

Локальное регулирование в сфере труда

Особое место в системе регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений занимает локальное регулирование. Усиление роли локального регулирования связано с переходом на рыночные условия хозяйствования и нормативно закреплено Трудовым кодексом Российской Федерации, вступившим в силу 1 февраля 2002 г. Необходимо отметить, что и в советском трудовом праве определенное место отводилось указанному виду воздействия на общественные отношения. Безусловно, в период тоталитарного политического режима, существовавшего многие годы в СССР, о широком применении локального регулирования в сфере труда нельзя говорить. Но изменения политического и экономического характера последних двух десятилетий в России позволили повысить востребованность локального регулирования в системе трудовых и иных непосредственно с ними связанных отношений.

Прежде чем определить современное состояние локального регулирования и его реальное влияние на трудовые отношения, необходимо раскрыть понятие «локальное регулирование». Обратимся к лексическим значениям слов «локальный» и «регулирование». Слово «локальный» происходит от латинского прилагательного *localis* – «местный», образованного от *locus* – место¹. Локальный – местный, не выходящий за определенные пределы². Регулировать – 1.упорядочивать, налаживать; 2. направлять развитие, движение чего-нибудь с целью привести в порядок, в систему; 3. приводить в такое состояние, которое обеспечивает нормальную и правильную работу³. Поскольку слово регулирование происходит от глагола регулировать, то его можно определить, опираясь на значение этого глагола. Регулирование – это процесс упорядочивания, приведения в систему, обеспечивающий нормальную работу. Под локальным регулированием, таким образом, следует понимать упорядочивание соответствующих отношений на местном уровне, а поскольку речь идет о сфере труда,

¹ Этимологический словарь русского языка. СПб., 2004. С. 221.

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1994. С.325.

³ Там же. С. 662.

то под местным уровнем в данном случае следует понимать уровень работодателя-организации или работодателя-физического лица.

В научной литературе нередко используется понятие «локальное правовое регулирование». Возникает вопрос соотношения понятий «локальное регулирование» и «локальное правовое регулирование». Для установления этого соотношения обратимся к понятию «правовое регулирование». Правовое регулирование можно рассматривать как воздействие норм права и других специально-юридических средств на поведение людей и на общественные отношения в целях их упорядочения и прогрессивного развития¹. Данное определение раскрывает понятие «правовое регулирование» в широком смысле и позволяет содержательно применить его и локальному регулированию, поскольку в данном определении исключен субъект. Следовательно, можно рассматривать локальное регулирование как часть системы правового регулирования общественных отношений.

В узком смысле правовое регулирование – процесс воздействия государства на общественные отношения с помощью юридических норм². Данное определение четко выделяет субъект правового регулирования, а именно государство. И если рассуждать, что локальное регулирование в сфере труда осуществляется исключительно работодателем, то можно сделать вывод о том, что локальное регулирование нельзя включать в систему правового регулирования. Однако не следует забывать, что государство самостоятельно не может регулировать с помощью права абсолютно все отношения в обществе. И возникает необходимость делегирования нормотворческих полномочий другим субъектам, что и происходит в сфере труда. Таким образом, государство, передавая другим субъектам свои полномочия, фактически передает им и право выражать волю государства. И тогда очевидно, что локальное регулирование, осуществляемое работодателем, по сути своей есть правовое регулирование, поскольку оно санкционировано государством.

В то же время из системы локального регулирования нельзя исключать и неправовые способы воздействия на общественные отношения. К ним можно отнести моральные и корпоративные нормы,

¹ Большая юридическая энциклопедия. М., 2005. С. 457.

² Юридический энциклопедический словарь/ Под общ. ред. В.Е. Крутских. М., 2000. С. 311.

традиции и обычаи, сложившиеся в коллективе и др. Таким образом, понятие «локальное регулирование» шире понятия «локальное правовое регулирование» и включает в себя не только правовые средства регулирования, но и иные неправовые способы и методы воздействия на общественные отношения, возникающие в сфере труда. Тем не менее, в зависимости от контекста эти понятия могут фактически совпадать, поскольку нередко при употреблении понятия «локальное регулирование» подразумевается именно локальное правовое регулирование.

Локальное правовое регулирование представляет собой достаточно сложный процесс, а в связи с усилением его роли в условиях рынка требует серьезного научного исследования как особого правового явления. Как уже было отмечено выше, локальное правовое регулирование отношений в сфере труда существовало и в советский период, а формировалось, можно сказать, с момента возникновения трудового права как самостоятельной отрасли. Анализируя степень влияния локального регулирования в системе права современной России, можно с уверенностью сказать, что рассматриваемый вид регулирования общественных отношений в большей степени характерен для отношений, возникающих в сфере труда, т.е. отношений, отнесенных к предмету правового регулирования трудового права. Для большей части других отраслей российского права локальное регулирование отношений не свойственно или свойственно в меньшей степени. Этому есть свои причины. Примечательно, что в учебниках по теории государства и права локальное правовое регулирование почти не рассматривается или упоминается вскользь. Тем не менее, локальное правовое регулирование есть своего рода феномен правовой действительности, заслуживающий пристального научного исследования.

В силу своей особенности локальное правовое регулирование в сфере труда всегда привлекало внимание исследователей¹. Несмотря

¹ См.: Абдуллаев А.К. Локальное правовое регулирование трудовых отношений в условиях перехода к рыночной экономике. Дис...канд. юрид. наук. М. 1992; Антонова Л.И. Локальное правовое регулирование. Л. 1985; Ведяшкин С.В. Локальные нормативные правовые акты и их роль в установлении внутреннего трудового распорядка организации. Дис...канд. юрид. наук. Томск, 2001; Веселова Е.Р. Локальные нормы трудового права. Дис...канд. юрид. наук. Томск. 2004; Дубских Г.И. Локальное правовое регулирование трудовых отношений

на значительное число уже проведенных исследований, локальное регулирование в сфере труда продолжает привлекать внимание и сохраняет свою актуальность. Их актуальность, как представляется, определяются не только значением локального регулирования в сфере труда, но и его современным состоянием, характеризующимся наличием множества проблем. Однако обращает на себя внимание тот факт, что научный интерес вызывает исключительно правовая составляющая процесса локального регулирования, и фактически без внимания остаются неправовые аспекты процесса регулирования отношений в сфере труда.

Но, как показывает практика, именно неправовые (нередко незаконные) методы зачастую фактически и регулируют отношения между работником и работодателем. И очень часто от такого регулирования страдает работник, как более слабая сторона трудовых отношений. В результате применения вместо правовых методов неправовых нарушаются трудовые права работника, а это уже правовые проблемы. Думается, что эта сторона локального регулирования заслуживает внимания и самостоятельного исследования. Несмотря на то, что в структуре локального регулирования есть и неправовые аспекты, большее воздействие на трудовые и иные непосредственно связанные с ними отношения, как представляется, оказывает именно локальное правовое регулирование. Его источниками выступают коллективный договор и локальные нормативные правовые акты. Следует отметить, что принято относить коллективный договор к источникам договорного регулирования, а локальные нормативные акты к источникам локального регулирования. Данное разделение представляется не совсем обоснованным, поскольку локальное правовое регулирование осуществляется на уровне организации, именно на этом уровне принимается и действует коллективный договор. Думается, что корректнее договорное регулирование рассматривать как составляющую часть локального правового регулирования.

на производственных предприятиях. Дис...канд. юрид. наук. Свердловск, 1975; Подвысотский Л.Т. Локальное нормативное регулирование трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений. Дис...канд. юрид. наук. М., 2002; Хныкин Г.В. Локальные источники российского трудового права: теория и практика применения. Дис...докт. юрид. наук. М., 2005.

Коллективный договор, как и локальные нормативные акты, известен с периода советского трудового права (уже в первом Кодексе законов о труде 1918 г. содержались нормы, регулирующие заключение коллективного договора). Институт коллективного договора в связи с переходом к рынку претерпел существенные изменения. Если в советский период коллективный договор заключался в обязательном порядке на всех без исключения предприятиях, во всех учреждениях и организациях, то в настоящее время, исходя из самого значения термина «договор», законодатель предоставил право работникам и работодателю самим решать, заключать коллективный договор или нет. В случае же необоснованного отказа от заключения коллективного договора установлена административная ответственность для работодателя или лица, его представляющего, в виде штрафа в размере от тридцати до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда (ст. 5.30 КоАП РФ). Такая же ответственность установлена и в случае нарушения или невыполнения работодателем обязательств по коллективному договору (ст. 5.31 КоАП РФ). Данные нормы представляются явно недостаточными. Законодатель для побуждения к заключению коллективных договоров использовал имеющиеся у него правовые средства. Так, «в Трудовом кодексе насчитывается более 70 норм, содержащих отсылки к коллективному договору. При этом расширение коллективно-договорного регулирования происходит как за счет сужения государственного (законодательного), так и в связи с появлением новых вопросов правового регулирования труда, порожденных изменением экономических отношений в обществе»¹.

Однако, несмотря на широкие возможности, предоставленные законодателем в сфере локального правового регулирования, нельзя сказать, что заключаемые на практике коллективные договоры являются эффективным средством регулирования труда работников. К сожалению, анализ действующих коллективных договоров показывает, что на уровне организации не реализуются возможности по улучшению положения работников по сравнению с законодательством, уровень гарантий в них не поднимается выше, чем установлено законодателем, по содержанию

¹ Филощенко Л.И. Трудовое право: вопросы общей части. Екатеринбург, 2005. С. 12.

коллективные договоры похожи друг на друга, в них не находит отражение специфика труда в конкретной организации. Все это позволяет сделать вывод о том, что фактически коллективный договор является слабым регулятором отношений в сфере труда.

Безусловно, цивилизованный действенный коллективный договор нужен, прежде всего, работникам. Именно они выступают с инициативой включения в проект коллективного договора интересных и необходимых, порой инновационных предложений по совершенствованию и дальнейшему прогрессивному развитию социально-трудовых отношений в организации. Но работодателю не хочется брать на себя дополнительные обязанности, тратить деньги, (кстати, заработанные всем коллективом, но не имеющим права на распоряжение заработанными совместно средствами), и ему предлагаемые новации, как правило, не нужны, а потому он с ними нередко борется всеми возможными и невозможными способами, в результате чего ценные предложения по улучшению условий труда и положения работников, как показывает практика, не попадают в проект. В итоге получается проект коллективного договора, не содержащий никаких значимых для работников условий, при обсуждении которого не возникают и не могут возникнуть никакие споры. И такой проект, как правило, утверждается в установленном порядке, но фактически такой коллективный договор никому и не нужен, в нем нет необходимости, поскольку он по своему содержанию повторяет положения Трудового кодекса и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере труда и принимаемых в централизованном порядке.

Но это только одна сторона проблемы коллективно-договорного регулирования. Кроме того, цели коллективно-договорного регулирования не достигаются еще и потому, что во многих организациях коллективные договоры просто не принимаются. Одной из причин сложившейся ситуации, по мнению, высказанному В.Н. Толкуновой, видится значительное снижение роли трудовых коллективов на законодательном уровне, «...ныне лишь на 30% всех организаций заключены коллективные договоры, чем снижено и значение коллективно-договорного регулирования условий труда»¹.

¹ Толкунова В.Н. Трудовое право. Курс лекций. М., 2002. С. 73.

Действительно, если на волне демократических преобразований и в период активной «борьбы» с коммунистическим наследием начала 90-х гг. был определен и законодательно (в КЗоТ) закреплён трудовправовой статус трудовых коллективов, то принятие Трудового кодекса в 2001 г. уничтожило трудовые коллективы как субъекты трудового права.

Чем это было вызвано? Уничтожением идеи «сначала общественное, а потом личное»? Внедрением и культивированием капиталистических идеалов и ценностей? Думается, что какая бы ни была причина, пострадали только интересы работников в целом и каждого отдельно. Выиграли ли работодатели? Думается, что однозначного ответа здесь быть не может. Это зависит от того, что действительно хочет работодатель: иметь послушных и безропотных рабов (работников) или активный, работающий, думающий коллектив единомышленников? Как бы там ни было, но факт остается фактом – коллективный договор, к сожалению, не выполняет реально той функции, на которую рассчитывал законодатель. Можно сказать, что коллективные договоры в значительной части организаций носят исключительно формальный характер. Таким образом, на практике роль коллективного договора на современной этапе, в рамках рыночных отношений, мало отличается от коллективных договоров советского периода.

Другим не менее значимым источником локального правового регулирования является локальный нормативный акт. Необходимо отметить, что законодатель впервые в Трудовом кодексе акцентировал внимание на локальных нормативных актах (ст.ст. 5, 8, 12, 13). «Ранее почти не замечаемые законодателем локальные нормативные акты значительно обогатили палитру трудовых связей сторон трудовых правоотношений».¹ В соответствии со ст. 5 локальные нормативные акты являются источниками правового регулирования отношений в сфере труда и занимают последнюю ступень юридической иерархии источников трудового права. Однако в случае, если в централизованном порядке какой либо вопрос не урегулирован и предполагается его

¹ Хныкин Г.В. Источники российского права: вопросы теории и истории. Учеб. пособие (гл. 9) / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2005. С 179.

регулирование на локальном уровне, то именно локальный нормативный акт является единственным источником правового регулирования.

Одной из особенностей современно правового регулирования отношений, возникающих в сфере труда, является то, что содержательно их значительная часть, особенно условия труда, передана на локальный уровень. Усиление регламентации локального регулирования в сфере труда представляется необходимым, поскольку, во-первых, для современных отношений в сфере труда характерно сочетание централизованного регулирования (федерального) с локальным, во-вторых, в связи с расширением круга субъектов, которым предоставлено право принятия локальных нормативных актов. С.П. Маврин называет локальные нормативные акты «весьма оригинальным правовым явлением»¹. Вероятно, это определено с учетом того, что «субъект, устанавливающий и реализующий локальный нормы, один и тот же»². Следует отметить, что, несмотря на то, что законодатель широко использует понятие «локальный нормативный акт» в Трудовом кодексе, он не дает определения этого понятия. Обходят вниманием локальные нормативные акты и справочные юридические издания (энциклопедические словари и энциклопедии). Но в некоторых из них можно найти забавные попытки обозначения локальных нормативных актов. Например, локальные акты имеют хождение в пределах предприятия, организации, учреждения³. Причиной такого отношения к локальным нормативным актам с точки зрения теории права видится явная недооценка их роли в современном правовом пространстве России. В то же время, определение понятия локального нормативного акта является необходимым, поскольку нередко на практике к локальным актам относят организационно-распорядительные документы и акты применения. Локальный нормативный акт, по мнению С.П. Маврина, отличается от организационно-распорядительных документов и актов применения такими признаками, как отсутствие персонально определенного или конкретного адресата и распространение сферы

¹ Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации/ Отв. ред. А.М. Куренной, С.П. Маврин, Е.Б. Хохлов. М., 2005. С. 59.

² Хныкин Г.В. Указ. соч. С. 181.

³ См.: Большая юридическая энциклопедия. М., 2005. С. 346.

своего действия на весь коллектив или часть коллектива работников; многократность применения; особый порядок принятия¹.

По мнению многих ученых, работодатель, исходя из содержания ст. 22 ТК РФ, не обязан принимать локальные нормативные акты. Но в то же время, это только формальная сторона вопроса. Дело в том, что в некоторых случаях работодатель обязан принять локальный нормативный акт, например, такие акты, как график отпусков, графики сменности, положение о порядке обработки персональных данных работников, различные инструкции по охране труда, в том числе пожарной безопасности, и множество других, поскольку без них работодатель не сможет осуществлять управление организацией. Нередко отсутствие многих локальных нормативных актов станет препятствием в осуществлении деятельности организации, определенной уставом. В связи с этим можно признать некоторую неудачность формулировки, допущенной законодателем в ст. 22 ТК РФ, определяющей права и обязанности работодателя.

Ст. 8, посвященной локальным нормативным актам, закреплено право их принятия не только работодателями юридическими лицами, но и работодателями, являющимися индивидуальными предпринимателями. С одной стороны, расширение нормотворческих полномочий является положительным фактом, с другой стороны, здесь есть проблема, связанная с недостаточной компетентностью работодателей. В 1985 г. Л.И. Антонова отмечала, что «изучение практики локального регулирования показывает, что локальные акты, разрабатываемые и принимаемые даже на крупных предприятиях, далеки от совершенства. В них нередко встречаются противоречия, нарушения логики, единства внутренней структуры. Не изжиты еще случаи издания локальных актов в нарушение требуемого порядка. Отсутствуют методические материалы, способные оказывать действенную помощь... при разработке и принятии локальных актов. Нуждается в углубленной разработке вопрос о пределах локального регулирования. Совершенно не исследована проблема преодоления коллизии локальных норм»². С момента опубликования приведенной точки зрения прошло более 20 лет, но, к сожалению, ситуация в сфере локального

¹ См.: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации... С. 60.

² Антонова Л.И. Локальное правовое регулирование. Л., 1985. С. 6.

регулируемая практически не изменилась, проблем не убавилось. Кроме того, имеют место факты нарушения норм трудового законодательства со стороны работодателей по причине переоценки ими своих правовых возможностей или нежелание соблюдать требования закона. Эти факты в свою очередь порождают принятие локальных нормативных актов, противоречащих трудовому законодательству, что непременно ведет к нарушению трудовых прав работников. На практике примеров такого нормотворчества, к сожалению, немало, особенно в части заработной платы, в том числе незаконных удержаний из заработной платы.

Примечательно, что законодатель в ст. 8 (в ред. от 30.06.2006 № 90-ФЗ¹) установил, что нормы локальных нормативных актов, ухудшающие положение работников по сравнению с установленным трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, а также локальные нормативные акты, принятые без установленного порядка, не подлежат применению. В прежней редакции такие локальные нормативные акты являлись недействительными. Новая редакция представляется более размытой, поскольку хорошо известно, что в случае принятия локального акта, который хотя и противоречит трудовому законодательству, но все равно применяется в организации. Кто же должен остановить его применение? Вот здесь и возникает множество вопросов. Можно с уверенностью сказать, что законодатель, расширив нормотворческие полномочия работодателя, фактически не устанавливает систему контроля над этой деятельностью, что нередко приводит на практике к произволу со стороны работодателя, а следствием этого являются нарушения трудовых прав работников.

Изменения, внесенные в ТК РФ Федеральным законом от 30.06.2006 № 90-ФЗ, эту проблему также не решили. Работник остается один на один с работодателем фактически беззащитным. Единственным надежным способом защиты трудовых прав в случае их нарушения работодателем является суд. Но далеко не каждый работник способен по многим причинам обратиться в суд. Значит, должны быть и другие механизмы, способные защищать работника от произвола работодателя, основанного на локальном нормативном акте.

¹ См.: Российская газета. 2006. 7 июля.

Однако далеко не всегда работодатель действует умышленно и нарушает права работников. К сожалению, работодатели, как правило, не являются специалистами по правовым вопросам, в том числе и по вопросам правового регулирования трудовых и иных, связанных с ними отношений. На практике у работодателей возникает множество вопросов, связанных с принятием и разработкой локальных нормативных актов, что требует дополнительной, более подробной, регламентации локального регулирования в сфере труда. Особенно в этом нуждаются работодатели индивидуальные предприниматели. Следует принять меры по оказанию методической помощи работодателям по вопросам локального регулирования в сфере труда. Остается необходимость внесения ряда дополнений в ТК РФ. Прежде всего, следует дать определение понятию «локальный нормативный акт», возможно, определить примерный перечень локальных нормативных актов, которые должны быть обязательно приняты на уровне работодателя – организации или работодателя – индивидуального предпринимателя.

Но наиболее серьезной проблемой видится отсутствие адекватной ответственности работодателя даже в случаях грубого нарушения им трудовых прав работников. Думается, что действующие нормы ответственности работодателя нельзя признать существенно влияющими на обеспечение соблюдения работодателями трудовых прав работников. Правда, эта проблема не только и не столько локального регулирования, сколько всеобщая проблема реализации и защиты трудовых прав граждан. Надо сказать, что история российского права имеет примеры эффективного воздействия на работодателей. К сожалению, в современных условиях все большее место вместо правопорядка занимает произвол. В связи с этим есть необходимость ужесточения контроля со стороны государства над деятельностью работодателей в сфере труда, в том числе и в сфере нормотворчества. Необходимо установить контроль над законностью принимаемых работодателем локальных нормативных актов. Исходя из анализа ситуации, которая имеет место в современном трудовом пространстве, актуальным видится принятие федерального закона о локальном регулировании в сфере труда. Такой нормативный правовой акт, думается, мог бы ограничить хотя бы частично произвол работодателей и защитить трудовые права работников.