

Снегирев А.А. Локальные нормативные акты в системе правовых актов // Академия педагогических идей «Новация». – 2021. – №4 (апрель). – АРТ 21-эл. – 0,3 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>

РУБРИКА: ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 34.06

Снегирев Артём Анатольевич

помощник Вязниковского межрайонного прокурора

Прокуратура Владимирской области

г. Владимир, Российская Федерация

e-mail: snegovik9696@mail.ru

**ЛОКАЛЬНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ В СИСТЕМЕ
ПРАВОВЫХ АКТОВ**

Аннотация: в статье обращается внимание на недостатки существующих дефиниций понятия «локальное нормотворчество», предлагается его авторская дефиниция. Выделяются существенные признаки локального регулирования.

Ключевые слова: локальное нормотворчество, нормативный правовой акт, подзаконный правовой акт, корпоративный правовой акт, правовой акт-документ, признаки локального регулирования.

Snegirev Artyom Anatolievich

Vyaznikovsky's assistant interdistrict prosecutor

Prosecutor's Office of the Vladimir Region

Vladimir, Russian Federation

e-mail: snegovik9696@mail.ru

LOCAL REGULATORY ACTS IN THE SYSTEM OF LEGAL ACTS

Resume: The article draws attention to the shortcomings of the existing definitions of the concept of "local rule-making", offers its author's definition. The essential features of local regulation are highlighted.

Keywords: local rule-making, normative legal act, subordinate legal act, corporate legal act, legal document-document, signs of local regulation.

Локальные нормативные акты объективируют во вне на низовом уровне нормативность, как неотъемлемое свойство права. «В нормативности выражается потребность утверждения в общественных отношениях нормативных начал, связанных с обеспечением упорядоченности общественной жизни, движение общества к свободе, согласия и компромисса в общественной жизни, защищенного статуса автономной личности, ее прав и свободы передвижения»¹. Нормативность позволяет формулировать правовые предписания наиболее общим образом, распространяя их действие на неограниченный круг лиц.

Занимая низшую ступень в иерархии подзаконных нормативных правовых актов локальные нормативные правовые акты играют одну из

¹ *Алексеев С.С.* Теория права. – М.: БЕК, 1995. С. 87.

самых заметных ролей в повседневной жизни многих людей, работающих в организациях, учреждениях или на предприятиях. В каждой организации есть локальный акт, посвященный распорядку дня (правила внутреннего распорядка), положения о различных видах деятельности, осуществляемых в данной организации и т.п. Конечно организация может существовать и без подобных документов, но такое положение вещей детерминирует произвол со стороны работодателя. Хотя произвол может быть обличен и в форму локального нормативного правового акта. Тема произвола – очень тонкая «материя», которая обусловлена не только проблемами локального нормативного регулирования. Тем не менее наличие локального регулирования в организациях, учреждениях и на предприятиях является важной предпосылкой на пути соблюдения трудовых прав работников. Правовые предписания, объективированные в локальных нормативных правовых актов, могут являться предметом исследования со стороны надзорных органов, что снижает вероятность произвола со стороны работодателя. Сама история создания нормативных правовых актов свидетельствует о трудном пути в данном направлении.

Так, в Древнем Риме письменные нормы права появились в результате длительной борьбы плебеев за свои права. В современном обществе подобную борьбу ведут работники. Но и работодатели сталкиваются с «экстремизмом» со стороны работников. Поэтому локальное нормотворчество выступает гарантом защиты прав не только работников, но и работодателей.

Прежде чем приступать к исследованию проблемных вопросов, связанных с локальным нормотворчеством, необходимо определиться с содержанием данного термина. Сразу следует оговориться, что термины «локальное нормотворчество» и «локальное правотворчество» мы будем

рассматривать как синонимы, поскольку в правотворческой практике разграничение данных терминов не будет иметь существенного практического значения, ведь локальное нормотворчество, как правило, исчерпывается локальным правотворчеством. Хотя понятие «нормотворчество» безусловно шире, чем понятие «правотворчество».

Т.П. Пестова и Ю.В. Никитенко предлагают понимать под термином «локальное правотворчество» «деятельность работодателя, работников и их представителей, а также учредителей (участников) и органа управления юридического лица по установлению, изменению или отмене локальных правовых норм, регулирующих трудовые, гражданско-правовые и организационно-управленческие решения»².

Данное определение охватывает не весь спектр отношений, подверженных локальному регулированию. Так, в нем не упомянуты служебные отношения, которые не совпадают с трудовыми и имеют свою специфику. Соответственно и субъектный состав, осуществляющий деятельность по установлению, изменению или отмене локальных правовых норм должен быть расширен с учетом участия в них такой категории как сотрудники (правоохранительных органов и пр.) или служащие (государственные, муниципальные и пр.).

С учетом высказанного замечания мы предлагаем следующее операциональное определение локального нормотворчества (правотворчества) – *деятельность субъектов трудовых, служебных и иных правоотношений по созданию, изменению или отмене правовых норм, регулирующих их деятельность в связи с правоотношениями внутри*

² Пестова Т.П., Никитенко Ю.В. Локальная правотворческая политика // Правотворческая политика в современной России: курс лекций / под ред. А.В. Малько. – Саратов, 2013. С. 256.

учреждений, организаций и прочих коллективных образований (локальных правовых норм).

В рамках данной дефиниции уточнена наша позиция и по вопросу определения локальных правовых норм. Считаем предлагаемый нами подход по идентификации локальных правовых норм более оптимальным, нежели предложенная М.Л. Давыдовой определение локальных правовых актов как внутренних актов различных юридических лиц³.

Полагаем, что локальное нормотворчество возможно и в рамках общественных объединений, которые могут и не быть зарегистрированными в качестве юридических лиц. Оппоненты могут конечно возразить, полагая что в последнем случае речь идет о корпоративных актах, как отдельном, не правовом социальном регуляторе. Но это спорная позиция, не имеющая однозначной поддержки в научном сообществе. К тому же приводя примеры корпоративных норм, как отличных от иных нормативных регуляторов авторы фактически используют примеры из сферы локального нормотворчества (нормы, содержащиеся в уставах и положениях негосударственных организаций⁴).

Для устранения указанного противоречия М.Л. Давыдова предлагает использовать «более широкий – социологический, а не юридический подход к социальным нормам»⁵. Использование «широкого» подхода к понятию терминов встречается довольно часто в научной литературе и является следствием полисемии многих гуманитарных терминов. Тем не менее такой подход позволяет выходить из весьма проблемных ситуаций.

³ Давыдова М.Л. Локальный (корпоративный) нормативно-правовой акт как предмет теории права: модификация понятия и терминологические дискуссии // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5. Юриспруд. – 2016. – № 1 (30). – С. 95.

⁴ Комаров С.А. Общая теория государства и права. – М.: Изд-во Юридического института, 2015. С. 290.

⁵ Давыдова М.Л. Указ. соч. С. 96.

Е.Ю. Калюжнов отмечает, что «понятие «корпоративный» характеризует происхождение акта, а «локальный» – его положение в системе источников права, масштаб действия. Что касается круга субъектов – источников локальных (корпоративных) нормативно-правовых актов, к ним следует относить как государственные, так и негосударственные предприятия, учреждения, организации; как коммерческие, так и некоммерческие юридические лица, общественные, религиозные объединения, профсоюзы и другие организации, имеющие статус юридического лица. Иногда в этот список включаются также частнопрактикующие субъекты, использующие наемный труд»⁶.

Научные воззрения в отношении корпоративных норм имеют и более крайние течения. Как правило они свойственны представителям науки, выделяющим корпоративное право в качестве самостоятельной отрасли права. Хотя даже в этом случае одной из теорий корпоративного акта выступает нормативная теория. «Ее основа, которую также составляют воззрения дореволюционных цивилистов (С.И. Гальперина, Д.К. Лаврентьева, Е.А. Нефедьева, Л.И. Петражицкого и др.) нашла себе мощное подкрепление в трудах советских ученых – главным образом, апологетов концепций советского хозяйственного и советского трудового права», - отмечает В.А. Белов⁷.

Таким образом корпоративные правовые акты и локальные нормативные акты, на наш взгляд, явления самостоятельные, но частично пересекающиеся. Сегмент их пересечения зависит от направленности

⁶ *Калюжнов Е.Ю.* Теоретико-правовые основания правил техники локального нормотворчества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Калюжнов Евгений Юрьевич. – М., 2015. С. 8.

⁷ *Белов В.А.* Гражданское право. Общая часть. Т. II. Лица, блага, факты: учебник. – М.: Юрайт, 2011. С. 772.

правового регулирования, способов объективации во вне и вида генерирующего их субъекта.

Локальные нормативные правовые акты имеют свое место в правовой системе, и прежде всего в системе подзаконных актов. Законы не должны опускаться до чрезмерной детализации. Но и локальные нормативные акты не должны превращаться в ликбез для работников и служащих. Локальное нормотворчество должно носить необходимый, а не случайный характер.

«Становление новой общеправовой российской парадигмы и строящейся на ее основе правовой системы, как представляется, без ведомственного нормотворчества невозможно, поскольку из законов, которые должны регулировать наиболее важные общественные отношения, нельзя делать подробные инструкции, регламентирующие отдельные детали поведения субъектов», - справедливо отмечает Ю.А. Арзамасов⁸.

И хотя приведенная цитата относится к ведомственному нормотворчеству, она справедлива для всех видов подзаконной нормотворческой деятельности, в том числе и для локального нормотворчества.

В целом, классификация видов нормотворчества, применительно к Российской Федерации, в интерпретации Ю.А. Арзамасова выглядит следующим образом:

- нормотворчество народных масс в виде референдума, когда принимается какой-либо нормативный акт, имеющий глобальное значение в государстве;
- законодательная деятельность Федерального Собрания;
- нормотворчество Президента и Правительства;

⁸ Арзамасов Ю.Г. Ведомственное нормотворчество как тип юридической деятельности // Государство и право. – 2006. – № 9. – С. 11.

- ведомственное нормотворчество;
- нормотворчество законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации;
- локальное нормотворчество⁹.

Каково же место локальных нормативных актов в системе правовых актов? Термин «правовой акт» имеет несколько аспектов.

«Во-первых, он означает действие (поведение). Причем как правомерное, так и противоправное. ... Во-вторых, к правовым актам следует отнести результаты как правомерных, так и противоправных действий. ... В-третьих, под правовым актом понимается юридический документ, т.е. внешнее словесно-документально оформленное выражение воли, закрепляющее правомерное либо противоправное поведение и соответствующий результат», - отмечает А.В. Малько¹⁰.

В зависимости от их природы (содержания) правовые акты-документы подразделяются на: нормативные акты, правоприменительные акты, интерпретационные акты и акты договорного права¹¹. Очевидно, что локальные нормативные акты являются разновидностью нормативных актов-документов.

Как уже отмечалось ранее, локальные нормативные акты являются разновидностью подзаконных актов. В этой связи следует отметить, что «система подзаконных актов достаточно разнообразна и многочисленна. Подзаконные акты различаются по юридической силе, которая не всегда

⁹ Арзамасов Ю.Г. Указ. соч. С. 12.

¹⁰ Малько А.В. Категория «правовая жизнь»: проблемы становления // Государство и право. – 2001. – № 5. – С. 11.

¹¹ Малько А.В. Указ. соч. С. 11, 12.

очевидна в силу сложнейшего построения системы органов государственной власти»¹².

Тем не менее с юридической силой локальных нормативных актов все гораздо проще, поскольку они занимают низшую ступень в системе подзаконных правовых актов.

Обратимся к определению локальных нормативных актов. Так, Н.И. Матузов и А.В. Малько определяют их как «нормативные предписания, принятые на уровне конкретного предприятия, учреждения и организации (например правила внутреннего трудового распорядка)»¹³.

А.Ф. Черданцев под локальными нормативными актами понимает «акты, регулирующие внутреннюю жизнь предприятий, учреждений, объединений, ассоциаций, союзов и других организаций. Основными актами подобного рода являются прежде всего уставы этих организаций, которые (за некоторым исключением) подлежат обязательной регистрации в государственных органах, правила внутреннего трудового распорядка, коллективные договоры между администрацией предприятия, учреждения и органа профсоюза (трудовым коллективом), различного рода другие акты (по технике безопасности, должностные инструкции и т.п.)»¹⁴.

Как видно, во втором случае мы имеем более развернутое определение, которое для целей настоящего исследования является более предпочтительным.

Локальное правовое регулирование наибольшую разработанность получило в сфере трудового права.

¹² *Бошно С.В.* Нормативные правовые акты Российской Федерации. Научно-практическое издание. – М.: Глобус, 2005. С. 64.

¹³ *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. С. 286.

¹⁴ *Черданцев А.Ф.* Указ. соч. С. 224.

На основании изучения локальных нормативных актов в системе правовых актов мы пришли к следующим выводам:

1. Существующие дефиниции локального нормотворчества не свободны от недостатков (неточное выделение субъектного состава, связанного с их преимущественного ориентирования на сферу трудовых отношений). В этой связи нами предложено операциональное определение локального нормотворчества (правотворчества) – деятельность субъектов трудовых, служебных и иных правоотношений по созданию, изменению или отмене правовых норм, регулирующих их деятельность в связи с правоотношениями внутри учреждений, организаций и прочих коллективных образований (локальных правовых норм).

2. Корпоративные правовые акты и локальные нормативные акты, на наш взгляд, явления самостоятельные, но частично пересекающиеся. Сегмент их пересечения зависит от направленности правового регулирования, способов объективации во вне и вида генерирующего их субъекта.

3. Локальные нормативные правовые акты имеют свое место в правовой системе, и прежде всего в системе подзаконных актов. Законы не должны опускаться до чрезмерной детализации. Но и локальные нормативные акты не должны превращаться в «ликбез» для работников и служащих. Локальное нормотворчество должно носить необходимый, а не случайный характер.

4. Локальные правовые акты занимают низшую ступень в системе подзаконных правовых актов. Они являются разновидностью нормативных актов-документов.

5. Локальное правовое регулирование имеет следующие существенные признаки: имеет ограниченную сферу регулирования (внутри коллективного образования), носит подзаконный характер, реализует общедозволительный подход в условиях строго очерченных правовых рамок, формирует локальный правопорядок.

Список использованной литературы:

1. *Алексеев С.С.* Теория права. – М.: БЕК, 1995. С. 87.
2. *Пестова Т.П., Никитенко Ю.В.* Локальная правотворческая политика // Правотворческая политика в современной России: курс лекций / под ред. А.В. Малько. – Саратов, 2013. С. 256.
3. *Давыдова М.Л.* Локальный (корпоративный) нормативно-правовой акт как предмет теории права: модификация понятия и терминологические дискуссии // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5. Юриспруд. – 2016. – № 1 (30). – С. 95.
4. *Комаров С.А.* Общая теория государства и права. – М.: Изд-во Юридического института, 2015. С. 290.
5. *Калюжнов Е.Ю.* Теоретико-правовые основания правил техники локального нормотворчества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Калюжнов Евгений Юрьевич. – М., 2015. С. 8.
6. *Белов В.А.* Гражданское право. Общая часть. Т. II. Лица, блага, факты: учебник. – М.: Юрайт, 2011. С. 772
7. *Арзамасов Ю.Г.* Ведомственное нормотворчество как тип юридической деятельности // Государство и право. – 2006. – № 9. – С. 11.
8. *Малько А.В.* Категория «правовая жизнь»: проблемы становления // Государство и право. – 2001. – № 5. – С. 11.
9. *Бошно С.В.* Нормативные правовые акты Российской Федерации. Научно-практическое издание. – М.: Глобус, 2005. С. 64.
10. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. С. 286.

Дата поступления в редакцию: 06.04.2021 г.

Опубликовано: 07.04.2021 г.

© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2021

© Снегирев А.А., 2021