

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ НОРМИРОВАНИЯ ТРУДА

© 2008 г. Л. А. Андреева¹, О. М. Медведев²

Нормы и нормирование труда по своей сути и значимости занимают одно из центральных мест в трудовом праве. Вокруг первых из них постоянно сталкиваются интересы двух сторон трудового договора – работника и работодателя.

Отказ государства от централизованного регулирования большинства вопросов организации нормирования труда, их передача на уровень работодателя, отсутствие в ст. 22 Трудового кодекса РФ среди основных обязанностей работодателя обязанности по нормированию и ряд других факторов наталкивают на мысль, что современная Россия не очень нуждается в нормировании и особенно в оплате в строгом соответствии с напряженностью и обоснованностью трудовых затрат.

Да и гл. 22 ТК РФ “Нормирование труда” не очень убедительно выглядит не только по объему, но и по содержанию. К тому же рассчитана она, судя по всему, на так называемое традиционное (или организованное) нормирование. Вернее, на некоторые его аспекты.

В этой связи хотелось бы высказать свое видение отдельных вопросов правового регулирования в этой области.

1. О понятиях норм и нормирования труда.

Сначала о традиционном или общепринятом понимании указанных категорий.

Легальное понятие нормирования труда приведено в п. 1.1 Положения о нормировании труда в народном хозяйстве, утвержденного постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 19 июня 1986 г.³ (следует полагать, что оно применяется в части, не противоречащей ТК), – это составная часть (функция) управления производством, включающая определение необходимых затрат труда (времени) на выполнение работ (изготовление единицы продукции) отдельными работниками (бригадами) и установление на этой основе норм труда. При этом необходимыми признаются затраты труда, соответствующие

эффективному для конкретных условий производства использованию трудовых и материальных ресурсов при условии соблюдения научно обоснованных режимов труда и отдыха.

Другими словами, нормирование представляет собой установление объема трудовых затрат определенного количества и качества (содержания), необходимого для производства или какого-либо преобразования продукта или услуги. Единицами измерения таких затрат нередко выступают единицы рабочего времени, количество работников, их сочетание и т.д. Полагают, что как способ организации работы нормирование свойственно любому субъекту, осуществляющему трудовую и производственную деятельность⁴.

В юридическом аспекте под нормированием труда в самом общем виде часто понимают процесс формирования норм труда, т.е. их проектирования, обоснования и правового закрепления с учетом конкретных условий производства⁵. А под нормой труда (легальное определение которой как родового собирательного понятия отсутствует) – меру затрат труда при выполнении единицы работы, операции, функции одним или группой работников требуемой квалификации в нормальных организационно-технических, санитарно-гигиенических и иных условиях. Понятия основных из традиционных норм (времени, обслуживания, выработки и др.) приводятся в Положении от 19 июня 1986 г.

В экономической литературе отмечается, что к пониманию норм труда в последние годы наметился новый подход, учитывающий не только общепринятые количественные (нормы времени, обслуживания и т.д.), но и качественные характеристики трудовых затрат (нормы расходования материалов, полуфабрикатов, инструмента, качества продукции (работ), ритмичности и т.д.). Его суть в трактовке норм труда как совокупности трудовых (должностных) обязанностей работника, конкретных требований со стороны работодателя, определенных в установленном порядке⁶.

С указанным нельзя не согласиться. Но хотелось бы подчеркнуть следующее. Необходимость

¹ Заместитель заведующего кафедрой трудового права и права социального обеспечения Московского государственного индустриального университета, кандидат юридических наук, доцент.

² Профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения Российской правовой академии Минюста России, доктор юридических наук.

³ См.: Нормативные материалы по нормированию труда. М., 1986 (далее – Положение от 19 июня 1986 г.).

⁴ Подробнее см., например: Яковлев Р.А. Оплата труда в организации. М., 2005. С. 185–206 и др.

⁵ См., например: Российское трудовое право. Учебник / Отв. ред. А.Д. Зайкин. М., 1997. С. 247.

⁶ См., например: Яковлев Р.А. Указ. соч. С. 198–199.

понимания (трактовки) норм труда (или их отождествления) и через трудовые (должностные) обязанности, выполнение конкретного задания непосредственного руководителя (в рамках трудовой функции работника) и т.п. существует давно, с момента возникновения трудового права. Если не самого наемного труда. Ведь нельзя же по трудовому договору работать без установленных норм труда, самому по себе. И не для всех работников и работ утверждаются нормы выработки, времени, обслуживания и т.д. Но ведь обязанность выполнять установленные нормы труда значится в ч. 2 ст. 21 ТК в числе семи основных обязанностей именно для всех работающих по трудовому договору.

Другое дело, законодатель прямо не называет трудовые (должностные) обязанности, конкретные поручения руководителя именно нормами труда. А тем более нормированием. Хотя в ряде случаев такое отождествление просматривается. Например, в ч. 3 ст. 133 ТК нормы труда и трудовые обязанности употреблены как равнозначные понятия.

Просто нормирование всегда связывали с традиционными нормами труда, их закреплением в каком-либо акте или документе, распространением на определенный круг работников или вид работы (виды работ), а не на одного работника. И продолжают это делать сейчас. Не является исключением, видимо, и нынешняя редакция гл. 22 ТК. Что вряд ли оправдано.

Если руководитель, скажем, юридической службы поручил юрисконсульту подготовить конкретное исковое заявление, то он тем самым установил ему норму труда. Да, ее вряд ли можно назвать технически обоснованной. Она во многом отличается от традиционных и привычных норм труда (норм выработки, обслуживания и т.д.). Но за ее невыполнение или некачественное выполнение возможно привлечение к дисциплинарной ответственности. Причем качество выполнения порученной работы определяет тот же руководитель юрслужбы субъективно.

В рамках круга трудовых (должностных) обязанностей работника установление ему конкретного задания (поручения) работодателем, руководителем, непосредственным руководителем – это и есть норма труда. Не говоря уж о самой должностной инструкции (где закреплена ряд норм для конкретного работника)⁷. Что было всегда у многих категорий работников. Указанные нормы очень схожи с нормированными заданиями (понятие которых содержится в п. 1.3 Положения от

19 июня 1986 г.), но имеют и определенные отличия (см., например, п. 2.3 того же Положения).

Часто нормы труда устанавливаются в самом трудовом договоре (например, те же трудовые обязанности работника). Более того, если под условиями оплаты труда понимать все основания (факторы), согласно которым оценивается и оплачивается труд работников, а также осуществляются иные выплаты (а именно к такому выводу нередко приходят при анализе соответствующих норм ТК), то и нормы труда можно относить к указанным условиям. Разумеется, если это практически возможно и необходимо.

Тем самым нужно говорить и о нетрадиционных (или, в основном, индивидуальных) нормах труда. Хотя такое название весьма условно, а сами нормы разнообразны (от должностной инструкции до конкретного задания руководителя). Речь идет применительно к сравнению рассматриваемых норм с общепринятыми традиционными нормами труда и нормированием, организованными хотя бы на уровне работодателя. Причем нетрадиционные, в основном, и сами нормы, и порядок их установления. Но все равно последний, на наш взгляд, можно считать нормированием труда, включающим, как правило, одну стадию – установление норм труда (поручение конкретной работы и т.п.). Здесь зачастую отсутствуют этапы традиционного нормирования – проектирование и обоснование норм труда, не все “гладко” с юридическим закреплением соответствующих норм и т.д.

А можно и не называть, именуя по-прежнему: установление норм труда, трудовых обязанностей, поручение работы и т.п. Но от этого не меняется само существо рассматриваемого вопроса, суть проблемы. Остается необходимость по возможности продвинуться дальше в регламентации интенсивности труда, выработке мер по защите интересов работника. Но это традиционное нормирование плюс регулирование нетрадиционного хотя бы на уровне трудового договора и должностной инструкции.

Традиционное нормирование, конечно, хорошо, но оно не всегда возможно. А реалии таковы, что в силу ряда факторов в России существенно увеличился удельный вес именно так называемого нетрадиционного нормирования. Что и следует признать официально (назвав вещи своими именами), по возможности учтя это в правовом регулировании.

Таким образом, норма труда – это не только заранее установленный и зафиксированный в определенном порядке измеритель работы, меры труда (как при традиционном нормировании), но нередко и сама конкретная (заданная) работа (или ее часть), если она поручена руководителем или зафиксирована, скажем, в том же трудовом договоре (в частности, возможно не случайно за-

⁷ Это мнение не является новым для науки трудового права (см., например: *Кутузова Л.П.* Правовое регулирование меры труда и обязанность рабочих и служащих по ее выполнению. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1986. С. 12).

конодатель в ст. 15 ТК приводит двоякое понятие трудовой функции, в том числе через конкретный вид поручаемой работнику работы). Так, поручение работы включает два момента: установление нормы труда распоряжением (указанием) руководителя (т.е. нормирование) и саму норму (заданную работу, ее параметры). А выполнение этой работы есть выполнение нормы труда. В этих случаях уже речь идет о нетрадиционных нормах или нормировании. Последнему присущи свои формы, средства и уровни.

Причем нетрадиционная норма труда (нормирование) зачастую тесно переплетена с трудовой функцией, трудовыми (должностными) обязанностями и т.д., что их сложно (а порой и невозможно) разграничить. И не все при этом непосредственно регламентируется правом.

В реальной действительности также порой тесно “переплетены” и сами нормы труда – традиционные и нетрадиционные, внутри этих видов. Последние нередко дополняют первые (если они есть).

2. О гарантиях работникам в области нормирования труда. Основные из них названы в ст. 159 ТК. Их две. Первая гарантия (государственное содействие системной организации нормирования труда), к сожалению, не нашла подробной расшифровки.

Под государственным содействием в самом общем виде, видимо, нужно понимать помощь государства по различным направлениям и в определенных формах, включая правовую регламентацию соответствующих отношений. А к системной организации нормирования труда специалисты относят систему средств и методов установления норм труда, необходимую для объективной оценки его эффективности и адекватного уровня его оплаты⁸. Да и сами термины “системная” и “система” ко многому обязывают.

К основным направлениям государственного содействия, на наш взгляд, можно отнести три:

- непосредственное регулирование ТК и другими нормативными правовыми актами отношений в рассматриваемой области.

Помимо гл. 22 с ее пятью статьями отдельные нормы о нормировании труда встречаются в некоторых статьях других глав ТК (в частности, в ст. 21, 129, 133, 155–157). Как уже отмечалось, указанная глава рассчитана лишь на некоторые аспекты традиционного нормирования, что явно недостаточно в сегодняшних условиях. Кроме того, некоторые нормы нуждаются в корректировке и разъяснениях (включая анализируемую статью).

⁸ См.: Трудовой кодекс Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий / Рук. авт. колл. В.В. Куликов. М., 2002. С. 219.

“Не спасают” ситуацию и акты бывшего СССР, продолжающие действовать и сейчас (в части, не противоречащей ТК): постановление Совета Министров СССР и ВЦСПС “О мерах по улучшению нормирования труда в народном хозяйстве” от 6 июня 1985 г.⁹; Положение о порядке разработки нормативных материалов для нормирования труда, утвержденное постановлением Госкомтруда СССР и Президиума ВЦСПС от 28 июня 1968 г.¹⁰; Положение от 19 июня 1986 г. и др.

Да, они полезны, нередко используются на практике (особенно последний акт), но рассчитаны на определенные виды работ, крупное производство и не совсем “вписываются” в нынешнее законодательство;

- непосредственная разработка и утверждение компетентными государственными органами отдельных норм труда.

Имеются в виду прежде всего типовые нормы (ст. 161 ТК). Но их не так уж много.

- надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных актов, содержащих нормы трудового права, в том числе в области нормирования труда.

Для осуществления эффективного надзора и контроля в данной области нужны прежде всего специалисты по нормированию труда. Как известно, с последними всегда были проблемы.

Вторая гарантия для работников, закрепленная в рассматриваемой ст. 159 ТК, по сути состоит из двух относительно самостоятельных и в тоже время взаимосвязанных частей. Во-первых, работникам гарантируется применение систем нормирования труда. Другими словами, у работодателя должна функционировать подобная система (или системы). Хотя и отсутствует прямая юридическая обязанность работодателя иметь систему нормирования, тем не менее из содержания и смысла ч. 2 ст. 22 в совокупности со ст. 159 ТК вытекает, что указанная система все-таки должна быть и применяться. Исключение составляют работодатели – физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями.

Во-вторых, необходим учет мнения представительного органа работников при определении работодателем систем нормирования труда или они устанавливаются в коллективном договоре. И употребляемый в ст. 159 ТК термин “определяемых” по сути требует законченности – закрепления выбранной системы в локальном нормативном акте (если она не установлена в коллективном договоре). Этого (локального акта) требует и сама по себе закрепленная и “гарантирующая”

⁹ См.: Собрание постановлений СССР. 1985. № 18. Ст. 86.

¹⁰ См.: Бюллетень Госкомтруда СССР. 1968. № 9.

необходимость учета мнения представительного органа работников.

Причем ст. 159 ТК построена так, что не допускает двойного толкования – анализируемая гарантия должна предоставляться всем работающим по трудовому договору.

Но с применением этой нормы возникают проблемы. Возьмем, к примеру, промышленное производство. Для рабочих (и то не для всех) можно (при желании и при наличии соответствующих условий) применить традиционное нормирование, т.е. разработать и принять систему (или несколько) нормирования, закрепив ее в соответствующем локальном нормативном акте (или в коллективном договоре). Другими словами, выполнить требования ст. 159 ТК. А как быть с руководителями, специалистами, служащими? Ведь их труд нормируется нетрадиционно (путем установления конкретных заданий (поручений) в рамках круга трудовых (должностных) обязанностей, через трудовой договор и т.д.). Выходит, эти работники остаются без рассматриваемой гарантии, а работодатель нарушает законодательство о труде (ст. 159 ТК)?

Последний готов этого не делать, но как практически “охватить” заранее установленной системой (системами) нормирования труда соответствующие категории (причем все) работающих? Реально ли это? Видимо, нет.

Или небольшие по численности организации, работодатели – индивидуальные предприниматели с двумя-тремя работающими по трудовому договору. Им как быть, чтобы выполнить требования ст. 159 ТК? А таких организаций и работодателей в РФ достаточно много.

Для того и существуют нетрадиционные нормы и нормирование, по сути преимущественно индивидуальные, которые сложно (или невозможно) представить в виде заранее установленной и закрепленной системы (систем) нормирования труда.

Кроме того, применяется и смешанное нормирование, т.е. сочетание традиционного и нетрадиционного. Например, для профессорско-преподавательского состава государственных вузов. Более того, традиционного нормирования в чистом виде не бывает. Оно всегда может быть дополнительно нетрадиционным (что и делают на практике).

Что имел в виду законодатель, закрепляя в ст. 159 ТК рассмотренную гарантию для работников (и по сути обязанность для работодателя), однозначно сказать сложно.

Вряд ли совокупность или комплекс должностных инструкций (если их принять для каждого работника) можно считать системой нормирования труда. Даже если при этом учесть мнение представительного органа работников либо включить

в коллективный договор (как того требует указанная статья).

3. О применении ст. 162 и 163 ТК. Первая из них предусматривает важные правовые требования при введении, замене и пересмотре норм труда и определенные гарантии для работников, интересы которых при этом затрагиваются. Здесь тоже есть некоторые неясности, требующие своего решения.

И прежде всего непонятно, о каких нормах труда идет речь: обо всех или только традиционных.

Согласно ч. 1 ст. 162 ТК локальные нормативные акты, предусматривающие введение, замену и пересмотр норм труда, принимаются работодателем с учетом мнения представительного органа работников. Отсюда возможны варианты.

При традиционном нормировании вопросы введения, замены и пересмотра норм труда в каждом конкретном случае могут решаться как отдельным (или отдельными) локальным нормативным актом, так и путем внесения изменений и дополнений (если это возможно) в действующий, скажем, Положение о нормировании труда (или Положение об оплате и нормировании труда). Если такой акт (положение) есть у работодателя и нормирование не регламентируется коллективным договором.

Именно таким образом можно поступить в подобной ситуации, что в общем-то не противоречит ч. 1 ст. 162 ТК. Хотя возможен и более “громоздкий” путь – и принятие локального нормативного акта, и внесение изменений и дополнений в действующий (соответствующее положение).

Вот этот второй вариант должен применяться, если вопросы нормирования труда (включая соответствующие нормы) закреплены в коллективном договоре. Поскольку ч. 1 ст. 162 ТК не допускает каких-либо исключений. Правила изменения и дополнения указанного соглашения содержатся в ст. 44 ТК.

Сложнее решить вопрос, если нормы труда закреплены в трудовом договоре (либо их надо включить в него). ТК и другие нормативные правовые акты не дают на него прямого ответа. Как, впрочем, и для других форм и уровней нетрадиционного нормирования (например, замена и пересмотр норм труда, содержащихся в должностной инструкции)¹¹. На наш взгляд, исходя из самой сути понятия “локальный нормативный акт”, можно сделать следующий вывод: если введение, замена и пересмотр норм труда касаются группы работников, а работодатель – организация или индивидуальный предприниматель, то необходимо сначала соблюдение требований ч. 1 ст. 162

¹¹ Они здесь не рассматриваются.

ТК, а затем изменение содержания трудового договора.

Если речь идет об одном работнике или работодателе – физическом лице, не являющемся индивидуальным предпринимателем, то подобный локальный акт не принимается: соответствующие изменения и дополнения непосредственно вносятся в сам трудовой договор.

Но во всех случаях необходимо соблюдение правил, установленных ТК для изменения трудового договора.

Зафиксированная в ч. 2 ст. 161 ТК обязанность работодателя известить работников не позднее чем за 2 месяца касается только введения новых норм труда. Замены и пересмотра норм труда законодатель не упоминает. Следовательно, указанная обязанность на сам процесс замены и пересмотра норм труда не распространяется. Но, как правило, он заканчивается введением новых норм. В отношении только последнего и действует рассматриваемая норма ТК. Соответственно начинается и течение срока извещения (со дня объявления новых норм труда).

Вполне понятно, что правило, закрепленное в ч. 2 ст. 162 ТК, касается всех традиционных норм. Хотя встречаются исключения. Например, о введении временных и разовых норм, комплексных норм и нормированных заданий, установленных на основе утвержденных пооперационных норм труда, п. 2.3 Положения от 19 июня 1986 г. разрешает извещать работников без соблюдения срока, но во всех случаях до начала выполнения работ.

Это логично, но ТК имеет приоритет.

Что касается правомерности применения ч. 2 ст. 162 ТК и к нетрадиционным нормам и нормированию (хотя бы на уровне трудового договора, должностной инструкции), то ответить на этот вопрос должен сам законодатель. Здесь не хочется гадать и стараться по возможности обосновать варианты ответа. Хотя положительный вроде бы и напрашивается (применительно к упомянутому уровню).

И не совсем понятно упорство законодателя относительно закрепления обязанности работодателя по обеспечению нормальных условий работы для выполнения работниками только норм выработки (ст. 163 ТК), а не всех норм труда.

Правда, при этом приводится примерный перечень таких условий. Ранее очень схожая по содержанию норма фигурировала в ст. 108 КЗоТ РФ 1971 г.

Хотя общая обязанность по обеспечению нормальных условий работы (а следовательно, и для выполнения других норм труда) вытекает из основных обязанностей работодателя, перечислен-

ных в ч. 2 ст. 22 ТК, закреплена даже в понятии трудового договора (ст. 56 ТК) и т.д.

4. О некоторых путях совершенствования законодательства (иных актов) в области нормирования труда. Краткий анализ отдельных вопросов в этой сфере, включая некоторые нормы ТК, позволяет сделать определенные выводы.

Основной из них в том, что серьезные изменения в организации нормирования труда, произошедшие в РФ в последние годы (на вопросе об их целесообразности мы не останавливаемся), вовсе не должны означать, что централизованно не следует установить правовые основы такого нормирования, ясные и понятные для применения.

Это касается прежде всего совершенствования гл. 22 ТК как в плане ее расширения и конкретизации, так и по содержанию. Основные направления видятся в следующем:

Во-первых, необходим понятийный аппарат. В частности, нуждаются в легальном пояснении термины “нормирование труда”, “норма труда”, “система нормирования труда”.

Во-вторых, пора убрать иллюзию, что большинство из работающих по трудовому договору выполняют не нормы труда, а определенные трудовые (должностные) обязанности и их труд не нормируется.

Другими словами, вывести из тени так называемое нетрадиционное нормирование. Да, здесь далеко не все подвластно непосредственному правовому регулированию. Хотя бы ту часть указанного нормирования, которая регламентируется (на уровне трудового договора, должностной инструкции и т.д.).

И по возможности установить для нетрадиционного нормирования законодательные основы и правила. От этого никуда не деться. Раздела III “Трудовой договор” в ТК мало. Есть и специфика в этом нормировании.

В-третьих, нуждаются в совершенствовании и конкретизации некоторые из имеющихся в гл. 22 ТК норм. Очевидно, рассчитанных на традиционное нормирование. И вообще оно выглядит далеко не убедительно и четко в плане прежде всего правовой регламентации.

Нужен ли комплексный нормативный правовой акт в рассматриваемой области вроде Положения от 19 июня 1986 г.? Однозначно ответить на этот вопрос сложно. А вот Методические рекомендации по организации нормирования труда у работодателей (межотраслевые) желательны. Их подготовку и утверждение можно было бы возложить на Минздравсоцразвития России.