

ПРОБЛЕМЫ ДЕЙСТВИЯ ЛОКАЛЬНОГО НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

*Кугаевская М.А. студентка ИГиП ТюмГУ,
направление «Юриспруденция» 2 курс
магистерской программы «Корпоративный юрист»¹*

Локальное регулирование в сфере труда признается сегодня достаточно эффективным механизмом правового регулирования. По мнению различных исследователей, таких как Качур А.Н., Яцышина Д.В., Качур И.А., Пестова Т.П., рассматриваемое явление призвано реально охватить развивающиеся социально-трудовые отношения, оперативно реагировать на изменения в политике и экономике общества², ликвидировать пробелы в трудовом законодательстве, организовывать трудовой процесс в соответствии с потребностями отдельной организации, учесть все особенности и специфику регулирования весьма разнообразных общественных отношений, характерных для отдельно взятой организации, учитывая при этом приоритетные для общества и государства социальные, экономические, политические, хозяйственные задачи³. Несмотря на это в реализации данного процесса существуют множество проблем, которые снижают его качество и эффективность, что оказывает неблагоприятное влияние на российскую правовую систему, поскольку локальные акты являются одним из ее источников. А, как известно, если хоть один элемент системы работает не должным образом, страдает вся система. Из этого вытекает потребность в анализе подобных проблем, а также возможных путей их решений, с целью совершенствования локального регулирования труда.

¹ Научный руководитель: О.А. Курсова доцент кафедры трудового права и предпринимательства ИГиП, ТюмГУ, кандидат юридических наук

² Качур А.Н. К вопросу о локальном регулировании труда// «Инновационная наука». 2015. № 12. С.135.

³ Пестова Т. П. Локальные нормативные акты вне системы нормативных правовых актов//Молодой ученый, 2015. №11.1. С.129.

Одной из наиболее важной и значительной проблемой исследователи в области локального регулирования видят отсутствие законодательно установленного определения понятия «Локальный нормативный акт».

Воронина А.А., осуществившая достаточно подробное изучение проблем локального регулирования замечает, что в Трудовом кодексе РФ нет четко выделенного понятия. Кроме того обходят вниманием локальные акты и справочные юридические издания (энциклопедические словари и энциклопедии), однако попытки сформулировать определение имеются. Все это автор связывает с явной недооценкой роли локальных актов в современном правовом пространстве России. В то же время автор видит необходимым ввести данную дефиницию, потому что на практике нередко локальным актам относят организационно-распорядительные документы и акты их применение¹. А это не совсем верно, поскольку локальный акт имеет особенности, которые не свойственны последним.

Также данный вопрос считают проблемным и другие авторы. В связи с этим они предлагают достаточно простое и адекватное решение: ввести и закрепить четкое, однозначное определение понятию локальный акт, что позволит устранить непонимание сущности данного документа, а также устранил путаницу в отнесении его к другим группам документов^{2;3}.

Наряду с этим существует еще один проблемный вопрос, который конкретно не оговорен Трудовым кодексом РФ, но из смысла некоторых статей можно понять о его обязательности для работодателя. Это необходимость в правовой регламентации классификации локальных нормативных актов, на обязательные и необязательные. В практике сложилось мнение органами по труду и юристами, о том, какие акты должны быть в обязательном порядке. Однако это существует на уровне не официальных источников. Отсюда следует, что закрепление в Трудовом

¹ Воронина А.А. Локальное регулирование в сфере труда//Академический вестник. 2013. №1(23). С. 204.

² Качур А.Н. Указ соч. С. 136.

³ Махарадзе Н.С. Локальное регулирование трудовых отношений// Актуальные проблемы современного права, 2016. С. 395.

кодексе РФ в виде отдельной статьи или в рамках ст. 8 определенного перечня, разграниченного по степени обязательности, даст возможность и проверяющим органам требовать документы от работодателей в соответствии с законом, и работодателям, понимание, того, какой комплекс локальных актов у них должен быть, чтобы не нарушать нормы трудового законодательства.

В пределах данного вопроса Махарадзе Н.С. замечает достаточно интересную его сторону, касающуюся локальных актов, принимаемых работодателем с учетом мнения представительного органа и представителя работников. Он говорит, как справедливо замечают ученые-юристы, правовые нормы разбросаны по всему Трудовому кодексу РФ, что делает затруднительным работу с локальными актами и требует от работодателя тщательного изучения всех его статей или обращения к специализированным изданиям¹. И действительно с автором можно согласиться, поскольку для того, чтобы определить, какие акты следует согласовывать с профсоюзом, нужно перелистать весь Трудовой кодекс, что займет большое количество времени и усилий работодателя. В дополнении автор отмечает, о неясности причины разграничения нормативных актов на принимаемые с учетом органа первичного профессионального союза и представительного органа. Если принять во внимание единый механизм учета их мнения, то разделение можно избежать, проведя унификацию форм². И правда, принятие локального акта, независимо от рассматриваемых структур, регулируется единственной статьей 372 ТК РФ. Она относится как учету мнения органа первичного профессионального союза, так и представительного органа³. Отсюда возникает мысль о том, что происходит некоторое дублирование, которое, по сути, не несет никакой смысловой нагрузки, а только способствуют к появлению дополнительных вопросов.

¹ Махарадзе Н.С. Указ соч. С. 396.

² Там же. С. 396.

³ Зайцева Л.В. Непрофсоюзное представительство в коллективных трудовых отношениях // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и право». 2016. №2. С.129-130.

Таким образом, следует отождествить такие структуры, как орган первичной профсоюзной организации и представительный орган работников, так как они схожи по выполняемым функциям, и в их разграничении нет необходимости.

В своей работе Воронина А.А. критикует формулировку ст. 22 ТК РФ. Она утверждает, что, по мнению многих ученых, исходя из содержания настоящей статьи, работодатель не обязан принимать локальные акты. Это верно, поскольку в соответствии с Трудовым кодексом принятие локальных актов является правом работодателя, а не обязанностью. Однако в некоторых случаях работодатель все же обязан принимать локальные акты, такие как график сменности, отпусков, положение о порядке обработки персональных данных работников и др., потому что без них он не сможет осуществлять управление организацией. Нередко отсутствие многих локальных документов является препятствием в осуществлении деятельности организации, определенной уставом. В связи с этим Воронина А.А. признает некоторую неудачность формулировки, допущенной законодателем в ст. 22 ТК РФ, определяющей права и обязанности работодателя¹. И в данном случае с автором можно согласиться, так как существует определенное противоречие, которое может привести к некорректной трактовке нормы законодательства. Однако здесь следует предположить, что законодатель устанавливает конкретный предел в локальном регулировании, для того чтобы несколько ограничить волю работодателя и защитить работников от неправомерных действий, гарантируя их права.

Статьей 8 ТК РФ, 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 – здесь есть

¹ Воронина Указ. соч. С. 204.

проблема, связанная с недостаточной компетентностью работодателей¹. Некомпетентность работодателя также считает препятствием для осуществления качественного локального регулирования Румянцева М.Б. Она относит это к негативным факторам, так как субъекты, участвующие в данном процессе, в том числе и работодатель часто не обладают юридическим образованием. Если на федеральном уровне правотворческие решения подвергаются правовым экспертизам и дорабатываются с их учетом профессиональными юристами, которые обладают необходимыми для этого компетенциями, то в организации локальные акты, как утверждает автор, принимаются зачастую без участия таких специалистов². И это верно. В российских компаниях существует практика, когда локальные акты разрабатываются специалистами совершенно из других областей, не обладающими знаниями трудового законодательства и навыками его правильного применения. Если в крупных организациях, где имеются большие юридические подразделения, проводится некая проверка документов на предмет соответствия трудовому праву, то на предприятиях малого бизнеса порой нет даже профсоюзов, которые могли препятствовать утверждению неправильных локальных актов. Такое положение дел действительно оказывает отрицательное влияние на локальное нормотворчество.

Еще одной проблемой, которая связана с компетенциями субъектов правотворчества и до сих пор для нее не найдено решение, является повышение их профессионального уровня в целом, и особенно тех, которые задействованы в разработке локальных актов. Представляется, что локальные нормативные акты до их государственной регистрации должны проходить обязательную правовую экспертизу, что обеспечит повышение их

¹ Воронина Указ. соч. С. 204.

² Борисов А.С., Меркулов П.А. Некоторые проблемы современного правотворчества в России//Социум и власть, 2015. №3 (53). С.67.

качественного уровня¹. И тут с автором стоит согласиться, поскольку законодательство постоянно развивается и изменяется, следовательно, специалист, который не следит за нововведениями, может разработать локальный акт, не соответствующий современным требованиям, что повлияет на локальное регулирование работодателя в целом, а также привлечение в определенных случаях, его к ответственности. Чтобы этого избежать необходимо, заранее при допуске к проектированию документов, проверять специалистов на предмет наличия их квалификации и ее актуальности сегодняшнему дню.

Еще одной значительной проблемой, влияющей на локальное регулирование, является большое количество актов трудового права, которые являются обязательными для учета при разработке локальных документов. Это международное законодательство, Конституция РФ, федеральные конституционные и иные законы, федеральные подзаконные нормативные акты, законы субъектов РФ, в том числе их уставы, а также множество различных нормативных правовых актов, издаваемых государственными органами во всех сферах общественной жизни. Автор утверждает, что такое обилие нормативного материала, которое следует учитывать в процессе локального правотворчества, порождает серьезные проблемы:

- во-первых, наблюдаются многочисленные случаи противоречия его норм с нормами федерального законодательства, а также нормами законодательства субъектов Федерации;
- во-вторых, идет процесс снижения качества локального правотворчества, который обусловлен одновременно и несовершенством федерального законодательства².

Кроме этого, подобная ситуация усугубляется отсутствием целенаправленной государственной политики по внедрению в правотворческий процесс научно обоснованных рекомендаций ученых и

¹ Румянцев М.Б. локальное правотворчество: особенности формирования и виды// Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. №3. С.92.

² Там же.

юристов-практиков¹. Действительно, если проанализировать законодательство по разработке локальных актов, то, как таковых методических рекомендаций, которые бы регламентировали данную процедуру, можно не найти. Однако попытка создания и опубликования подобного документа была реализована Роскомнадзором в области обработки персональных данных. Он спроектировал методические рекомендации по составлению документа, определяющего политику оператора в отношении обработки персональных данных, в порядке, установленном Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных». В них указывается, что необходимо включить в локальный акт, с целью регулирования данной сферы. Тем не менее, автором настоящей статьи была осуществлена правовая экспертиза данного документа, с целью выявления несоответствий положений рекомендаций трудовому законодательству и возможности их применения для разработки локального акта, касающегося персональных данных. Таким образом, результаты экспертизы показали следующее, что данный документ содержит нарушения норм Конституции РФ, а также Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», а именно статей 10 и 11, что не допустимо, в локальных актах в трудовой сфере. В дополнении этому были обнаружены нарушения правил юридической техники, которые являются необходимыми при проектировании локальных актов. Исходя из этого, можно сказать, что методические рекомендации, возможно, стоит использовать работодателю для создания структуры политики в области персональных данных, чтобы учесть какие сведения должны быть в нее включены. Однако для описания содержательной части их использование не желательно, поскольку идентифицированные нарушения, будут отражены в локальном акте, что создаст для работодателя определенные негативные последствия в случае проверки документа органами по труду. Таким образом, из анализа следует, что множество документов и недостаток

¹ Румянцев М.Б. Указ.соч. С. 92.

методических пособий по разработке локальных актов вносит некоторые сложности в локальное регулирование, снижая его результативность.

Среди всех обозначенных проблемных ситуаций наиболее значительной представляются наличие фактов 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 работников¹. На практике примеров такого нормотворчества, к сожалению, немало. Стремление работодателя постоянно обойти нормы законов только усугубляет ситуацию и не способствует ее улучшению.

Наряду с этим Воронина А.А. считает серьезной проблемой отсутствие адекватной ответственности работодателя даже в случаях грубого нарушения им трудовых прав работников. Думается, что действующие нормы ответственности работодателя нельзя признать 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 граждан². Возможно с автором можно согласиться, поскольку в основном за нарушение трудового законодательства предусмотрена административная ответственность в виде штрафов, величина которых не для всех организаций является критической. Так, например, для малого бизнеса возможно постоянная уплата штрафов скажется на их материальном положении, однако для крупных компаний, доходы которых исчисляются в миллиардах, действующие суммы взысканий не особо повлияют на их деятельность.

Таким образом, результаты анализа показывают, что область локального регулирования далека от идеала и в ней наблюдается достаточное

¹ См.: Курсова О.А. Корпоративная культура в ракурсе юридической техники // Юридическая техника. 2016. № 10. 373-377.

² Воронина А.А. Указ соч. С. 206.

количество проблем, которые снижают ее эффективность. Они связаны с отсутствием основополагающих аспектов локального нормотворчества, несовершенством трудового законодательства, некомпетентностью субъектов, участвующих в разработке локальных актов, нежеланием работодателя соблюдать нормы трудового права, отсутствием эффективных мер ответственности. Кроме этого исследование показало, что имеются достаточно хорошие и адекватные предложения по исправлению ситуации, которые стоит рассмотреть законодателю для того чтобы улучшить состояния данной сферы, тем самым, устранить недостатки в функционировании системы права.

Список литературы:

1. Борисов А.С., Меркулов П.А. Некоторые проблемы современного правотворчества в России//Социум и власть, 2015. №3 (53). С.65-70.
2. Воронина А.А. Локальное регулирование в сфере труда// Академический вестник. 2013. №1(23). С. 198-207.
3. Зайцева Л.В. Непрофсоюзное представительство в коллективных трудовых отношениях // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и право». 2016. №2. С.128-132.
4. Качур А.Н. К вопросу о локальном регулировании труда// Инновационная наука. 2015. № 12. С. 135-137.
5. Курсова О.А. Корпоративная культура в ракурсе юридической техники // Юридическая техника. 2016. № 10. 373-377.
6. Махарадзе Н.С. Локальное регулирование трудовых отношений // Актуальные проблемы современного права. 2016. С. 393-401.
7. Пестова Т. П. Локальные нормативные акты вне системы нормативных правовых актов // Молодой ученый. 2015. №11.1. С. 128-130.
8. Румянцев М.Б. локальное правотворчество: особенности формирования и виды// Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. №3. С.89-95.