

Г. А. Василевич,
доктор юридических наук, профессор,
член-корреспондент НАН Беларуси,
заведующий кафедрой конституционного права
юридического факультета
Белорусского государственного университета

О ЮРИДИЧЕСКИХ КАТЕГОРИЯХ В СФЕРЕ ЛОКАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация

Исследуются вопросы, касающиеся категориального аппарата в области регулирования трудовых и связанных с ними отношений посредством локальных правовых актов. Обращается внимание на роль коллективного договора среди иных локальных актов, высказана позиция о необходимости повышения значения актов, являющихся результатом социального партнерства.

Ключевые слова: социальное партнерство, локальные правовые акты, коллективный договор.

Введение

Исследование понятия, природы, значения локальных правовых актов давно привлекало внимание ученых и практиков. Наибольший акцент в этой проблематике ставится в трудовом и административном праве. Отдельные сферы регулирования на локальном уровне затрагиваются в конституционно-правовых, хозяйственных и других отношениях.

Основная часть

В юридической литературе справедливо подчеркивается, что решение вопроса о сущности указанной совокупности актов во многом зависит от их отраслевой принадлежности [1, с. 10].

Что касается локального регулирования в иных отраслях права, то здесь, на наш взгляд, следует исходить из компетенции организации, органа государственной власти, включая делегирование полномочий на издание соответствующего акта.

Если касаться трудовых и связанных с ними правоотношений, то источником их регулирования является широкий спектр актов, в том числе локальных нормативных правовых актов.

В литературе исследователями подчеркивается, что понятие «локальный нормативный акт» впервые было введено в научный оборот Н. Г. Александровым [2, с. 10].

Н. Г. Александров известен своими фундаментальными трудами в области трудового права, одним из знаменитых, классических его трудов является монография «Трудовое правоотношение» [3].

Из белорусских исследователей, которые анализировали локальные правовые акты, можно назвать таких ученых-трудовиков, как К. Л. Томашевский [4], Е. А. Волк [5]. Их работы имеют важное значение для расширения знаний и практического применения в сфере трудовых правоотношений.

В трудовом законодательстве определены критерии, виды и пределы локального правового регулирования, однако нет определения локального акта. В абз. 6 ч. 1 ст. 1 Трудового кодекса Республики Беларусь (далее — ТК) [6] содержится определение локального правового акта: локальные правовые акты — коллективные договоры, соглашения, правила внутреннего трудового распорядка и иные принятые в установленном порядке акты, регулирующие трудовые и связанные с ними отношения у конкретного нанимателя. Оно также дано в ст. 5 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее — Закон о нормативных правовых актах) [7], хотя, как в нем указано, он не распространяет свое действие на данную группу актов (ст. 1 Закона): 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. Такое определение касается действия как нормативных правовых, так и правоприменительных (ненормативных) актов.

Рассматривая локальные нормативные акты, М. А. Немытова относит к ним официальные документы установленной формы, принятые в пределах организации, содержащие общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и многократное применение (например, коллективный договор, правила внутреннего трудового распорядка и иное) [8].

Как «форму (способ, средство, метод) децентрализованного правового регулирования общественных отношений» определяет локальное правовое регулирование В. К. Самигуллин [9, с. 72].

Обобщая используемые в литературе понятия, М. А. Немытова выделяет следующие признаки локального документа: «имеет официальный характер в рамках издаваемой его организации; его цель — регулирование внутренней деятельности организации; содержит совокупность правил, определяющих внутреннюю жизнь организации, условия и порядок соблюдения внутренних условий организации; ему присуща письменная форма документа со всеми необходимыми реквизитами (наименование, дата издания; регистрационный номер; подпись должностного лица; при необходимости визы согласования, печати организации; принимается компетентными органами; действует только в пределах организации)» [8].

Таким образом, можно увидеть, что в приведенном определении локального нормативного акта называется ряд признаков, присущих любому нормативному правовому акту; вместе с тем их можно дополнить. Так, согласно ст. 2 Закона о нормативных правовых актах нормативным правовым актом считается официальный документ установленной формы, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции или референдумом с соблюдением предусмотренной законодательством процедуры, который направлен на установление, изменение, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление и прекращение действия норм права как общеобязательных правил поведения постоянного или временного характера, рассчитанных на индивидуально не определенный круг лиц и неоднократное применение. Таким образом, для локального правового акта присущи и такие признаки, как принятие его уполномоченным органом, он должен быть принят с соблюдением соответствующей процедуры и не исчерпывается однократным применением (рассчитан на многократное применение).

М. А. Немытова выделяет локальный документ и локальный нормативный правовой акт [8]. Эти

акты различаются как общее (локальный) и частное (локальный нормативный правовой акт). Иногда используется и такое понятие, как внутренняя документация. К ней относят официальные документы организации по регулированию отношений, касающихся внутренней деятельности.

В юридической литературе отмечается использование в локальном правовом регулировании многих совпадающих понятий и категорий, присутствующих в целом регулированию общественных отношений; также идет речь о нормах права, об актах, их законности [10].

В публикациях иногда ошибочно указывают словосочетание «нормативные правовые акты и локальные нормативные акты», что может породить их восприятие как нечто не сочетающееся хотя бы частично [11]. Это неверно. Локальные нормативные правовые акты являются разновидностью нормативных правовых актов, а не чем-то параллельно существующим вне иерархии нормативных правовых актов.

Локальные нормативные акты необходимы для адаптации норм более высокого юридического уровня к специфике соответствующей организации. На примере трудового законодательства утверждается, что такие акты «разрабатываются непосредственно в организации, касаются трудового коллектива в целом и необходимы для последующей индивидуальной работы с каждым сотрудником» [12]. В целом с такой характеристикой можно согласиться, однако следует также иметь в виду, что локальные акты могут базироваться на разработанных извне примерных, типовых и т. п. актах, подготовленных вышестоящими организациями либо с участием общественных организаций, например профсоюзов.

Таким образом, в юридической науке и практике часто применяются устоявшиеся понятия «локальные акты», «локальные нормативные (правовые) акты». Обычно их используют при освещении вопроса об источниках правового регулирования трудовых и связанных с ними отношений. Так, в ст. 7 ТК среди таких источников указываются коллективные договоры, соглашения и иные локальные правовые акты, заключенные и принятые в соответствии с законодательством. При этом установлено важное правило: локальные правовые акты, содержащие условия, ухудшающие положение работников по сравнению с законодательством о труде, являются недействительными. В связи с этим допустим вывод о возможности установления на локальном уровне более благоприятных условий для работников организаций, чем это предусмотре-

но актами законодательства. Более того, в ст. 7 ТК прямо указано право нанимателя устанавливать дополнительные трудовые и иные гарантии для работников по сравнению с законодательством о труде.

Указанной статьей также установлено важное правило: в случае противоречия норм законодательства о труде равной юридической силы применяется норма, содержащая более льготные условия для работников. Это нестандартный подход к определению иерархии актов. Например, что касается актов законодательства более высокого уровня, то, помимо определения юридической силы с учетом статуса государственного органа, действует правило относительно одноуровневых актов (то есть принятых одним и тем же органом) о более высокой юридической силе кодифицированных актов, а также новых по отношению к ранее принятым. Было бы целесообразно в Законе о нормативных правовых актах предусмотреть приоритет специального акта над общим.

Среди локальных правовых актов особое место занимает коллективный договор — акт, регулирующий трудовые и социально-экономические отношения между нанимателем и работающими у него работниками. Полагаем, что он должен обладать верховенством по отношению к иным локальным актам, к утверждению перечня договоров о материальной ответственности и др.

Некоторые авторы считают недопустимым смешивать коллективные договоры и иные локальные акты, однако из анализа ст. 7 ТК следует, что коллективные договоры являются разновидностью локальных актов.

Коллективный договор — это акт социального партнерства. В силу его правовой природы он, на наш взгляд, выступает в роли «кодифицированного акта». О месте и роли актов, издаваемых в рамках социального партнерства, можно сделать выводы на основании анализа норм Конституции [13], ТК, законов «О нормативных правовых актах», «О профессиональных союзах» [14], «Об объединениях нанимателей» [15], директив и указов Президента Республики Беларусь «О развитии социального партнерства в Республике Беларусь» [16], «О концепции правовой политики Республики Беларусь» [17] и др.

Белорусское законодательство нацелено на развитие социального партнерства. Согласно ст. 352 ТК социальное партнерство — форма взаимодействия органов государственного управления, объединений нанимателей, профессиональных союзов и иных представительных органов работников,

уполномоченных в соответствии с актами законодательства представлять их интересы (субъектов социального партнерства) при разработке и реализации социально-экономической политики государства, основанная на учете интересов различных слоев и групп общества в социально-трудовой сфере посредством переговоров, консультаций, отказа от конфронтации и социальных конфликтов.

Результатом взаимодействия указанных выше субъектов (органов государственного управления, профессиональных союзов, объединения нанимателей) могут быть принимаемые ими совместные акты. Наиболее ярким примером таких совместных актов являются соглашения, заключаемые на республиканском (генеральное соглашение), отраслевом (тарифное соглашение) и местном (местное соглашение) уровнях (ч. 2 ст. 358 ТК). Согласно ч. 1 ст. 358 ТК соглашение — нормативный акт, содержащий обязательства сторон по регулированию отношений в социально-трудовой сфере на уровне определенной профессии, отрасли, территории. По сути, эти акты являются нормативными правовыми договорами.

Указанный источник национального права имеет следующие признаки:

- согласительный характер;
- добровольное, свободное волеизъявление;
- обеспеченность в законодательном порядке;
- взаимно обязательный характер;
- содержит правила (нормы и принципы) общего и обязательного характера;
- является результатом договорного (согласительного) правотворчества;
- включает в процесс правотворчества негосударственных субъектов;
- публичный характер.

Надлежащая реализация принятых совместных актов (соглашений), в том числе коллективных договоров, является конкретной формой реализации закрепленного в ч. 3 ст. 21 Конституции принципа социальной ответственности каждого, обязанности вносить посильный вклад в развитие общества и государства, а также в укрепление устоев народовластия (ст. 3).

Анализ таких понятий, как «законодательство», «акты законодательства», в контексте с локальными правовыми актами дает основания сделать вывод о наличии определенных между ними противоречий.

Согласно ст. 7 ТК локальные правовые акты не охватываются понятием «акты законодательства о труде». Обращение к Закону о нормативных правовых актах показывает следующее. В соответствии

со ст. 3 названного Закона законодательство — система нормативных правовых актов, характеризующаяся их внутренней согласованностью, иерархией и обеспечивающая правовое регулирование общественных отношений; помимо органов государственной власти, законодательство составляют нормативные правовые акты иных нормотворческих органов (должностных лиц).

Применительно к локальным актам в Законе о нормативных правовых актах также идет речь о них как результате деятельности нормотворческих органов.

В юридической науке обращается внимание на сомнительность отнесения к локальным актам актов органов местного самоуправления. Правильно подчеркивается, что они имеют территориальный масштаб и не ограничиваются действием внутри трудового коллектива (организации). Что касается социального партнерства, нами обращено внимание преимущественно на отраслевое регулирование. Полагаем, может быть перспективной для реализации идея о региональном (в рамках административно-территориальной единицы первичного уровня или территориальной единицы) заключении соглашений об объединении усилий представителей органов государственного управления, субъектов хозяйственной деятельности, профессиональных союзов по выполнению программ социально-экономического развития, действующих в рамках указанных территорий.

Заключение

При разграничении понятий «локальный акт» и «локальный нормативный правовой акт» следует использовать соответствующие положения Закона о нормативных правовых актах (ст. 2 и 5). В юридической литературе применяется различная терминология; сами по себе термины уместны, однако в сочетании могут породить их восприятие как нечто несочетающееся хотя бы частично, например «нормативные правовые акты и локальные нормативные акты». Уместно говорить о нормативных правовых актах, в том числе локальных нормативных актах.

Полагаем, что локальный документ (акт) и локальный нормативный правовой акт следует различать как общее (локальный) и частное (локальный нормативный правовой акт). Для локального нормативного правового акта присущи, помимо часто указываемых в литературе, и такие признаки, как принятие его уполномоченным органом, он должен быть принят с соблюдением соответствующей процедуры и не исчерпывается однократным применением (рассчитан на многократное применение). Особое место среди локальных актов занимают коллективные договоры. Коллективный договор — это акт социального партнерства. В силу его правовой природы он, на наш взгляд, выступает в роли кодифицированного акта.

Список цитированных источников

1. Давыдова, М. Л. Локальные нормативно-правовые акты: терминологические дискуссии / М. Л. Давыдова // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2021. — № 4. — С. 4–24.
2. Локальные нормативные акты в управлении персоналом : учеб. пособие / Г. Б. Кошарная, Л. Ф. Каримова, Л. Н. Мордешева ; под ред. Г. Б. Кошарной. — Пенза : Изд-во ПГУ, 2021. — 116 с.
3. Александров, Н. Г. Трудовое правоотношение / Н. Г. Александров. — М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. — 336 с.
4. Томашевский, К. Л. Система источников трудового права Беларуси (история, теория, практика) : монография / К. Л. Томашевский. — Мн. : Амалфея, 2013. — 460 с.
5. Волк, Е. А. Коллективные договоры и соглашения как источники современного трудового права: теория и практика / Е. А. Волк, К. С. Костевич, К. Л. Томашевский. — Мн. : Амалфея, 2012. — 292 с.
6. Трудовой кодекс Республики Беларусь : 26 июля 1999 г. № 296-З : принят Палатой представителей 8 июня 1999 г. : одобр. Советом Респ. 30 июня 1999 г. : с изм. от 9 дек. 2025 г. № 110-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 15.06.2026).
7. О нормативных правовых актах : Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З : с изм. от 28 июня 2024 г. № 15-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 15.06.2026).
8. Немытова, М. А. Локальный документ и локальный нормативный правовой акт: соотношение понятий / М. А. Немытова // Электронная библиотека УрГПУ. — URL: https://elar.uspu.ru/bitstream/ru-uspu/41020/1/978-5-6046523-8-1_2022_023.pdf?ysclid=mq2glhp5ij382405514 (дата обращения: 15.06.2026).
9. Самигуллин, В. К. Локальное нормативное регулирование в механизме современного правового регулирования общественных отношений / В. К. Самигуллин // Вестник Восточной экономико-юридической гуманитарной академии. — 2015. — № 4 (78). — С. 68–77.
10. Малышева, И. В. Правовой характер локальных нормативных актов / И. В. Малышева // Электронная библиотека «КиберЛенинка». — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-harakter-lokalnyh-normativnyh-aktov/viewer> (дата обращения: 15.06.2026).

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

11. Папуша, А. А. Соотношение нормативных правовых актов и локальных нормативных актов / А. А. Папуша // Академический юридический журнал. — 2019. — № 3 (77). — С. 36–41.
12. Рагозина, Ю. А. Роль локальных нормативных актов в управлении образовательной организацией / Ю. А. Рагозина, М. М. Решетникова // Электронный научный архив УрФУ. — Режим доступа: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/97732/1/978-5-7996-3231-1_2021_018.pdf?ysclid=mq2glykuzs597448086 (дата обращения: 15.06.2026).
13. Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г. и 27 февр. 2022 г. — Мн. : Нац. центр законодательства и правовой информ. Респ. Беларусь, 2024. — 109 с.
14. О профессиональных союзах : Закон Респ. Беларусь от 22 апр. 1992 г. № 1605-XII : с изм. от 16 марта 2026 г. № 134-3 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 15.06.2026).
15. Об объединениях нанимателей : Закон Респ. Беларусь от 12 дек. 2022 г. № 225-3 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 15.06.2026).
16. О развитии социального партнерства в Республике Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь от 15 июля 1995 г. № 278 : с изм. от 11 мая 2018 г. № 172 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 15.06.2026).
17. О Концепции правовой политики Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь от 28 июня 2023 г. № 196 : с изм. от 14 марта 2024 г. № 96 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 15.06.2026).

Summary

The article explores issues related to the categorical apparatus in the field of regulation of labor and related relations through local regulations. Attention is drawn to the role of the collective agreement among other local acts, and the need to increase the importance of acts resulting from social partnership is emphasized.

Key words: social partnership, local legal acts, collective agreement.

Статья поступила в редакцию 25.06.2026

