трудового права і повинен відповідати сучасним умовам економічного розвитку, ураховуючи розмаїття організаційно-правових форм власності.

Підвищення ролі локального правового впорядкування трудових відносин впливає й на централізовану правову регламентацію праці. Це виражається у збільшенні обсягу локальних нормативних актів завдяки доповненню й конкретизації в них норм, що містяться в централізованому акті, що спричиняє зменшення обсягу змісту останніх.

По-друге, держава в особі своїх компетентних органів бере на себе мінімум зобов'язань і встановлює реальні права та соціальні гарантії для робітників. Фіксуються ці права та гарантії у правових актах, які ухвалюються державою, – у Кодексі законів про працю, різних законах, постановах, положеннях, інструкціях, правилах (про які йшлося в попередніх розділах) тощо. Усі ці акти мають імперативний характер та повинні виконуватися в усіх організаціях незалежно від їхньої організаційно-правової форми та підпорядкування. Однак соціальні перетворення, які спостерігаються в Україні останнім часом та спрямовані на розвиток соціальних інститутів, сприяють кардинальним змінам у сфері трудових відносин.

На сучасному етапі розвитку суспільства локальний нормативно-правовий акт, ухвалений в організації, є самостійним джерелом трудового права, результатом правотворчості трудового колективу й роботодавця (їхніх представників), що містить обов'язкові правила поведінки (локальні норми). Проте основним суб'єктом локальної нормотворчості є роботодавець, який може (а в окремих випадках зобов'язаний) ухвалювати локальні нормативні акти в межах своєї компетенції. Причому в локальних актах, передбачених трудовим законодавством, втілення волі працівників, пов'язаної з нормотворчістю, поставлено в залежність від розсуду роботодавця. Локальні акти, спеціально не передбачені законодавством про працю, цілком перебувають у компетенції роботодавця, проте він повинен керуватися приписами законодавця щодо їхнього змісту та письмового повідомлення про них працівників за два місяці до їх уведення відповідно до вимог Кодексу законів про працю України.

По-третє, локальні акти закріплюють правила поведінки учасників спільної праці, характерні для даної організації, і,

як наслідок, призначені тільки для внутрішнього використання в рамках конкретної організації. Регулюючи трудові й інші тісно пов'язані з ними відносини, локальні акти відрізняються найбільшою порівняно з іншими правовими актами наближеністю до працівника. Це виражається в тому, що з їхньою допомогою формується зміст кожного трудового договору, встановлюється перелік інформації про працівника й інші питання, що стосуються його персональних особливостей. Зазвичай за допомогою реалізації локальних норм працівник отримує винагороду за працю, додаткові порівняно з визначеними законодавством пільги і переваги, які забезпечуються коштом організації.

По-четверте, гнучкість у застосуванні трудового законодавства до конкретних умов виробництва і різноманітність локальних норм дозволяють встановити переваги одних організацій перед іншими. Це досягається фіксуванням у локальних нормах сприятливих умов праці і соціального клімату, привабливих моральних і матеріальних стимулів. Тим самим закріплюються соціальні орієнтири, властиві цій організації. Тому особливістю є їхня швидкість реагування на зміни у громадській організації праці. Вони можуть оперативно задовольняти виробничі потреби за узаконення різних інтересів сторін. Вони нерідко ухвалюються в порядку експерименту, щоб перевірити варіанти їхнього впливу на працівників, встановити ефективність їх практичного застосування. Виявлені упущення можуть оперативно усуватися за допомогою внесення змін і доповнень.

По-п'яте, гармонізація інтересів працівників і роботодавця за допомогою впровадження системи «стримувань» і «протиवाг» сторін, що розкривається у внутрішніх локальних нормативних актах. Поступки сторін одна одній, взаємні зобов'язання та відповідальність сприяють побудові в колективах цивілізованих відносин. Не можна залишити поза увагою й соціальну спрямованість локальних норм, оскільки їх ухвалення нерідко пов'язане з пом'якшенням негативних наслідків ринкових відносин. У локальних актах (найчастіше в колективних договорах) визначаються обов'язки роботодавця, пов'язані з наданням працівникам матеріальної допомоги, позик на житлове будівництво, санаторно-профілактичне лікування тощо.

Висновки. Отже, локальні нормативно-правові акти, як і будь-які інші джерела права, – це форма об'єктивізації волі нормотворчих органів. Тому специфіка розглянутих актів полягає в тому, що вони ухвалюються (розроблюються) роботодавцем і працівниками або їхніми представниками й обмежені сферою їхньої дії – конкретна організація, у якій вони ухвалені. Як наслідок, значення документів, ухвалених у самій організації, й посилення ролі договірного регулювання збільшується. Виникає потреба у відповідній нормативній регламентації поведінки суб'єктів у сфері найманої праці. Розробленням і ухваленням локальних актів сторони встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки на конкретному підприємстві. З погляду забезпечення оперативного й ефективного впливу на суспільні відносини, гнучкості нормативного регулювання процесу праці локальні акти посідають значне місце у формуванні правового становища працівника. Це пояснюється тим, що їхній зміст розробляється безпосередньо в організації, забезпечуючи необхідне правове опосередкування процесу праці. Ці акти в сучасних умовах є тією формою права, яка без громіздких процедур ухвалення і введення в дію здатна врегулювати соціально-трудова відносини на будь-якому підприємстві й забезпечувати їхній динамічний розвиток. Це об'єктивний

процес, спричинений реальними потребами життєдіяльності кожної організації. Ухваленням такого акта сторони створюють визначені правила поведінки для працівників, на яких поширюється його дія. Локальні акти визнаються державою, у разі виникнення трудових спорів беруться до уваги правоохоронними органами та судом.

Література:

1. Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. Москва : Нрма-Инфра-М, 1999. 448 с.
2. Антонова Л.И. Локальное правовое регулирование. Теоретическое исследование : монография. Ленинград : ЛГУ, 1985. 152 с.
3. Бриллиантова Н.А. Локальное правовое регулирование оплаты труда рабочих и служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Москва, 1986. 27 с.
4. Шиткина И.С. Правовое регулирование деятельности акционерных обществ внутренними (локальными) документами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Москва, 1997. 301 с.
5. Ухина С.В. Локальное нормотворчество (вопросы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Коломна, 2005. 197 с.
6. Елистратов А.И. Основные начала административного права. Москва, 1914. 236 с.
7. Трудовое право России : учебник / под ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. Москва : Юристъ, 2002. 560 с.
8. Шебанов А.Ф. Форма советского права : монография. Москва : Юридическая литература, 1968. 216 с.
9. Явич Л.С. Общая теория права : учебник. Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1976. 429 с.

Sirokha D. Local regulations: nature and social purpose

The article is devoted to defining essential features of local normative legal acts, formulating the definition of their concept and role in public relations. The author analyzes the approaches to the essence of the investigated category, formed in the theory of law and in the science of labor law. The article

contains the author's vision of the necessary and sufficient for understanding the essence of local normative-legal acts of signs.

The author argues that local regulations are subordinate. At the heart of their formation are legal norms of general action, which, taking into account local conditions, can be supplemented, specified or specified.

The state, in the person of its competent authorities, undertakes a minimum of obligations and establishes real social guarantees for workers. These rights and guarantees are enshrined in the legal acts adopted by the state – the Code of Labor Laws, various laws, decrees, regulations, instructions, rules (discussed in the previous chapters), etc. All these acts are imperative in nature and must be enforced at all organizations regardless of their organizational form and subordination.

The author emphasizes that the local acts enshrine the rules of conduct of the participants in the joint work, which are specific to the organization and, as a consequence, are intended only for internal use within the specific organization. Local acts regulate labor and closely related relationships and regulate employee behavior in detail.

Increasing the role of local legal ordering of labor relations also affects the centralized legal regulation of labor. This is reflected in an increase in the volume of local regulations by supplementing and concretizing the norms contained in a centralized act, leading to a decrease in the content of the latter.

The author concludes that local normative legal acts, like any other sources of law, are a form of objectification of the will of law-making bodies. The specifics of the acts under consideration are that they are adopted (developed) by the employer and employees or their representatives and limited by the scope of their action – the specific organization in which they are adopted.

Key words: local normative-legal acts, local legal regulation, labor relations, labor law, social purpose.