

Локальное нормотворчество как элемент локального правопорядка

В. Е. ЛАПШИН – профессор кафедры психологии личности и специальной педагогики Владимирского государственного университета им. А. Г. и Н. Г. Столетовых, профессор кафедры юридической психологии и педагогики психологического факультета ВИПЭ ФСИН России, доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, доцент;

В. В. ШАХАНОВ – доцент кафедры теории и истории государства и права Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доцент кафедры публично-правовых дисциплин факультета права и управления Владимирского юридического института ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент

В статье анализируются проблемные вопросы содержания локальной нормотворческой деятельности, которая рассматривается как элемент локального правопорядка. Отмечается, что локальное нормотворчество должно носить необходимый, а не случайный характер. Локальные нормативные акты соотношены с корпоративными актами. Предлагается их рассматривать как явления самостоятельные, но частично пересекающиеся. Сегмент их пересечения зависит от направленности правового регулирования, способов объективации во вне и вида генерирующего их субъекта. Отмечается тенденция децентрализации правового регулирования и ее влияние на локальный правопорядок. Делается вывод, что локальное правовое регулирование имеет ограниченную сферу регулирования (внутри коллективного образования), носит подзаконный характер, реализует общедозволительный подход в условиях строго очерченных правовых рамок, формирует локальный правопорядок.

Ключевые слова: локальное нормотворчество; локальный правопорядок; локальное регулирование; локальный нормативный акт; корпоративные акты; децентрализация правового регулирования.

12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Для цитирования: Лапшин В. Е., Шаханов В. В. Локальное нормотворчество как элемент локального правопорядка. *Ius publicum et privatum : сетевой научно-практический журнал частного и публичного права*, 2021, № 4 (14), с. 23–28, DOI 10.46741/2713-2811-2021-4-23-28.

Local rule-making as an element of local legal order

V. Ye. LAPSHIN – Professor of the Department of Personality Psychology and Special Pedagogy of the Vladimir State University named after V.I. A.G. and N.G. Stoletovs, Professor of the Department of Legal Psychology and Pedagogy of the Psychological Department of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, Doctor of Pedagogy, PhD. of Law, Associate Professor;

V. V. SHAKHANOV – Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the Vladimir Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,

Associate Professor of the Department of Public Law Disciplines of the Faculty of Law and Management of the Vladimir Law Institute of the Federal Penal Service of Russia, PhD. of Law, Associate Professor

The article analyzes the problematic issues of the content of local rule-making activity, which is considered as an element of the local legal order. It is noted that local rule-making should be necessary, not accidental. Local regulations acts are correlated with corporate acts. It is proposed to consider them as independent but partially overlapping phenomena. The segment of their intersection depends on the direction of legal regulation, methods of objectification outside and the type of the subject that generates them. The tendency of decentralization of legal regulation and its influence on the local legal order is noted. Local legal regulation has a limited scope of regulation (within a collective formation), is subordinate in nature, implements a generally permissible approach in a strictly defined legal framework and forms a local legal order.

Key words: local rule-making; local law and order; local regulation; local normative act; corporate acts; decentralization of legal regulation.

12.00.01 – Theory and history of law and state; history of doctrines about law and state.

For citation: Lapshin V. Ye., Shakhanov V. V. Local rule-making as an element of local legal order. *Ius publicum et privatum : online scientific and practical journal of private and public law*, 2021, no. 4 (14), pp. 23–28, DOI 10.46741/2713-2811-2021-4-23-28.

Локальные нормативные акты объективируют во вне на низовом уровне нормативность как неотъемлемое свойство права. Соглашаясь с С. С. Алексеевым, отметим, что «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 ключевую роль в повседневной жизни многих людей, работающих в организациях, учреждениях или на предприятиях. В каждой организации есть локальный акт, посвященный распорядку дня (правила внутреннего распорядка), а также положения о различных видах деятельности, осуществляемых в данной организации, и т. п. Конечно, организация может существовать без подобных документов, но такое положение вещей детерминирует произвол со стороны работодателя (который также может быть облечен в форму локального нормативного правового акта). Следует понимать, что проблемы произвола не ограничиваются только вопросами локального нормативного регулирования. Тем не менее наличие такого регулирования в организациях, учреждениях и

на предприятиях является важной предпосылкой соблюдения трудовых прав работников. Правовые предписания, объективированные в локальных нормативных правовых актах, составляют предмет исследования со стороны надзорных органов, что снижает вероятность произвола работодателя.

В первую очередь необходимо определиться с терминами. На наш взгляд, понятия «локальное нормотворчество» и «локальное правотворчество» можно рассматривать как синонимы, поскольку в правотворческой практике разграничение данных терминов не будет иметь существенного 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 локальным правотворчеством «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.).

Исходя из вышесказанного, мы предлагаем следующую формулировку: локальное нормотворчество (правотворчество) – это 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).

Локальные нормативные правовые акты занимают определенное место в правовой системе – 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. Арзамасов³. Несмотря на то что 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 может выглядеть 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;
- ведомственное нормотворчество;
- нормотворчество законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации;
- локальное нормотворчество⁴.

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. Малько⁵.

В зависимости от их природы (содержания) правовые акты-документы подразделяются на нормативные, правоприменительные акты, интерпретационные акты и акты договорного права⁶. Очевидно, что локальные нормативные акты выступают разнообразно нормативных актов-документов, в частности подзаконных актов. В этой связи следует отметить, что «система подзаконных актов достаточно разнообразна и многочисленна. Подзаконные акты различаются по юридической силе, которая не всегда очевидна в силу сложнейшего построения системы органов государственной власти»⁷.

С юридической силой локальных нормативных актов все гораздо проще, поскольку они занимают низшую ступень в системе подзаконных правовых актов.

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, неправовом социальном регуляторе. Но это спорная позиция, не имеющая однозначной поддержки в научном сообществе. К тому же, приводя примеры корпоративных норм, доказывающих отличие их от иных нормативных регуляторов, авторы фактически используют примеры из сферы локального нормотворчества (нормы, содержащиеся в уставах и положениях негосударственных организаций⁸).

Для устранения указанного противоречия М. Л. Давыдова предлагает применить «более широкий – социологический, а не юридический подход к социальным нормам»⁹. 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.

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) нормативных 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»¹⁰.

Научные воззрения в отношении корпоративных норм имеют и более крайние течения. Как правило, они свойственны представителям науки, выделяющим корпоративное право в качестве самостоятельной отрасли. 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. Белов¹¹.

Таким образом, 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.

Современное состояние правопорядка ориентировано на относительную децентрализацию регулирования. Речь идет о том, что отдельные общественные объединения, в частности коммерческие юридические лица, приобретают делегированное право на издание правовых норм. Ярким примером может служить Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», который в ч. 4 ст. 2 закрепляет право Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» издавать обязательные требования. Учитывая роль и значение обязательных требований, регламентирующих отношения в

сферах государственного контроля, лицензирования, аккредитации, экспертизы соответствия продукции, локальные акты становятся важнейшими элементами локального правопорядка. В качестве примера можно привести приказ Госкорпорации «Росатом» от 22.01.2021 № 1/2-НПА¹².

Следует отметить, что децентрализация правопорядка проявляется в существующих возможностях привлечения коммерческих организаций для надлежащего и качественного оказания государственных услуг. Так, в соответствии с ч. 1.1 ст. 16 Федерального закона № 210-ФЗ «О порядке предоставления государственных услуг и муниципальных услуг»¹³ в целях повышения территориальной доступности государственных и муниципальных услуг, предоставляемых по принципу «одного окна», для реализации функций, установленных настоящей статьей, уполномоченный многофункциональный центр вправе привлекать иные организации. К примеру, ответственным субъектом за выдачу градостроительного плана земельного участка на территории Санкт-Петербурга является ООО «Фирма “РОСС”»¹⁴, а на территории Вологды – администрация муниципального образования город Вологда¹⁵.

Таким образом, следует констатировать, что государство стремится передать часть своих властных полномочий (причем как нормотворческих, так и правоприменительных) на локальный уровень отдельных организаций. Тем самым порядок, содержащийся в локальных актах, приобретает правовые черты, становится локальным правопорядком, охраняемым и обеспеченным государством.

Необходимо отметить и ряд проблемных моментов в сфере обеспечения локального правопорядка. Масштабы локального регулирования так велики, что контроль всей этой сферы со стороны государства весьма затруднителен. Предлагаем на законодательном уровне определить направления деятельности, которые могут быть урегулированы исключительно по усмотрению работодателя, а также те, регламентация которых возможна лишь при наличии контроля со стороны институтов гражданского общества (профсоюзных или иных организаций, специализирующихся на защите нарушенных прав). Например, это может касаться вопросов приема пищи (запрет на использование чайников, микроволновых печей, употребление пищи на рабочем месте и т. п.), порядка использования гаджетов. Работодатели, пользуясь правом в сфере ло-

кального нормотворчества, порой грубо нарушают права работников, которые являются заведомо слабой стороной по отношению к работодателю в трудовых отношениях¹⁶. И хотя учет мнения представительного органа при принятии локальных нормативных актов возможен, исходя из содержания ч. 2 ст. 8 ТК РФ, императивного требования о согласовании инициатив работодателя в сфере локального нормотворчества с представительным органом работников трудовое законодательство не содержит. Правовое предписание ч. 3 ст. 8 ТК РФ о возможности включения в коллективный договор условия о принятии локальных нормативных актов по согласованию с представительным органом работников для работодателя носит лишь вероятностный характер.

С учетом вышесказанного можно утверждать, что локальное правовое регулирование имеет ограниченную сферу регулирования (внутри коллективного образования), носит подзаконный характер, реализует общедозволительный подход в условиях строго очерченных правовых рамок, формирует локальный правопорядок.

На основании изучения локального нормативного регулирования как элемента локального правопорядка можно сделать следующие выводы:

1. Существующие дефиниции локального нормотворчества не свободны от недостатков (неточное выделение субъектного состава, связанного с их преимущественным ориентированием на сферу трудовых отношений). В этой связи нами предложено определение локального нормотворчества (правотворчества): это 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 – 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 – в системе подзаконных актов. Законы не должны опускаться до чрезмерной детализации. Локальное нормотворчество должно носить необходимый, а не случайный характер.

4. Локальные правовые акты занимают низшую ступень в системе подзаконных правовых актов, 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.

6. Локальный правопорядок – это правопорядок, установленный локальными правовыми актами, содержащими юридические нормы поведения отдельных субъектов на ограниченной (локальной) территории.

7. Локальный правопорядок становится неотъемлемой и важнейшей частью регионального и федерального правового порядков в силу формирующейся тенденции децентрализации правового регулирования.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Алексеев С. С. Теория права. М., 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 Арзамасов Ю. Г. Ведомственное нормотворчество как тип юридической деятельности // Гос-во и право. 2006. № 9. С. 11.

⁴ Там же. С. 12.

⁵ Малько А. В. Категория «правовая жизнь»: проблемы становления // Гос-во и право. 2001. № 5. С. 11.

⁶ Там же. С. 11, 12.

⁷ Бошно С. В. Нормативные правовые акты Российской Федерации : науч.-практ. изд. М., 2005. С. 64.

⁸ Комаров С. А. Общая теория государства и права. М., 2015. С. 290.

⁹ Давыдова М. Л. Локальный (корпоративный) нормативно-правовой акт как предмет теории права: модификация понятия и терминологические дискуссии // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5. Юриспруденция. 2016. № 1 (30). С. 96.

¹⁰ Калужнов Е. Ю. Теоретико-правовые основания правил техники локального нормотворчества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 8.

¹¹ Белов В. А. Гражданское право. Общая часть. Т. II. Лица, блага, факты : учеб. М., 2011. С. 772.

¹² Об утверждении критериев отнесения объектов всех форм собственности, правообладателями которых являются Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», организации, в отношении которых Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» осуществляет координацию и регулирование деятельности, к потенциально опасным объектам : приказ Госкорпорации «Росатом» от 22.01.2021 № 1/2-НПА. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202102160041> (дата обращения: 10.09.2021).

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179; 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5027.

¹⁴ ООО «Фирма «РОСС». Выдача градостроительных планов земельных участков. URL: <https://gu.spb.ru/orgs/696463/services/?from=c> (дата обращения: 10.09.2021).

¹⁵ Об утверждении административного регламента по предоставлению муниципальной услуги по выдаче градостроительного плана земельного участка : постановление Администрации города Вологды от 25.12.2013 № 10417 // Вологод. новости. 2014. 15 янв.

¹⁶ Шаханов В. В. Юридическая наука как источник права и его основание (метафеноменальный анализ) // Роль юридических наук и институтов в укреплении доверия между властью и обществом: российский и зарубежный опыт : материалы междунар. науч.-практ. конф. Владимир, 2021. С. 264.

¹ Alekseev S. S. Teoriya prava. M., 1995. S. 87.

² Pestova T. P., Nikitenko Yu. V. Lokal'naya pravotvorcheskaya politika // Pravotvorcheskaya politika v sovremennoj Rossii : kurs lekcij / pod red. A. V. Mal'ko. Saratov, 2013. S. 256.

³ Arzamasov Yu. G. Vedomstvennoe normotvorchestvo kak tip yuridicheskoy deyatel'nosti // Gos-vo i pravo. 2006. № 9. S. 11.

⁴ Tam zhe. S. 12.

⁵ Mal'ko A. V. Kategoriya «pravovaya zhizn'»: problemy stanovleniya // Gos-vo i pravo. 2001. № 5. S. 11.

⁶ Tam zhe. S. 11, 12.

⁷ Boshno S. V. Normativny'e pravovy'e akty' Rossijskoj Federacii : nauch.-prakt. izd. M., 2005. S. 64.

⁸ Komarov S. A. Obshhaya teoriya gosudarstva i prava. M., 2015. S. 290.

⁹ Davy'dova M. L. Lokal'ny'j (korporativny'j) normativno-pravovoj akt kak predmet teorii prava: modifikaciya ponyatiya i terminologicheskie diskussii // Vestn. Volgogr. gos. un-ta. Ser. 5. Yurisprudenciya. 2016. № 1 (30). S. 96.

¹⁰ Kalyuzhnov E. Yu. Teoretiko-pravovy'e osnovaniya pravil texniki lokal'nogo normotvorchestva : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2015. S. 8.

¹¹ Belov V. A. Grazhdanskoe pravo. Obshhaya chast'. T. II. Licza, blaga, fakty' : ucheb. M., 2011. S. 772.

¹² Об утверждении критериев отнесения об`ектов всех форм собственности, правообладателями которых являются государственная корпорация по атомной энергии «Rosatom», организации, в отношении которых государственная корпорация по атомной энергии «Rosatom» осуществляет координацию и регулирование деятельности, к потенциально опасным об`ектам : приказ Госкорпорации «Rosatom» от 22.01.2021 № 1/2-NPA. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202102160041> (дата обращения: 10.09.2021).

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179; 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5027.

¹⁴ ООО «Фирма «РОСС». Выдача градостроительных планов земельных участков. URL: <https://gu.spb.ru/orgs/696463/services/?from=c> (дата обращения: 10.09.2021).

¹⁵ Об утверждении административного регламента по предоставлению муниципальной услуги по выдаче градостроительного плана земельного участка : постановление Администрации города Вологды от 25.12.2013 № 10417 // Вологод. новости. 2014. 15 янв.

¹⁶ Шаханов В. В. Юридическая наука как источник права и его основание (метафеноменальный анализ) // Роль юридических наук и институтов в укреплении доверия между властью и обществом: российский и зарубежный опыт : материалы междунар. науч.-практ. конф. Владимир, 2021. С. 264.