

Локальное нормотворчество – как один из способов реализации права работника на участие в управлении организацией

В.П. ШИЛОВ

Автор рассматривает возможность участия представительного органа работников в управлении организацией через участие в подготовке и согласовании локальных нормативных правовых актов. Выделяются и анализируются различные виды локального нормотворчества на уровне организации с участием представительного органа работников. По результатам анализа выделены проблемные вопросы, требующие законодательного регулирования.

Ключевые слова: Локальный нормативный правовой акт, представительный орган работников, участие работников в управлении, коллективный договор.

In the article the author considers the possibility of participation of the representative body of workers in the management of the organization through participation in the preparation and approval of local normative legal acts. Different types of local norm-setting at the level of the organization with participation of representative body of workers are allocated and analyzed. According to the results of the analysis, the problematic issues requiring legislative regulation are identified.

Keywords: local normative legal act, representative body of employees, participation of employees in management, collective agreement.

Введение. Локальное регулирование взаимоотношений нанимателя и работника в пределах организации в настоящее время является одним из важнейших элементов стабилизации деятельности трудового коллектива. Это признается многими учеными-трудовиками, в том числе Т.А. Сошниковой, считающей, что «именно данный способ предоставляет возможность участникам трудовых и связанных с ними отношений самостоятельно определять условия сотрудничества» [1, с. 99], Г.В. Хныкиным, отмечавшим, что «возможность регулирования значительного комплекса трудовых и иных тесно связанных с ними отношений локальными нормативными актами, несомненно, повышает роль и значение таких источников» [2, с. 71], а также О.В. Чесалиной, делавшей вывод, что локальные нормативные акты «позволяют отразить специфику регулирования трудовых и социально-экономических отношений в конкретной организации» [3, с. 64].

В соответствии со ст. 1 Трудового Кодекса Республики Беларусь (далее – ТК) локальные нормативные правовые акты (далее – ЛНПА) в организации – это «коллективные договоры, соглашения, правила внутреннего трудового распорядка и иные принятые в установленном порядке нормативные акты, регулирующие трудовые и связанные с ними отношения у конкретного нанимателя» [4]. Интересно мнение М.О. Пряженникова, считающего, что «локальный нормативный акт работодателя – это логически завершённый документ, системно регулирующий определенную сферу локальных общественных отношений» [5, с. 43].

Как один из источников регулирования трудовых и связанных с ними отношений ЛНПА упоминаются также и в ст. 7 ТК, с указанием, что «акты, содержащие условия, ухудшающие положение работников по сравнению с законодательством о труде, являются недействительными» [4].

Можно отметить, что, несмотря на то, что руководителю делегированы все права по оперативному управлению организацией, последний, в соответствии с требованиями ст. 55 ТК, осуществляет «свои обязанности в соответствующих случаях по согласованию или с участием профсоюзов, в том числе при принятии локальных нормативных правовых актов, затрагивающих трудовые и социально-экономические права работников» [4]. Стоит обратить внимание на то, что учет нанимателем мнения иного представительного органа работников в ТК не предусмотрен. Как не предусмотрен в белорусском законодательстве и механизм разработки и принятия ЛНПА в случае отсутствия в организации как профсоюза, так и иного представительного органа работников.

Целью данной статьи является изучение и анализ процесса локального нормотворчества в рамках организации с выделением проблемных вопросов, требующих решения на уровне действующего трудового законодательства.

Основная часть. Требование белорусского трудового законодательства учитывать мнение профсоюзного комитета при подготовке и принятии в организации ЛНПА не налагает на нанимателя обязанность согласиться с мотивированной позицией представительного органа работников или изменить свое решение. Право принятия окончательного решения остается за нанимателем. Тем более, что в белорусском законодательстве отсутствует утвержденный порядок получения согласования профсоюза и ответственность за нарушение данного условия. В отличие от Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ), где прописан «порядок учета мнения выборного органа первичной профсоюзной организации при принятии локального нормативного акта» (ст. 372) [6], а также указано, что «акты, принятые в нарушение порядка учета мнения представительного органа работников, не подлежат применению» (ст. 8) [6].

К ЛНПА, затрагивающим трудовые права и социально-экономические интересы работников в организации, белорусский законодатель относит:

- коллективные договоры, соглашения;
- локальные акты, устанавливающие правила внутреннего трудового распорядка и требования трудовой дисциплины (ст. 194, 195 ТК) [4];
- локальные акты, определяющие требования по охране труда и технике безопасности (ст. 226 ТК) [4];
- иные локальные нормативные акты, принятые в установленном законом порядке (положение по оплате труда; должностные инструкции, штатное расписание и др.).

Следует отметить, что список ЛНПА, при принятии которых будет необходимо согласование или учет обоснованного мнения профсоюзного комитета, может быть уточнен коллективным договором организации, так как полный перечень ЛНПА законодательно не определен.

В белорусском трудовом законодательстве не установлено никаких ограничений на создание дополнительных документов по регулированию социально-трудовых отношений в организации, при условии, что содержащиеся в них положения будут соответствовать нормам действующего трудового законодательства. Поэтому руководитель организации по своей инициативе или инициативе работников, в лице их представительного органа, может разработать и применить в деятельности организации любые необходимые для него ЛНПА.

Можно согласиться с мнением российского ученого-трудовика В.А. Сафонова, что проведение переговоров и консультаций между нанимателем и представительным органом работников в лице профсоюзного комитета по вопросу содержания принимаемого ЛНПА «имеет целью как доведение до работников информации о готовящемся решении работодателя, так и предоставление работникам возможности высказать свою позицию» [7, с. 226–227].

С учетом анализа действующего белорусского трудового законодательства следует выделять несколько процедур принятия ЛНПА в организации:

- 1) Локальный нормативный акт принимается нанимателем самостоятельно.

В данную группу можно отнести документы, принимаемые нанимателем в соответствии с коллективным договором, а также должностные инструкции, положения о структурных подразделениях и др. (ст. 63, ст. 405 ТК) [4].

В такой ситуации инициатором локального нормативного акта выступает наниматель. Это делается как во исполнение требований трудового законодательства, так и для решения социально-экономических отношений или урегулирования производственных процессов в организации.

Можно отметить, что в организации локальный нормативный акт обычно утверждает руководитель, имеющий, согласно заключенного трудового договора или учредительных документов, соответствующие полномочия.

- 2) Локальный нормативный акт принимается с участием профсоюза.

В данную группу можно отнести правила внутреннего трудового распорядка (ст. 195 ТК) [4], а также документы, связанные с установлением либо изменением норм труда (ст. 87 ТК) [4].

При рассмотрении данной процедуры возникает несколько вопросов:

– несмотря на тот факт, что в вышеуказанных статьях ТК РБ есть прямое указание на участие профсоюза в принятии локального нормативного акта, в белорусском законодательстве предусмотрена возможность создания иных представительных органов работников. Это актуально в том случае, если в организации отсутствует профсоюз:

– в случае отсутствия в организации профсоюза или иного представительного органа работников, наниматель вправе самостоятельно принять локальный нормативный акт. При этом сделать это в некоторых ситуациях без учета мнения работников, так как в действующем трудовом законодательстве имеются пробелы. (Пример: правила внутреннего трудового распорядка не подлежат согласованию с работниками в случае отсутствия профсоюза, а график отпусков подлежит (ч. 1 ст. 168 ТК)) [4];

– в законодательстве оговорено участие профсоюза в принятии локального нормативного акта, но не прописан механизм такого участия;

– в законодательстве не прописана ситуация принятия локального нормативного акта, если согласие профсоюза не получено. Необходимо отметить, что сам факт рассмотрения профсоюзом локального нормативного акта уже может считаться своего рода участием.

3) Локальный нормативный акт принимается по согласованию с профсоюзом.

В данную группу можно отнести: утверждение графика работ или сменности (ч. 5 ст. 123 ТК); установление 5-дневной или 6-дневной рабочей недели (ч. 1 ст. 124 ТК); введение суммированного рабочего времени (ч. 7 ст. 126 ТК); принятие решения о разделении рабочего дня на части (ч. 3 ст. 127 ТК); установление режима гибкого рабочего времени (ч. 2 ст. 128 ТК); утверждение графика трудовых отпусков (ч. 1 ст. 168 ТК) [4].

Здесь также необходимо отметить, что в белорусском трудовом законодательстве механизм согласования профсоюзным комитетом локальных нормативных актов в организации не определен.

Таким образом, на практике представляется возможным применять одни и те же стадии принятия ЛНПА в организации, что и при процедуре принятия его нанимателем единолично. Однако считаем необходимым внести изменения: после стадии обсуждения ЛНПА (на этой стадии происходит обсуждение проекта) и перед стадией утверждения ЛНПА (проект утверждается руководителем организации либо коллегиальным органом управления) следует включить стадию согласования проекта ЛНПА с профсоюзным комитетом либо, при его отсутствии, с иным представительным органом работников.

Процедура согласования ЛНПА может выглядеть следующим образом:

– проект ЛНПА направляется на рассмотрение в профсоюз либо иной представительный орган работников. На данной стадии представительному органу необходимо предоставлять определённый срок для ознакомления и обсуждения проекта ЛНПА, подготовки замечаний и предложений;

– при наличии аргументированных замечаний, либо предложений, проект ЛНПА без согласования возвращается на доработку. Замечания и предложения прикладываются к несогласованному проекту ЛНПА в письменном виде для рассмотрения нанимателем. При отсутствии замечаний проект согласовывается и возвращается к нанимателю для утверждения;

– в случае наличия принципиальных разногласий по содержанию ЛНПА возможно создание специальной рабочей группы по урегулированию возникших разногласий из числа представителей нанимателя и работников организации.

Можно сделать вывод, что из-за неурегулированности данного вопроса в белорусском трудовом законодательстве, наниматель имеет возможность принятия ЛНПА даже без получения согласия профсоюзного комитета. В тоже время профсоюз после принятия несогласованного ЛНПА вправе в установленном законодательством порядке поднять вопрос о его недействительности. Такая ситуация в трудовых взаимоотношениях возможна в связи с отсутствием в белорусском законодательстве ответственности за принятие ЛНПА без согласования с профсоюзом либо иным представительным органом работников, а также отсутствием процедуры признания принятого с нарушением процедуры ЛНПА недействительным. За исключением ст. 7 ТК РБ, предусматривающей недействительность ЛНПА при наличии условий, ухудшающих положение работников в организации по сравнению с действующим законодательством [4]. Однако, принятый ЛНПА при этом может быть согласован с профсоюзом или иным представительным органом работников.

4) Локальный нормативный акт принимается совместно с профсоюзом.

В данную группу мы относим коллективный договор, хотя, по мнению белорусского юриста А. Костузик, «с точки зрения теории права коллективный договор представляет собой такой вид источников права, как нормативный договор, и не относится к нормативным актам, что обусловлено договорным характером коллективного договора» [8]. Еще в действовавшем до 1999 г. Законе Республики Беларусь «О коллективных договорах и соглашениях» был подробно прописан порядок принятия коллективного договора совместно с профсоюзом. Процедура проведения коллективных переговоров и принятия коллективного договора, прописанная в настоящее время в ТК (ст.ст. 357–375) [4], является достаточно сложной и трудоёмкой, но, в тоже время, позволяет работникам организации максимально эффективно участвовать в процессе локального нормотворчества и отстаивать свои интересы. В сегодняшней ситуации обычно это происходит через профсоюзный комитет, созданный в организации. Стоит обратить внимание на то факт, что, как и в указанном Законе Республики Беларусь «О коллективных договорах и соглашениях», так и в действующем сегодня ТК, указана альтернатива профсоюзу. В Законе – это «иной орган, представляющий интересы работников» (ст. 5) [9], в ТК Беларуси – это «иной представительный орган работников (ст. 354) [4].

Еще в начале 2000-х гг. российскими учёными-юристами была предложена квалификация локальных нормативных актов по способу создания и степени участия представительных органов работников:

е) единоначальные – принимаемые непосредственно работодателем без участия представительных органов работников;

б) совместные – принимаемые работодателем и представительными органами работников (например, коллективный договор);

в) согласительные-договорные – принимаемые работодателем по согласованию с представительным органом работников;

г) создаваемые работодателем с учетом мнения представительного органа работников;

д) утверждаемые коллегиальным органом управления юридического лица (например, положение о совете директоров);

е) принимаемые представительными органами работников (например, положение о забастовочном комитете, совете ветеранов) [10] и др.

Похожей квалификации придерживался и М.В. Васильев, считавший, что «многообразие указанных способов обусловлено объективными причинами и способствует гибкости локального регулирования» [11, с. 157], [12, с. 114].

По результатам рассмотрения процедур принятия ЛНПА в организации необходимо отметить, что в сегодняшнем ТК прописано несколько возможных вариантов причастности профсоюза к локальному нормотворчеству в организации: участие, согласование и совместное принятие.

Следует согласиться с белорусским учёным-юристом К.Л. Томашевским, предложившим для исключения подобных ситуаций включить в ТК РБ отдельную статью, регламентирующую порядок согласования ЛНПА с профсоюзом либо иным представительным органом работников [13, с. 152].

Также, при одновременном наличии в организации профсоюза и иного представительного органа работников возможно разделение ЛНПА, принимаемых с учетом мнения того или иного представительного органа работников, на две группы:

– ЛНПА, принимаемые с учетом мнения первичной профсоюзной организации (например, графики отпусков);

– ЛНПА, принимаемые с учетом мнения иного представительного органа работников (например, графики сменности).

Разделение, по нашему мнению, необходимо производить исходя из компетенции представительного органа. Вопросы организации, нормирования и оплаты труда, обеспечения занятости, охраны труда и защиты трудовых прав работников, следует относить к компетенции профсоюзных комитетов. А вопросы сменности, гибкого рабочего времени, разделения рабочего дня на части и т. п. относить к компетенции иных представительных органов.

Личное, то есть непосредственное, участие работника в локальном нормотворчестве возможно в организации, где отсутствует профсоюз либо иной представительный орган. В тоже время действие в организации ЛНПА, принятых с учетом мнения профсоюза, распространяется на всех работников, в том числе и не являющихся членом профсоюза.

Заключение. Стоит отметить, что в белорусском трудовом законодательстве отсутствует обязанность нанимателя предоставлять работнику возможность ознакомления с локальными нормативными актами, действующими в организации. По нашему мнению, данную норму необходимо закрепить в ТК Беларуси, оставив способ доведения до работника содержания ЛНПА на усмотрение нанимателя.

Возможно, требует своего закрепления в белорусском трудовом законодательстве право нанимателя на принятие ЛНПА в рамках своей организации. Формально такое право у нанимателя имеется, но в ТК Беларуси указания нет. В отличие от ТК РФ, где право нанимателя на принятие ЛНПА закреплено в ст. 8 и 22 [6]. В тоже время российский ученый – юрист Г.В. Хныкин считает, что такой подход приводит к исключению работников организации из локального нормотворчества, так как право принятия ЛНПА принадлежит нанимателю, а «влияние работников и их представителей сведено к совещательной функции, выраженной как «учет мнения представительного органа работников» [14, с. 54].

В заключение необходимо отметить, что белорусское трудовое законодательство в области локального нормотворчества требует достаточно серьезной корректировки. С одной стороны, это связано с наличием в ТК РБ понятия «иной представительный орган работников», с другой – отсутствием необходимых механизмов принятия ЛНПА в организации с учетом мнения представительного органа работников (при его наличии), а также правовых возможностей признания их недействительными в случае нарушения установленной процедуры принятия.

Литература

1. Сошникова, Т.А. Взаимодействие работодателя и представительных органов работников при принятии локальных нормативных правовых актов / Т.А. Сошникова // Трудовое право. – 2009. – № 12. – С. 99–106.
2. Хныкин, Г.В. Систематизация локальных источников трудового права / Г.В. Хныкин // Законодательство. – 2005. – № 10. – С. 71–74.
3. Чесалина, О.В. К вопросу о локальных нормативных актах в трудовом праве / О.В. Чесалина // Промышленно-торговое право. – 2005. – № 6. – С. 60–64.
4. Трудовой кодекс Республики Беларусь : с изм., внесенным Законом Республики Беларусь от 1 июля 2014 г. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. – 256 с.
5. Пряженников, М.О. Локальные нормативные акты в механизме локального правового регулирования социально-трудовых отношений / М.О. Пряженников // Социальное и пенсионное право. – 2015. – № 4. – С. 42–47.
6. Трудовой Кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.
7. Сафонов, В.А. Социальное партнерство: учебник / В.А. Сафонов. – М. : Изд. Юрайт, 2015. – 395 с.
8. Костузык, А. Порядок принятия, изменения и отмены локальных нормативных актов в сфере труда [Электронный ресурс] / А. Костузык. – Режим доступа : <http://www.busel.org/texts/cat5vw/id5zwnfnl.htm>. – Дата доступа : 15.03.2017.
9. О коллективных договорах и соглашениях: Закон Республики Беларусь от 24 ноября 1992 г. № 1965-ХП // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1992. – № 32. – Ст. 517.
10. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации [Электронный ресурс] / Под ред. С.А. Панина. – Режим доступа : <https://www.lawmix.ru/commlaw/1782>. – Дата доступа : 23.02.2018.
11. Васильев, М.В. О разнообразных способах принятия локальных нормативных актов по Трудовому кодексу РФ / М.В. Васильев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2008. – № 4. – С. 154–157.
12. Васильев, М.В. К вопросу о способах принятия локальных нормативных актов по ТК РФ / М.В. Васильев // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2009. – № 3. – С. 112–114.
13. Томашевский, К.Л. Упорядочение системы источников трудового права в условиях интеграции правовых систем / К.Л. Томашевский // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D : Экономические и юридические науки. – 2015. – № 6. – С. 150–153.
14. Хныкин, Г.В. Защита трудовых прав работников в локальных нормативных актах российского трудового права / Г.В. Хныкин // Трудовое и социальное право. – 2015. – № 1. – С. 51–55.

Гомельский государственный
университет им. Ф. Скорины

Поступила в редакцию 22.04.2018

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ