

# ЛОКАЛЬНЫЕ АКТЫ И ЛОКАЛЬНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ: ИХ СООТНОШЕНИЕ В ТЕОРИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕАЭС

УДК 349.1 (476)

**К.Л.ТОМАШЕВСКИЙ,**доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры трудового и хозяйственного права  
Международного университета «МИТСО»

k\_tomashevski@tut.by

## АННОТАЦИЯ

В статье исследуются и сравниваются категории «локальный акт», использованная в новом Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», и «локальный нормативный правовой акт», применяемая в Трудовом кодексе Республики Беларусь. На основе сравнительного анализа трудового законодательства Армении, Казахстана, Кыргызстана и России обосновываются предложения по пересмотру в законодательстве Республики Беларусь соотношения вышеуказанных терминов.

**Ключевые слова:** локальные акты, локальные нормативные правовые акты, наниматель, работник, нормотворческий орган

С 1 февраля 2019 года начал действовать новый Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 года «О нормативных правовых актах» (далее – Закон о НПА 2018 года). Одной из новаций данного закона стало введение термина и отдельной статьи, посвященной локальным актам. Стоит напомнить, что в ранее действовавшем Законе Республики Беларусь от 10 января 2000 года «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (далее – Закон о НПА 2000 года) ни данного термина, ни подобной статьи не было. В статье 1 Закона о НПА 2000 года давалось легальное определение иного термина – «локального нормативного правового акта» (далее – локальный НПА): нормативный правовой акт, действие которого ограничено рамками одной или нескольких организаций. А в статье 4 названного Закона локальные НПА были выведены из-под сферы действия этого Закона. Данную «нишу» в регламентации вопросов локального нормотворчества в той или иной степени восполняют нормы трудового права.

В юридической литературе уже в советский период (Р.И.Кондратьев, Л.И.Антонова) на диссертационном и монографическом уровне исследовались вопросы локального правового регулирования вообще и трудовых отношений в особенности. Из белорусских ученых, изучавших проблемы локального нормативного правового регулирования в 2000-е годы, укажем А.А.Войтика [1], Е.А.Волк [2], И.Ч.Мелешко [3], О.В.Чесалину [4] и самого автора статьи [5]. Приходится констатировать, что разработчики Закона о НПА 2018 года пошли кардинально иным путем, не используя тот терминологический

логический подход, который характерен для отечественной правовой доктрины.

Для начала сравним термин «локальный акт» из ст. 5 Закона о НПА 2018 года и категорию «локальный нормативный правовой акт», используемую во многих статьях Трудового кодекса (далее – ТК) Республики Беларусь 1999 года и легально определяемую в ст. 1 того же кодекса. В статье 1 Закона о НПА 2018 года также указано, что настоящий Закон не распространяется на локальные правовые акты нормотворческих органов (должностных лиц) (локальные акты), из чего следует, что локальные акты в данном Законе – это, по сути, локальные правовые акты нормотворческих органов (должностных лиц).

Согласно п. 1 ст. 5 Закона о НПА 2018 года локальный акт – официальный документ, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом), устанавливающий обязательные правила поведения в целях регулирования вопросов организации внутренней деятельности данного нормотворческого органа (его территориальных органов), подчиненных ему (входящих в его состав, систему) организаций.

В соответствии с абз. 3 ч. 1 ст. 1 ТК Беларуси локальные НПА – 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.

При внимательном сопоставлении двух вышеуказанных легальных дефиниций обнаруживаются следующие отличия сравниваемых терминов.

1. По кругу субъектов локального нормотворчества. Локальные акты, по задумке

разработчиков Закона о НПА 2018 года, принимаются или издаются нормотворческим органом (должностным лицом), тогда как локальные НПА, по смыслу ТК, принимаются нанимателем, и если к ним причислять также коллективные договоры, соглашения, то нанимателем совместно с профсоюзами, их объединениями, а для соглашений – и с участием соответствующих органов исполнительной власти.

2. По предмету правового регулирования. Локальные акты, по смыслу Закона о НПА 2018 года, устанавливают обязательные правила поведения, касающиеся вопросов организации внутренней деятельности данного нормотворческого органа (его территориальных органов), подчиненных ему (входящих в его состав, систему) организаций; в свою очередь, локальные НПА, по смыслу ТК, предназначены для регулирования трудовых и связанных с ними отношений у конкретного нанимателя.

Признак «официальности» не является квалифицирующим при соотношении локальных актов и локальных НПА. Официальный документ – это документ, созданный организацией или должностным лицом в процессе осуществления их функций, оформленный и удостоверенный в установленном порядке (на основании СТБ 2059-2013). Но и локальные акты, и локальные НПА отвечают всем признакам официальных документов.

Согласно законам логики локальные акты должны быть родовым понятием по отношению к локальным НПА, ведь локальные (правовые) акты могут также носить индивидуальный (персонифицированный) характер или быть смешанными, включая в себя как локальные нормы права, так и индивидуальные предписания, адресуемые конкретным лицам (например должностным лицам или иным работникам).

В Законе о НПА 2018 года локальные акты не являются родовым понятием, а представляют более узкое понятие по отношению к локальным НПА, поскольку, во-первых, имеют ограниченный круг субъектов локального нормотворчества (только нормотворческие органы, а не все наниматели), во-вторых, иной круг регулируемых отношений (вопросы внутренней деятельности данного нормотворческого органа (его территориальных органов), подчиненных ему (входящих в его состав, систему) организаций), в-третьих, отличный характер правовых предписаний (в локальные акты включаются обязательные правила поведения, тогда как в локальных НПА могут содержаться как обязательные, так и рекомендательные правила).

При внимательном анализе групп локальных актов, перечисленных в ч. 2 п. 1 ст. 5 Закона о НПА 2018 года, видно, что речь идет о нормотворческих органах из числа государственных органов, то есть этот термин введен для целей государственного аппарата, а не реального сектора экономики.

### **Локальные нормативные правовые акты в законодательстве государств – членов ЕАЭС**

Представляет научный интерес в целях последующего возможного учета в законодательстве о труде Беларуси сравнительный анализ использования терминологии в сфере локального нормативного регулирования в государствах – членах Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС).

В ТК Беларуси общие положения, касающиеся локальных НПА, сводятся к нескольким разрозненным нормам (абз. 3 ст. 1, ч. 2 и 3 ст. 7), тогда как в ТК РФ имеется ст. 8, в ТК Армении и ТК Кыргызстана – ст. 5, содержащие общие нормы, регулирующие порядок локального нормотворчества. В ТК Казахстана также имеется отдельная ст. 11 «Акты работодателя», правда, состоящая всего из одной нормы, чего явно недостаточно. Остановимся вначале на сравнительном анализе понятия локальных (внутренних) нормативных (правовых) актов, а затем – моделей законодательного регулирования процедур локального нормотворчества работодателей.

В абзаце 3 ст. 1 ТК Беларуси имеет место необоснованное смешение понятий коллективных договоров (соглашений) и локальных НПА: последние определяются как «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».

Полагаем, что это определение неудачно, поскольку коллективные договоры (соглашения) являются по своей правовой природе не локальными НПА, а локальными нормативными *соглашениями*. Коротко напомним об основных отличиях коллективных договоров и соглашений от локальных НПА по ряду критериев: по сторонам, принимающим (заключающим) их (первые носят двух- или трехсторонний характер, а вторые принимаются нанимателем единолично); по порядку принятия (заключению первых всегда предшествуют коллективные переговоры, чего не требуется для принятия вторых); по срокам заключения или принятия (коллективные договоры и соглашения заключаются на срок от 1 года до 3 лет, вторые могут быть как срочными, так и бессрочными), по содержанию (в коллективные договоры и соглашения, помимо норм права, могут включаться и обязательства сторон) и так далее. С учетом вышеуказанной терминологической ошибки построены и многие другие нормы ТК Беларуси (ст.ст. 7, 55, 194).

Статья 7 ТК Беларуси к источникам регулирования трудовых и связанных с ними отношений наряду с законодательством о труде относит коллективные договоры, соглашения и иные локальные НПА, заключенные и принятые в соответствии с законодательством. В части 2 ст. 7 ТК Беларуси закреплено

важное правило о том, что локальные НПА, содержащие условия, ухудшающие положение работников по сравнению с законодательством о труде, являются недействительными. Схожая норма закреплена и в ч. 2 ст. 194 ТК Беларуси. Из этих правил можно сделать вывод о том, что в локальных НПА можно лишь улучшать правовое положение работника по сравнению с законодательством о труде, но не ухудшать его (принцип *in favorem*).

Хотя белорусский законодатель с принятием Закона от 20 июля 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс Республики Беларусь» и устранил расхождение в терминологии между ТК Беларуси и Законом о НПА 2000 года (до его вступления в силу в ТК Беларуси, так же как в ТК России и Кыргызстана, использовалась категория «локальный нормативный акт»), но до конца эта проблема, полагаем, не решена, даже со вступлением в силу Закона о НПА 2018 года (об этом мы писали в начале статьи).

Дело в том, что в трудовом праве и кадровой практике используется большое число локальных актов – индивидуальных локальных актов (штатные расписания, графики отпусков, графики сменности и тому подобное), включающих индивидуальные правоприменительные положения, адресуемые персонально определенному кругу субъектов. Данные локальные правовые акты не охватываются термином «локальный НПА», так как не содержат норм права, хотя и нуждаются в правовом регулировании.

Для сравнения отметим, что в ст. 5 ТК Армении есть попытка провести разграничение внутренних и индивидуальных правовых актов работодателя, хотя и неудачная. По существу, все акты работодателя являются внутренними или локальными, независимо от того, содержат они в себе локальные нормы права или только индивидуальные предписания. Соответственно, армянскому законодателю стоило противопоставлять не внутренние и индивидуальные акты работодателя, а внутренние нормативные и индивидуальные правовые акты.

Итак, в государствах – членах ЕАЭС используются четыре варианта терминов:

- 1) локальный нормативный акт, содержащий нормы трудового права (Россия, Кыргызстан);
- 2) локальный нормативный правовой акт, а с 1 февраля 2019 года еще и локальный акт (Беларусь);
- 3) внутренний правовой акт (Армения);
- 4) акт работодателя (Казахстан).

Не только в трудовом законодательстве государств – членов ЕАЭС, но и в научной и учебной литературе по трудовому праву используются различные термины для обозначения данных источников (локальные акты, корпоративные акты и так далее).

В связи с этим считаем целесообразным провести унификацию термина, обозначающего данный

источник регулирования трудовых и тесно связанных с ними отношений, заменив нынешнее название новым, более широким понятием **«локальный правовой акт»**, который охватывал бы собой все три вида актов, принимаемых нанимателем<sup>1</sup> в рамках своей хозяйской власти:

1) *локальные НПА*, которые включают в себя преимущественно локальные нормы права, то есть правила поведения, регулирующие трудовые и связанные с ними отношения у конкретного работодателя (групп работодателей) с неперсонифицированным кругом работников;

2) *локальные индивидуальные правовые акты*, содержащие индивидуальные правовые предписания, адресованные персонально определенным работникам;

3) *локальные правовые акты (смешанного вида)*, в которых присутствуют как локальные нормы, так и индивидуальные правовые предписания.

Ранее попытку разделить локальные акты о труде на локальные правовые акты, локальные нормативные акты о труде и локальные договорные акты о труде предприняла Е.Н.Букреева [6, с. 9], но в ее подходе происходило смешение социально-партнерских нормативных соглашений с локальными актами работодателей.

Статья 8 ТК РФ и ст. 5 ТК Кыргызстана посвящены порядку принятия локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права, хотя и не закрепляют легального определения этого понятия. Отличия между нормами, предусмотренными в этих статьях ТК РФ и Кыргызстана, состоят в следующем:

● российский законодатель в ч. 1 ст. 8 ТК РФ исключил возможность принимать локальные нормативные акты у работодателей – физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями (в Кыргызстане это возможно);

● если российский работодатель при принятии локальных нормативных актов в случаях, предусмотренных в иных источниках трудового права, учитывает мнение представительного органа работников (при наличии такого представительного органа), то кыргызский работодатель проводит согласование с представительным органом работников; в данном вопросе кыргызская модель представляется более демократичной, так как она в большей степени гарантирует интересы работников, российская же оставляет окончательное решение в принятии локального нормативного акта за работодателем;

● часть 3 ст. 8 ТК РФ допускает возможность принятия локальных нормативных актов по согласованию с представительным органом работников,

<sup>1</sup> Для целей данной статьи термины «наниматель» и «работодатель» будут использоваться в качестве синонимов, обозначающих сторону трудовых отношений с работником.

когда это предусмотрено коллективным договором, соглашением;

● установлены различные правовые последствия принятия локальных нормативных актов, ухудшающие положение работников по сравнению с установленным трудовым законодательством, коллективным договором, соглашениями, а также когда локальные нормативные акты приняты без соблюдения порядка учета мнения представительного органа работников (согласования с ним): по ТК РФ они не подлежат применению, по ТК Кыргызстана – признаются недействительными.

Для сравнения: в ст. 5 ТК Армении содержится ряд «новаторских» и, порой, неудачных норм права относительно локальных правовых актов. К положительным моментам отнесем следующие:

1) попытка урегулировать цель принятия внутренних и индивидуальных правовых актов (в целях установления более благоприятных условий по сравнению с трудовыми, социальными и иными условиями, предусмотренными для работников или их отдельных групп трудовым законодательством и иными НПА);

2) более точное в сравнении с ТК РФ и ТК Кыргызстана определение правовых последствий принятия как внутренних, так и индивидуальных правовых актов, которые содержат менее благоприятные положения, чем условия, установленные для работников трудовым законодательством и иными НПА, включающими нормы трудового права: такие акты или их соответствующие части не имеют юридической силы.

Вместе с тем попытки армянского законодателя в ч. 2 ст. 5 ТК Армении определить виды внутренних и индивидуальных правовых актов, а в ч.ч. 3 и 4 той же статьи разграничить вопросы, по которым принимаются внутренние правовые акты (по смыслу ТК, речь идет о локальных НПА) и индивидуальные правовые акты, представляются неудачными. В части 2 ст. 5 произошло смешение локальных правовых актов с одной стороны и организационно-распорядительных документов (приказов, распоряжений, постановлений, ходатайств, нарядов) – с другой. В части 3 ст. 5 графики работ (сменности), документы о привлечении работников к сверхурочной работе и дежурствам отнесены к внутренним актам (то есть локальным НПА), хотя они носят индивидуальный характер, поскольку адресуются конкретным работникам. К недостаткам ст. 5 ТК Армении отнесем и то, что она не регулирует вопросы участия представительного органа работников (профсоюза) в принятии внутренних правовых актов.

Для сравнения: в ТК Казахстана целых две статьи (ст.ст. 11 и 12) посвящены актам работодателя и порядку учета мнения представителей работников при издании актов работодателя. Легальное

определение актов работодателя дано в п. 41 ст. 1: приказы, распоряжения, инструкции, правила, положения, графики сменности, графики вахт, графики отпусков, издаваемые работодателем. Здесь присутствует тот же недостаток, что и в ТК Армении: смешение локальных правовых актов с организационно-распорядительными документами (приказы, распоряжения). Кроме того, полагаем, законодателью нет необходимости давать исчерпывающий перечень видов локальных правовых актов, ограничивая тем самым хозяйскую власть работодателя, так как развивающиеся общественные отношения могут вызвать появление и иных видов актов (корпоративный кодекс, кодекс поведения, регламент), которые в вышеуказанном перечне п. 41 ст. 1 ТК Казахстана отсутствуют.

Согласно ст. 11 ТК Казахстана работодатель издает акты в пределах своей компетенции в соответствии с настоящим Кодексом и иными НПА Республики Казахстан, трудовым договором, соглашениями, коллективным договором. Если сопоставить эту норму с правилами ч. 1 ст. 8 ТК РФ и ч. 1 ст. 5 ТК Кыргызстана, то можно заметить, что между ними имеются небольшие отличия. Так, если по ч. 1 ст. 8 ТК РФ и ч. 1 ст. 5 ТК Кыргызстана локальные нормативные акты должны соответствовать законодательству, коллективным договорам и соглашениям, то согласно ч. 1 ст. 11 ТК Казахстана акты работодателя должны соответствовать также трудовым договорам. В этом есть определенный резон. Поскольку трудовые договоры – результат волеизъявления работника и работодателя, его условия по общему правилу могут меняться только по соглашению сторон, а следовательно, работодатель не вправе принимать локальные нормы, нарушающие условия трудовых договоров. Если же такое произойдет и возникнет коллизия между локальной нормой и условием трудового договора, то приоритет необходимо отдавать условию трудового договора, учитывая договорный порядок его принятия и принцип *in favorem*.

Другие отличия между ТК Казахстана, Кыргызстана и РФ носят в основном терминологический и редакционный характер. Часть указанных норм (ч. 1 ст. 8 ТК РФ, ч. 1 ст. 5 ТК Кыргызстана и ст. 11 ТК Казахстана), на наш взгляд, не лишены недостатков. Соглашаясь с тем, что локальные нормативные акты принимаются работодателями в пределах своей компетенции, полагаем, что слова «в соответствии с ...» следовало бы заменить словами: «с соблюдением правил, установленных ...». Право работодателей на издание локальных правовых актов основано на их хозяйской власти, а не делегировано им законодателем. Соответственно, компетенция работодателей не может строго устанавливаться законодательством (в отличие от пределов хозяйской власти).

По сути, российский, а за ним кыргызский и казахстанский законодатели пошли по концепции немецкого юриста Г.Еллинека, усматривая основания локального нормотворчества в делегировании полномочий (компетенции) законодателем. Этой концепции можно противопоставить концепцию Л.С.Талая и, как минимум, два дополнительных аргумента. Первый довод состоит в том, что изначально право работодателей на локальное нормотворчество законодательством не признавалось и не делегировалось, а основывалось на хозяйской автономии и подтверждалось правовыми обычаями или судебной практикой. Следовательно, компетенция работодателей по локальному нормотворчеству исторически лежит в иной плоскости. Вторым аргументом состоит в том, что согласно устоявшейся правоприменительной практике за работодателями признается право на принятие непоименованных локальных актов (корпоративных кодексов, положений о персонале), которые даже не упоминаются в законодательстве (например, Республики Беларусь), но на практике принимаются, а их нормы в спорных ситуациях применяются судами.

Итак, при конструировании общей нормы о пределах нормативной составляющей хозяйской власти нанимателя для ее включения в ТК целесообразно сохранить упоминание «своей компетенции» нанимателя, но реализуемой не в соответствии, а с соблюдением правил, устанавливаемых настоящим Кодексом, иным законодательством о труде, коллективными договорами, соглашениями и трудовыми договорами. Другими словами, правильнее вести речь не об установлении, а о возможном ограничении компетенции работодателей по принятию локальных правовых актов посредством законодательства о труде и договорных источников регулирования трудовых и тесно связанных с ними отношений.

На основании вышеизложенного теоретического обоснования и сравнительного анализа законодательства государств – членов ЕАЭС предложим два авторских определения понятий «локальный правовой акт» и «локальный нормативный правовой акт».

**Локальный правовой акт** – принимаемый работодателем (нанимателем) единолично, с учетом мнения или по согласованию с представительным органом работников и с соблюдением норм трудового законодательства, коллективных договоров, соглашений, условий трудовых договоров документ, регулирующий трудовые и тесно связанные с ними отношения.

**Локальный нормативный правовой акт** – принимаемый работодателем (нанимателем) единолично, с учетом мнения или по согласованию с представительным органом работников и с соблюдением норм трудового законодательства, коллективных договоров, соглашений, условий трудовых договоров документ, содержащий в себе локальные нормы права, регулирующие трудовые и связанные с ними отношения.

Из вышеуказанных дефиниций следует, что второе понятие является видом первого. Локальные правовые акты, в которых не содержится ни одной локальной нормы права (к примеру штатное расписание, график работ или сменности), несут индивидуальный характер и источниками трудового права (в формальном смысле) не являются [7, с. 291].

Полагаем, что и в Законе о НПА 2018 года при внесении в него последующих изменений и дополнений следует отказаться от узкой трактовки локальных (правовых) актов, рассматривать этот термин как родовую категорию по отношению к локальным нормативным правовым актам.

1. Войтик, А.А. Проблемы локального регулирования трудовых отношений / А.А.Войтик, Л.В.Солонская // Пром.-торговое право. – 2003. – №3. – С. 75–79.

2. Волк, Е.А. Соотношение коллективных договоров (соглашений) и локальных нормативных правовых актов / Е.А.Волк // Известия Национальной академии наук Беларуси. Серия гуманитарных наук. – 2008. – №3. – С. 20–25.

3. Мелешко, И.Ч. Локальное нормативное регулирование трудовых отношений в Республике Беларусь: понятие, принципы и проблемы правового регулирования // Веснік ГрГУ ім. Я.Купалы. – Сер. 4. Правазнаўства. Псіхалогія. – 2007. – №3. – С. 32–40.

4. Чесалина, О.В. К вопросу о локальных нормативных правовых актах в трудовом праве / О.В.Чесалина // Пром.-торговое право. – 2005. – №6. – С. 60–64.

5. Томашевский, К.Л. Локальные нормативные правовые акты о труде Беларуси, России и Украины / К.Л.Томашевский // Юстиция Беларуси. – 2011. – №4. – С. 39–41.

6. Букреева, Е.Н. Локальные правовые акты о труде как источники трудового права в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Е.Н.Букреева; Акад. труда и соц. отношений. – М., 2007. – 23 с.

7. Томашевский, К.Л. Источники трудового права государств – членов Евразийского экономического союза (проблемы теории и практики): монография / К.Л.Томашевский. – Минск: Межд. ун-т «МИТСО», 2017. – 560 с.

Материал поступил в редакцию 27.01.2019

K.L.TOMASHEVSKI

#### Local acts and local normative legal acts: their correlation in theory and legislation of the EAEU member – states

The article examines and compares the categories of “local act” used in the new Law of the Republic of Belarus “On normative legal acts” and “local normative legal act” used in the Labour code of the Republic of Belarus. On the basis of a comparative analysis of the labour legislation of Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Russia, the author substantiates the proposals to revise the correlation of the above-mentioned terms in the legislation of the Republic of Belarus.

**Keywords:** local acts, local normative legal acts, employer, employee, law-making body