

УДК 349.2

**Н. М. Обушенко**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник секретаріату Вченої ради  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

## ДО ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У СФЕРІ ПРАЦІ

**Постановка проблеми.** В системі трудового законодавства підзаконні нормативно-правові акти займають своє, особливе місце, що в першу чергу пов'язано із багатогранністю трудових правовідносин та специфікою їх регулювання. Варто відзначити, що на відміну від упорядкування законів (первинного упорядкування) вона має вторинний, похідний характер. Водночас, її вирішальне значення для розвитку правової системи України, виявляється насамперед тоді, коли необхідно систематизувати значні за обсягом масиви підзаконних нормативно-правових актів, котрі безпосередньо не пов'язані з законами як актами, що мають вищу юридичну силу [1].

**Стан дослідження.** Проблема систематизації трудового законодавства неодноразово була у полі зору різних науковців. Зокрема їй приділяли увагу: Л.В. Могілевський, О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський, А. М. Ришелюк, С.В. Петков, Г.О. Спіцина, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко, В. В. Жернаков, О. І. Кисельова, Н. П. Долгих, В. П. Марущак та багато інших. Однак, незважаючи на суттєві здобутки науковців, більшість їх наукових розробок було присвячено загальним питанням систематизації трудового законодавства, але при цьому проблема систематизації саме підзаконних нормативно-правових актів фактично залишилась по за увагою правників.

**Саме тому метою даної статті є:** розглянути проблему систематизації підзаконних нормативно-правових актів у сфері праці.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи розгляд основного питання слід вказати, що підзаконні нормативно-правові акти – це акти, що приймаються уповноваженими органами державної влади у встановленому законом порядку з метою доповнення, розширення та уточнення положень, які містяться у нормативно-правових актах, що мають вищу юридичну силу. Ключове ж призначення підзаконних НПА, на нашу думку, полягає у тому, щоб більш детально врегулювати правовідносини, що виникають у сфері праці. Обов'язково слід вказати той факт, що дія підзаконних нормативно-правових актів у сфері праці може обмежуватись декількома факторами: по-перше, колом суб'єктів, на які спрямовані її регулюючий вплив; по-друге, територією (простором), на якій поширюється дія підзаконного акту; по-третє, де-

які підзаконні нормативно-правові акти можуть носити тимчасовий характер (наприклад, Стратегія, Концепція, тощо); по-четверте, дія підзаконного акту та можливості його впливу на суспільні відносини у сфері праці можуть обмежуватись суб'єктом, яким було прийнято такий акт (в даному випадку мова йде про локальні нормативно-правові акти).

Варто відзначити, що в юридичній літературі найбільш поширеною є класифікація підзаконних нормативно-правових актів в залежності від суб'єкта їх видання: 1) акти нормативного характеру законодавчого органу, зокрема ВРУ (постанови); 2) акти глави держави (укази, розпорядження); 3) акти уряду (постанови, розпорядження); 4) акти керівників міністерств, центральних органів виконавчої влади (накази, рішення, вказівки); 5) акти органів місцевого самоврядування (рішення, нормативні ухвали); 6) акти адміністрації підприємств, установ, організацій (нормативні накази, інструкції) тощо [2]. Саме цю класифікацію, на нашу думку, слід покласти в основу систематизації підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері. Втім, слід підкреслити, що локальні нормативно-правові акти в контексті регулювання праці складають окреме важливе джерело трудового права, а тому їх систематизація потребує окремої уваги.

Так, розглядаючи підзаконні нормативно-правові акти Верховної Ради України слід відзначити, що вони в переважній більшості приймаються у вигляді Постанов, які слід розуміти як нормативно-правові акти, що приймаються на виконання та на підставі Конституції і законів України і можуть бути як нормативними, так і індивідуально-владними. Постанови є підзаконними правовими актами. За допомогою постанов Верховна Рада України вирішує низку важливих питань внутрішньо-організаційного характеру [3]. Варто вказати на існування двох видів постанов парламенту: 1) Верховної Ради України; 2) Президії Верховної Ради України. Однак навіть поверховий аналіз постанов Президії Верховної Ради України свідчить про їх суцільно індивідуально-правовий характер, про спрямування на прийняття проєктів законів до розгляду парламентом, організацію виборів народних депутатів та роботи Верховної Ради тощо. У такій іпостасі постанови Президії

Верховної Ради України не можуть бути не лише джерелами аграрного права, а й джерелами права взагалі. Більш того, будучи індивідуально-правовими актами, постанови Президії Верховної Ради України не є складовою національного законодавства [4, с.30].

Тож, 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. Як приклад постанов Верховної Ради України в контексті обраної у науковому дослідженні проблематики 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-V1; Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про хід виконання в Україні Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 18 грудня 2008 року [5]; тощо. Таким чином, справедливо підсумовує Л.В. Могілевський, такі підзаконні структурні елементи системи джерел трудового права як постанови Верховної Ради України направлені на розв'язання нагальних проблем у сфері трудових та пов'язаних із ними правовідносин [6, с. 252].

Наступний суб'єкт, уповноважений приймати підзаконні нормативно-правові акти у сфері праці, – Президент України. Інститут Президента в Україні – це фактично побудована відносно відокремлена структура (орган держави) в цілісній системі вищих органів державної влади, діяльність якої регулюється соціальними, насамперед, правовими нормами [7; 8]. На думку В.Ф. Погорілка, Президент – це, як правило, одноособовий виборний глава держави в країнах з республіканською формою правління, який обирається її громадянами або парламентом на 4-7 років [9, с. 482]. В межах своїх повноважень Президент України має можливість приймати відповідні підзаконні нормативно-правові акти, серед яких ключове місце займають Укази. До найважливіших ознак актів Президента України у системі трудового законодавства, на слухну думку О.М. Ярошенко, належать: 1) високе місце у правовій системі (після Конституції і законів); 2) широке коло суспільних відносин, що регулюється актами глави держави у зв'язку з масштабністю функцій і повноважень; 3) загальнообов'язковість виконання указів і розпоряджень Президента України на всій території держави; 4) одноособний порядок видання таких актів, що зумовлює їх місце у внутрішній побудові системи трудового законодавства та поєднується з використанням консультативно-дорадчих процедур їх підготовки та попереднього розгляду; 5) відповідність президентських актів Конститу-

ції і законам; 6) різноманіття змісту актів унаслідок поєднання загально-нормативних, конкретно-регулюючих та оперативних заходів [10, с. 70].

Розкриваючи сутність актів Президента України О.Ф. Скакун зауважує, що Указ Президента України – це підзаконний акт-документ, що ухвалюється на підставі та на виконання закону з найважливіших питань життя суспільства та держави з метою сприяння ефективній реалізації закону. При цьому вчена серед найважливіших ознак вищенаведеного нормативно-правового акта підзаконного характеру виокремлює те, що він: характеризується багатоаспектністю й об'ємністю регулювання суспільних відносин залежно від масштабності функцій і повноважень президента; посідає пріоритетне місце в ієрархії підзаконних нормативних актів; відповідає конституції та іншим законам держави; сполучає одноособовий порядок ухвалення з колегіальністю підготовки, попереднього розгляду, посвідчення та відповідальності за виконання; є загальнообов'язковим на всій території країни [11, с. 480; 12].

Яскравими прикладами указів Президента України в рамках правового регулювання праці в Україні можуть слугувати наступні його акти [6, с. 255-256]: указ Президента України «Про запровадження на території України регіональних графіків початку робочого дня» від 26 квітня 1995 року № 334/95; указ Президента України від 25 грудня 2000 року № 1375/2000, яким було схвалено Концепцію дальшого реформування оплати праці в Україні; указ Президента України «Про вдосконалення регулювання у сфері зайнятості населення та ринку праці в Україні» від 11 липня 2005 року № 1073/2005; тощо [6, с. 255-256]. Отже, підзаконні нормативно-правові акти Президента України займають важливе і особливе місце в системі трудового законодавства нашої держави.

Наступну сходинку в ієрархії підзаконних нормативно-правових актів займають постанови Кабінету Міністрів України. Уряд України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади. Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Уряд України відповідальний перед Президентом і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України [13]. Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України видає обов'язкові до виконання акти – постанови і розпорядження. Акти Уряду нормативного характеру видаються у формі постанов, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі роз-

поряджень. Постановами Уряду затверджуються статuti, положення, правила, інструкції та інші акти. Статут, положення – це звід правових норм, що визначає організацію і діяльність окремих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій загальнодержавного підпорядкування, їх службовців та інших осіб у певних сферах соціально-економічної діяльності [13]. Тож, Постанови Кабінету Міністрів України займають значне місце серед джерел трудового права. До таких постанов належать: «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ, організацій» від 3 квітня 1993 р., «Про впорядкування застосування контрактної форми трудового договору» від 19 березня 1994 р.; «Порядок обчислення середньої заробітної плати», затверджений постановою від 8 лютого 1995 р.; «Про затвердження Порядку проведення індексації грошових доходів громадян» від 17 липня 2003 року; «Порядок проведення компенсації громадянами втрати частини грошових доходів у зв'язку з порушенням термінів їх виплати», затверджений постановою від 21 лютого 2001 року та ін. [14].

Окремо хотілося б виділити підзаконні нормативно-правові акти, які приймаються Міністерством соціальної політики України [15], котре є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, соціального захисту, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, зокрема забезпечення їх психологічної реабілітації, санаторно-курортного лікування, технічними та іншими засобами реабілітації, житлом, надання освітніх послуг, організації поховання, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, та учасників антитерористичної операції, у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю, зайнятість насе-

лення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [15]. Накази Мінсоцполітики, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Накази Мінсоцполітики нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації в установленому законодавством порядку [15].

Таким чином, окреслений вище критерій систематизації підзаконних нормативно-правових актів у сфері праці є більш багатоаспектним ніж може здатися з першого погляду. Так, по-перше, об'єднуючи підзаконні нормативно-правові акти у сфері праці у відповідності до суб'єкта їх видання ми систематизуємо їх за юридичною силою. По-друге, виокремлюючи підзаконні акти за даним критерієм необхідно їх одночасно групувати відповідно до напрямку правового регулювання. На нашу думку, напрямками, за якими можна систематизувати підзаконні нормативно-правові акти у сфері праці, можуть бути: захист прав працівників; вирішення індивідуальних та колективних спорів; соціальний захист працівників; питання оплати праці; охорони праці, тощо.

В результаті проведеної систематизації підзаконних актів ми можемо отримати такий результат. Тож, систематизувавши підзаконні нормативно правові акти ВРУ, Президента України, КМУ тощо у напрямку захисту прав працівників, та інших окреслених вище напрямках ми маємо можливість визначити: а) які реально існують невирішені проблеми та прогалини у правовому регулюванні праці підзаконними нормативно-правовими актами; б) визначити які існують колізії та неточності між нормативними актами окремих уповноважених суб'єктів. Це, на нашу думку, зробить підзаконне регулювання праці в Україні більш цілісним та ефективним; та в) дає можливість позбавитись від застарілих та не ефективних норм.

**Висновок.** Отже, завершуючи наукове дослідження слід відзначити, що систематизація підзаконних нормативно-правових актів є складним та довгим процесом, що обумовлюється декількома важливими факторами: по-перше, широким колом суб'єктів, що уповноважені видавати такі акти; по-друге, підзаконні акти, на відміну від законів носять більш конкретний характер, що в свою чергу призводить до їх більшої кількості, що також ускладнює їх систематизації. Тож, узагальнюючи весь наведений вище матеріал можна констатувати, що до найбільш важливих особливостей систематизації підзаконних нор-

мативно-правих актів слід віднести: 1) вона (систематизація) повинна здійснюватись послідовно та відповідати темпам та обсягам систематизації нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу, зокрема законів; 2) офіційна систематизація може здійснюватись виключно тим суб'єктом, яким було видано відповідний підзаконний нормативно-правовий акт; 3) наявність недосконалої процедури систематизації підзаконних нормативно-правових актів в Україні, що перш за все пов'язано із відсутністю на законодавчому та науковому рівнях чітких критеріїв для систематизації; 4) ключовою її спрямованістю має бути зменшення/оптимізація кількості підзаконних актів у сфері праці; 5) дозволяє не лише упорядкувати існуючий масив підзаконних нормативно-правових актів, а й систематизувати повноваження органів державної влади у досліджуваній сфері; 6) при проведенні систематизації підзаконних нормативно-правових актів у сфері праці необхідно враховувати: суб'єкт видання відповідного акту та специфіку предмету регулювання.

### Література

1. Безуса, Ю. О. Систематизація підзаконних нормативно-правових актів в Україні (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук (докт. філософії) : 12.00.01 / Ю. О. Безуса; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 22 с.
2. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: Навч. посіб. К.: Знання, 2008. 333 с. (Вища освіта XXI століття).
3. Шаптала Н.К., Задорожня Г.В. Конституційне право України: навч. посіб. Дніпропетровськ: ТОВ «ЛізуновПрес», 2012. 472 с.
4. Ермоленко В. М. Підзаконні акти Верховної ради України як джерело аграрного права. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право*. 2014. Вип. 197(2). С. 29-35.
5. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про хід виконання в Україні Європейської соціальної хартії (переглянутої)» : постановою Верховної Ради України : від 18 груд. 2008 р. № 773-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 23. Ст. 285.
6. Могилевський Л. В. Система трудового права України : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.05. Х., 2016. 409 с.
7. Плахотнюк Н.Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект : автореферат дис. на здоб. наук. ступ. к.ю.н. К., 1999.
8. Васильев А.М. Правовые категории // *Методологические аспекты разработки системы категорий права*. М., 1976.
9. Конституційне право України : [підручн.] / [за заг. ред. д. ю. н., проф. В. Ф. Погорілка]. К. : Наукова думка, 1999. 733 с.
10. Прилипко С.М. Трудове право України : підручник / С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. Харків: ФО-П Вапнярчук Н.М., 2008. 663 с.
11. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : [підручник; видання 2-е, перероблене і доповнене]. Харків : Еспада, 2009. 752 с.
12. Заяць О.С. Адміністративно-правові засади протидії правопорушенням у фінансовій сфері : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 210 с.
13. 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.
14. Трудове право (Конспект лекцій для студентів усіх спеціальностей Академії). Автор Т. А. Коляда. Харків: ХНАМГ, 2007. 158 с.
15. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України / Постанова Кабінету від 17.06.2015 № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-p/conv>.

### Анотація

**Обушенко Н. М. До проблеми систематизації підзаконних нормативно-правових актів у сфері праці.** – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених обґрунтовано, що підзаконні нормативно-правові акти у сфері праці найбільш доцільно систематизувати в залежності від суб'єкта їх видання. Наголошено, що систематизація підзаконних нормативно-правових актів є складним та довгим процесом, що обумовлюється декількома важливими факторами: по-перше, широким колом суб'єктів, що уповноважені видавати такі акти; по-друге, підзаконні акти, на відміну від законів носять більш конкретний характер, що в свою чергу призводить до їх більшої кількості, що також ускладнює їх систематизацію.

**Ключові слова:** трудове законодавство, підзаконний нормативно-правовий акт, сфера праці, ВРУ, КМУ, трудові правовідносини.

### Аннотация

**Обушенко Н. М. К проблеме систематизации подзаконных нормативно-правовых актов в сфере труда.** – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых обосновано, что подзаконные нормативно-правовые акты в сфере труда наиболее целесообразно систематизировать в зависимости от субъекта их издания. Отмечено, что систематизация подзаконных нормативно-правовых актов является сложным и долгим процессом, что объясняется несколькими важными факторами: во-первых, широким кругом субъектов, уполномоченных выдавать такие акты; во-вторых, подзаконные акты, в отличие от законов носят более конкретный характер, что в свою очередь приводит к их большому количеству, что также затрудняет их систематизацию.

**Ключевые слова:** трудовое законодательство, подзаконный нормативно-правовой акт, сфера труда, ВРУ, КМУ, трудовые правоотношения.

### Summary

**Obushenko N. M. To the problem of systematization of subordinate normative legal acts in the field of labor.** – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, it is substantiated that subordinate normative legal acts in the field of labor are most appropriate to be systematized depending on the subject of their publication. It is emphasized that systematization of subordinate legal acts is a complicated and long process, which is conditioned by several important factors: first, a wide range of subjects, authorized to issue such acts; secondly, subordinate acts, in contrast to the laws, are more specific, which in turn leads to a greater number of them, which also complicates their systematization.

**Key words:** labor law, subordinate normative-legal act, sphere of work, VRU, CMU, labor relations.