



## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

*Р. Кондратьєв,  
проректор з наукової роботи  
ХІУП, доктор юридичних наук,  
професор*

### ЛОКАЛЬНІ НОРМИ І ПРОГАЛИНИ В ПРАВІ

**В** сучасних умовах побудови правової держави і поступового переходу до соціально-орієнтованої ринкової економіки правове регулювання суспільних відносин здійснюється за допомогою не тільки норм права, які видаються відповідними компетентними державними органами, але й таких, що приймаються безпосередньо на окремих підприємствах і в організаціях різних форм власності і видів діяльності.

Такі норми в теорії права називаються локальними.

Прийняття названих норм ґрунтується на принципі правильного, науково-обґрунтованого співвідношення загальних (централізованих) норм права і норм локальних (децентралізованих), що дозволяє забезпечити інтереси як держави, так і окремих суб'єктів підприємницької діяльності і в цілому сприяє підвищенню ефективності правового регулювання суспільних відносин.

При цьому локальне правове регулювання має вторинний характер і, як правило, здійснюється в рамках, встановлених державою.

Локальні норми права мають ряд специфічних особливостей, які відрізняють їх від інших правових норм.

По-перше, вони приймаються лише в межах окремих підприємств, установ і організацій.

По-друге, локальні норми розробляються при безпосередній участі 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 ефективніше і своєчасно вирішувати конкретні економічні і управлінські задачі, що виникають на підприємствах в процесі виробництва, у сфері управління соціальними процесами.

Досліджуючи правову природу і соціальне призначення локальних норм, деякі представники галузевих наук дійшли висновку, що такі норми можуть служити засобом заповнення прогалин в чинному законодавстві. Якщо взяти до уваги, що локальні норми права займають значне місце в правовому регулюванні трудових, цивільних і аграрних відносин, зустрічаються в адміністративному і господарському праві, то пропозиція розглядати локальне регулювання в якості одного із способів заповнення прогалин в праві виходить за рамки окремих галузевих наук і набуває загальнотеоретичного значення.

Особливо актуальне це питання в період переходу до ринкових відносин і в умовах науково-технічного прогресу, який супроводжується підвищеним динамізмом суспільних відносин, значним розширенням господарської самостійності підприємств державної форми власності.

Локальні норми – складова частина загальної системи права і тому їх роль у заповненні можливих прогалин в законодавстві може бути досліджена лише з враху-



ванням існуючих зв'язків між іншими нормами. Можливість використання локальних норм для заповнення прогалин в праві вимагає попереднього розгляду принаймні двох важливих питань: а) що таке прогалина в праві і б) що слід розуміти під сферою правового регулювання?

В одній з робіт по теорії права висловлена думка про те, що дійсна прогалина в праві існує тоді, коли певне питання повинно вирішуватися юридичними засобами, але його рішення в цілому або в окремій частині не передбачено законодавством або передбачено неповно.<sup>1</sup> Таке формулювання, на наш погляд, не можна вважати вдалим, оскільки його автори не пояснюють, про які саме суспільні відносини йде мова. Тому більш точним було б таке визначення: дійсна прогалина в праві є відсутність норми права, яка покликана регулювати конкретне суспільне відношення в тих випадках, коли таке відношення входить до сфери правового регулювання.<sup>2</sup>

Однак і таке визначення не дає повної відповіді на питання, про які саме відсутні норми йдеться. Відомо, що суспільні відносини в багатьох випадках регламентуються надто загальними нормами права, які нерідко набувають, по-суті, значення правових принципів, менш загальними нормативними приписами, і, нарешті, конкретними, в тому числі локальними, нормами. Чи можна вважати при таких обставинах прогалиною в праві такі випадки, коли відповідні відносини регулюються тільки загальною нормою і тому її зміст не має необхідної конкретності і повноти?

В.І.Акімов відповідає на це питання позитивно. Прогалина в праві, пише він, являє собою неврегульованість конкретною нормою відносин, які закріплені в його загальній нормі.<sup>3</sup> Раніше це положення сформулював П.О.Недбайло: "Прогалина в праві – це прогалина у змісті чинного права стосовно фактів суспільного значення, що знаходяться у сфері правового впливу. Практично це означає, що даний випадок підпадає під головні принципи права, але конкретної норми для його вирішення в законодавстві не має, або є, але ця норма страждає суттєвою неповнотою..."<sup>4</sup>

З наведеного можна зробити наступний висновок: якщо правова регламентація суспільних відносин, що знаходяться у сфері правового регулювання, вимагає необхідної конкретизації, яку загальні норми права (тим більше правові принципи) забезпечити не можуть, то утворюється прогалина в праві. Однак з точки зору співвідношення централізованого і локального нормативного регулювання такий висновок був би неточним. Пошлемося на трудове законодавство. Його норми, що мають загальний характер, досить часто неповно охоплюють ті чи інші відносини, маючи на увазі, що необхідна конкретизація буде досягнута шляхом прийняття локальних норм безпосередньо на підприємствах. Ось приклади: "На тих роботах, - говорить в ст.66 КЗпП України, - де через умови виробництва перерву встановити не можна, працівникові повинна бути надана можливість приймання їжі протягом робочого часу. Перелік таких робіт, порядок і місце приймання їжі встановлюються власником або уповноваженим ним органом за погодженням з профспілковим комітетом підприємства, установи, організації". Законом України "Про охорону праці" від 14 жовтня 1992 р. (ст.17) підприємствам, організаціям та установам надано право самим розробляти і затверджувати положення, інструкції, інші нормативні акти про охорону праці, що діють в межах підприємства, відповідно до державних міжгалузевих і галузевих нормативних актів.

Отже, обов'язково слід враховувати причини, через які загальні норми виявляються недостатньо конкретними, неповними. В одних випадках законодавець

<sup>1</sup> Див., напр., Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. – М., 1973. – С.460.

<sup>2</sup> "Правоведение", 1969. - №3. – С.112.

<sup>3</sup> "Правоведение", 1969. - №3. – С.112.

<sup>4</sup> Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. – М.: Госюриздат, 1960. – С.456.



намагається закріпити в правовій нормі як можна повніше всю багатогранність суспільних відносин, але це йому не вдається зробити з тих чи інших причин. Саме при таких обставинах, тобто тоді, коли централізована норма надто абстрактна, а конкретну норму на її основі прийняти не можна, слід говорити про прогалину в праві.

Однак, в інших випадках, коли законодавець в централізованому порядку санкціонує право локального регулювання підприємствам, установам, організаціям в межах їх компетенції або наперед і свідомо формулює загальну норму таким чином, щоб вона не тільки слугувала регулюванню суспільних відносин (в загальних рисах), але й служила юридичною базою для прийняття конкретних локальних норм, - неповноту централізованої норми не можна вважати прогалиною в праві.

Така норма, як правило, чітко визначає коло суспільних відносин, що підлягають регламентації. А передбачена в ній можливість (обов'язковість) самостійної локальної нормотворчості свідчить про те, що законодавцеві відомі особливості предмета регулювання, але для врахування останніх необхідні менш загальні норми, зокрема, локальні. Більше того, саме при допомозі правильного співвідношення централізованого і локального регулювання законодавцеві часто вдається уникнути прогалин в праві, неминучих при строго централізованій регламентації.

Таким чином, якщо законодавець:

- а) визначив коло суспільних відносин, що підлягають правовій регламентації;
- б) безпосередньо врегулював ці відносини з необхідною повнотою централізованими нормами;
- в) врегулював суспільні відносини хоча і неповно, але такими нормами, які спеціально розраховані на їх наступну конкретизацію стосовно до місцевих умов, - прогалини в праві не має.

Слід застерегти, що такий стан у сфері правового регулювання суспільних відносин є ідеальним, що не завжди має місце в практичній діяльності. По-перше, коло суспільних відносин, що вимагають правової регламентації, в нормах права не завжди чітко визначено, а, по-друге, в теорії права не має однозначної відповіді на питання про те, що таке сфера правового регулювання? Між тим, в наш час вважається переважальною точка зору, відповідно до якої прогалини в законодавстві можливі лише у сфері, що регулюється правом, і лише стосовно фактів, які знаходяться в межах правового регулювання.

У цьому зв'язку доречно нагадати, що нерідко локальне регулювання здійснюється не в порядку конкретизації чинного законодавства, а шляхом прийняття на місцях так званих "первісних" норм. Тоді складається ситуація, на яку звернув увагу А.С.Піголкін. Він називає уявною таку прогалину в праві, коли певне питання, конкретна сфера суспільних відносин знаходиться поза межами правового регулювання, але на думку тих чи інших власників, службових осіб, керівників підприємств, установ чи організацій такі відносини підлягають правовій регламентації.<sup>5</sup>

Автор переконливо доводить, що сфера правового регулювання може бути визначена лише законодавцем. Нам видається, що в нових умовах становлення ринкових відносин і значної децентралізації правового регулювання названа точка зору залишається в силі. Визначення меж правового і неправового впливу на суспільні відносини повинно залишатися за державою, оскільки лише на такому високому рівні може бути знайдено оптимальне загальне рішення, позбавлене місцевих інтересів і випадкових ситуацій.

Повертаючись до питання про сферу правового регулювання, слід відзначити, що в теорії права не має однозначної думки щодо цієї проблеми. Одні автори є прихильниками широкого розуміння сфери, інші, навпаки, визначають її більш вузько. В.І.Акі-

<sup>5</sup> Советское государство и право, 1970. - №3. - С.49.



мов, наприклад, розширює сферу правового регулювання, коли стверджує, що вона зумовлена природою цих відносин, цілями і задачами, що стоять перед державою і суспільством.<sup>6</sup> П.О.Недбайло, навпаки, вважає, що рамки правового регулювання суспільних відносин визначені принципами права.<sup>7</sup> Тим самим він визначає сферу правового регулювання дещо вужче, бо очевидна різниця між відносинами, що підпадають під дію принципів права, і тими, які за своєю природою хоча і вимагають правової регламентації, але ні нормами права, ні правовими принципами фактично не регламентуються.

Не применшуючи значення у визначенні сфери правового регулювання цілей і задач, які стоять перед державою і суспільством, слід, однак, зазначити, що останні, як правило, первесно формуються у вигляді правових принципів, які пізніше служать юридичною базою (основою) для прийняття більш конкретних правових норм.

Прихильником широкого розуміння сфери правового регулювання є також В.В.Лазарев. На його думку, сферу правового регулювання не можна оцінювати лише з точки зору *de lege lata*<sup>8</sup>. В.В.Лазарев попереджує проти повного ототожнення сфери правового регулювання із суспільними відносинами, які закріплені в нормах чинного законодавства. Під сферою правового регулювання В.В.Лазарев розуміє " певне коло суспільних відносин: подій, фактів і обставин, що потребують правової регламентації".<sup>9</sup> Іншої точки зору дотримується В.І.Леушин. Він вважає, що якщо суспільне відношення не отримує правової форми, не регулюється правом, то воно не входить у сферу правового впливу.<sup>10</sup>

На наш погляд, включати у сферу правового регулювання суспільні відносини, які правом не регулюються, а лише потребують такого регулювання, було б помилкою. Викликає питання: хто і в якій формі визначає таку потребу, Очевидно, це має бути воля держави щодо врегулювання тих чи інших суспільних відносин. Вона повинна реалізовуватись через право, у формі правових приписів. Тільки держава (в особі компетентних органів) може вирішити питання про те, потребують ті чи інші суспільні відносини правової регламентації.

Враховуючи наведене, вважаємо, що сфера правового регулювання суспільних відносин визначається принципами права. Це стосується тих випадків, коли існуючі суспільні відносини неповно, лише в самих загальних рисах регламентуються правом, але воля законодавця достатньо чітко виражена. Тут доречно послатися на А.І.Денісова, який під сферою правового регулювання розумів таке коло суспільних відносин, яке законодавець вже врегулював, або не врегулював, але мав намір це зробити.<sup>11</sup>

Однак, виникає питання: в чому конкретно проявився цей намір? Чи не можна в даному випадку вважати, що правовою формою такого волевиявлення законодавця є саме принципи права? Адже, якщо, з одного боку, суспільне відношення не врегульоване, а, з іншого, - відомо про намір законодавця це зробити, то така ситуація можлива, якщо принципів підхід в самих загальних рисах сформований, але конкретної норми не має. Прикладом цього може бути зміст норми викладеної у ст.4 п.1. Цивільного кодексу України, де сказано, що цивільні права і обов'язки виникають з підстав, передбачених законодавством..., а також з дій громадян і організацій, які хоч і передбачені законом, але в силу загальних начал і змісту цивільного законодавства породжують цивільні права і обов'язки. Таким чином, про прогалину в праві можна говорити лише стосовно суспільних відносин, що знаходяться у сфері правового

<sup>6</sup> Правоведение, 1969. - №3. - С.110.

<sup>7</sup> Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. - С.456.

<sup>8</sup> Советское государство и право, 1970. - №11. - С.41.

<sup>9</sup> Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. - Л.: Юридическая литература, 1974. - С.13.

<sup>10</sup> Леушин В.И. Динамичность советского права и восполнение пробелов в законодательстве. - Автореф. канд.дисс. - Свердловск, 1971. - С.8.

<sup>11</sup> Теория государства и права. - М.: Изд-во Московского университета, 1966. - С.342.



регулювання, межі якої визначені принципами права. Разом з тим, якщо дані суспільні відношення знаходяться поза сферою дії конкретних норм і принципів права, але на місцях (на підприємствах, в установах і організаціях) їх намагаються регулювати локальними нормами – це не прогалина, не заповнення прогалини.

Звернемо увагу на ще один бік цієї проблеми. Правові принципи не завжди дають відповідь на питання про те, який метод – централізацію чи децентралізацію – може застосувати законодавець, вдосконалюючи систему права. Інша справа – централізована загальна норма права прямої дії. Тут воля законодавця виражена цілком чітко: вона виключає можливість централізованого (в т.ч. локального) регулювання. Отже, якщо централізована норма прямої дії недостатньо повно регулює ті чи інші сторони конкретних суспільних відносин, однак право конкретизації такої норми з її змісту не випливає, - локальні норми не можуть заповнити можливі прогалини в праві.

Цю обставину слід мати на увазі, коли в процесі виробництва, обміну та споживання з'являються нові суспільні відносини, з регламентацією яких законодавець запізнюється. Останній повинен, принаймні в галузевих принципах права, висловити свій намір піддати ці нові суспільні відносини правовому регулюванню, включаючи прийняття локальних норм.

З наведеного вище можна зробити такі висновки:

1) для заповнення прогалин в праві локальна нормотворчість здійснюється: а) в рамках компетенції підприємства, установи, організації; 2) у випадках, спеціально обумовлених законодавством; в) у сфері трудових відносин, що підпадають під дію правових принципів.

2) як правило, не можна говорити про прогалину в праві, якщо загальна норма неповно регулює конкретні суспільні відносини, але її зміст передбачає обов'язок (можливість) самостійного прийняття локальних норм або конкретизації загального правила з врахуванням специфіки тих чи інших відносин на окремих підприємствах.

Звернемо увагу на ще один бік цієї проблеми. Правові принципи не завжди дають відповідь на питання про те, який метод – централізацію чи децентралізацію – може застосувати законодавець, вдосконалюючи систему права. Інша справа – централізована загальна норма права прямої дії. Тут воля законодавця виражена цілком чітко: вона виключає можливість централізованого (в т.ч. локального) регулювання. Отже, якщо централізована норма прямої дії недостатньо повно регулює ті чи інші сторони конкретних суспільних відносин, однак право конкретизації такої норми з її змісту не випливає, - локальні норми не можуть заповнити можливі прогалини в праві.

Цю обставину слід мати на увазі, коли в процесі виробництва, обміну та споживання з'являються нові суспільні відносини, з регламентацією яких законодавець запізнюється. Останній повинен, принаймні в галузевих принципах права, висловити свій намір піддати ці нові суспільні відносини правовому регулюванню, включаючи прийняття локальних норм.

