

УДК 349.2

**Алевтина Бірюкова,***доцент кафедри цивільного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ЛОКАЛЬНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ ТРУДОВОГО ПРАВА

*У статті на основі позицій учених досліджено терміни «локальний нормативно-правовий акт», «локальна нормотворчість» та «локальні акти». Зроблено висновок про давню історію локального регулювання. Виокремлено ознаки досліджуваного поняття. Визначено та охарактеризовано основні наукові бачення проблематики локального нормативно-правового акта. Акцентовано увагу на тому, що суб'єкти, які уповноважені на видання останніх, не мають права виходити за межі їхньої компетенції.*

**Ключові слова:** локальний нормативно-правовий акт, джерело трудового права, локальне регулювання, юридична сила, нормотворчий суб'єкт.

**Актуальність теми.** Інститут локальної нормотворчості і локальних нормативно-правових актів відомий вітчизняному законодавцю вже досить тривалий термін. Що ж стосується наукового опрацювання даного питання, то воно також давно є предметом наукових досліджень і дискусій серед таких учених-юристів, як: М. Г. Александров, В.Я. Буряк, П.А. Бущенко, В.С. Венедиктов, Л.П. Грузинова, М.М. Карташов, З.Я. Козак, Р.І. Кондратьєв, П.Д. Пилипенко, А.В. Смирнов, В.Н.Толкунова, М.В. Цвік, М.Ю. Шуліпа, О.М. Ярошенко та інші. Однак, з огляду на оновлення локальних нормативно-правових актів у системі джерел трудового права, виникає необхідність проведення в науковій площині якісно нових досліджень, що визначає актуальність досліджуваної тематики.

**Метою** статті є аналіз наукових поглядів щодо поняття і сутності локальних нормативно-правових актів у системі джерел трудового права.

**Виклад основного матеріалу.** Вперше в юридичну доктрину термін «локальний акт» увів М. Г. Александров. Значно пізніше вчені стали звертати увагу на те, що положення місцевих правил внутрішнього трудового розпорядку, встановлені на підставі типових правил за угодою між директором і фабрично-заводським і місцевим виборним органом первинної профспілкової організації, мають характер нормативних угод із питань праці і виступають локальними нормами трудового права. Останні є підзаконними і не можуть суперечити законам, по-

становам про працю, а також колективним договорам [1, с. 199].

Зараз існує ціла низка позицій щодо розуміння поняття та сутності таких явищ, як локальна нормотворчість, локальні норми і локальні нормативно-правові акти. Так, наприклад, Р. І. Кондратьєв свого часу висловлював думку, що під локальним регулюванням слід розуміти таке, що ґрунтується на законі і здійснюється безпосередньо на підприємстві правове регламентування трудових відносин, окремі сторони яких у межах конкретного виробництва мають свої місцеві, специфічні особливості [2, с. 8]. Автор підкреслював, що локальна норма конкретизує загальну за умовами виробництва [2, с. 8].

П. Д. Пилипенко, В. Я. Буряк і С. Я. Козак зазначають, що локальне регулювання було і в радянські часи, проте локальна нормотворчість зводилася в основному до прийняття взаємоузгоджених рішень двома суб'єктами. Стосовно актів локального характеру, які приймалися за договірною процедурою, то їх було мало (посадові інструкції) [3]. З переходом до ринкової економіки в питаннях правового регулювання сфери праці почали відбуватися певні зрушення, зокрема, великого регулятивного значення стали набувати локальні нормативно-правові акти і закріплені в них норми. Необхідно погодитися з О. М. Ярошенко, який відзначає, що в подальшому, з розвитком виробничих відносин, ускладненням технологічних процесів, становленням громадянського суспільства в Україні роль локальних нормативно-правових актів у регламентуванні відносин, що

входять до предмету трудового права, буде зростати. Це об'єктивний процес, викликаний реальними потребами життєдіяльності кожної організації. Приймаючи такий акт, сторони створюють певні правила поведінки для працівників, на яких поширюється його дія. Локальні акти визнаються державою і в разі виникнення трудових суперечок враховуються правоохоронними органами і судом [1, с. 204-205; 4, с. 136-137].

П. Д. Пилипенко, В. Я. Буряк і С. Я. Козак пишуть, що локально-правові акти можна приймати з метою розвитку централізованого законодавства, тобто для конкретизації окремих норм, які за своїм характером вимагають прив'язки до місцевих умов того чи іншого підприємства. Однак локально-правові норми існують не тільки для конкретизації, вони покликані також заповнювати певні прогалини у правовому регулюванні трудових відносин, а в сучасних умовах саме цьому напрямку локальної нормотворчості надається пріоритет. Розширення гарантій трудових прав працівників, поліпшення умов їхньої праці – ось основні напрями локальної нормотворчості [3].

А. В. Смирнов, досліджуючи джерела трудового права, зазначає, що локальні нормативно-правові акти є різновидом форм трудового права, яка пов'язана, як правило, із соціально-партнерською нормотворчою діяльністю, здійснюваною безпосередньо в організаціях роботодавцем (адміністрацією підприємства, підприємцем) і найманими працівниками. Автор підкреслює, що з переходом до ринкових економічних відносин колективний договір, угоди з охорони праці та інші акти спільної нормотворчості поступово набувають провідного значення в кількісному і якісному (змістовому) відношенні. До локальних нормативних актів належать також накази адміністрації, видані в межах її компетенції [5, с. 45].

П. А. Бущенко у своїх міркуваннях із приводу джерел трудового права в умовах його реформування зазначає, що складовою частиною системи джерел трудового права є угоди, колективні договори і локальні нормативні акти як результат соціально-партнерських відносин у сфері праці. Наявність таких угод, договорів, локальних трудових актів – одна з особливостей форм трудового права, оскільки вони з урахуванням економічних можливостей підприємств, галузі, регіону містять більш пільгові трудові та соціально-економічні умови для працівників порівняно з нормами і положеннями, встановленими законодавством [6, с. 15].

Л. П. Грузінова у своєму підручнику з трудового права України пише, що важливе

місце серед джерел трудового права займають локальні нормативно-правові акти, які приймаються безпосередньо на підприємствах, в установах і організаціях роботодавцем або за погодженням з виборним органом профспілкової організації:

– Правила внутрішнього трудового розпорядку;

– Положення про оплату праці, про преміювання, про порядок виплати винагороди за підсумками роботи протягом року і т. д. [7, с. 38]. Вона зазначає, що ці нормативно-правові акти діють лише в межах конкретної організації, приймаються часто на певний термін; вони не повинні погіршувати становище працівників порівняно із законами та іншими підзаконними нормативно-правовими актами у сфері праці [7, с. 38].

Відома дослідниця у сфері трудового права також акцентує увагу на тому, що важлива роль належить локальним нормативно-правовим актам (колективним договорам, правилам внутрішнього трудового розпорядку, положенням про преміювання, положенням про порядок винагороди за підсумками роботи за рік і т. д.). Ці акти діють лише в межах конкретного підприємства, установи, організації. Вони приймаються частіше за все на певний термін. Вчений підкреслює, що локальні нормативно-правові акти повинні пристосовувати загальні норми до умов конкретного виробництва, характеру і профілю підприємства з урахуванням економічного становища останнього. Вони не повинні погіршувати становище працівників порівняно із законами, а також іншими підзаконними нормативно-правовими актами [8, с. 114-115].

М. В. Цвік та інші розуміють локальні нормативно-правові акти як такі акти, які видаються державними установами і організаціями різних форм власності для регламентації своїх внутрішніх питань і які поширюються на членів цих організацій (наприклад, накази керівників підприємств, Правила внутрішнього трудового розпорядку, положення про порядок накладення дисциплінарних стягнень тощо) [9, с. 308]. Автори відзначають, що акти цієї групи спрямовані на деталізацію вимог загальної норми права за умовами діяльності відповідного колективу [9, с. 308].

Не можна не погодитися і з позицією В. М. Толкунової, яка стверджує, що особливе значення локальних нормативних актів, розроблених на основі рекомендаційних централізованих актів, полягає в тому, що вони краще враховують умови й особливості праці на даному виробництві. Вони розробляються адміністрацією за участю виборчого профспілкового органу і приймаються загальними

зборами трудового колективу [10, с. 42]. Дослідниця зазначає, що до локальних актів належать місцеві Правила внутрішнього трудового розпорядку, положення про преміальні заохочення, в тому числі про виплату винагороди за підсумками року, угоди з охорони праці, а також нормативна частина колективних договорів [10, с. 42].

В. С. Венедиктов стверджує, що локальні нормативно-правові акти призначені для регулювання трудових відносин і відносин, тісно пов'язаних із ними в рамках певного підприємства, установи, організації. До них належать колективний договір, правила внутрішнього трудового розпорядку, графіки відпусток, графіки змінності, накази і т. д. Локальні нормативно-правові акти приймаються безпосередньо трудовим колективом або профспілковим органом, що представляє інтереси трудового колективу, і власником або уповноваженим ним органом [11, с. 54]. Далі вчений зазначає, що трудові колективи здійснюють локальну нормотворчість у формі: безпосереднього і самостійного прийняття нормативно-правових актів (наприклад, про додаткові пільги і переваги за рахунок коштів, виділених на ці цілі) або затвердження підготовлених власником або уповноваженим ним органом відповідних положень (наприклад, правила внутрішнього трудового розпорядку). Локальні нормативно-правові акти, прийняті профспілковим органом і власником або уповноваженим ним органом, видаються у формі нормативних договорів і угод (наприклад, колективний договір, угода з охорони праці, графіки відпусток, графіки змінності і т. д.) [11, с. 54].

М. Ю. Шуліпа, розглядаючи дію локальних нормативно-правових актів, що містять норми трудового права, зазначає, що локальні нормативно-правові акти приймаються для вирішення тих чи інших питань регулювання суспільних відносин у сфері праці, якщо в законодавстві не передбачено прямого регулювання або коли із закону випливає, що має бути проведена конкретизація відповідних положень на підприємстві. Так приймаються локальні акти з питань робочого часу, часу відпочинку, оплати праці, охорони праці і т. д. [12, с. 306]. Дослідник зазначає, що локальні нормативно-правові акти (колективний договір, правила внутрішнього трудового розпорядку, положення про винагороду за підсумками роботи за рік і ін.) діють у межах конкретного підприємства, установи, організації та приймаються найчастіше на певний термін. При цьому дія локальних нормативно-правових актів у часі може бути обмежена певним терміном або ж їх

можна вважати чинними до скасування або зміни в установленому порядку [12, с. 306]. М. Ю. Шуліпа пропонує виділяти такі основні ознаки локальних нормативно-правових актів як джерел трудового права: 1) є нормативно-правовими підзаконними актами; 2) приймаються роботодавцем у межах його компетенції одноосібно або з урахуванням думки (у випадках, передбачених колективним договором, угодою за згодою) виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) підприємства, установи, організації; 3) діють у межах підприємства (установи, організації) (роботодавця – фізичної особи, крім роботодавця, який не є суб'єктом підприємницької діяльності), стосовно працівників даного роботодавця незалежно від місця виконання ними роботи [12, с. 306].

О.М. Ярошенко, аналізуючи сутність і призначення локальних нормативно-правових актів у сфері трудового права, зазначає, що на сучасному етапі розвитку суспільства локальний нормативно-правовий акт, прийнятий в організації, є самостійним джерелом трудового права, результатом правотворчості трудового колективу і роботодавця (їх представників), що містить обов'язкові правила поведінки. Локальна нормотворчість здійснюється уповноваженими на те суб'єктами трудового права самостійно [4, с. 135]. Далі автор ще раз підкреслює, що локальні нормативно-правові акти, як і будь-які інші джерела права, є формою об'єктивізації свободи нормотворчих органів. Специфіка розглянутих актів полягає в тому, що вони приймаються (розробляються) роботодавцем і працівниками (їх представниками). Сфера дії локальних нормативно-правових актів у сфері трудового права обмежена рамками конкретної організації, в якій вони прийняті [4, с. 136].

М. М. Каргашов, досліджуючи технології нормотворчості, каже, що локальна нормотворчість виконує виключно допоміжну роль для забезпечення суб'єкту можливості та ефективності реалізації власних повноважень [13, с. 9-10].

Локальні правові акти займають останню сходинку в списку джерел трудового права. Це акти, які приймаються безпосередньо на підприємствах. І, незважаючи на їх, так би мовити, найнижчий рівень у ієрархії правових актів, роль і значення цих джерел останнім часом постійно зростають [14, с. 27].

Доречним буде в цьому контексті погодитися з позицією В. С. Венедиктова в тому, що у всіх випадках суб'єкти локальної нормотворчості не мають права виходити за рамки наданої їм компетенції, а локальні норми не

повинні суперечити загальним нормам про працю. Іншими словами, локальні акти не повинні погіршувати правового становища працівника порівняно з чинним законодавством [11, с. 54].

### Висновок

Тому, з огляду на все вищесказане з приводу локальної нормотворчості і локальних нормативно-правових актів, можемо зробити висновок, що фактично даний рівень джерел трудового права має підзаконний характер, втім у силу специфіки суб'єктів локальної нормотворчості і процедури її здійснення, яка в ряді випадків передбачає погодження актів адміністрації роботодавця з трудовим колективом і (або) з профспілковим представником, локальні акти як джерела трудового права і законодавства виділяються в самостійну групу (вид). Локальні акти є найнижчою з точки зору юридичної сили ланкою в ієрархії джерел трудового права, тому вони приймаються, відповідно, і на розвиток усіх вищестоящих нормативно-правових актів, прийнятих у централізованому порядку.

### Список використаних джерел:

1. Ярошенко О. М. Джерела трудового права України : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Ярошенко Олег Миколайович; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 476 с.
2. Кондратьев Р.И. Сочетание централизованного и локального правового регулирования трудовых отношений / Р.И. Кондратьев. – Львов: Изд-во Львов. ун-та, 1977 – 151 с.
3. Трудове право України: Академічний курс : підруч. для студ. спец. вищ. навч. закл. [Електронний ресурс] / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін.;

*В статті на основі позицій учених досліджені терміни «локальний нормативно-правовий акт», «локальне нормотворчество» и «локальные акты». Сделан вывод о наличии определенной истории локального регулирования. Выделены признаки исследуемого понятия. Определены и охарактеризованы основные научные видения проблематики локального нормативно-правового акта. Акцентировано внимание на том, что субъекты, уполномоченные на издание последних, не имеют права выходить за пределы их компетенции.*

**Ключевые слова:** локальний нормативно-правовий акт, источник трудового права, локальное регулирование, юридическая сила, законодательный субъект.

*On the basis of the positions of scientists investigated the terms «local legal act», «local rule-making» and «local acts.» Concluded that there was a definite history of local regulation. Marked signs investigated concept. Identify and characterize major scientific perspectives on local regulatory act. Focused on the fact that the subject is authorized to publish the latter have no right to go beyond its competence.*

**Key words:** local law or regulation, source of labor law, local regulation, legal power, legislative entity.

за ред. П. Д. Пилипенка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. – 544 с. – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/tryd-pravo/646-pulupenko/19602-4-3-akti-dogovirnogo-ta-lokalnogo-xarakteru-u-sferi-trudovogo-prava.html>.

4. Ярошенко О. Щодо природи локальних нормативно-правових актів у сфері трудового права / О. Ярошенко // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 2(37). – Х. : Право, 2004. – С. 131–138.

5. Смирнов О.В. Трудовое право : учебник / О.В. Смирнов. – М.: Проспект, 1997. – 448 с.

6. Бущенко П.А. До питання про нові джерела трудового права в світі реформування трудового законодавства / П.А. Бущенко // Актуальні проблеми науки трудового права в сучасних умовах ринкової економіки : матеріали науково-практичної конференції (м. Сімферополь, 19-20 травня 2003 р.). – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2003 – С. 14–16.

7. Грузінова Л. П. Трудове право України : навч. посіб. / Л. П. Грузінова, В. Г. Короткін. – К.: МАУП, 2003. – Ч. 1. – 128 с.

8. Болотіна Н.Б. Трудове право України : підручник / Н.Б. Болотіна. – 4-те вид., стер. – К.: Вікар, 2006. – 725 с.

9. Загальна теорія держави і права / за ред. М.В. Цвіка, В.Д.Ткаченка, О.В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – 432 с.

10. Толкунова В.Н. Трудовое право России : учебное пособие / В.Н. Толкунова, К.Н. Гусов. – М.: Юрист., 1996. – 448 с.

11. Венедиктов В. С. Трудовое право Украины (Общая часть) / В. С. Венедиктов. – Х.: НУВД, 2004. – С. 187.

12. Шулипа М. Ю. Дія локальних нормативно-правових актів, що містять норми трудового права / М. Ю. Шулипа // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 57. – С. 305–310.

13. Карташов Н. Н. Технологии нормотворчества: на примере МВД России : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений». – М., 2004. – 170 с.

14. Трудове право України: навчальний посібник / за ред. П. Д. Пилипенка. – 2-ге вид., змінене і доповнене. – К.: Істина, 2007. – 208 с.