

Субъекты локального регулирования**И. Ю. Рогалева**

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса РЭУ им. Г.В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва,
Стремянный пер., д. 36.
E-mail: irina05_85@mail.ru

Local Control Subjects**I. Yu. Rogaleva**

PhD, Associate Professor at the Department for Civil Law and Process of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997,
Russian Federation.
E-mail: irina05_85@mail.ru

Аннотация

Исследуя круг субъектов локального нормативного регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений, автор статьи опирается прежде всего на трудовое законодательство, в котором уточнены представители работодателей и работников применительно к важнейшему локальному нормативному акту – коллективному договору, а также другим видам локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права, принимаемые работодателем в установленном законом порядке.

Подчеркивается равноправие сторон при подготовке и принятии этого локального нормативного акта. Это один из основных принципов заключения коллективных договоров. Он означает, что любая из сторон может равно проявить инициативу по ведению коллективных переговоров и заключению коллективного договора.

При всей организационной самостоятельности труд руководителя носит характер наемного работника и зависит от воли собственника имущества. Руководитель осуществляет лишь функцию управления в сфере предпринимательской деятельности другого лица (работодателя), в его интересах и под его руководством.

Ключевые слова: локальный нормативный акт, трудовое право, субъекты локального нормативного регулирования, коллективный договор, работник, правила внутреннего трудового распорядка, работодатель, трудовое правоотношение.

Abstract

The article exploring the range of subjects of local normative regulation of labor and other relations directly connected with them, the author relies primarily on labor law, in which the specified employers and workers representatives in relation to important local normative act – the collective agreement, as well as other kinds of local regulations acts containing norms of labor law, adopted by the employer in accordance with the law.

It emphasizes the equality of the parties in the preparation and adoption of local normative act. This is one of the basic principles of collective bargaining. It means that any of the parties can still take the initiative on collective bargaining and collective agreements.

Despite the organizational independence of the work head is in the nature of an employee and dependent on the will of the owner of the property. Head performs a control function in the area of business activity of another person (the employer), to his advantage, and under his leadership.

Keywords: local regulation, labor law, local regulatory entities, collective contract, employee, internal regulations, employer, employment relationship.

Локальный нормативный акт, содержащий нормы трудового права, представляет собой установленное обязательное правило поведения для участников трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Круг субъектов, которым государство предоставляет право на осуществление локального нормотворчества, сводится, как правило, к организациям различных форм собственности. Право на установление данного правила поведения должно быть предоставлено государством. Другими словами, без дозволения государства в лице его высших органов государственной власти и управления никакое локальное нормотворчество недопустимо.

Исследуя круг субъектов локального нормативного регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений, автор опирается на статьи 29–33 Трудового кодекса РФ, в которых уточнены представители работодателей и работников применительно к важнейшему локальному нормативному акту – коллективному договору, а также другим видам локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права, принимаемые работодателем в установленном законом порядке.

Так, согласно части 2 статьи 29 Трудового кодекса РФ, интересы работников при проведении коллективных переговоров, заключении и изменении коллективного договора, а также при реализации права на участие в управлении организацией представляет первичная профсоюзная организация или иные представители, избираемые работниками.

Представителями работодателя при проведении коллективных переговоров, его заключении или изменении являются руководитель организации или уполномоченные им лица в соответствии с законами, иными нормативными правовыми актами, учредительными документами организации и локальными нормативными актами.

То обстоятельство, что всякое правотворчество является государственным, является важнейшим и ключевым принципом в вопросах определения источника формирования локальных нормативных правовых актов. Следовательно, нормы общего значения являются источником, базой для принятия локальных норм трудового права. Ключевые

вопросы правотворчества всегда остаются в руках государства. Однако государство заранее определяет лишь общее направление правового регулирования трудовых отношений, а также в известной мере основное его содержание и круг регулируемых вопросов.

Государство в централизованном порядке регламентирует процедуру принятия локальных нормативных актов, устанавливает компетенцию организаций в области локального нормотворчества. Государство законодательно закрепляет права и обязанности субъектов в сфере локального нормотворчества, не допуская развития локального нормотворчества, противоречащего интересам работников, снижению уровня гарантий, установленных трудовым законодательством.

Локальное нормотворчество значительно отличается от государственного (централизованного) нормотворчества кругом субъектов, участвующих в локальном регулировании трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений. Это связано с дальнейшей демократизацией отношений в сфере правового регулирования условий труда. Такая тенденция вызвана объективной потребностью российской действительности в новых условиях хозяйствования организаций.

Круг субъектов локального нормотворчества определяется законом. Анализ норм Трудового кодекса РФ (ст. 8, 23, 29 и др.) позволяет выделить в качестве основных субъектов локального нормотворчества работодателей и коллектив работников в лице их представителей. В связи с этим важно определить роль каждого из этих субъектов в сфере локального правотворчества.

Работодатели – это организации любой формы собственности (т. е. государственные, муниципальные, коллективные и индивидуально (частно) предпринимательские), обладающие трудовой правосубъектностью и в первую очередь работодательской правоспособностью. Обычно работодателем в трудовых отношениях является юридическое лицо (организация).

Трудовое законодательство не раскрывает признаков юридического лица, поскольку юридическое лицо – категория гражданского права. В соответствии со статьей 48 Гражданского кодекса РФ, юридическим лицом признается организация, которая имеет в

собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Трудовая правосубъектность юридического лица (организации) наступает с момента его государственной регистрации и всегда является специальной, поскольку определяется целями и задачами, для реализации которых создана данная организация.

В связи с тем, что Трудовой кодекс РФ в качестве работодателей называет юридические лица, то их филиалы и представительства не могут быть работодателями.

Согласно статье 55 Гражданского кодекса РФ, филиалы и представительства не являются юридическими лицами. Они наделяются имуществом создавшим их юридическим лицом и действуют на основании утвержденных им полномочий. Их руководители выступают в гражданском обороте по доверенности юридического лица.

У руководителя филиала и представительства может быть доверенность, предоставляющая ему право приема и увольнения работников, однако и в этом случае он не является работодателем.

Работодателем по отношению к работникам филиала, представительства выступает юридическое лицо, от имени которого руководитель филиала или представительства осуществляет полномочия по заключению трудового договора и его расторжению. Если он не уполномочен осуществлять прием на работу, трудовые отношения с работниками филиала, представительства возникают на основании трудового договора, заключенного самим юридическим лицом.

Помимо физических и юридических лиц в качестве работодателя может выступать иной субъект, наделенный в установленных законом случаях правом заключать трудовые договоры.

Остаются не совсем ясными ответы на вопросы: какой орган работодателя, какие конкретно локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права, и в каком порядке, в силу статьи 8 Трудового кодекса

РФ, может принимать работодательская сторона в пределах своей компетенции в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами, коллективным договором, соглашениями. Эти вопросы имеют не столько теоретическое, сколько практическое значение.

Важнейшие вопросы экономики и управления трудом в организациях регламентируются законодательством и уставами (или иными учредительными документами), которые в современных условиях предоставляют конкретной организации максимум самостоятельности и оперативности. При этом главным субъектом управления выступает собственник имущества, который осуществляет свои полномочия непосредственно или через уполномоченные им органы. Действующее законодательство предоставило организациям право осуществлять свою работодательскую деятельность во всех сферах и отраслях российской экономики.

Если исходить из того, что в трудовом праве термин «работодатель» обозначает организацию, которая на рынке труда выступает в качестве субъекта, предлагающего работу и организующего труд работников, то вполне очевидно, что организации реализуют свои полномочия в организационно-управленческой деятельности через свои органы (своих представителей), в качестве которых выступает руководитель организации, назначаемый либо избираемый собственником или органом, уполномоченным собственником, и ему подотчетен.

Организация, выступая в виде той или иной организационно-правовой формы хозяйствования, призвана обеспечить возможность работникам организации реализовать свои способности к труду в процессе совместной производственной деятельности. Трудовой кодекс РФ в понятие «работодатель» включает организации (юридические лица) и физических лиц.

В соответствии с гражданским законодательством, субъектами гражданского права могут быть юридические лица и граждане. Любое юридическое лицо может выступать участником трудовых правоотношений независимо от вида организационно-правовой формы хозяйствования и формы собственности. Трудовая правосубъектность организа-

ции должна быть в определенных направлениях согласована с трудовой правосубъектностью работников. При этом объем трудовой правосубъектности организаций не может быть меньше того комплекса прав и обязанностей, который обеспечивал бы работникам возможность реализовать их трудовую правосубъектность.

Отсюда следует вывод: признавая ту или иную организацию в качестве субъекта трудового права, государство, как минимум, наделяет ее правами, необходимыми для того, чтобы она могла выступать в качестве стороны трудового правоотношения.

Организационно-правовую форму хозяйствования организации можно рассматривать как юридическую конструкцию, за которой стоит конкретный носитель трудовой правосубъектности – работодатель как субъект трудового правоотношения, обладающий определенными интересами, обусловленными целями и задачами современного общественного производства.

Единоличный исполнительный орган (руководитель) действует от имени организации, в том числе представляет ее интересы, дает указания, обязательные для исполнения всеми работниками организации. В компетенцию единоличного руководителя организации входит руководство трудовым процессом работников, а также издание приказов, распоряжений и других актов, составление и утверждение штатного расписания, прием на работу и увольнение работников, а также ответственность за состояние трудовой дисциплины.

При всей организационной самостоятельности труд руководителя носит характер наемного работника и зависит от воли собственника имущества. Руководитель осуществляет лишь функцию управления в сфере предпринимательской деятельности другого лица (работодателя), в его интересах и под его руководством.

Правовой статус руководителя включает элементы правового статуса организации. Он выступает в качестве субъекта трудового права от имени организации, являясь ее представителем в силу закона (ст. 33, 34 Трудового кодекса РФ).

Следовательно, собственник имущества организации осуществляет свои права по управлению организацией непосредственно

или через уполномоченный им орган – руководителя организации, выступающего представителем работодателя. Юридическое лицо может осуществлять свои права по управлению трудовой деятельностью в организации лишь через конкретного субъекта, наделенного исполнительно-распорядительными функциями по обеспечению эффективности работы соответствующей организации.

Отличие правового положения руководителя от правового положения других работников организации заключается в том, что, с одной стороны, он представляет интересы работодателя, выполняет функции работодателя по отношению к работникам возглавляемой им организации, подотчетен органу, его назначившему (избравшему).

Руководитель организует процесс труда, решает кадровые и иные вопросы, в том числе вытекающие из статьи 8 Трудового кодекса РФ: принимает локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права. Трудовой кодекс РФ предусматривает, что это право реализуется при учете мнения профсоюзного органа или мнения иного представительного органа работников.

Порядок учета мнения выборного профсоюзного органа, представляющего интересы работников организации, при принятии локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права, определен в статье 372 Трудового кодекса РФ.

Работодатель должен обратиться в этот орган, в письменном виде изложив суть вопроса, который он собирается решать (об издании локального нормативного акта, содержащего нормы трудового права), и получить мотивированное письменное мнение представительного органа работников. Такая обязанность вытекает из права представителя работников, предусмотренного Трудовым кодексом РФ.

Несоблюдение установленного порядка учета мнения представительного органа работников при принятии работодателем локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права, влечет за собой признание их недействительными.

Как показывает практика, в организациях функционирует единоличный либо коллегиальный исполнительный орган, либо они функционируют одновременно. При решении

вопроса о разграничении их полномочий в регулировании трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений следует опираться на положения устава организации, определяющие компетенцию органов управления. При этом надо иметь в виду, что, в соответствии с Трудовым кодексом РФ, работодатель реализует полномочия по локальному нормативному регулированию единолично либо с учетом мнения представительного органа работников.

Согласно ряду статей Трудового кодекса РФ, локальные нормативные акты, устанавливающие условия труда, принимаются именно с учетом мнения представительного органа работников:

- правила внутреннего трудового распорядка организации (ст. 190);
- локальные акты, устанавливающие нормы труда (ст. 162), графики сменности, которые, как правило, являются приложением к коллективному договору или входят в структуру и содержание правил внутреннего трудового распорядка организации (ст. 103, 189);
- локальные нормативные акты об оплате труда (ст. 135);
- локальные нормативные акты о стимулирующих выплатах (ст. 144);
- графики отпусков (ст. 123);
- акты об утверждении формы расчетного листка (ст. 123);
- графики работы на вахте (ст. 301);
- инструкции по охране труда для работников (ст. 212);
- локальные нормативные акты, предусматривающие введение, замену и пересмотр норм труда (ст. 162) и др.

Участие представительного органа работников в осуществлении локального правотворчества надо рассматривать как одну из форм социального партнерства, система которой в современных условиях становления экономики и права должна функционировать на всех уровнях российской экономики – от общефедерального до уровня отдельно взятой организации (работодателя). Главное, чтобы все нормы трудового права, действующие на этих уровнях, принимались и применялись с учетом общих принципов социального партнерства, закрепленных в статье 24 Трудового кодекса РФ.

Конкретные же формы и способы реализации этих принципов на разных уровнях социального партнерства, бесспорно, зависят от объема конкретных полномочий сторон, их социального, экономического и финансового положения.

Применительно к проблеме о субъектах локального регулирования трудовых и непосредственно связанных с ними отношений следует особо выделить коллективный договор как один из основных комплексных локальных нормативных актов об условиях труда работников данной организации.

Коллективный договор представляет собой правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения в организации и заключаемый работниками и работодателем в лице их представителей (ст. 40 ТК РФ). Коллективный договор является важнейшей правовой формой согласования интересов его сторон и позволяет сторонам в лице их представителей определить как обязательственные, так и нормативные условия такого договора, т. е. локальные нормы, регулирующие социально-трудовые отношения в данной организации.

Здесь следует подчеркнуть прежде всего равноправие сторон при подготовке и принятии этого локального нормативного акта. Это один из основных принципов заключения коллективных договоров. Он означает, что любая из сторон может равно проявить инициативу по ведению коллективных переговоров и заключению коллективного договора. Представители сторон равны как в ходе переговоров, так и при принятии решения по коллективному договору (ст. 24 ТК РФ). Это означает, что стороны обладают равными правами, проявляя инициативу в проведении коллективных переговоров, определяя структуру и содержание коллективного договора, а также принимая решения по их согласованию.

В соответствии со статьей 29 Трудового кодекса РФ, интересы работников при проведении коллективных переговоров, заключении и изменении коллективного договора представляет первичная профсоюзная организация или иные представители, избираемые работниками. Работники, не являющиеся членами профсоюза, имеют право уполномочить орган первичной профсоюзной организации представлять их интересы во взаимоотно-

ношениях с работодателем (ст. 30 Трудового кодекса РФ).

Таким образом, субъектами коллективно-договорного регулирования условий труда в данной организации являются работники организации в лице их представителей и работодатель, представляемый руководителем организации или другим уполномоченным лицом в соответствии с уставом организации или иным правовым актом. Подписание же коллективного договора от имени работодателя должно быть, как правило, оформлено руководителем организации как лица, отвечающего за ее деятельность, распорядителя средствами организации, ее имуществом, другими ценностями, составляющими материальную основу коллективного договора.

Что касается иных локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права, то следует заметить, что они принимаются обычно по инициативе работодателя. Процедура их принятия законодательством не определена (за исключением учета мнения представительного органа работников), они могут быть как срочными (с указанием срока действия, например, положение об оплате труда), так и постоянными (без указания срока действия, например, правила внутреннего трудового распорядка, положение об аттестации работников и др.).

Как представляется, термины «по согласованию» и «совместно» не однозначны по своему содержанию. Они определяют различные формы участия выборных профсоюзных органов в локальном регулировании условий труда. Необходимо, однако, подчеркнуть, что в обоих случаях работодатель обязан был достигнуть с выборным профсоюзным органом соглашения о принятии локальной нормы.

Термин «с учетом мнения представительного органа работников», встречающийся в ряде статей Трудового кодекса РФ, носит не совсем определенный смысл. Именно поэтому сегодня имеют место проблемы в правотворческой работе организаций при подготовке и принятии в установленном порядке локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права, например, принятии правил внутреннего трудового распорядка организации.

В статье 8 Трудового кодекса РФ содержится норма об учете мнения представительного органа работников, а в статье 372 Трудового кодекса РФ определяется порядок учета мнения выборного профсоюзного органа, представляющего интересы работников организации при принятии локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права.

Можно, видимо, предположить, что должно учитываться мнение именно выборного профсоюзного органа данной организации, а не вообще любого представительного органа работников этой организации.

По смыслу норм Трудового кодекса РФ во всех случаях, где говорится об учете мнения представителя работников, по нашему мнению, работодатель обязан принимать решение с учетом мнения соответствующего профсоюзного органа (ст. 371 Трудового кодекса РФ).

Представительный орган работников должен принять обоснованный письменный документ к проекту и рассмотреть его на своем заседании. В случае необходимости для уточнения всех обстоятельств, изложенных работодателем, в обоснованном документе к проекту локального нормативного акта, содержащего нормы трудового права, представительный орган работников вправе пригласить работодателя. Представители работников могут обратиться к работодателю с предложением о проведении переговоров по поводу представленного проекта.

При обосновании нашего мнения по поводу проекта локального нормативного акта, содержащего нормы трудового права, выборному профсоюзному органу работников (профкому) необходимо ссылаться на действующее законодательство, коллективный договор, фактические обстоятельства.

Мотивированное мнение должно быть оформлено в письменном виде не позднее пяти рабочих дней с момента получения проекта. Если мотивированное мнение выборного органа первичной профсоюзной организации не содержит согласия с проектом локального нормативного акта либо содержит предложения по его совершенствованию, работодатель может согласиться с ним либо обязан в течение трех дней после получения мотиви-

рованного мнения провести дополнительные консультации с представителями работников.

При отсутствии согласия возникшие разногласия по поводу проекта оформляются протоколом разногласий. После этого работодатель вправе принять локальный нормативный акт, содержащий нормы трудового права, который может быть обжалован представителями работников в установленном порядке в государственную инспекцию труда и в суд (ст. 373 Трудового кодекса РФ).

Государственная инспекция труда при получении жалобы (заявления) выборного профсоюзного органа обязана в течение одного месяца со дня получения жалобы (заявления) провести проверку и в случае выявления нарушения выдать работодателю предписание об отмене указанного локального нормативного акта. Это предписание обязательно для исполнения работодателем.

В Трудовом кодексе РФ (ст. 29, 31) иные представители, избираемые работниками не конкретизированы, а порядок их избрания законодательством не регламентирован. Иные представители, избираемые работниками для участия в правотворческой работе данной организации, должны быть наделены соответствующими полномочиями.

Следовательно, трудовое законодательство должно содержать также нормы, определяющие эту процедуру. Решение указанных вопросов, по мнению автора, снимет проблему процедуры принятия локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права и в конечном итоге будет способствовать реальному участию работников в управлении организацией, что предписано статьей 53 Трудового кодекса РФ.

Список литературы

1. *Рогалева Г. А., Рогалева И. Ю.* Предмет локального нормативного регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений // *Вопросы правоведения.* – 2016. – № 1. – С. 285–293.
2. *Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Первалова.* – М., 2000.
3. *Трудовое право : учебник : в 2 изд. – 2-е изд., пер. и доп. – Сер. 68. Профессиональное образование / под ред. Р. А. Курбанова.* – М. : Юрайт, 2015.
4. *Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 29.12.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации.* – 2002. – № 1–7.