

К ПОНЯТИЮ ЛОКАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

На сегодняшний день, наиболее действенными самоуправляемыми социальными системами являются многочисленные организации, созданные для реализации тех или иных целей. Оформленные правовыми средствами, они наиболее эффективно используют усилия входящих в них людей, приобретая различные формы и механизмы в соответствии с поставленными целями и задачами. Субъекты управления предприятий, учреждений, политических партий, общественных объединений и других организаций, решая внутренние вопросы, издают правовые акты, действующие в этих структурах. В результате такой деятельности, связанной с выбором форм, методов регламентации, нормативных или индивидуальных средств воздействия и их формального закрепления формируется юридическая материя функционирования данной организации. Такая правовая самоорганизация лежит в сфере локального правового регулирования, формальную основу которого составляют локальные нормативные акты. В правовом массиве локальные акты являются наиболее многочисленными. Без них немислим управленческий процесс на предприятиях, учреждениях, организациях. Локальными актами регулируется решение множества конкретных организационных, трудовых, финансовых вопросов, возникающих в любой организационной структуре. В локальном правовом регулировании “сливаются” право и управление непосредственным производственным процессом. Поиск эффективных форм управления производством с использованием правовых средств заставляет уделять пристальное внимание этой категории, лежащей на стыке теории права и теории управления.

В чем же состоит природа локального правового регулирования?

Разнообразие общественной жизни предполагает наличие различных уровней и форм реализации управленческого воздействия в механизме социального управления. Сложная система, которой яв-

ляется система социального управления, не может функционировать без значительной самоорганизации входящих в нее систем-подсистем. Самоорганизация во многом определяет характер функционирования и тенденции развития социальных систем. Низкий уровень самоорганизации, отсутствие действенных обратных связей, эффективного контроля над деятельностью управляющих центров приводит к возникновению специфических механизмов торможения. Такие механизмы способствуют упрощению функций системы, ограничивают раскрытие ее потенциала, что ведет к стагнации и, в конечном счете, к деградации системы (закон Неймана).

Дефекты самоорганизации, обусловленные реальным свертыванием демократических механизмов, приводят к отрыву руководящих центров от общества, консервации неэффективных организационных структур, усилению административных методов руководства. Система с подавлением механизмов самоорганизации провоцирует упрощение функций нижестоящих звеньев, вплоть до простого выполнения команд, что способствует тому, что потенциал общества, несмотря на значительные усилия, остается нереализованным.

Одним из важнейших направлений развития современной методологии социального управления является переход от ориентировки на внедрение в живую ткань социального организма некоторых идеальных моделей и схем к более полному учету естественной самоорганизации социальных образований в создаваемых структурах управления. Именно на этом пути возможно преодоление стереотипов социального управления, в которых управляемый объект всегда оказывался лишь пассивным, обязанным воспринять некоторую форму, налагаемую “сверху”, т.е. из управляющего центра.

В демократической системе, среди двух принципиально различных типов управления подсистемами: через формирование их целей (целевое, или телеологическое управление) и через формирование их ценностных ориентировок (ценностное, или аксиологическое управление), признается приоритет последнего. Слом административной системы управления, курс на построение самостоятельных государств с рыночной экономикой привел к децентрализации управления общественным производством с перераспределением управленческих ресурсов на нижние звенья системы социального управления как в Украине, так и других государствах постсоветского простран-

* Аспирант кафедры административного и предпринимательского права экономико-правового факультета ОНУ им. И. И. Мечникова.

ства. Анализ современного правового регулирования этих стран показывает уменьшение соотношения императивных, директивных правовых предписаний в пользу устанавливающих общие цели, задачи, правовые режимы и принципы функционирования государственных и общественных институтов и их взаимодействия. Важную методологическую функцию в этом процессе выполняют рост уровня защиты прав человека, демократизация общества, переход к рынку. А разгосударствление собственности, равенство ее разных форм, переход от отраслевого к функциональному методу управления государственным сектором, институт местного самоуправления, другие формы либерализации государства непосредственно приводят к возрастанию объемов социальной саморегуляции и расширению возможностей отдельных субъектов по самостоятельному (локальному) правовому регулированию отношений в рамках общего правового поля.

Первый всплеск интереса к локальному правовому регулированию как юридической категории пришелся на шестидесятые — семидесятые годы. Связанный с принятием Основ законодательства СССР союзных республик о труде, он положил начало введению этой категории в поле зрения теории права. Тогда локальные нормы и акты начали исследоваться по поводу регуляции ими внутренних трудовых отношений на предприятиях, а затем переросли в общетеоретические исследования, “венцом” которых стала монография Л.И. Антоновой “Локальное правовое регулирование”, 1985.

В настоящее время резко изменились и количество, и качество организаций. В сфере экономики появились разнообразные формы коммерческих структур, соответствующие свойствам привлекаемого частного, государственного и корпоративного капитала; активизировалась политическая деятельность, ведущая к интенсивному партийному строительству с соответствующим организационным оформлением; в социальной сфере развиваются общественные организации, перекрывающие широкий спектр запросов различных групп населения, политических и предпринимательских структур. Это, в свою очередь, приводит к изменению круга субъектов, осуществляющих локальное правовое регулирование, — советы, правления, наблюдательные комитеты, контрольно-ревизионные комиссии, конференции, съезды — далеко не полный перечень субъектов управления, которые действуют в правовом поле конкретной организации.

В связи с этим появляется все больше и больше работ, поднимающих проблемы локального правового регулирования в рамках специальных тематических исследований. Но ни тогда, ни в настоящее время в науке не было единой точки зрения на содержание общетеоретических понятий локального правового регулирования, локальных правовых норм и актов.

В современных исследованиях, затрагивающих отдельные вопросы локального правового регулирования, можно увидеть трансформацию взглядов на проблему, обосновывая требование работы над положениями теории права. Определение действительного места локальных правовых норм актов вызывает затруднения у ученых, исследующих внутренние особенности правовых норм и актов. Существующие концепции локальных правовых норм и актов не позволяют вписать их в юридические понятийные схемы. Например, исследователи, уделившие особое внимание разработке отправных положений, методологии и методике исследования при создании типологической характеристики нормативно-правовых актов, использующие конструкцию идеального типа определенных видов актов и охватывающих их подсистем: иерархической, отраслевой и федеративной (территориальной) не находят в них места для локальных правовых актов: “Поскольку так называемые акты локального регулирования находят применение лишь в некоторых отраслях законодательства, а вопрос об их правовой природе остается в науке дискуссионным, попытка создания идеального типа таких актов представляется в настоящее время преждевременной и эта проблема в работе не рассматривается”.

Рассмотрим позиции, с которых юристы рассматривают локальное правовое регулирование. В теории права вопросы локального правового регулирования напрямую связаны с локальными правовыми нормами и актами. Верное определение их места в системе правового регулирования позволяет выявить реальное содержание локального правового регулирования.

Локальные нормы выделяются как разновидность норм, отличающихся сферой своего действия. Эта точка зрения, не без оснований, является базовой в юридической литературе. Авторы работы “Нормы советского права: Проблемы теории” по сфере действия выделяют нормы общего действия, нормы ограниченного действия и, отдельно, локальные нормы. К нормам общего действия (значения), по их мне-

нию, относятся предписания, не предусматривающие специальных условий и каких-либо ограничений их действия. Нормы ограниченного действия “стеснены” в своей реализации определенными объективными, субъективными, пространственными, временными и ситуационными факторами. При этом каждый из названных факторов может быть основанием дальнейшего их деления на подвиды. К нормам ограниченного действия авторы относят местные нормы, адресованные специальным субъектам (нормы, рассчитанные только на работников определенных министерств и ведомств, на работников с определенными условиями труда, действующие ограниченное время) или рассчитанные лишь на определенную ситуацию (аварийная обстановка, стихийное бедствие, обстановка военного времени и т.д.) К понятию локальных норм они приводят определение, данное Л.И. Антоновой, которой под локальной нормой понимается “норма, действующая непосредственно на предприятии (учреждении, организации) в целях реализации его специальной правосубъектности администрацией в пределах ее компетенции”.

Однако, проверив указанную классификацию на “чистоту”, видно, что локальные нормы могут рассматриваться как вид норм, имеющих ограниченную сферу действия, — кругом работников данного предприятия, его территорией. В свою очередь, в самих локальных актах могут быть предусмотрены специальные ограничения их сферы действия, например, регулирование труда отдельных категорий работников — по субъектам; определенным отделом, цехом, другим подразделением или рабочей сменой — по объекту; по ситуационному признаку — в зависимости от определенной производственной, экономической, социальной ситуации и т.д. Локальные акты могут не предусматривать специальных условий и каких-либо ограничений действия локальных норм, например, норм, устанавливающих общий режим функционирования конкретного предприятия (нормы о начале и окончании рабочего дня, предписывающие предъявить пропуск на проходной, устанавливающие общий порядок охраны коммерческой тайны и т.п.), и, следовательно, подпадать под предложенное определение норм общего действия (значения). Из этого видно, что в предложенной классификации выделение локальных правовых норм в самостоятельный вид имеет недостаточно строгие основания.

С.С. Алексеев, избегая подобного противоречия, по признаку сферы действия, выделяет общие — нормы, распространяющиеся на

лиц, независимо от того, на какой территории они находятся или в состав какой организации входят и местные (ведомственные) — нормы, действующие в отношении лиц, которые находятся на определенной территории или входящих в состав данной организации. Локальные (внутриорганизационные) нормы, действующие только в рамках определенного предприятия, им выделены среди местных и ведомственных норм. Такой взгляд полностью соответствовал централизованной структуре советских экономико-правовых отношений. Предприятия (учреждения и организации) на основе государственной формы собственности были организационно подчинены либо тому или иному ведомству, либо местному совету. Все же остается неясным, как среди ведомственных и местных норм выделяются локальные нормы существовавших тогда кооперативов, колхозов, нормы, регулирующие исключительно внутриорганизационные вопросы деятельности местного совета либо ведомства. В настоящее же время нельзя отнести нормы внутреннего трудового распорядка предприятия негосударственной формы собственности, устав общественной организации или политической партии, к местным или ведомственным нормам, поэтому сегодня выделение локальных норм строго в качестве подвида ведомственных или местных норм также неприемлемо.

Вероятно, главная причина нерешенности вопроса о месте локальных правовых норм (актов) заключается в том, что им уделяется внимание лишь в связи с определенной проблемой, интересующей конкретного исследователя. Исследуя отдельные виды актов — корпоративные акты, акты министерств и ведомств, местные территориальные акты и т.п., говорят о принадлежности их к локальным актам, при этом природе локального правового регулирования уделяется внимание лишь в конкретной взаимосвязи.

Рассматривая все правовое регулирование как систему, нацеленную на социальное управление, можно увидеть его различные уровни, соответствующие иерархическим ступеням организационной структуры управления в обществе, стране. Так, с точки зрения всеобщности правовых предписаний, выделяются два основных уровня:

1. Общегосударственный — распространяющийся на всех физических и юридических лиц на территории государства. К нему относятся законы, указы Президента и постановления Кабинета министров Украины.

Затем система правового регулирования этого слоя делится по функциональному принципу, в котором правотворческими органами выступают центральные органы государственной власти специальной компетенции — министерства, государственные комитеты и другие ведомства, уполномоченные на принятие правовых актов в сфере своей компетенции, имеющей общегосударственное значение, обязательные для выполнения организациями любых форм собственности и гражданами. К общегосударственному слою правового регулирования относятся и акты судебной власти разъяснительного характера, которые обязательны как для судов, так и для органов, применяющих толкуемую правовую норму.

2. Другой правовой слой занимают акты, которые имеют ограниченный, локальный характер. Все акты второго правового слоя принимаются в рамках отдельных систем и действуют в отношении соответствующей системы — отрасли, территории или организации. Поэтому все правовое регулирование второго слоя следует отнести к содержанию понятия локального правового регулирования. Это соответствует и латинскому происхождению слова “локальный” “local” — “место”, “localis” — “местный”, а также значению слова в его современном содержании — “локализация” означает отнесение чего-либо к определенному месту, ограничение распространения какого-либо явления, процесса возможно более тесными границами, территориальными пределами.

Для органов публичной власти (государственных и местного самоуправления) правовое регулирование этого уровня осуществляется по двум основным принципам — отраслевому и территориальному. Его составляют акты, действующие в территориальных и отраслевых системах.

Наряду с функциональными полномочиями по управлению конкретной сферой общественной жизни все центральные органы и большинство местных имеют разветвленную структуру подразделений и подчиненных организаций. Отраслевое (внутрисистемное) правовое регулирование осуществляют центральные и местные органы исполнительной власти в отношении непосредственно подчиненных им организаций, составляющих систему того или иного органа.

Территориальное правовое регулирование осуществляют органы территориального управления общей компетенции — местные

государственные администрации, органы местного самоуправления, а также территориальные органы специальной (функциональной) компетенции. К последним относятся местные органы центральных органов исполнительной власти и подразделения местных органов общей компетенции по отдельным вопросам (управления, отделы, представительства и т.п.).

Остальной объем правового регулирования этого слоя приходится на организации, не имеющие функции по публичному управлению. Это многочисленные организации производственной и социальной направленности. В них правовое регулирование направлено на упорядочение внутренних управленческих связей, нормативное регулирование технологических процессов и др.

Необходимо также отметить, что правовое регулирование органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, как и органов прокуратуры и судов, имеющее внутрисистемный характер, направлено непосредственно на управление той или иной системой. Это управленческий массив правовых норм, которые в этом аспекте относятся к отрасли административного права. Акты территориальных органов, общеобязательные для территории, не имеют такого исключительного содержания.

По-видимому, под локальным правовым регулированием следует понимать правовое регулирование, осуществляемое в отношении определенной организации или территориальной системы, созданной в соответствии с законодательством.

Понятие территориальной системы включает в себя не только административно-территориальные единицы, но и другие территориальные зоны, имеющие определенный в законодательстве правовой статус — зоны экономических экспериментов, СЭЗ и т.п., имеющие управленческие органы, выступающие субъектами правотворчества на этих территориях. Под организациями понимаются любые организации — предприятия, учреждения, организационные образования, состоящие из различных групп юридических лиц, действующих в рамках единой организационной структуры управления, административные ведомства (министерства, госкомитеты, комитеты, комиссии и т.д.) с подчиненными им органами и организациями, концерны, консорциумы, корпорации, союзы и другие варианты объединения предприятий и организаций, политические партии, другие общественные организации.

То, что в законодательстве определены формальные основания создания и деятельности организации, либо территориальной системы, указывает на то, что эти системы тем или иным образом признаны государством и их нормы (в случае их легитимности) могут быть обеспечены его принудительной силой, т.е. быть включены в механизм правового регулирования, в отличие от норм неформальных организаций.

Взяв такой подход за основу, понятие локальных правовых норм необходимо определить как правовые нормы, принятые уполномоченными государственными и негосударственными органами (должностными лицами) направленные на регуляцию общественных отношений в конкретной организации (территориальной системе), созданной в соответствии с действующим законодательством.

Принимая за основу общее определение правового акта, под локальным правовым актом следует понимать правовой акт, принятый уполномоченным органом (должностным лицом) конкретной организации (территориальной системы) направленный на установление (изменение, отмену) правовых норм или на возникновение (изменение, прекращение) правоотношений в этой организации (территориальной системе).

Большинство ученых к локальным нормам относят нормы, действующие в государственных и негосударственных организациях, социальных группах, которые согласно с действующим законодательством и в рамках своей компетенции устанавливают внутренние правовые отношения в них. При этом подчеркивается, что локальная норма всегда принята в рамках организации. Такая точка зрения имеет свой изъян. Содержатся ли локальные нормы права в положении о министерстве? Несомненно. Это акт, регулирующий внутренние отношения в организации — министерстве. Однако положения о министерствах утверждаются указами Президента Украины, который не является компетентным органом соответствующей организации, но, как видно, является субъектом локального правотворчества для министерства. Точно так же, уставы государственных предприятий утверждаются вышестоящими органами, непосредственно в предприятия не входящими. Подобную аналогию можно провести для учредительных документов дочерней фирмы, или филиала, в том числе негосударственных предприятий.

Из этого следует, что локальные нормы не всегда принимаются

субъектом управления, строго входящим в организацию, в которой эта норма затем действует. Принятые вышестоящим органом, в отношении конкретно определенной организации нормы, направленные на регуляцию отношений в данной организации, также следует отнести к локальным.

Так, закон, устанавливающий статус и территорию конкретной специальной (свободной) экономической зоны, или конкретной организации (например, Академии наук Украины), не являются локальными актами. Несмотря на это, нормы, содержащиеся в этих законах, являются локальными нормами права. Примером индивидуальных правовых актов могут служить, например, акты Кабинета министров о переподчинении предприятия другому министерству, и множество других актов управления, в отношении определенной в акте, линейно подчиненной (в этом случае) организации (территориальной системе). В связи с этим, среди актов, носящих локальный характер, необходимо отличать акты локального правового регулирования как более общее понятие по сравнению с локальными правовыми актами. К локальным правовым актам относятся только те, которые приняты руководящим органом, непосредственно входящим в структуру управления организации или территориальной системы. Правовой акт, принятый в отношении организации внешним субъектом правотворчества, относится к актам локального правового регулирования.

Большое внимание и раньше, и сейчас уделялось подзаконности локального правового регулирования. Обращается внимание на то, что локальные нормы, принимаемые в отдельных организациях, обязательно должны соответствовать общим правовым нормам. Соглашаясь с такой постановкой вопроса, необходимой для любой формы жизнедеятельности общества, отметим тот факт, что общие нормы, которые непосредственно реализуются на нижнем звене социального управления, должны соответствовать реальным отношениям, складывающимся в обществе.

Если в советское время жестко внедрялась форма централизованного управления, то в настоящее время не менее жестко переносятся “демократические” принципы. Абсолютизация демократии с принципом бескомпромиссного внедрения идеальных форм демократии зачастую приводит к развитию противоположной тенденции — неконтролируемой самоорганизации реальной общественной системы

в соответствии с внутренними целями, идущими вразрез с целями формальной системы управления. А поскольку в сознательно создаваемую и поддерживаемую систему управления закладываются цели, соответствующие насущным и перспективным потребностям общества, задачам общественного прогресса, то самоорганизация в этом случае носит непосредственно регрессивный характер. Если раньше наиболее очевидным проявлением этого выступал процесс бюрократизации, то сегодня процессы организации олигархических кругов, криминализация экономики, сращивание высших органов управления с теневым капиталом, циничное использование “административного ресурса” или “покупки” избирательного округа в процессе выборов, также можно рассматривать как паразитную самоорганизацию в условиях административной системы управления демократией, реформами.

Литература

1. См., например: Левиант Ф.М. 1) Нормативные акты, регулирующие труд рабочих и служащих. — Л., 1960. — С.81-118; 2) О юридической природе локальных норм права, регулирующих трудовые отношения на промышленных предприятиях // Правоведение. — 1979. — № 5. — С. 58-67; Каринский С.С. Соотношение централизованного и локального способов правового регулирования оплаты труда // Там же. — 1971. — № 5. — С. 47-55; Тарасова В.А. Хозяйственная реформа и локальное регулирование труда на социалистический государственных производственных предприятиях: Автореф. канд. дис. — М., 1969; Смирнов О.В., Каширин И.Н. Локальные правовые нормы и должностные инструкции в условиях хозяйственной реформы. — Тр. Воронеж. гос. ун-та. 1970. — Т.88. — С. 61-68; и др.
2. Гинцбург Л.Я. Социалистическое трудовое правоотношение. — М., 1977. — С. 100-123; Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П. Советское трудовое право: Вопросы теории. — М., 1978; Самигуллин В.К. Локальные нормы в советском праве: Автореф. канд. дис. — Свердловск, 1975; и др.
3. Антонова Л.И. Локальное правовое регулирование (теоретическое исследование). — Л., 1985.
4. Авер'янов В.Б. Эффективність законодавства у сфері державного управління // Законодавство: Проблеми ефективності. — К.: Наукова думка, 1995. — С.105; Васильев А.С. Проблемы эффективности локального правового регулирования внутриорганизационных управленческих отношений в производственных организациях (предприятиях). Сб. тр. Одесск. гос. ун-та // Актуальные проблемы государства и права, 1998. — С. 3-15. и др.
5. Поленина С.В., Сильченко Н.В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР (Отв. ред. Р.П. Халфина; АН СССР. Ин-т гос. и права. — М., 1987. — С. 6.
6. Нормы советского права: Проблемы теории / Авт. кол. В.К. Бабаев и др.; Под ред. М.И. Байтина, В.К. Бабаева. — Саратов: Изд-во ун-та, 1987. — С. 81.

7. Антонова Л.И. Там же. — С. 34.
8. Алексеев С.С. Общая теория права: Курс в 2-х т. — Т. 2. — М., 1982. — С. 230-231.
9. Шиткина И.С. Локальное правовое регулирование деятельности акционерного общества // Государство и право. — 1999. — № 10.
10. Яковлев В.. Нормативные акты министерств и ведомств в системе хозяйственного законодательства // Сов. гос. и право, 1975, №11. — С. 55.
11. Бондарь Н.С., Зинченко С.А. Городской Совет и администрации: проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности // Государство и право. — 1993. — № 3. — С.86-96.
12. Под отраслью здесь понимается не только производственная отрасль, но и другие управленческие системы, ведающие отдельными вопросами — правоохранительные, оборонные, природоохранные и т.д.
13. Латинско-русский словарь / Сост. И.Х. Дворецкий и Д.Н. Корольков. — М., 1949. — С. 518-519.
14. Большая советская энциклопедия. — М., 1973. — Т.14. — С. 616.
15. Юридичний словник-довідник / За ред. Ю.С. Шемшученка. — К.: Nota Bene, 1996. — С. 321-322.