

СТАТТЯ НОМЕРА



В.С. ВЕНЕДИКТОВ

докт. юрид. наук, проф.

Національний університет внутрішніх справ

УДК 349.2 (477)

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО КОДИФІКАЦІЇ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Розглянуті проблеми удосконалення чинного трудового законодавства України, пов'язані з необхідністю його кодифікації.

Важливою умовою становлення та розвитку правової держави, впровадження ринкових форм господарювання і принципів соціально-орієнтованої економіки є формування нових демократичних інститутів. Тому сьогодні нагальною стає потреба реформування законодавчого регулювання праці, підготовки відповідних концептуальних підходів до його оновлення, перегляду сутності і змісту трудових правовідносин та кодифікації трудового законодавства в цілому.

Діюче національне трудове законодавство характеризується нестабільністю, безсистемністю, суперечностями, дублюванням, наявною великою кількістю відсилочних норм; закони часто змінюються та доповнюються, що суттєво змінює зміст та спрямування політики України в сфері трудових відносин. Не всі закони передбачають джерела фінансування і механізм реалізації прав, що призводять до перетворення положень законодавства в пусті декларації. Все це знижує ефективність правового регулювання та утруднює правозастосовчу діяльність.

Проблема удосконалення чинного трудового законодавства передусім пов'язана із необхідністю його кодифікації. Об'єднання найважливіших норм трудового законодавства в одному кодифікованому законі дозволить полегшити правозастосовальну діяльність в сфері трудових відносин, забезпечить рівність трудових прав всіх громадян, сприятиме скороченню правових приписів, які в ряді випадків повторюють один одного, забезпечить більш ефективний вплив на регулювання суспільних відносин в сфері праці.

В зв'язку з цим необхідні нові концептуальні підходи до структурної та змістовної побудови Тру-

дового кодексу України, який би відповідав сучасним потребам і був би розрахованим на майбутнє. Для цього вже існують всі кодифікаційні передумови: по-перше, прийняті попередні нормативні акти, такі як Конституція України, Цивільний і Господарчий кодекси; по-друге, стабілізуються ринкові відносини в сфері економічної діяльності; по-третє, набирає темпів науково-дослідна діяльність вчених в галузі трудового права. Ставлення правової держави не можливо без кропіткої роботи по формуванню нової правової системи України, яка б відповідала сучасним вимогам розвитку держави та суспільства і працювала на перспективу. Україна лише тоді стане дійсно цивілізованою європейською країною, коли створить дієвий правовий механізм надійного забезпечення реалізації трудових прав громадян.

Але треба відмітити, що на жаль ще відсутня глибока теоретична розробка проблеми та підходів до кодифікації трудового законодавства України. Кожний нормативний акт повинен сприяти загальним принципам права, бути невід'ємною частиною системи нормативних актів. Тому треба погодитись з С.С. Алексєєвим у тому, що значна частина підготовлених по будь-якому акту робіт пов'язана з тим, щоб проект увійшов в нормативну систему, був би за всіма пунктами погоджений з нею і зовнішньо (за віджилками, реквізитами, техніко-юридичним оформленням тощо), і, головним чином, за змістом, фактичним і правовим [1, с.92]. Бо саме через цільні системи правових норм можна забезпечити багатосторонній вплив на суспільні відносини, врахувати інтереси різних суб'єктів, реалізувати правові принципи, надійно юридично гарантувати будь-які пра-

вові пропозиції. Особлива роль тут належить кодифікації. Адже тільки у кодифікованих нормативних документах можливе закріплення досконалих юридичних конструкцій, тобто таких комплексів правових засобів, які з найбільшою ефективністю спроможні були б виконувати своє регулююче призначення.

Зараз спостерігаються прояви правового нігілізму і низького рівня політичної і правової культури, що призводить до неприйняття чи ігнорування певною частиною державних структур висновків і рекомендацій юридичної науки, недостатнього залучення її представників до вирішення правотворчих і правозастосовчих завдань, що також обумовлює складні правові та організаційні ситуації в багатьох ланках державного механізму. Недостатнє наукове забезпечення нормотворчого процесу є однією з причин низького рівня правових актів та відставання законодавства від вимог життя. Відсутні договори взаємодії центральних державних органів з науковими юридичними колективами, не визначена чітка стратегія правових досліджень, їх матеріального і кадрового забезпечення, не вироблена науково обґрунтована система прогнозування державного правового розвитку.

Вчені-правники слушно підкреслюють, що новий Трудовий кодекс має стати основою цілісної системи законодавства про працю; містити обов'язкові норми, які спрямовані на захист прав та інтересів сторін трудового договору [2, с.54-58]. Варто зазначити, що в умовах розробки нового кодифікаційного акту законодавства про працю України, актуальним є питання належного формування у ньому особливостей правового регулювання праці окремих категорій працівників, наряду з визначенням загальних тенденцій в правовому регулюванні праці. До загальних тенденцій варто віднести: по-перше, поступове співвідношення "людина і право", де мова повинна йти про "олюднення" права, про створення такої правової системи, центром, квінтесенцією якої була б людина, її права і свободи. Як указує С. Приходько, "Права і свободи людини та їх гарантії згідно з Основним Законом нашої держави – Конституцією України – визначають зміст: спрямованість в діяльності держави, головним обов'язком якої є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, яка відповідає перед людиною за свою діяльність" [3, с.18]. Сюди ж відноситься зміна методів правового регулювання: перехід від імперативних до диспозитивних методів, перевага загальнодозвільного типу регулювання у відносинах між суб'єктами прав. По-друге, децентралізацію права і правового регулювання, коли життєво важливі питання зважуються на основі законодавчих актів за допомогою укладання договорів, прийняття локальних нормативно-правових актів. По-третє, інтеграцію в національне законодавство у певних випадках загальновизначених принципів, норм міжнародного права і міжнародних договорів, які ратифікувала Україна. Так, у відповідності зі ст.9 Конституції України "чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, є частиною національного

законодавства України". Серед тенденцій розвитку структури або системи права необхідно назвати процес поступового нагромадження нормативного матеріалу і розподіл його за структурними блоками – інститутами, підгалузями, галузями. Усе більш помітна тенденція до певної уніфікації подібних блоків як рівнозначних за обсягом, структурою й іншими характеристиками, що дозволяє розширити площини їхньої взаємодії, підвищувати ефективність регулювання. Даний процес вбирає в себе утворення нових інститутів і галузей, а також ви členювання їх із вже існуючих нормативних підрозділів національної системи права. До тенденцій розвитку структури права відноситься і зростання значення правового регулювання в життєдіяльності і розвитку держави шляхом цивілізованого прогресу суспільства, перетворення та трансформації його в гуманне громадянське суспільство. Це викликає утворення комплексних структурних об'єднань юридичних норм. До кола тенденцій розвитку системи прав варто додати розвиток системи права в напрямку від сучасної структури з її досить міцним зв'язками між інститутами і галузями до "плазменної" будівлі, де первинні структурні елементи будуть знаходитися в стані відносної автономності та самостійності. У необхідних випадках при наявності певних системоутворюючих факторів вони можуть створювати структурні асоціації для вирішення яких-небудь певних питань. Це становить в розвитку структури права не в останню чергу обумовлене тим, що проблеми, які виникають із природних потреб життєдіяльності суспільства, закономірно обумовлюють цілі законодавця в їх нормативному упорядкуванні. Такі цілі законодавця і притягають до себе з нормативно-правового масиву різні за своїм призначенням і функціональною спеціалізацією норми для ефективного і швидкого їхнього досягнення.

До тенденцій удосконалення нормативно-правового забезпечення відносяться:

1. Приведення всього існуючого в Україні нормативного масиву у відповідність з Конституцією України. Цей процес вбирає в себе перегляд чинного законодавства, скасування застарілих нормативних актів, створення нових законів, удосконалення законодавчої техніки і правозастосовчої практики.

2. Формування нових комплексних галузей законодавства, оскільки саме комплексний правовий вплив дозволяє більш ефективно і цілеспрямовано вирішувати різні соціально-економічні питання.

Зазначені тенденції подальшого розвитку національної системи права обумовлюють і конкретні напрямки реформування, удосконалення нормативно-правового забезпечення трудових відносин. Тому удосконалювання правового регулювання трудових відносин повинне здійснюватися таким чином, щоб стимулювати громадянина (чи вже працівника) до найбільш повного, ініціативного задоволення своїх потреб у продуктивному результаті розумової і фізичної праці. Представляється, що це буде мати місце лише в тому випадку, якщо підійти до проблеми удосконалення нормативно-

правового забезпечення із соціальних уявлень, з погляду людини, її інтересів і потреб. Такий підхід докорінно відрізняється від іншого превалюючого, технократичного підходу, сутність якого полягала в прагненні вирішувати питання трудових правовідносин переважно з позицій підприємства і держави.

У той же час необхідно відзначити й іншу грань соціального підходу - в остаточному підсумку, який відповідає інтересам держави, але держави не колишнього тоталітарного, а гуманного, демократичного, правового і соціального типу. Досвід вітчизняної історії свідчить про те, що виробничі проблеми по-справжньому не вирішити, якщо не взятися, насамперед, за людські проблеми, якщо не задовольнити насущні інтереси і потреби працівника. Чим більше працівник буде задоволений у своїх інтересах і потребах, чим сприятливіші будуть його умови праці, тим краще він буде ставитися до своєї праці, до виконання своїх трудових (службово-трудова) обов'язків, до дотримання встановлених на тім чи іншій підприємстві, установі або організації правил внутрішнього трудового розпорядку. «Реалізація політичних установок стосовно до правового регулювання праці означає, що його удосконалення повинне здійснюватися на основі соціального підходу, рішучого повороту теорії і практики трудових правовідносин до особистості працівника. Такий поворот дозволить, як кажуть, убити двох зайців. По-перше, максимально враховувати інтереси і потреби людей, які повинні бути в центрі наших устремлінь. По-друге, сприяти значною мірою підвищенню трудової активності працівників. У цілому ж такий поворот дозволить поліпшити можливості для раціонального й ефективного використання трудових ресурсів у народному господарстві на підприємствах і в об'єднаннях» [4, с.6].

Невід'ємним атрибутом удосконалення нормативно-правового забезпечення є і важливість рішучої зміни засобів правового регулювання відповідних правових відносин, що необхідно для реального розширення можливостей більш раціонального й ефективного використання здатності працівників до продуктивної праці шляхом виконання останніми декількох трудових функцій за декількома трудовими договорами чи контрактами. Зміна засобів правового регулювання праці повинна здійснюватися в двох напрямках. По-перше, перехід від переважно публічно-адміністративних до економічних, приватно-трудова засобів правового регулювання. По-друге, шляхом розширення локального регулювання умов праці. Зрозуміло, це аж ніяк не означає відмовлення від централізованого регулювання, але обмеження його ролі, сфери і значення на сьогоднішній день представляється життєво необхідною задачею, що не терпить відстрочки у своєму позитивному розв'язанні. Відомо, що економічні та локальні засоби використовувалися і раніше в правовому регулюванні праці, але їхнє використання найчастіше було обмеженим і формальним. Якщо економічні засоби і матеріальне стимулювання раніше використовувалися, хоча дуже не послідовно і не в достатній мірі, то локальне регулювання в силу традиційно

жорсткої централізації правотворчості й керування підприємствами, за дуже незначним виключенням, зводилося до застосування правових норм, прийнятих у централізованому порядку. Який-небудь відступ від цих норм фактично не допускався. Тому перехід до широкого, систематичного і реального використання матеріального стимулювання і локального регулювання дозволить привести у відповідність інтереси працівників, підприємства, держави і суспільства.

У колективній монографії «Розвиток цивільного і трудового законодавства в Україні» чітко простежується цей взаємозв'язок: «Сучасний період характеризується загостренням розбіжностей між роботодавцем і працівником. Перший зацікавлений в поліпшенні якісних і кількісних показників праці, підвищенні її продуктивності. Працівник зацікавлений у збільшенні заробітної платні, поліпшенні умов праці. За таких обставин важливою формою цивілізованого вирішення цих суперечностей може служити договірний метод урегулювання окремих трудових відносин при збереженні державного регулювання основних гарантій для працівників... Одним із важливих напрямків стабілізації економіки є вдосконалення трудових відносин між власником підприємства і найманими працівниками. Якщо раніше держава в централізованому порядку визначала всі аспекти праці, то тепер практично всі повноваження щодо регулювання трудових відносин передані підприємствам. Так, згідно із Законом України «Про підприємства в Україні», підприємства мають право щодо самостійного планування своєї діяльності, самостійно визначають перспективи розвитку, встановлюють форми, системи та розміри оплати праці, здійснюють матеріально-технічне забезпечення, визначають додатково до чинного законодавства трудові, соціально-побутові пільги тощо» [5, с.180-181]. Таким чином, уже сьогодні спостерігається фактичне обмеження безпосереднього втручання держави в регулювання трудових відносин у сфері виробництва. Це означає, що держава і далі повинна створювати «правовий простір для регулювання соціально-трудова відносин між найманими працівниками і підприємством, визначати мінімальні гарантії» [6, с.50].

В умовах об'єктивного звууження сфери централізованого керування процесом праці особливу важливість стосовно такого керування здобуває договірна форма (колективна й індивідуальна), регулювання трудових відносин працівників за декількома трудовими договорами чи контрактами, що, у свою чергу, обумовлює необхідність формування відповідної системи взаємин між суб'єктами трудових відносин і державою. Сьогодні варто акцентувати увагу на питаннях індивідуально-договірної форми регулювання трудових відносин. Ефективними засобами тут можуть стати як зміна в економіці, так і нові, нетрадиційні підходи до побудови відповідного механізму правового регулювання. При цьому наповнюються новим соціально-економічним змістом елементи організації трудових відносин - вони повинні базуватися на раціональній основі наймання

працівників чи, іншими словами, спиратися на удосконалену модель індивідуально-договірного регулювання трудових відносин. Позитивне вирішення цієї проблеми можливе за рахунок створення розвинутого і повноцінного ринку праці, що на сьогоднішньому етапі розвитку суспільства і трудового права повинне означати право кожного заробляти собі на життя працею, яку він вільно вибирає, чи таку, на яку він вільно погоджується. Кожна людина повинна мати право на вільний продаж своєї робочої сили за власним бажанням і вибором на принципах трудового наймання. У зв'язку з цим існує гостра потреба створити такий механізм, за допомогою якого можуть бути усунуті всі перешкоди, що стримують, обмежують розвиток різних форм залучення громадян до праці.

Важливим фактором такого механізму правового регулювання праці необхідно вважати договірну форму залучення до праці, оскільки саме вона виступає безпосереднім вираженням перебудованих демократичних процесів, найбільш повно опосередковує принцип свободи праці, тобто волевиявлення у виборі професій, виду занять і застосування своїх здібностей до продуктивної розумової та фізичної праці шляхом одночасного укладання декількох угод про працю з різними власниками чи уповноваженими ними органами. Спираючись на власні інтереси, підприємство, установа, організація або власник вільні у виборі і запрошенні на роботу різних громадян. Свобода вибору ними працівника залежить, у першу чергу, від потреб самого працівника, а вільний вибір громадянина обумовлений в остаточному підсумку потребами суспільства. Тобто, існують дві свободи, дві групи потреб. І не можна віддавати перевагу одним інтересам за рахунок інших. Тому, дві свободи, дві групи інтересів повинні поєднуватися, бути погодженими. А формою такого узгодження свобод та інтересів виступає трудовий договір. Свобода праці має правове відображення в договорі, сутністю якого є угода. Трудовий договір є угодою в трудовому праві, що виражає, як правило, вільне волевиявлення відповідних суб'єктів. Воля суб'єктів виключає примус до укладання трудового договору; існує певна свобода і в укладанні угоди" [7, с.26-27].

Удосконалення нормативно-правового забезпечення трудових відносин неможливе без послідовного розвитку демократичних начал у трудовому праві, соціальної захищеності працівників. У даному ракурсі варто чітко усвідомити наступне: вирішення

проблеми підвищення трудової активності за допомогою трудового права лежить не на шляхах його жорстокості, відмовлення від досягнутого рівня трудових прав і гарантій їхнього здійснення, а, навпаки, на шляхах затвердження досягнутого, подальшого розвитку гуманістичних і демократичних начал. І саме тут варто застосувати те, що в економіці виявилось неспроможним, - продовжувати рух "від досягнутого рівня". У найбільш загальній формі цей рівень досягнутого виражений у статтях Кодексу законів про працю України, що зафіксували основні трудові права й обов'язки робітників та службовців. Мова йде про право на працю, відпочинок, здорові та безпечні умови праці, оплату праці і т.д. У науці трудового права їм завжди надавалося великого значення. Вони розглядалися як принципи трудового права, на які слід орієнтуватися в законотворчій і правозастосовчій діяльності. Таким чином, не відмовляючись від досягнутого, а, навпаки, спираючись на нього, належить всіляко затверджувати соціально-правову захищеність працівників, поліпшувати умови їхньої праці. Вирішити цю задачу в галузі трудових правовідносин, що виникають через укладання трудових договорів, можна і треба шляхом гуманістичного розвитку відповідного нормативно-правового забезпечення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев А.А. Теория права. -Х.: БЕК, 1994. - 221 с.
2. Карпенко Д., Хуторян Н. Особлива частина проекту Кодексу України про працю потребує удосконалення // Право України. -1998. -№ 6.
3. Приходько С. Здійснення громадянами права на соціальний гарантії його забезпечення // Право України. -2000. -№ 2. -С.8-22.
4. Иванов С.А. Советское трудовое право: проблемы использования трудовых ресурсов. -М.: Наука, 1990. -304 с.
5. Розвиток цивільного і трудового законодавства в Україні /Я.М. Шевченко, О.М. Малявина, А.Л. Салатно та ін. -Харків: Консум, 1999. -272 с.
6. Луканьов І. Контрактна система найму та ефективність її впровадження в сільському господарстві // Україна і аспекти праці. -1996. -№ 5. -С.47-51.
7. Лившиц Р.З Трудовое законодательство: настоящее и будущее. -М.: Наука, 1989. -264 с.

Надійшла до редколегії 22.07.2002

ВЕНЕДИКТОВ В.С. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К КОДИФИКАЦИИ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ

Рассмотрены проблемы усовершенствования действующего трудового законодательства Украины, связанные с необходимостью его кодификации.

VENEDIKTOV V.S. THE CONCEPTUAL APPROACHES TO CODIFICATION OF UKRAINE LABOR LEGISLATION

The problems of advancing of the operational Ukraine labor legislation, bound with necessity of its codification are reviewed.