

ПРОБЛЕМИ Й ПРОГАЛИНИ В ТРУДОВОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

PROBLEMS AND GAPS IN THE LABOR LEGISLATION OF UKRAINE

Лукаш С.С.,

доктор юридичних наук, професор,
директор Сумської філії

Харківського національного університету внутрішніх справ

Стаття присвячена актуальним проблемам та прогалинам, які наявні на цей час в трудовому законодавстві. У роботі надано визначення таким поняттям, як проблеми та прогалини в національному трудовому законодавстві. Виділено основні види цих проблем. Зроблено акцент на важливості їх вирішення та проаналізовано необхідні зміни в трудовому законодавстві для ефективного та належного регулювання трудових відносин.

Ключові слова: проблеми, прогалини, національне трудове законодавство, трудове право, Кодекс законів про працю, нормативні акти, зміни.

Статья посвящена актуальным проблемам и пробелам, которые существуют сегодня в трудовом законодательстве. В работе дано определение таким понятиям, как проблемы и пробелы в национальном трудовом законодательстве. Выделены основные виды этих проблем. Сделан акцент на важности их решения и проанализированы необходимые изменения в трудовом законодательстве для эффективного и надлежащего регулирования трудовых отношений.

Ключевые слова: проблемы, пробелы, национальное трудовое законодательство, трудовое право, Кодекс законов о труде, нормативные акты, изменения.

The article is devoted to actual problems and gaps that exist today in labor legislation. The work defines such concepts as problems and gaps in the national labor legislation. The main types of these problems are highlighted. The emphasis is placed on the importance of their solution and analyzed the necessary changes in labor legislation for the effective and proper regulation of labor relations.

Key words: problems, gaps, national labor legislation, labor law, labor code, normative acts, changes.

Розбудова ринкової економіки України, побудова соціально орієнтованої економіки та підвищення її конкурентоспроможності на всіх рівнях з поступовою інтеграцією у європейське співтовариство вимагають від підприємств різних галузей та форм власності ефективного мотиваційного механізму, постійного вдосконалення трудового законодавства, зокрема приведення його у відповідність до міжнародних норм та стандартів.

Проблемам і прогалинам національного трудового законодавства присвячено наукові пошуки таких авторів, як А.В. Базиліук, М.Т. Білуха, Д.П. Богиня, А.В. Калина, А.М. Колот, А.М. Кузьмінський, М.Я. Остап'юк, В.В. Сопко, Н.М. Ткаченко, О.М. Уманський, О. Ярошенко та багато інших. Однак багато проблемних аспектів трудового законодавства залишилися поза увагою науковців, що й зумовило актуальність дослідження.

Метою статті є комплексне дослідження проблем та прогалин трудового законодавства та доповнення системи наукових знань за аналізованою тематикою, надання пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових актів в досліджуваній сфері.

В умовах демократизації Української держави реформування трудового законодавства є тією об'єктивною необхідністю, з приводу якої виникає чимало дискусій. Державні діячі та відомі правники вносять свої пропозиції щодо можливих шляхів здійснення реформи у трудовому законодавстві, але все ж ситуація залишається незмінною і відносини праці до цього часу урегульовані Кодексом законів про працю України 1971 року.

Чинне трудове законодавство склалося в період існування жорсткого правового регулювання трудових відносин, коли державна власність була їх економічним базисом. У зв'язку з цим є цілком зрозумілим те, що трудове законодавство є досить застарілим, незбалансованим, таким, що містить прогалини, та просто не придатним регулювати відносини праці в умовах ринкової економіки. Хотілося б відзначити, що в часи незалежності України трудове законодавство постійно перебувало в процесі оновлення та адаптації до міжнародних стандартів. Це і пряме застосування міжнародних актів після ратифікації, і внесення міжнародних норм до тексту законів, і реалізація положень ратифікованих чи не ратифікованих актів засобами національного законодавства [1, с. 648].

Важливим підтвердженням цього є більше 700 поправок за останні 20 років [2, с. 3]. Але цього не достатньо. Єдиним та правильним вирішенням наявних проблем є не модифікація норм та принципів радянського трудового законодавства, яка може відбуватись шляхом включення в національне законодавство норм міжнародного права без змін (позитивна рецепція) або ж виключенням норм, що не відповідають міжнародним стандартам (негативна рецепція), а створення нового законодавства, яке б відповідало вимогам сучасності [1, с. 646].

Адже давно зрозуміло, що одним із пріоритетних напрямів і шляхів вирішення соціальних проблем ринку праці в Україні є формування належного, ефективного нормативно-правового поля.

Якщо говорити про теорію та практику трудового права, то такі акти, які встановлюють правила поведінки учасникам трудових відносин: працівникам, роботодавцям, профспілкам, трудовим колективам, іншим, пов'язаним із ними суб'єктам, прийнято називати актами законодавства про працю (ст. 4 Кодексу законів про Працю України) [3], але останнім часом вживається інший термін – «трудове законодавство».

Акти трудового законодавства виокремили з-поміж законодавчих актів України, враховуючи специфіку предмета правового регулювання та кола суб'єктів, на які поширюється їхня дія.

Однак трудове законодавство не вичерпується регулюванням суто трудових відносин, а регулює й інші пов'язані з ними відносини (щодо працевлаштування, соціального партнерства, вирішення трудових спорів тощо), які мають суспільно-трудова характер. Отже, з правового погляду це означає, що трудове законодавство України – це система нормативно-правових актів, які ухвалюють уповноважені органи державної влади, місцевого самоврядування, посадові особи відповідно до закріплених за ними повноважень задля правового регулювання суспільно-трудова відносин, встановлюючи правила поведінки їх учасників. Вітчизняне нормативно-правове регулювання у сфері суспільно-трудова відносин досі здебільшого спирається на норми Кодексу законів про працю. Україна – єдина з колишніх республік СРСР, яка донині не прийняла новий Трудовий кодекс.

Водночас, незважаючи на значну увагу вчених до цих питань, аналіз процедури проходження проекту Трудового кодексу України у Верховній Раді України та сприйняття його громадськістю дає підстави вважати, що і цей документ містить суперечливі положення та потребує доопрацювання.

Якщо виділяти норми за юридичною силою, то, безумовно, основним актом трудового законодавства є Конституція України як Основний Закон, що має на території України найвищу юридичну силу. Це означає, що всі інші акти трудового законодавства мають їй відповідати.

Друге місце в структурі трудового законодавства України посідають міжнародні договори про працю, які належним чином ратифіковані в Україні.

Наступний щабель у складній структурі трудового законодавства України відводиться Кодексу законів про працю України, який дотепер діє на території України зі змінами та доповненнями. І саме в ньому і знаходиться основна прогалина трудового законодавства – це його застарілість, невідповідність багатьох його норм умовам сьогодення, що і проявляється у постійних прийняттях змін [4, с. 209].

А це не що інше, як невідповідність норм національного та міжнародного трудового законодавства. Отже, постає необхідність з'ясувати основні прогалини у цьому аспекті. Проблеми міжнародного та національного трудового права – це стан системи нормативно-правових актів міжнародного й національного трудового права, а також їх співвідношення, за яких виникають труднощі із застосуван-

ням конкретної норми або низки норм на практиці з метою досягнення завдань, задля яких існують відповідні нормативно-правові акти й відповідний стан потребує усунення (з точки зору практики), а також стан системи наукових знань та їх співвідношення, за якого відповідні елементи такої системи не узгоджуються один з одним і не дозволяють узгодити думки або чітко сформулювати концепції, а відповідний стан потребує додаткових досліджень, розробок, вивчень (з точки зору науки).

Так, на нашу думку, прогалини трудового права – відсутність нормативно-правового регулювання суспільних трудових відносин, яке унеможливує або ускладнює застосування норм трудового права на ці суспільні відносини, що потребують правового регулювання, зокрема, під час виникнення трудового спору.

Своєю чергою прогалини міжнародного трудового права – це відсутність міжнародних-правових норм щодо врегулювання зобов'язання держав дотримуватись своїх зобов'язань у сфері трудового права чи міжнародних трудових стандартів, якщо існує об'єктивна необхідність у міжнародно-правовому регулюванні відносин у сфері використання найманої праці.

Прогалини в національному та міжнародному трудовому праві – це відсутність регулювання трудових відносин на рівні національного законодавства й міжнародних правових актів, що не дає можливості повною мірою застосувати норми міжнародного права чи національного законодавства щодо конкретних випадків, які потребують такого регулювання.

Ще однією проблемою міжнародного й національного трудового права є співвідношення рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) із системою національного трудового права.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» національні суди застосовують практику ЄСПЛ як джерело права [5].

Проте в цьому законі не зазначено, яке саме місце відповідне джерело права матиме в системі права, не окреслено його юридичну силу, не вказано, яка частина застосовуватиметься: лише регулятивна чи описова. Не визначено відповідні положення також в інших актах законодавства. Отже, можемо зробити висновок про наявність прогалини права із цього приводу. Якщо з простої логіки ще можна визначити, що описова частина рішення також застосовуватиметься, оскільки в ній викладено позицію ЄСПЛ, то щодо юридичної сили такого акта та його місця в системі нормативно-правових актів за ієрархією конкретні вказівки відсутні. Тому не визначено, як діяти національним судам у разі, коли практика ЄСПЛ суперечитиме законодавству України чи міжнародним договорам, які ратифіковані Україною і вважаються національним законодавством України [6, с. 40].

Не слід забувати, що велике значення для ефективного й оперативного подолання прогалин у праві має їх класифікація. У загальній теорії права вирізняють первинні й вторинні прогалини, підставою для чого є час виникнення прогалин [7, с. 22].

Погоджуємось з В.В. Єршовим, який вважає принципово важливою цю класифікацію і в трудовому законодавстві [8, с. 14].

Первинні прогалини існують у нормативному правовому акті про працю з моменту його появи. Вони зумовлюються тим, що нормотворчий орган не зміг передбачити всіх існуючих на момент прийняття акта обставин, що вимагають правового опосередкування, і тому допустив недоліки в конструюванні конкретних правових норм. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 20 Закону «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» (в редакції до 31 травня 2005 р.) [9] підприємства (об'єднання), установи й організації незалежно від форми власності й господарювання, де чисельність працюючих інвалідів була менша за встановлену нормативом, сплачували відповідним відділенням Фонду України соціального захисту інвалідів штрафні санкції, сума яких визначалася в розмірі середньої річної заробітної плати на відповідному підприємстві, в установі чи організації за кожне робоче місце, не зайняте інвалідом. Механізм сплати цих штрафних санкцій визначався у постанові Кабінету Міністрів України. Порушення строків їх сплати спричиняло нарахування пені із суми недоїмки за кожен день прострочення, включаючи день сплати, у розмірі, передбаченому цим Законом. Однак до 31 травня 2005 р. такого Закону не було, у зв'язку з чим Фонд соціального захисту інвалідів та його відділення були позбавлені можливості нараховувати і стягувати пеню. Організація, винна в порушенні вимог статей 19 і 20 зазначеного Закону, могла протягом тривалого часу ігнорувати законні вимоги Фонду щодо сплати штрафних санкцій і при цьому не нести за це ніякої відповідальності.

Окремі вчені-правознавці вирізняють абсолютні прогалини – за повної відсутності норм, необхідних для регулювання відповідних відносин, і відносні – на випадок браку норм централізованих [10, с. 130].

Однак стосовно трудового права з подібною класифікацією ми погодитися не можемо. Оскільки локальна нормотворчість – один зі способів нормативного правового регулювання суспільних відносин, що входять до предмета трудового права, то юридичної прогалини в регламентуванні немає, коли є необхідні правила, встановлені локальними нормативними актами [11, с. 198].

Першочерговим кроком на шляху виправлення вказаних прогалин є прийняття нового Трудового кодексу України, норми якого б відповідали сучасним ідеологічним, соціальним, економічним, культурним процесам, систематизували б норми трудового права України та міжнародного трудового права, врегулювали існуючі прогалини в законодавстві та деталізували повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Але знову ж таки, хоча Трудовий кодекс ще не прийнято, з приводу його проекту вже висловлюється думка щодо його недосконалої.

Проаналізувавши Проект Трудового кодексу, можна вказати на такі його вади, як збільшення можливостей зловживання правом у зв'язку з розши-

ренням прав роботодавця, відсутність забезпечення реальних гарантій соціального захисту найманих працівників, створення нерівних умов праці для працівників малих та великих підприємств, неможливість здійснення ефективного контролю за дотриманням законодавства у сфері трудових відносин [2, с. 10].

І це лише частина недоліків, а ми розуміємо, що на практиці після його прийняття виникнуть нові проблеми його реалізації. Та це не має бути причиною відмови у його прийнятті, але має слугувати стимулом до вдосконалення законодавства України, трудового зокрема.

Адже це вже не просто необхідність, а вимога часу прийняття Трудового кодексу України, яка зумовлена змінами системи суспільних відносин, що відбуваються в Україні. Ці зміни безпосередньо пов'язані з працею. Виникла величезна низка проблем різної визначеності, що повинні вирішуватись засобами трудового права.

Слід зазначити, що за останні 15 років було внесено чимало змін і доповнень, зокрема, з 1973 року Верховною Радою було прийнято понад 60 законів про внесення змін до Кодексу законів про працю, внаслідок цього із 265 статей та преамбул, що містились у першій редакції Кодексу, суттєво змінилися 235 (деякі з них – неодноразово).

До трудового законодавства належить також цілий ряд законів з окремих найбільш важливих інститутів трудового права. Більшість головних положень цих законодавчих актів вже інкорпоровано до Кодексу законів про працю шляхом прийняття окремих законів про приведення кодексу у відповідність з цими законами.

Слід не забувати, що характерною особливістю сучасного трудового права є те, що до нього належить значна кількість підзаконних нормативно-правових актів. В них містяться тисячі норм трудового права, при цьому окремі нерідко вступають у суперечність з актами, вищими за юридичною силою.

Крім того, в Україні продовжують застосовуватись деякі законодавчі акти колишнього Союзу РСР або їх певні положення (деякі з них були прийняті в 1930, 1933, 1974 роках). На практиці це ускладнює застосування трудового законодавства, особливо для захисту прав найманого працівника.

Отже, Кодекс законів про працю являє собою суміш правових норм, прийнятих за різних історичних та економічних умов, певна частина яких відповідає вимогам часу, а інша – застаріла і не може адекватно регулювати сучасні трудові відносини. Це дозволяє дійти висновків про те, що ситуація з законодавчим регулюванням застосування праці в Україні не може вважатись нормальною. Затримка з реформуванням трудового законодавства, а також «агресивний» до певної міри характер сучасного податкового законодавства, об'єктивно призводять до звуження сфери дії законодавства про працю шляхом застосування для регулювання відносин між роботодавцем та працівником цивільно-правових інструментів, особливо у сфері малого підприємництва.

Крім того, зазнав істотних змін комплекс суспільних відносин з участю профспілок. З'явилися нові суб'єкти трудового права в особі організацій роботодавців. Стало необхідним послідовно відобразити в національному трудовому законодавстві положення міжнародно-правових документів з питань праці, що є обов'язковими для України, а також актів Європейського Союзу в зв'язку із здійсненням Україною зовнішньополітичного курсу в напрямку європейської інтеграції. За таких умов виникла необхідність у комплексному та взаємопов'язаному вирішенні проблем регулю-

вання трудових відносин, спроба якого і здійснена в проекті Трудового кодексу.

Якщо робити прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття нового Кодексу, то слід вказати на те, що він насамперед забезпечить правове регулювання трудових правовідносин, дотримання державних гарантій трудових прав працюючих, усунення існуючих неузгодженостей між законодавчими актами у сфері праці, а також буде сприяти подальшому розвитку соціального діалогу всіх учасників трудових і пов'язаних з ними правовідносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мельник К.В. До питання адаптації трудового законодавства до міжнародних норм. Форум права. 2011. № 1. С. 645–651.
2. Кіщенко С. Реформа трудового законодавства URL: <http://www.icps.com.ua>.
3. Кодекс законів про працю України / База даних Верховної Ради України «Законодавство України» URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
4. Аспір І.В. Новий Трудовий кодекс України: переваги та недоліки. Науковий вісник НЛТУ. 2014. Вип. 24 (5). С. 208–214.
5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 30. Ст. 260.
6. Чижмарь Ю.В. Проблеми й прогалини в національному та міжнародному трудовому праві. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. С. 38–41.
7. Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974. С. 34.
8. Ершов В.В. Восполнение судом пробелов в трудовом законодательстве Сов. юстиция. 1993. № 24. С. 19.
9. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21. 03. 1991 р., № 875-XII. Відомості Верховної Ради України. 991. № 21. Ст. 252.
10. Петров В.В. Проблемы социалистической законности в судебной практике по гражданским колхозным делам. Вопросы соц. Законности в деятельности адм. и хоз. органов: Сб. научн. тр. Казань, 1968. С. 131.
11. Ярошенко О. Види прогалин у трудовому праві та перспективи реформування законодавства про працю. Вісник Академії правових наук України. 2013. Вип. 1(52). С. 192–199.