

ЛОКАЛЬНЫЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Д. В. Малиенко

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Механизм правового регулирования является важнейшей теоретической конструкцией, служащей для осмысления совокупности юридических средств, оказывающих регулятивное воздействие на общественные отношения в их динамическом единстве. Сложность и качественное многообразие социальных связей в современном обществе, нуждающихся в юридической регламентации, делают невозможным выработку правовых норм, обладающих необходимой степенью детализации только в централизованном порядке. Наиболее эффективным инструментом, позволяющим конкретизировать положения законов и подзаконных актов в соответствии со спецификой отдельных организаций, их структурных подразделений, а также упорядочить общественные отношения, вообще не урегулированные нормой общего значения, хотя и требующие правового регулирования, являются локальные нормативно-правовые акты. Несмотря на то, что данный вид правовых актов широко применяется на практике и является предметом многих исследований как отраслевого, так и общетеоретического характера, проблеме их места и значения в механизме правового регулирования не уделялось должного внимания. В статье рассматриваются вопросы, связанные со стадиями правового регулирования, осуществляемого в связи и на основе локальных правовых актов, об издании данных актов как субъективного права организации, а также дана попытка классифицировать юридические факты, порождающие, изменяющие или прекращающие отношения по принятию локальных актов и отношения, регулируемые такими актами.

Ключевые слова: *локальные нормативно-правовые акты, механизм правового регулирования, юридические факты, правотворчество, субъективное право.*

Традиционно в структуру механизма правового регулирования включают юридические нормы, правоотношения, акты реализации субъективных прав и юридических обязанностей, индивидуальные предписания, акты толкования и применения права (как факультативный элемент). Они же одновременно выступают и в роли его стадий:

- первая стадия – формирование нормативной основы. Она состоит из процесса создания и общего действия правовых норм. Нормативная основа подразумевает под собой не только нормы права, но и договоры, индивидуальные предписания, приемы юридической техники, иные средства правового регулирования;

- вторая стадия представлена правоотношениями, которые возникают на базе юридических фактов (или фактического состава). Здесь стороны получают конкретные права и обязанности – мера индивидуального поведе-

ния субъектов. В рамках данной стадии выясняется, у какой стороны в правоотношении имеются интерес и соответствующие субъективные права, а какая сторона обязана совершать активные действия в пользу управомоченного либо не мешать удовлетворению этого интереса;

- третья стадия заключается в реализации субъективных прав и юридических обязанностей. Именно в рамках этой стадии достигаются цели всего правового регулирования. Реализация прав и обязанностей получает осуществление в актах использования (прав) и применения права, исполнения (обязанностей), соблюдения (запретов). Эти акты являются основным средством претворения в жизнь прав и обязанностей субъектов права. Если в рамках данной стадии отсутствуют помехи в реализации прав и обязанностей, то необходимость в четвертой (факультативной) стадии – контроль над использованием прав и

исполнением обязанностей или защита прав субъектов правоотношений – отпадает сама собой;

- четвертая стадия отличается возникновением неких юридических последствий из-за невыполнения субъектом возложенных на него обязанностей или совершения правонарушения. Эта стадия имеет место быть только в случае конфликтной ситуации и невозможности обычными методами разрешить проблему. Именно по этой причине на данной стадии необходимы правоотношения другого рода – правоохранительные, а также правоприменительная деятельность обеспечительного характера. Главный элемент этой стадии – охранительные правоприменительные акты [3, с. 110].

Локальные нормативные акты включены в два «контура» указанных выше стадий механизма правового регулирования. Первый из них связан с регулированием деятельности частных субъектов по принятию, изменению и отмене актов данного вида, второй – с реализацией закрепленных в них нормативных правил.

Нормативная основа регулирования первого типа отношений устанавливается централизованными нормативно-правовыми актами, которые определяют пределы, в которых нормативные предписания организации, закрепленные в локальном акте, обеспечены силы государственного принуждения, а также порядок (процедуру) принятия, изменения и отмены такого локального акта. Так, Л. Б. Гальперин указывал, что юридическим основанием локального нормативного регулирования является «наличие уполномочивающих норм и иных правил, которые устанавливают, кто и в каком порядке наделен нормотворческой инициативой и компетенцией по утверждению локальных актов» [1, с. 40]. При этом следует отметить, что вопросы, связанные с процедурой принятия локального акта содержатся также и в локальных актах, занимающих более высокое место во внутренней нормативной иерархии организации.

Правоотношения, складывающиеся в процессе принятия нормативных правовых актов, принято называть правотворческими. Их специфика, как отмечал Б. В. Дрейшев, исследуя данный вопрос еще в советское время, заключается в том, что они служат не только средством реализации правовых уста-

новлений, но и средством создания (изменения, отмены, соединения воедино) самих норм права [2, с. 61]. По своему составу (содержанию) они также имеют более сложный характер, поскольку комплекс социальных связей в процессе своего осуществления одновременно регулируется материальными и процессуальными нормами.

Сущностная характеристика субъективного права в рамках правотворческого правоотношения, складывающегося при принятии централизованных нормативно правовых актов, состоит в том, что «правомочия состоят не в возможности управомоченного субъекта, а в его способности действовать определенным образом» [5, с. 60]. Данная особенность в отношении органов юридического лица и должностных лиц проявляется еще и в том, что их нормативная власть (возможность своей волей устанавливать типовые модели поведения) объективно проистекает из коллективных форм организации деятельности. Еще Л. С. Таль отмечал, что «хозяйская власть работодателя – не субъективное право, а правовое положение, занимаемое им как главою предприятия». Причем он подчеркивал, что таким правом его наделяет государство – работодатель «выполняет по требованию государства вверенную ему законом и обычаем... нормативную функцию хозяйской власти» [7, с. 30]. Данный тезис в полной мере справедлив и для корпоративных юридических лиц. Так, И. С. Шиткина указывает: «Мы рассматриваем внутренние документы или локальные нормативные акты в корпоративной сфере как нормативные акты, принимаемые субъектами частного права и обязательные для всех участников, органов корпорации не в силу публичного принуждения, а исходя из сущности корпоративного устройства, заключающегося в том, что участники корпорации при вступлении в нее добровольно приняли на себя бремя подчинения воле большинства, которая, в частности, выражается в принятии внутренних документов» [9].

Субъективное право, по мнению И. Н. Матузова, «именно возможное, а не должное поведение. Принудительный момент здесь неуместен, потому как нельзя обязать субъекта во что бы то и стало воспользоваться им, реализовать или не реализовать предоставленную возможность. Иначе право превратится в обязанность, повинность» [3, с. 53]. При этом действующим законодательством

установлены случаи, когда принятие локальных нормативных актов является обязанностью организации. К числу таких актов относится, например, документ, устанавливающий порядок обработки и защиты персональных данных (положение о персональных данных (п. 8 ст. 86 ТК РФ)); документ, устанавливающий систему оплаты труда (положение об оплате труда (ч. 4 ст. 135 ТК РФ)); правила внутреннего трудового распорядка (ч. 4 ст. 189 ТК РФ)); правила и инструкции по охране труда (ч. 2 ст. 212 ТК РФ); документ, определяющий порядок аттестации (ч. 2 ст. 81 ТК РФ), локальные акты о рабочих местах для инвалидов (ч. 2 ст. 24 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»). Данный факт свидетельствует о единстве централизованного и локального уровней правотворчества в механизме правового регулирования. Субъективное право здесь выражается в возможности для автономного субъекта самостоятельно определить содержание принимаемых им актов.

Круг юридических фактов, связанных с процессом принятия локальных правовых актов, разнообразен. Можно выделить следующие группы.

1. Факты, связанные с включением субъектов в перечень лиц, участвующих в процессе локального нормотворчества (приобретение акций, избрание на должность в орган юридического лица). Следует отметить, что в настоящее время ведется дискуссия о членстве как особой разновидности юридических фактов-состояний [6]. Данный аспект имеет значение не только для корпоративных отношений, но и представляется важным для характеристики права голоса работника при учете мнения профсоюза или трудового коллектива.

2. Правотворческая инициатива как действие управомоченного субъекта, направленного на реализацию субъективного права.

3. Юридические факты, связанные со вступлением локального нормативного акта в силу. Прежде всего речь идет о соблюдении порядка обнародования (доведения до круга адресатов). Кроме того сюда следует отнести темпоральные факты (например, в соответствии со ст. 12 ТК РФ локальный нормативный акт вступает в силу со дня его принятия работодателем либо со дня, указанного в этом локальном нормативном акте, и применяется к отношениям, возникшим после введения).

Охранительные отношения, связанные с созданием локальных актов, возникают в случае нарушения установленной законом процедуры их принятия, а также в случаях, если их содержание нарушает положения установленные законодательством.

Принятые в установленном порядке локальные правовые акты в свою очередь создают нормативную основу для отношений, складывающихся внутри организации, а также для лиц, состоящих в юридических отношениях с последней.

В качестве юридических фактов, порождающих, изменяющих и прекращающих субъективные права и юридические обязанности участников отношений, регулируемых локальными нормативно-правовыми актами, можно назвать:

1) сделки и иные юридические факты, влекущие возникновение юридической связи между организацией, принявшей локальный акт, и иными лицами: приобретение акций или долей в уставном капитале хозяйственного общества (в результате которого у нового участника юридического лица появляются права на управление им и на получение прибыли от его хозяйственной деятельности), заключение трудового договора, прием новых участников в состав корпоративной организации, заключение гражданско-правового договора (например, договора об оказании услуг по проведению организованных торгов) и др.;

2) действия, направленные на реализацию субъективных прав в порядке, установленном локальным нормативно-правовым актом (внешение предложений в повестку дня, голосование на общем собрании);

3) правонарушения, влекущие за собой возникновение охранительных правонарушений (локальные нормативно-правовые акты устанавливают в частности порядок наложения дисциплинарных взысканий);

4) юридические факты, влекущие прекращение отношений, регулируемых локальными правовыми актами: смерть работника, акционера; ликвидация юридического лица; прекращение трудового договора; исключение из корпоративной организации, отчуждение акций (долей в уставном капитале);

5) юридические факты, прекращающие действие локального нормативно-правового акта в целом или в части: его отмена в результате волеизъявления субъекта, его принявшие

го; истечение срока действия; вступление в силу закона или иного нормативного правового акта, отменяющего акт прямо или в силу указания закона (например, в соответствии со ст. 12 ТК РФ, когда указанные акты устанавливают более высокий уровень гарантий работникам по сравнению с установленным локальным нормативным актом); вступление в силу решения суда.

Стадия возникновения охранительных отношений имеет место в случаях нарушения обязанным субъектом норм, установленных локальными нормативными актами. Обязательным участником таких отношений выступает государство в лице своих органов или должностных лиц.

Обозначенная выше характеристика места локальных нормативно-правых актов в механизме правового регулирования является общей. Данный вопрос нуждается в более подробном изучении. Вместе с тем изложенное позволяет сделать вывод о том, что локальное регулирование является частью целостной системы юридических средств, с помощью которых осуществляется комплексное регулятивное воздействие на поведение людей.

Литература

1. Гальперин, Л. Б. О специфике локального нормативного регулирования /

Л. Б. Гальперин // Правоведение. – 1971. – № 5. – С. 39–44.

2. Дрейшев, Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении / Б. В. Дрейшев. – Л., 1978. – 176 с.

3. Кущенко, А. А. Корпоративные отношения как предмет правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Кущенко. – Саратов, 2014. – 215 с.

4. Матузов, Н. И. Субъективные права граждан СССР / Н. И. Матузов. – Саратов, 1966. – 190 с.

5. Рудкин, Ю. Д. Правотворческие производства: природа, структура, разновидности: дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Д. Рудкин. – Харьков, 1983. – 170 с.

6. Сеницын, С. А. Корпоративные правоотношения: содержание и особенности регулирования / С. А. Сеницын // СПС «КонсультантПлюс».

7. Таль, Л. С. Очерки промышленного рабочего права / Л. С. Таль. – М., 1918. – 153 с.

8. Филиппова, С. Ю. Корпоративные акты – к вопросу о правовой природе. Тенденции развития законодательства о внутренних документах юридических лиц / С. Ю. Филиппова // СПС «КонсультантПлюс».

9. Шиткина, И. С. Локальное (внутреннее) нормотворчество в акционерном обществе / И. С. Шиткина // СПС «КонсультантПлюс».

Малиенко Денис Владимирович – аспирант кафедры теории и истории государства и права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: malienko.denis@yandex.ru.

Статья поступила в редакцию 18 марта 2016 г.

DOI: 10.14529/law160208

LOCAL REGULATORY LEGAL ACTS IN THE MECHANISM OF LEGAL REGULATION

D. V. Malienko

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The mechanism of legal regulation is the most important theoretical structure used for understanding of a set of legal tools that have a regulatory effect on social relations in their dynamic unity. The complexity and diversity of social relations in the modern society, which is in need of legal regulation, make it impossible to develop rules with a necessary level of specification only in a centralized manner. The most effective tool

which specifies statutory provisions and by-laws in accordance with a specific character of organizations, their departments, as well as organizes social relations generally not regulated by common norms, though requiring legal regulation are local regulatory legal acts. Despite the fact that this type of legal acts is widely used in practice and it's an object of numerous studies both of a sectoral and general theoretical nature, the problem of their place and importance in the mechanism of legal regulation has been neglected. The paper deals with the stages of legal regulation, carried out in the context and on the basis of local regulations, as well as publication of these acts as the legal right of an organization. The author makes an attempt to classify the legal facts that create, change or terminate the relations regarding the adoption of local acts and the relations regulated such acts.

Keywords: local regulations, the mechanism of legal regulation, legal facts, law-making, subjective right.

References

1. Galperin L. B. [O spetsifike lokal'nogo normativnogo regulirovaniya]. *Pravovedenie [Jurisprudence]*, 1971, no. 5, pp. 39–44.
2. Dreyshev B. V. *Pravotvorcheskie otnosheniya v sovetskom gosudarstvennom upravlenii* [Lawmaking relations in the Soviet government]. Leningrad, 1978, 176 p.
3. Kushchenko A. A. *Korporativnye otnosheniya kak predmet pravovogo regulirovaniya: dis. ... kand. yurid. nauk* [Corporate relations as a subject of legal regulation. Diss. Kand. (Law)]. Saratov, 2014, 215 p.
4. Matuzov N. L. *Subektivnye prava grazhdan SSSR* [Subjective rights of citizens of the USSR]. Saratov, 1966, 190 p.
5. Rudkin Y. D. *Pravotvorcheskie proizvodstva priroda, struktura, raznovidnosti: priroda, struktura, raznovidnosti: dis. ... kand. yurid. nauk* [Law-making nature of the production, structure, species: the nature, structure, species. Diss. Kand. (Law)]. Kharkov, 1983, 170 p.
6. Sinitsyn S. A. *Korporativnye pravootnosheniya: sodержание i osobennosti regulirovaniya* [Corporate legal relations: the content and features of regulation]. Available at: reference legal system «Consultantplus».
7. Tal L. S. *Ocherki promyshlennogo rabocheho prava* [Essays industrial worker rights]. Moscow, 1918, 153 p.
8. Filippova S. Y. *Korporativnye akty – k voprosu o pravovoy prirode. Tendentsii razvitiya zakonodatel'stva o vnutrennikh dokumentakh yuridicheskikh lits* [Corporate Acts – the question of a legal nature. Trends in the development of legislation on the internal documents of legal entities]. Available at: reference legal system «Consultantplus».
9. Shitkina L. S. *Lokalnoe (vnutrennee) normotvorchestvo v aktsionernom obshchestve* [Local (domestic) law-making in the Company]. Available at: reference legal system «Consultantplus».

Denis Vladimirovich Malienko – postgraduate student of the Department of Theory and History of State and Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: malienko.denis@yandex.ru.

Received 18 March 2016.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Малиенко, Д. В. Локальные нормативно-правовые акты в механизме правового регулирования / Д. В. Малиенко // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2016. – Т. 16, № 2. – С. 53–57. DOI: 10.14529/law160208.

FOR CITATION

Malienko D. V. Local regulatory legal acts in the mechanism of legal regulation. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2016, vol. 16, no. 2, pp. 53–57. (in Russ.) DOI: 10.14529/law160208.