

**Мяловицкая Н. А. Правовое регулирование местного управления в европейских государствах**

В статье исследуется понятие местного самоуправления как формы управленческой деятельности, касающейся отношений местного характера и интересов местных групп людей (коммун, общин, территориальных коллективов). Статья определяет критерии для различения между типами местного самоуправления. Также рассматриваются вопросы правового регулирования местного самоуправления в федеральных и унитарных современных европейских государствах.

*Ключевые слова:* местное управление, федерализм, самоуправление, децентрализация, централизация.

**Myalovytska N. Legal regulation of local government in European countries**

The article investigates the concept of local government as a form of administrative activity which deals with the relations of local character and interests of local groups of people (communes, communities, territorial collectivities) and provides some combination of the local interests with the governmental ones. The article defines the criteria for distinction among the types of local government which include: a) legal status of the territorial communities of people; b) interests which should be pursued by the system of local government; c) the way in which the government controls its areas; d) conditions of formation of the local government organs.

Taking into consideration the above-mentioned criteria, four types of local government are distinguished: federalism, self-government, decentralization and centralization.

The article also deals with the issues of legal regulation of local government in federal and unitary modern European states. The sources of legal regulation include basic laws, constitutions, laws passed by Parliament, the European Charter of Local Self-Government, the rules of case law, the acts of local law-making and administrative contracts.

*Key words:* local government, federalism, self-government, decentralization, centralization.

УДК 340.130.5

*Сергій Валентинович Венедіктов,  
професор кафедри трудового права  
та права соціального забезпечення  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка,  
доктор юридичних наук, доцент*

## ЛОКАЛЬНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Звертаючись до існуючих тенденцій правового регулювання трудових відносин, окремо хотілося б виокремити локальні нормативно-правові акти у сфері праці, які, незважаючи на своє фактичне перебування на останній сходинці в масиві джерел трудового права, мають велике практичне значення для галузі трудового права, будучи тією «ексклюзивною» категорією, що виокремлює її з-поміж інших галузей у системі права України. Адже жоден закон та підзаконний правовий акт, якими б досконало розробленими не були, не здатні врахувати специфіку регулювання праці кожного окремого суб'єкта господарювання, зважаючи на його економічний потенціал, штат працівників, специфіку діяльності тощо. Це є можливим лише шляхом вдалого застосування та поєднання різних локальних нормативно-правових актів у сфері праці, які за своєю суттю спрямовані не тільки на здійснення первинного регулювання трудових відносин, а й на конкретизацію трудових норм, що містяться у нормативних правових актах більш вищого рівня, їх пристосування до вимог конкретного виробництва.

Р. Кондратьєв наголошував, що «локальні норми права мають ряд специфічних особливостей, які відрізняють їх від інших правових норм. По-перше, вони приймаються лише в рамках окре-

мих підприємств, установ і організацій. По-друге, локальні норми розробляються за безпосередньою участю членів трудових колективів, власників і співвласників акціонерних товариств, інших суб'єктів як підприємницької діяльності, так і відповідних громадських організацій. Локальні норми, по-третє, мають більш динамічний (рухливий) характер, що дозволяє більш ефективно і своєчасно вирішувати конкретні економічні і управлінські завдання, що виникають на підприємствах у процесі виробництва, у сфері управління соціальними процесами» [1, с. 179–180]. На думку О. Ярошенко, централізоване законодавче регулювання встановлює лише мінімальний рівень гарантій трудових прав, який не може знижуватися за жодних обставин у локальних нормативних актах, але може конкретизуватися і збільшуватися. Підвищення значення локального нормативного регулювання надає можливості враховувати місцеві (у межах організації) умови праці і виробництва [2, с. 211]. Крім того, слід пам'ятати, що локальні нормативні акти є більш мобільними порівняно з іншими джерелами трудового права, адже більшість із них виражена у часі, а отже, має змогу швидше реагувати на динаміку розвитку суспільних відносин і пристосовуватися до конкретно існуючих обставин.

Звертаючись до передумов виникнення прообразів перших вітчизняних локальних нормативно-правових актів у трудовому праві, передусім слід звернути увагу на Правила про нагляд за заводами фабричної промисловості та взаємні відносини фабрикантів і робітників, затверджені у червні 1886 р., у п. 18 яких був закріплений обов'язок заводського або фабричного управління розробляти правила внутрішнього розпорядку, яких мали дотримуватися працівники заводів і фабрик. Крім того, такі правила внутрішнього розпорядку обов'язково вивішувалися в усіх майстернях [3]. Трохи пізніше, починаючи з ХХ ст., на території сучасної України стали застосовуватися також колективні договори (причиною цього були чисельні робітничі страйки (забастовки)). Так, як зазначає Г. Чанишева, перший колективний договір було укладено в Харківському паровозобудівельному заводі 1 лютого 1905 р. [4, с. 126].

Аналізуючи фабричне законодавство того часу, В. Литвинов-Фалинський писав: «У фабричному житті наявна велика кількість явищ та факторів, що не підлягають зовнішньому урядовому впливу. Не кажучи вже про розмір заробітної плати, що не піддається законодавчому врегулюванню, багато інших, вельми істотних питань вимагає для свого вирішення участі в тій чи іншій формі самих робочих. Відносини фабрикантів і робочих безперервно змінюються і правильне вирішення порушуваних цими відносинами питань є істотною потребою промислового життя. Велика промисловість відмежувала господарів від робочих, залишивши останніх на власне піклування. Через зазначене ні фабриканти, ні органи фабричного нагляду часто не можуть мати істинного уявлення про бажання робочих та нерідко знайомляться з ними лише тоді, коли невдоволення робочих проявляється у вигляді хвилювань або страйків» [5, с. 93]. Л. Таль наголошував, що порядок, який створюється у межах організацій, є приватним правопорядком, який слід розуміти як різновид об'єктивного права, оскільки в його основі лежать правовстановлювані (нормативні) фактори, здатні, відповідно до правових поглядів суспільства й уявлення осіб, щодо яких діє цей порядок, встановлювати обов'язкові правила поведінки [6, с. 50].

З приходом радянської влади, одним із напрямів політики якої було забезпечення тотальної дисципліни в усіх сферах суспільного життя, зокрема й у трудових відносинах, ставлення до локальних нормативно-правових актів у сфері праці поступово змінилося. Кодекс законів про працю 1918 р. містив розділ «Про забезпечення належної продуктивності праці», в якому був передбачений обов'язок кожного дотримуватися правил внутрішнього трудового розпорядку, які, до речі, розроблялися профспілками і затверджувалися відповідними органами праці. Зазначений кодекс, як писав М. Бару, не містив згадки про колективні договори. Однак все ж таки положення зазначеного кодифікованого акта ввібрали в себе основні норми трудового права, які були вироблені саме колективно-договірною практикою. Так, у Кодексі законів про працю йдеться про тарифні положення, що застосовуються на підставі угоди між профспілками та керівництвом підприємства. По суті малося на увазі укладення колективного договору. Однак слід враховувати, що обставини періоду іноземної військової інтервенції та громадянської війни не сприяли поширенню колективних договорів. Централізоване нормування оплати праці, її натуралізація, трудова повинність та інше виключали можливість укладення колективних договорів [7, с. 9]. Кодекс законів про працю зразка 1922 р. вже містив окрему главу VI «Про правила внутрішнього розпо-

рядку», яка передбачала обов'язкове встановлення цих правил на підприємствах та установах, в яких працювало не менше п'яти осіб. Крім того, зазначений Кодекс закріплював положення щодо колективних договорів, які підлягали обов'язковій реєстрації в органі народного комісаріату праці та норм виробітку.

Незважаючи на наведену регламентацію локальних актів у нормах законодавства про працю, їх застосування на практиці мало передусім політичний характер — додаткову координацію дій робочих мас щодо реалізації завдань правлячої партії (подолання «п'ятирічок», перевиконання планів, пропаганда комуністичного способу життя тощо). При цьому і сама локальність вказаних актів була суто формальною, адже «правила гри» в цьому випадку встановлювалися виключно на централізованому рівні. Зменшення державного впливу у сфері локальної нормотворчості відбулося лише наприкінці 70-х — на початку 80-х років минулого століття, чому сприяло внесення відповідних змін до Кодексу законів про працю та прийняття Закону СРСР від 17 червня 1983 р. «Про трудові колективи і підвищення їхньої ролі в управлінні підприємствами, установами, організаціями» (які, до речі, є чинними і дотепер). Р. Лівшиць вказував, що рівень підприємства є розподільним критерієм для визначення органів, які приймають нормативні акти: акти, що приймаються органами, вищими щодо підприємства, вважаються централізованими; акти, що приймаються на самому підприємстві, — локальними. Компетенція підприємства обрана не випадково, бо саме на підприємстві застосовуються норми трудового права. З теоретичної точки зору важливо, чи збігаються суб'єкти встановлення та застосування правових норм: якщо збігаються, то ми маємо справу з локальними актами, якщо не збігаються — із централізованими [8, с. 159].

Таким чином, із наведених прикладів історичного становлення і розвитку локальних нормативно-правових актів у сфері праці можна побачити, що впродовж свого існування призначення вказаних джерел трудового права постійно змінювалося. Так, на початку свого існування їх основна функція полягала у стриманні свавілля та упорядкуванні господарської влади роботодавців. У подальшому, з приходом комунізму, зазначені акти перетворилися у потужний політичний та пропагандистський інструмент впливу на робітничі маси, який з часом трансформувався на механізм забезпечення участі трудових колективів у усіх сферах трудовправового життя.

Сучасна концепція локальних нормативно-правових актів у сфері праці розуміє під ними своєрідний компроміс в узгодженні інтересів працівника та роботодавця, який спрямований на доповнення і конкретизацію існуючого трудового законодавства. Так, О. Ярошенко зазначає, що розробляючи і приймаючи локальні акти, сторони встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки на конкретному підприємстві. З точки зору забезпечення оперативного й об'єктивного впливу на суспільні відносини, гнучкості чинного законодавства в процесі праці локальні нормативно-правові акти у формуванні правового становища працівника посідають значне місце. Це пояснюється тим, що їх зміст розробляється безпосередньо в організації, забезпечуючи необхідне правове опосередкування процесу праці. Ці акти в сучасних умовах є тією формою права, яка без громіздких процедур прийняття і введення у дію здатна опосередкувати соціально-трудова відносини на будь-якому підприємстві й забезпечити їх динамічний розвиток [2, с. 201]. На думку С. Лукаша, в умовах ринкової економіки локальне регулювання праці відіграє роль способу покращення умов праці, виступає на рівні підприємства, установи, організації чинником впровадження нових або розширення існуючих прав працівників і відповідаючих ним гарантій [9, с. 326].

У свою чергу, незважаючи на наведену актуальність локальних нормативних актів для галузі трудового права, на жаль, у сучасних умовах серед роботодавців — юридичних осіб вони не набули належного практичного застосування. Як приклад можна навести статистичні дані, згідно з якими станом на кінець 2014 р. в Україні існувало тільки 76 017 укладених та зареєстрованих колективних договорів [10]. Це при тому, що істотна частина з них є суто формальною та морально застарілою, статистично підпадаючи під положення ч. 3 ст. 9 Закону України «Про колективні договори і угоди», відповідно до якої після закінчення строку дії колективний договір продовжує діяти доти, доки сторони не укладуть новий або не переглянуть чинний.

Існуючі тенденції застосування локальних нормативно-правових актів у сфері праці в сучасних умовах господарювання пояснюються впливом таких факторів:

По-перше, історичною несправедливістю, коли за весь період свого існування на вказані акти, незважаючи на їх колосальний потенціал, покладалися соціальні, економічні, навіть політичні функції, які жодним чином не можна ототожнювати з регулюванням трудових відносин;

По-друге, відсутністю відповідної сучасної правової регламентації локальних нормативно-правових актів, яка б дозволила належним чином їх визначити, класифікувати та впорядкувати сферу поширення. Так, на цей час всі види локальних нормативно-правових актів або «розкидані» в законодавчому масиві, присвяченому регулюванню трудових відносин, або взагалі не мають конкретної правової регламентації. Наприклад, укладення колективних договорів в Україні передбачене положеннями Кодексу законів про працю України (далі — КЗпП) та Закону України «Про колективні договори угоди»; правилам внутрішнього трудового розпорядку присвячена ст. 142 КЗпП та постанова Державного комітету СРСР з праці і соціальних питань і узгоджених із Всесоюзною центральною радою професійних спілок від 20 липня 1984 р. № 213 «Про затвердження типових правил внутрішнього трудового розпорядку для робітників і службовців підприємств, установ, організацій»; вимоги до положення про атестацію працівників визначені Законом України «Про професійний розвиток працівників». У свою чергу, порядок прийняття та реалізації таких загальнопоширених локальних нормативно-правових актів, як графіки відпусток, посадові інструкції, штатний розпис, положення про преміювання (оплату праці) чинним законодавством взагалі не передбачений;

По-третє, сучасна концепція «індивідуальне — локальне — централізоване регулювання трудових правовідносин» на цей час фактично не реалізується, незважаючи на той факт, що наведені три види регулювання на практиці дуже часто перетинаються, доповнюючи та допомагаючи один одному. Так, наприклад, належна реалізація ст. 40 КЗпП, якою закріплені підстави розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця, неможлива без застосування локальних нормативно-правових актів. Адже для виконання п. 1 зазначеної статті необхідним є штатний розпис, для п. 2 — положення про атестацію, а для п. 3 — правила внутрішнього трудового розпорядку;

По-четверте, серед локальних нормативно-правових актів відсутнє чітке розмежування. Тому дуже часто вони перетинаються чи навіть дублюють один одного. Як приклад можна навести правила внутрішнього трудового розпорядку, які на практиці можуть бути як самостійним локальним нормативно-правовим актом, так і доповнювати інший — виступати додатком до колективного договору. При цьому в останньому випадку процедура перегляду вказаних правил буде набагато складнішою, в зв'язку з поширенням на них вимог законодавства про колективні договори;

По-п'яте, в умовах сьогодення спостерігається стійка тенденція, як серед працівників, так і роботодавців, щодо браку ініціативи у прийнятті ними локальних нормативно-правових актів. Зазначеному сприяє відсутність у законодавстві імперативних вимог стосовно обов'язковості тих чи інших локальних нормативно-правових актів. У зв'язку з цим учасники трудових відносин можуть навіть і не здогадуватися про існування зазначених актів або необхідність їх запровадження. Що, безперечно, не йде на користь реалізації суб'єктами трудових правовідносин своїх прав та обов'язків. Адже, наприклад, за наявності належним чином укладеного локального нормативно-правового акта працівники будуть краще усвідомлювати вимоги, що ставляться до них роботодавцями, а останні, в свою чергу, матимуть додаткові гарантії щодо забезпечення дотримання трудової дисципліни.

Таким чином, все викладене вище свідчить про необхідність перегляду сучасної концепції локальних нормативно-правових актів шляхом прийняття на законодавчому рівні спеціального законодавчого акта, присвяченого зазначеному питанню, в якому буде наведене визначення локальних нормативно-правових актів, проведена їх класифікація та встановлена обов'язковість застосування для певних суб'єктів господарювання. Крім того, саме на державному рівні повинна проводитися політика щодо заохочення здійснення локальної нормотворчості, наприклад, стосовно укладення колективних договорів у великих юридичних особах.



Список використаних джерел

1. Кондратьев Р. І. Вибрані наукові праці / Р. І. Кондратьев. — Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2011. — 568 с.
2. Ярошенко О. М. Теоретичні та практичні проблеми джерел трудового права України : моногр. / О. М. Ярошенко. — Х. : Видавець СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2006. — 456 с.
3. Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих от 3 июня 1886 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.hist.msu.ru/Labour/Law/1886.pdf>.
4. Чанишева Г. І. Колективні відносини у сфері праці: теоретико-правовий аспект : моногр. / Г. І. Чанишева. — О. : Юридична література, 2001. — 328 с.
5. Литвинов-Фалинский В. П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция в России / В. П. Литвинов-Фалинский. — СПб., 1904 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.hist.msu.ru/Labour/Litvinov/index.htm>.
6. Таль Л. С. Трудовой договор: Цивилистическое исследование. Внутренний правопорядок хозяйственных предприятий / Л. С. Таль. — Ярославль : Тип. Губерн. Правления, 1918. — Ч. 2. — 188 с.
7. Бару М. И. Коллективный договор (Текст лекции к курсу «Трудовое право») / М. И. Бару ; Министерство высшего и среднего образования УССР ; Харьковский юридический институт. — Харьков, 1973. — 26 с.
8. Иванов С. А. Советское трудовое право: вопросы теории / С. А. Иванов, Р. З. Лившиц, Ю. П. Орловский. — М., 1978.
9. Лукаш С. С. Співвідношення централізованого і локального регулювання трудових відносин в умовах ринкової економіки : моногр. / С. С. Лукаш. — Х. : ФІНН, 2009. — 368 с.
10. Інформація Держстату України про стан укладення колективних договорів на 31 грудня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=5891E032590C26B88A7686737B3DAD77.app1?art\\_id=175627&cat\\_id=34940](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=5891E032590C26B88A7686737B3DAD77.app1?art_id=175627&cat_id=34940).

**Венедиктов С. В. Локальні нормативно-правові акти в сучасних умовах господарювання**

Досліджено сучасний стан застосування локальних нормативно-правових актів в Україні. Зроблено висновок про те, що незважаючи на їх актуальність для галузі трудового права, на жаль, у сучасних умовах серед роботодавців — юридичних осіб, вони не набули належного практичного застосування, що викликане відсутністю відповідної сучасної правової регламентації. Запропоновано прийняття спеціального законодавчого акта, присвяченого цьому питанню, яким має бути надане визначення локальних нормативно-правових актів, проведена їх класифікація та встановлена обов'язковість застосування для певних суб'єктів господарювання.

**Ключові слова:** локальні нормативно-правові акти, джерела трудового права, колективний договір, правила внутрішнього трудового розпорядку, працівник, роботодавець, трудові правовідносини.

**Venediktov S. V. Local legal regulations in the contemporary economy**

Исследовано современное состояние применения локальных нормативно-правовых актов в Украине. Сделан вывод, что несмотря на их актуальность для области трудового права, к сожалению, в современных условиях среди работодателей — юридических лиц, они не получили должного практического применения, что вызвано отсутствием соответствующей современной правовой регламентации. Предложено принятие специального законодательного акта, посвященного указанному вопросу, в котором должно быть дано определение локальных нормативно-правовых актов, проведена их классификация и установлена обязательность применения для определенных субъектов хозяйствования.

**Ключевые слова:** локальные нормативно-правовые акты, источники трудового права, коллективный договор, правила внутреннего трудового распорядка, работник, работодатель, трудовые правоотношения.

**Venediktov S. Local legal regulations in the contemporary economy**

Investigated the current state of the application of local regulations in Ukraine. It is concluded that, despite their relevance to labor law, unfortunately, in modern conditions, among employers — legal entities, they have not received adequate practical application, which is caused by the lack of relevant current legal regulation. Proposed adoption of specific legislation, in which should be a definition of local regulations, their classification and set mandatory for particular entities.

**Key words:** local regulations, sources of labor law, collective bargaining, work rules, employee, employer, labor relations.

*Сергій Олександрович Короєд,  
доцент кафедри цивільного,  
господарського та кримінального права  
Відкритого міжнародного університету  
розвитку людини «Україна»,  
доктор юридичних наук*

## **ПРИНЦИП ВИНИ У ЦИВІЛЬНОМУ ПРАВІ ТА ЙОГО ВЗАЄМОДІЯ З ПРИНЦИПОМ ЗМАГАЛЬНОСТІ В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ**

Однією із передбачених Конституцією України основних засад судочинства є змагальність, яка також є ключовим принципом цивільного процесуального права. Як відомо, принцип змагальності у цивільному процесі полягає в правах та обов'язках сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, щодо подання доказів та участі в їх дослідженні, а також у змагальній формі процесу, що спрямована на досягнення дійсних обставин справи, всебічній перевірці доводів та міркувань учасників процесу [1, с. 100].

У Цивільному процесуальному кодексі України (далі — ЦПК України) цей принцип закріплено у ст. 10, згідно з положеннями якої цивільне судочинство здійснюється на засадах змагальності сторін. Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, мають рівні права щодо подання доказів, їх дослідження та доведення перед судом їх переконливості. Кожна сторона повинна довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог або заперечень, крім випадків, встановлених Кодексом.

Як зауважується у юридичній літературі, для змагального типу процесу характерною є така побудова судочинства, за якої, як мінімум, по-перше, необхідне розмежування процесуальних функцій, тобто функцій сторін та суду; по-друге, наявними є дві протилежні процесуально рівні сторони; по-третє, функціонування незалежного від сторін суду, який здійснює функцію правосуддя та розгляду справи [2, с. 213]. Зокрема, М. Гурвич зазначає, що цивільне процесуальне право є формою примусового здійснення цивільно-правових обов'язків, формою захисту суб'єктивних прав, коли закріплені в нормах права приписи не виконуються зобов'язаними особами добровільно [3, с. 19]. В. Тертишников предмет цивільного процесуального права визначає як суспільні відносини між судом та іншими учасниками процесуальної діяльності при здійсненні правосуддя у цивільних справах та у зв'язку із примусовим застосуванням норм матеріального права між суб'єктами цивільних, трудових, житлових, сімейних правовідносин [4, с. 7]. У юридичній літературі визнається, що наявність і регулюючий прояв процесуальних норм зумовлені потребами реалізації норм матеріальних. Процесуальні норми, в свою чергу, відіграють важливу роль, забезпечуючи оптимальні умови правового регулювання. Зазначається, що всі приписи процесуальних норм мають процедурний характер, тобто всі вони визначають найбільш доцільний порядок здійснення правотворчої або правозастосовної діяльності і тим самим призначені сприяти ефективному і справедливому досягненню результату, який передбачений нормою матеріального права, що підлягає застосуванню [5, с. 4, 35–36].

Отже, метою цивільного процесуального права є забезпечення реалізації норм матеріального права, яке й визначає зобов'язану особу з доказування фактів у матеріальних правовідносинах. Оскільки за допомогою процесуального права реалізуються норми права матеріального, тому останні, безумовно, здійснюють свій вплив і на визначення зобов'язаної особи в доказуванні у процесуальних правовідносинах.

Йдеться про принцип вини (презумпцію вини), яка діє у цивільному праві та впливає на визначення зобов'язаної особи з доказування того чи іншого факту у випадку виникнення цивільно-правового спору про оспорення правомірності дій іншого учасника цивільних правовідносин.