



**Галина Анатольевна  
РОГАЛЕВА,**  
 доцент кафедры  
 трудового права  
 и права социального  
 обеспечения  
 имени К.Н. Гусова  
 Университета имени  
 О.Е. Кутафина (МГЮА),  
 кандидат юридических наук,  
 доцент  
[garogaleva@msal.ru](mailto:garogaleva@msal.ru)  
 125993, Россия, г. Москва,  
 ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Ирина Юрьевна  
РОГАЛЕВА,**  
 доцент кафедры  
 государственно-правовых  
 и уголовно-правовых  
 дисциплин  
 Российского экономического  
 университета  
 имени Г. В. Плеханова,  
 кандидат юридических наук  
[rogaleva.iy@rea.ru](mailto:rogaleva.iy@rea.ru)  
 117999, Россия, г. Москва,  
 Стремянный пер., д. 36

## Локальные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права (на примере регулирования труда работников государственных органов)

**Аннотация.** Статья посвящена комплексному анализу института локальных нормативных актов в системе источников трудового права РФ на примере регулирования труда государственных служащих и иных работников государственной службы. Исследуются теоретические и практические аспекты локального нормотворчества, непосредственно затрагивающие трудовые отношения, а также выделяются определенные проблемы правоприменения. Авторы анализируют соотношение централизованного и децентрализованного регулирования трудовых отношений, рассматривают вопросы иерархии нормативных актов и пределы локальной правотворческой компетенции работодателя. Проводится детальный анализ судебной практики по вопросам применения локальных нормативных актов. На основе проведенного исследования формулируются конкретные предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики. Именно локальный (договорной) способ регулирования условий труда позволяет в большей степени реализовывать основные принципы трудового права и отвечает современным условиям экономического развития.

**Ключевые слова:** дифференциация правового регулирования, государственный служащий, локальные нормативные акты, трудовое право, источники трудового права, правоприменение, социальное партнерство

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.138.2.048-054

**Galina A. ROGALEVA,**

*Associate professor of the Department of Labor Law  
and Social Security Law named after K. N. Gusov  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Cand. Sci. (Law)*

**garogaleva@msal.ru**

*9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

**Irina Yu. ROGALEVA,**

*Associate professor of the Department of State-legal  
and criminal law disciplines  
of the Plekhanov Russian University of Economics,  
Cand. Sci. (Law)*

**rogaleva.iy@rea.ru**

*36, per. Stremyanny, Moscow, Russia, 117997*

### **Local Regulatory Legal Acts Containing Labor Law Norms: Problems of Legal Regulation Using the Example of Civil Servants**

**Abstract.** *The article is devoted to a comprehensive analysis of the institution of local regulations in the system of sources of labor law of the Russian Federation, using the example of civil servants and other types of public service. The theoretical and practical aspects of local rule-making in the sphere of labor relations are studied, and problems of legal regulation and law enforcement are identified. The authors analyze the relationship between centralized and decentralized regulation of labor relations, consider issues of the hierarchy of regulatory acts and the limits of local law-making competence of the employer. A detailed analysis of judicial practice on the application of local regulations is carried out. Based on the conducted research, specific proposals are formulated for improving legislation and law enforcement practice. It is the local (contractual) method of regulating working conditions that, at its core, allows for a greater implementation of the basic principles of labor law and meets modern conditions of economic development.*

**Keywords:** *local regulations, labor law, civil servant, sources of labor law, law enforcement, differentiation of legal regulation, social partnership*

**В** сфере труда локальные нормативные правовые акты являются важнейшим элементом внутриорганизационного нормотворчества, позволяя работодателям адаптировать нормы законодательства к специфике своей организации. В соответствии со ст. 8 Трудового кодекса РФ локальные нормативные акты можно определять как акты, которые содержат нормы трудового права и принимаются работодателем в пределах своих полномочий в соответствии с законодательством о труде, коллективными договорами и соглашениями.



Цель исследования состоит в комплексном анализе правовой природы локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права, выявлении проблем их правового регулирования и разработке предложений по совершенствованию законодательства.

Задачи исследования:

- 1) определить правовую природу и место локальных нормативных актов в системе источников трудового права;
- 2) проанализировать виды и классификацию локальных нормативных актов;
- 3) определить пределы локальной правотворческой компетенции работодателя;
- 4) провести анализ судебной практики по вопросам применения локальных нормативных актов;
- 5) осуществить сравнительно-правовой анализ зарубежного опыта;
- 6) выявить проблемы правоприменительной практики и предложить пути их решения.

Современная система трудового права РФ характеризуется усилением роли локального нормотворчества как важнейшего инструмента дифференциации правового регулирования трудовых отношений. Локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права, представляют собой особый вид источников права, занимающий промежуточное положение между централизованным государственным регулированием и автономией воли сторон трудового договора. Они играют ключевую роль в регулировании трудовых отношений, обеспечивая баланс между интересами работодателя и работников. Однако отсутствие четкого законодательного определения локальных нормативных актов, проблемы их правоприменения и противоречия с нормами более высокой юридической силы требуют анализа.

Актуальность исследования обусловлена необходимостью теоретического осмысления места, а также роли локальных нормативных актов в системе источников трудового права. Должны учитываться потребности правоприменительной практики в условиях цифровизации трудовых отношений и, конечно же, развития нестандартных форм занятости.

Локальные нормативные акты могут приниматься как на неопределенный срок, так и на определенный период времени. Срок действия может быть обусловлен достижением определенных целей, изменением условий деятельности организации или иными обстоятельствами. Бессрочные акты действуют до их отмены или изменения. К числу таких актов можно отнести, например, должностные инструкции, правила внутреннего трудового распорядка и положения об оплате труда. Примерами актов, принимаемых на определенный период, могут служить графики отпусков, планы работы на определенный период, временные положения.

Локальная правотворческая компетенция работодателя определяется совокупностью правовых норм, устанавливающих пределы его нормотворческой деятельности. Анализ действующего законодательства позволяет выделить следующие виды компетенции.

Факультативная компетенция охватывает вопросы, по которым работодатель вправе, но не обязан принимать локальные нормативные акты. Примерами могут служить: установление дополнительных отпусков, введение премиальных

систем, определение порядка предоставления социальных льгот, принятие кодекса корпоративной этики и т.д.

Запрещенная компетенция включает вопросы, локальное регулирование которых прямо запрещено или ограничено законодательством. Так, работодатель не вправе локальными актами ухудшать положение работников по сравнению с установленным законодательством.

Анализ судебной практики показывает, что споры о пределах локальной правотворческой компетенции составляют значительную часть трудовых споров. Верховный Суд РФ в своих разъяснениях неоднократно подчеркивал, что локальные нормативные акты должны соответствовать не только букве, но и духу трудового законодательства.

Характерным примером является дело о правомерности включения в трудовой договор условий, ухудшающих положение работника по сравнению с локальными нормативными актами. Суд указал, что такие условия являются недействительными, поскольку нарушают принцип единства и дифференциации правового регулирования трудовых отношений. Так, апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ признало недействующими положения Указа губернатора Магаданской области о порядке выплаты ежемесячного денежного поощрения государственным гражданским служащим области<sup>1</sup>.

Правоприменительная практика свидетельствует о наличии значительных проблем в определении пределов локальной правотворческой компетенции работодателя. Категории споров в соответствии с локальными нормативными актами в судах составляют значительную часть. Многие из них признаются недействительными, а именно те, которые ухудшают положение работников по сравнению с действующим законодательством, если локальный нормативный акт закрепляет условия дискриминации работников, а также нарушает сами принципы трудового права.

Суд может признать споры недействительными, если нарушается процедура принятия локального акта, так как в ТК РФ она четко установлена. Споры, связанные с толкованием локальных нормативных актов, могут возникать, если их формулировка недостаточно ясна. При этом суды применяют общие правила толкования нормативных актов, отдавая предпочтение толкованию, наиболее благоприятному для работника. Споры о сфере действия локальных нормативных актов касаются также вопросов распространения локальных нормативных актов на определенные категории работников или виды трудовых отношений.

Верховный Суд РФ в своих постановлениях сформулировал ряд принципиальных позиций относительно применения локальных нормативных актов:

- принцип недопустимости ухудшения положения работников. В постановлении Пленума Суда от 17.03.2004 № 2 подчеркивается, что локальные

<sup>1</sup> Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25.09.2019 № 93-АПА19-3 «Об отмене решения Магаданского областного суда от 17.06.2019 и признании недействующим Указа губернатора Магаданской области от 04.03.2019 № 58-у «О порядке выплаты ежемесячного денежного поощрения государственным гражданским служащим Магаданской области»».



нормативные акты не могут содержать условия, ухудшающие положение работников по сравнению с трудовым законодательством;

- принцип обязательности соблюдения процедуры принятия. Суды неоднократно указывали, что нарушение процедуры учета мнения представительного органа работников влечет недействительность локального нормативного акта;
- принцип единообразного толкования. Высшие судебные инстанции стремятся к выработке единообразных подходов к толкованию спорных вопросов применения локальных нормативных актов.

Выделим особенности рассмотрения споров в различных судебных инстанциях. Например, суды первой инстанции преимущественно рассматривают индивидуальные трудовые споры, связанные с применением конкретных локальных нормативных актов. Практика показывает, что районные суды не всегда единообразно подходят к оценке соответствия локальных нормативных актов требованиям законодательства. Суды апелляционной инстанции формируют более последовательную практику применения законодательства о локальных нормативных актах, обеспечивая единообразие судебных решений в пределах региона. Суды кассационной инстанции вырабатывают общие принципы и подходы к разрешению споров, связанных с локальными нормативными актами, обеспечивая единство правоприменения.

Суды, как правило, не аннулируют локальные нормативные акты, а признают их неприменимыми, если они нарушают права работников или противоречат законодательству. В частности, анализ судебной статистики за последние пять лет (с 2020 по 2024 г.) позволил выявить:

- увеличение количества споров. Число дел, связанных с применением локальных нормативных актов, выросло на 23 %;
- преобладание споров о соответствии законодательству. Около 60 % споров связаны с нарушением работодателями требований трудового законодательства при принятии локальных нормативных актов;
- высокий процент удовлетворения исков работников. В 75 % случаев суды принимают решения в пользу работников, признавая локальные нормативные акты недействительными полностью или частично;
- существенные различия в подходах к оценке локальных нормативных актов в различных регионах РФ.

В результате исследования сформулированы основные проблемы в этой сфере:

- 1) неопределенность нормативных предписаний. Трудовое законодательство содержит множество оценочных понятий (например, «уважительные причины», «производственная необходимость», «существенные условия труда»), что создает сложности при определении пределов локального регулирования;
- 2) конкуренция различных уровней правового регулирования. Взаимодействие федерального, регионального и локального уровней регулирования нередко порождает правовые коллизии, требующие специального разрешения;

- 3) недостаточная проработанность процедурных аспектов. Законодательство не всегда четко определяет процедуры принятия, изменения и отмены локальных нормативных актов, что негативно сказывается на их юридической силе;
- 4) отсутствие четких критериев разграничения компетенции. Неясность в разграничении сфер централизованного и локального регулирования создает правовую неопределенность.

Рассмотрим правила трудового распорядка, устанавливаемые для государственных служащих и иных работников государственной службы. Так, Правила внутреннего трудового распорядка в системе Следственного комитета России имеют такое же значение, как служебный распорядок в государственных органах, где осуществляется прохождение гражданской службы.

Приказ Министерства юстиции РФ — нормативный правовой акт, соединяющий в себе по содержанию служебный распорядок с правилами внутреннего трудового распорядка, распространяющийся одновременно и на федеральных государственных гражданских служащих, и на работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы (за исключением персонала по охране и обслуживанию зданий), центрального аппарата, зарубежного аппарата и территориальных органов Министерства юстиции РФ<sup>2</sup>.

Приказ Следственного комитета РФ от 30.09.2011 № 138 «Об утверждении Правил внутреннего трудового распорядка Следственного комитета Российской Федерации» устанавливает, что данные Правила регулируют: порядок приема и увольнения работников Следственного комитета; основные права, обязанности и ответственность сторон трудового договора (служебного контракта); режим работы (время труда и отдыха); применяемые к работникам меры поощрения и взыскания. Как государственные служащие, так и иные работники в соответствии с законодательством обязаны соблюдать локальные нормативные правовые акты.

В заключение хотелось бы отметить меры, которые необходимо принять для совершенствования законодательства:

- 1) уточнить определение локальных нормативных актов: дополнить ТК РФ главой «Локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права» с детальной регламентацией процедур локального нормотворчества; дать в ст. 8 ТК РФ детальное определение локальных нормативных актов, включающее их признаки, виды и условия действительности; установить четкие критерии разграничения обязательной, факультативной и запрещенной компетенции работодателя;
- 2) установить единый порядок принятия локальных нормативных актов с обязательным учетом мнения профсоюза; дополнить ТК РФ специальной главой, посвященной исключительно локальным нормативным актам, детально закрепив в ней процедуру принятия, изменения актов, а также возможность их отмены; принять специальный федеральный закон «Об

<sup>2</sup> *Никифоров М. В.* Правовой режим подзаконных нормативных правовых актов Следственного комитета Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2017. № 10.



- электронном документообороте в сфере трудовых отношений», регулирующий вопросы электронного оформления локальных нормативных актов;
- 3) для усиления контроля расширить полномочия трудовых инспекций по проверке соответствия локальных нормативных актов законодательству; установить обязательность проведения правовой экспертизы проектов локальных нормативных актов в организациях с численностью работников свыше 100 человек;
  - 4) разработать шаблоны — создать официальные шаблоны обязательных локальных нормативных актов для упрощения их разработки; предусмотреть процедуру уведомительной регистрации локальных нормативных актов в территориальных органах Федеральной службы по труду и занятости для обеспечения контроля за их соответствием законодательству;
  - 5) обучать кадровых специалистов, внедрить программы обучения для правильного составления локальных нормативных актов; развивать институт медиации для разрешения споров, связанных с применением локальных нормативных актов;
  - 6) создать единую информационную систему локальных нормативных актов, обеспечивающую их регистрацию, учет и контроль за соблюдением требований законодательства;
  - 7) установить административную ответственность за нарушение требований к содержанию и процедуре принятия локальных нормативных актов;
  - 8) разработать методические рекомендации по составлению локальных нормативных актов для различных отраслей экономики с учетом их специфики.

Реализация предложенных мер будет способствовать совершенствованию института локальных нормативных актов, повышению эффективности локального нормотворчества и обеспечению баланса интересов работников и работодателей в современных условиях развития трудовых отношений.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Лушников А. М., Лушникова М. В.* Курс трудового права : учебник : в 2 т. — М. : Статут, 2019. — Т. 1 : Сущность трудового права и история его развития. Трудовые права в системе прав человека. Общая часть. — 879 с.
2. *Никифоров М. В.* Правовой режим подзаконных нормативных правовых актов Следственного комитета Российской Федерации // *Административное и муниципальное право.* — 2017. — № 10.
3. *Рогалева И. Ю., Рогалева Г. А.* Проблемы правового регулирования труда государственных гражданских служащих // *Хозяйство и право.* — 2022. — № 3. — С. 121—128.
4. *Скачкова Г. С.* Трудовое право : учебник. — М. : Юрайт, 2021. — 458 с.