


ЛОКАЛЬНЫЕ АКТЫ КАК СРЕДСТВО ИНДИВИДУАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В ОРГАНИЗАЦИЯХ РАЗЛИЧНЫХ ФОРМ СОБСТВЕННОСТИ

Юлия Сергеевна Новикова

Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия

Julia_nov@mail.ru

 <https://orcid.org/0000-0001-8724-3619>

Аннотация. *Введение.* Индивидуализация и конкретизация правового регулирования являются актуальной проблемой современной теории права. Локальный акт представляет собой одно из действенных средств индивидуализации правового регулирования общественных отношений как в публично-правовой, так и в частноправовой сфере.

Цель/задачи. В представленной статье основной целью является анализ локального акта как одного из средств индивидуализации и конкретизации законодательства в процессе правового регулирования общественных отношений. Задачами выступают анализ понятия локального нормативного акта, его ключевых признаков и места в системе правового регулирования общественных отношений, выявление основных свойств локальных актов, исследование некоторых проблем локального регулирования общественных отношений в организациях различных форм собственности.

Методология. В ходе исследования были использованы такие методы, как догматический, сравнительно-правовой, социологический, описательный, формально-юридический и другие. В целом исследование проведено в духе нормативистской теории права.

Выводы. Локальные нормативные акты организаций различных форм собственности можно признать в качестве источника права, содержащего нормы права, направленные на регулирование общественных отношений в пределах данных организаций. Наряду с действующим законодательством локальные акты занимают весьма значимое место в системе правового регулирования общественных отношений. Локальные акты принимаются по основным вопросам деятельности организаций всех форм собственности. Данные акты позволяют учитывать при их принятии мнение трудового коллектива и представительных органов, «приблизить» законодательство к специфике деятельности данной организации, т. е. фактически выступать средством конкретизации законодательства применительно к конкретной сфере общественных отношений и специфике деятельности органов власти и организаций различных форм собственности.

Ключевые слова: локальный акт, конкретизация норм права, индивидуализация правового регулирования, локальное правовое регулирование, органы власти и организации различных форм собственности


Для цитирования: Новикова Ю. С. Локальные акты как средство индивидуализации правового регулирования общественных отношений в организациях различных форм собственности // Правопорядок: история, теория, практика. 2023. № 1 (36). С. 25–30. DOI: 10.47475/2311-696X-2023-10104

LOCAL ACTS AS A MEANS OF INDIVIDUALIZATION LEGAL REGULATION OF PUBLIC RELATIONS IN ORGANIZATIONS OF VARIOUS FORMS OF OWNERSHIP

Yuliya S. Novikova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

Julia_nov@mail.ru

 <https://orcid.org/0000-0001-8724-3619>

Abstract. *Introduction.* Individualization and concretization of legal regulation are an actual problem of the modern theory of law. A local act is one of the effective means of individualizing the legal regulation of public relations both in the public and private legal sphere.

Purpose/objectives. In the presented article, the main purpose is to analyze a local act as one of the means of individualization and specification of legislation in the process of legal regulation of public relations. The tasks are the analysis of the concept of a local normative act, its key features and place in the system of legal regulation of public relations, the identification of the main properties of local acts, the study of some problems of local regulation of public relations in organizations of various forms of ownership.

Methodology. In the course of the study, such methods as dogmatic, comparative legal, sociological, descriptive, formal legal and others were used. In general, the study was conducted in the spirit of the normative theory of law.

Conclusions. Local regulations of organizations of various forms of ownership can be recognized as a source of law containing legal norms aimed at regulating public relations within these organizations. Along with the current legislation, local acts occupy a very significant place in the system of legal regulation of public relations. Local acts are adopted on the main issues of the activities of organizations of all forms of ownership. These acts make it possible to take into account the opinion of the labor collective and representative bodies when adopting them, to “bring” legislation closer to the specifics of the activity of this organization, i.e., in fact, to act as a means of specifying legislation in relation to a specific sphere of public relations and the specifics of the activities of authorities and organizations of various forms of ownership.

Keywords: local act, specification of legal norms, individualization of legal regulation, local legal regulation, authorities and organizations of various forms of ownership

For citation: Novikova YuS. Local acts as a means of individualization legal regulation of public relations in organizations of various forms of ownership. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2023;(1):25-30. DOI: 10.47475/2311-696X-2023-10104 (In Russ.)

Введение

Категория «правовое регулирование» и его механизм являются одной из центральных и базовых категорий общей теории права. Особое внимание ученых-теоретиков привлекают вопросы и проблемы конкретизации и индивидуализации законодательства в процессе правового регулирования. Одним из средств такого правового регулирования вступает локальный акт, принимаемый органами власти и организациями различных форм собственности.

В современной научной литературе вопрос локальных актов чаще всего исследуется применительно к теории трудового права [1],

либо деятельности образовательных организаций [10]. Особое внимание ученых привлекают проблемы разграничения локальных и корпоративных актов [7], порядка опубликования локальных нормативных актов [4] и другие. Общетеоретические исследования категории «локальный акт» встречаются крайне редко.

Описание исследования

Правовое регулирование может носить как общий (нормативный), так и индивидуальный характер. Последнее также носит правовой характер, поскольку основывается на нормах права, влечет правовые последствия для

субъектов, обеспечивается государственным принуждением. Кроме того, вполне логично применять понятие «нормативное» также к характеристике индивидуального правового регулирования. Профессор В. В. Ершов высказал точку зрения, согласно которой понятие «нормативное регулирование» является дискуссионным, недостаточным и неопределенным и практически неэффективным [2, с. 10]. Однако представляется, что оба вида правового регулирования — и общеправовое, и индивидуальное — характеризуются нормативным характером, поскольку «нормируют» общественные отношения. В первом случае, при помощи норм права общего, абстрактного характера, во втором — при помощи индивидуализированных, конкретных норм.

Локальное регулирование, на наш взгляд, представляет собой нормативное правовое регулирование, находящееся на стыке общего и индивидуального регулирования общественных отношений. Безусловно, что локальное регулирование носит правовой характер. Возникает вопрос — оно общее или индивидуальное? Локальный уровень регулирования общественных отношений не всегда означает, что оно индивидуально. Принято считать, что индивидуальное регулирование осуществляется при помощи правоприменительных актов, а общее регулирование — при помощи нормативных правовых актов.

В этой связи интересной является точка зрения Ю. В. Медной, которая вводит в научный оборот понятие «поднормативное регулирование», понимая под ним упорядочение общественных отношений на уровне правоприменительной практики [5, с. 13]. Необходимость поднормативного регулирования возникает в связи с наличием какого-либо нормативного регулятора и конкретной правовой возможности субъектов права своею волей самостоятельно определять собственные права и обязанности. Это, по мнению автора, может происходить как посредством совершения гражданско-правовых сделок, так и путем принятия юридическими лицами обязательных для своих членов локальных актов. Следовательно, поднормативное регулирование может быть как индивидуальным, так и локальным. Однако, такая позиция представляется не бесспорной, поскольку сводит понятие локального акта к поднормативному регулятору.

Общеправовая категория «локальный акт» в теории права, на наш взгляд, не является достаточно исследованной и вызывает ряд дискуссий. Одним самых спорных, пожалуй, является вопрос — является ли локальный акт

нормативным и правовым? Отвечая на него, на наш взгляд, следует обозначить следующее. Локальные нормативные акты организаций различных форм собственности, как представляется, можно признать в качестве источника права, содержащего нормы права, направленные на регулирование общественных отношений в пределах данных организаций. Наряду с действующим законодательством локальные акты занимают весьма значимое место в системе правового регулирования общественных отношений. Как отметила Л. А. Морозова, локальным актам отводится специфическое место в системе правовых актов России, которое обусловлено децентрализованным характером данного вида правового регулирования и его приближенностью к условиям деятельности каждой организации. Локальные акты, по мнению автора, обладают значительным нормативно-функциональным потенциалом и возможностью совершенствования самоуправленческой деятельности [7, с. 365].

В юридической литературе особое внимание ученых традиционно привлекают вопросы о юридической природе локальных актов в сфере трудового права. Вместе с тем локальное регулирование присуще некоторым крупным сферам общественных отношений, например, сфере образования.

Можно отметить ряд дискуссионных вопросов, касающихся теории локальных актов, а именно:

1. Вопрос терминологии. Одновременно для обозначения локальных актов употребляются понятия «локальный акт», «локальный нормативный акт», «локальный нормативный правовой акт». На первый взгляд может показаться, что понятия являются тождественными, однако они имеют существенные отличия, как с теоретической, так и с практической точки зрения. Следует отметить, что законодатель употребляет понятие локального нормативного акта. Однако при этом правовой характер данных актов законодательно не подтвержден и не опровергнут. Исходя из анализа признаков и содержания локальных актов, все же, можно сделать вывод о том, что большей части этих актов присущ правовой характер.

2. Вопрос о месте локальных актов в системе правового регулирования общественных отношений. А именно, входят ли локальные акты в систему законодательства Российской Федерации и являются ли они источниками права. Так, А. В. Минбалева и Е. В. Георгиева высказывают мнение, что локальные нормативные акты могут заполнять пробелы в законодательстве и осуществлять

первичное правовое регулирование при отсутствии соответствующих вышестоящих нормативных правовых актов [6, с. 107]. О. А. Короткова подчеркивает, что локальные нормативные акты и внутренние нормативные документы являются неотъемлемой частью российского законодательства [3, с. 57]. Так, локальные акты могут восполнять пробелы в законодательстве, устанавливая при этом внутренние процедуры, не обозначенные в нормативных правовых актах, обеспечивать исполнение норм вышестоящих нормативных актов и не дополнять их, а также детально конкретизировать общие нормы, устанавливая рекомендации и правила по применению нормативных правовых актов.

Таким образом, локальный акт представляет собой нормативный правовой акт, выступающий средством общего правового регулирования на локальном уровне, а значит, является средством конкретизации права.

Понятие локального акта в юридической литературе чаще всего дается применительно к сфере трудового права. В более общем смысле локальный нормативный правовой акт можно определить следующим образом. Это принятый в пределах своей компетенции в установленном законодательством Российской Федерации и уставом организации юридический документ, содержащий нормы права, направленные на регулирование основных вопросов организации и осуществления деятельности данной организации, обладающий юридической силой, влекущий возникновение, изменение или прекращение общественных отношений либо создающий правовую основу для правовых последствий.

В качестве основных свойств локальных нормативных актов можно назвать следующие.

Локальный акт представляет собой разновидность нормативного правового акта, выступает источником права. Данный вывод обосновывается тем, что локальный акт содержит нормы права, т. е. общеобязательные правила поведения, направленные на неоднократное регулирование общественных отношений в данной организации. Таким образом, локальный акт устанавливает границы возможного или должного поведения участников правоотношений. И, несмотря на то, что в законодательстве употребляется термин «локальный нормативный акт», все же необходимо заметить, что данный акт носит правовой характер.

Локальные акты принимаются только в пределах компетенции данной организации, установленной законодательством Российской Федерации. Устанавливая общие правила

правового регулирования в определенной сфере общественных отношений, законодатель предоставляет организациям возможность, а в некоторых случаях возлагает на них обязанность, принимать локальные акты по вопросам осуществления их деятельности. При помощи локальных актов устанавливается уникальный правовой режим организации, который позволяет сформировать комплекс разного рода условий, способствующих эффективному функционированию данной организации.

Особо необходимо подчеркнуть подзаконный характер локальных актов организаций. Это означает, что они должны строго соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации, основываться на нем и не противоречить ему. Важно подчеркнуть, что локальные акты должны способствовать эффективной реализации законодательства, конкретизировать его положения и создавать условия для претворения этих положений в жизнь.

Локальные акты организаций принимаются по процедуре, определенной законодательством и уставом (локальными актами) данной организации. Следует отметить, что процедура принятия локальных актов носит весьма важный характер, поскольку способствует не только обеспечению законности содержания акта, но и учету мнения трудового коллектива данной организации. Кроме того, процедура принятия локального акта обеспечивает также его официальный характер и подчеркивает его юридическую силу.

Формальная определенность локального акта. Локальный нормативный акт представляет собой разновидность юридического документа, т. е. официального письменного акта компетентного органа (субъекта), содержащего правовую информацию. Помимо прочих характеристик, важной чертой юридического документа является соответствие его правилам юридической техники, среди которых выделяют требования к его структуре, стилю изложения, соблюдению языковых правил, наличие реквизитов и т. д.

Предмет правового регулирования, т. е. локальные нормативные правовые акты, направлены на регулирование основных вопросов организации и осуществления деятельности данной организации. Локальный акт обеспечивает оперативность и конкретность правового регулирования отношений внутри организации, и в то же время отличается подвижностью и динамичностью.

Локальные акты обладают юридической силой. Юридическая сила представляет собой способность локального акта вызывать

правовые последствия в виде возникновения, изменения или прекращения общественных правоотношений. Юридическую силу акту придают не только официальные реквизиты, но и статус субъекта, его издавшего. Это определяет место акта в системе локальных актов данной организации. Так, например, приоритет будет иметь устав организации.

Кроме того, необходимо отметить, что локальные нормативные правовые акты всегда влекут определенные правовые последствия. Они либо устанавливают правовые основания для возникновения, изменения или прекращения правоотношений, либо сами выступают в качестве юридического факта, влекущего правовые последствия.

Как указал М. П. Петров, локальный акт, не находящийся в противоречии или конкуренции с законодательством, представляет собой служебное поручение, сформулированное на основе общих норм об управлении организацией. Это означает, что локальные акты имеют однотипные правовые последствия, а именно, они санкционируют действия субъектов, устанавливают обязательные процедуры и границы поведения названных субъектов. Тем самым достигается цель локального регулирования — реализация законодательства [9, с. 12].

Вместе с тем, локальное регулирование возлагается на органы управления организацией. Поэтому локальные акты имеют признаки управленческих актов, организующих процессы, протекающие в данной организации.

Заключение

В итоге можно сделать вывод: локальные акты имеют особое значение в регулировании общественных отношений, поскольку принимаются по основным вопросам деятельности организации, позволяют учитывать при их принятии мнение коллектива и представительных органов, «приблизить» законодательство к специфике деятельности данной организации, т. е. фактически выступать средством конкретизации законодательства применительно к конкретной сфере и специфике деятельности организации.

Несмотря на высокий регулятивный потенциал локальных актов организаций, практика показывает, что на сегодняшний день существуют и некоторые проблемы в системе локального регулирования. Среди них можно обозначить следующие:

— локальные нормативные акты организаций зачастую просто дублируют законодательство, что делает их существование бессмысленным;

— локальные акты носят поверхностный характер, т. е. фактически не работают, что нивелирует их регулятивные свойства и не позволяет адресатам локальных норм руководствоваться последними в процессе своей деятельности;

— локальные нормативные акты одной организации копируют локальные акты другой организации, что негативно сказывается на процессе индивидуализации и саморегламентации организацией локальных отношений;

— локальные акты часто не соответствуют требованиям юридической техники, что существенно сказывается на качестве и эффективности реализации данных актов;

— локальные акты противоречат законодательству, что в принципе не допустимо и чревато нарушением прав и законных интересов граждан и организаций.

Решение данных проблем на законодательном уровне осуществить невозможно. Оно требует усилий со стороны самих организаций. И если в органах власти, государственных и муниципальных организациях процессы локального нормотворчества протекают более успешно, то в частных структурах они, как правило чаще страдают указанными недостатками. Рекомендациями в их преодолении могут стать более «чуткое» отношение к собственной специфике, качественный отбор претендентов на должности правовых (юридических) отделов, регламентация процессов локального нормотворчества, применение современных информационных технологий в сфере локального нормотворчества, учета и хранения локальных актов и другие.

Список источников

1. Губайдулин Э. Р. Место локальных актов в системе источников трудового права // Электронный научный журнал. 2021. № 5 (43). С. 65–67.
2. Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории // Российское правосудие. 2013. № 4 (84). С. 8–17.
3. Короткова О. А. Правотворчество и правоприменение: вопросы взаимодействия посредством института экспертизы // Социально-экономические явления и процессы. 2014. Т. 9, № 9. С. 120–125.

4. Кузьмин А. В., Рязанцева А. В. К вопросу о порядке опубликования локальных (корпоративных) нормативных актов // Управление социально-экономическим развитием: инновационный и стратегический подходы : сборник научных трудов по материалам Национальной научно-практической конференции (Гатчина, 27 декабря 2019 г.). Гатчина, 2020. С. 231–235.

5. Медная Ю. В. Поднормативное правовое регулирование общественных отношений : автореф. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. 22 с.

6. Минбалеев А. В., Георгиева Е. В. Локальное нормативное регулирование в вузах // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2014. Т. 14, № 4. С. 103–108.

7. Морозова Л. А. Избранные статьи. Москва : РГУП, 2018. 396 с.

8. Новиков С. С., Утемишева М. Р. О соотношении локальных и корпоративных актов // Оригинальные исследования. 2020. Т. 10, № 11. С. 23–26.

9. Петров М. П. Локальные акты организации высшего образования: правовая природа, виды и основания принятия // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2014. Т. 9. С. 7–69.

10. Плотникова Э. Д. Локальные нормативные акты в образовательных организациях: понятие, признаки, особенности принятия // Научный вестник Крыма. 2018. № 7 (18). С. 15.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Конфликт интересов отсутствует.

CONFLICT OF INTEREST

There is no conflict of interest.

Дата поступления статьи / Received: 11.11.2022.

Дата рецензирования статьи / Revised: 20.12.2022.

Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 30.01.2023.