



УДК 340.1
ББК 67.01

ЛОКАЛЬНЫЙ (КОРПОРАТИВНЫЙ) НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ АКТ КАК ПРЕДМЕТ ТЕОРИИ ПРАВА: МОДИФИКАЦИЯ ПОНЯТИЯ И ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЕ ДИСКУССИИ

Марина Леонидовна Давыдова

Доктор юридических наук, профессор,
заведующая кафедрой конституционного и муниципального права,
Волгоградский государственный университет
davidovavlg@gmail.com, kmp@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. В статье рассматривается понятие «локальный нормативно-правовой акт» в его советской и современной трактовке, обосновывается неприменимость существовавших прежде подходов к описанию сегодняшней правовой системы. С точки зрения терминологии равнозначными признаются понятия «локальный» и «корпоративный», используемые в отношении этой группы нормативно-правовых актов. В вопросе об отраслевой принадлежности локальных актов автор приходит к выводу о необходимости рассмотрения их с позиции общей теории права ввиду того, что данная проблематика входит в предмет сразу нескольких отраслей права: гражданского, административного, трудового, корпоративного.

Ключевые слова: локальный нормативный акт, корпоративный акт, источник права, локальные нормы, локальное регулирование.

Современная российская юридическая наука опирается в своем развитии на мощную теоретическую базу, созданную советскими правоведом. Несмотря на коренное изменение многих реалий нашей жизни, исследования советских ученых по целому ряду проблем (юридическая ответственность, правонарушение, толкование права, правоприменение, правоотношения и др.) сохраняют свою актуальность и значимость. Тем не менее существует ряд вопросов, взгляд на которые с позиций советской теории права практически неприменим. Это те вопросы, которые непосредственно связаны с изменениями, произошедшими в отечественной правовой системе, действующем законодательстве, юридической практи-

ке. К числу подобных проблем, нуждающихся в новом осмыслении, относится проблема природы и значения локальных нормативно-правовых актов.

В советской юридической литературе под локальными правовыми актами понимались акты *государственных* предприятий, учреждений и организаций. При этом государственные предприятия рассматривались как продолжение государственной власти, а их акты – как звено системы нормативно-правовых актов, устанавливаемых государством [15, с. 5]. Вопрос о нормативно-правовом характере актов негосударственных предприятий не ставился, так как, во-первых, их количество и роль в жизни страны были совершенно незначительными, а

во-вторых, их вторичное, подчиненное положение по сравнению с государственными предприятиями не вызывало сомнений.

Близкой по своей природе к локальным нормативно-правовым актам являлась еще одна группа источников права, рассматривавшаяся в советской юридической литературе как самостоятельная. Речь идет об актах, принятых общественными объединениями. Как и в предыдущем случае, многие теоретические положения, характеризовавшие эту группу актов, на сегодняшний день не применимы. Во-первых, признание соответствующих актов источниками права было связано с тем, что фактически общественные объединения представляли собой не институты гражданского общества, а квазигосударственные структуры, берущие на себя часть функций государства по реализации государственных программ в различных областях [4, с. 92]. Именно поэтому объединения рассматривались в качестве школы коммунизма для объединяемых ими классов и социальных групп [10, с. 32], и именно это давало основания для того, чтобы признать за ними правотворческие полномочия. Причем речь шла не о любых актах общественных объединений, а об актах, принимаемых с предварительной или последующей санкции государства.

Все вышесказанное свидетельствует о том, что в советской юридической литературе признание локальных актов и актов общественных объединений источниками права было связано не с уважением к соответствующим организациям как институтам гражданского общества, а наоборот, с рассмотрением их (полностью или частично) в качестве составной части государственного аппарата. Монополия государства на правотворчество, таким образом, не оспаривалась, а лишь подтверждалась.

На сегодняшний день ситуация коренным образом изменилась. Никакие предприятия, в том числе государственные и тем более общественные объединения, в качестве части государства рассматриваться не могут, так как не владеют государственно-властными полномочиями. Властные полномочия принадлежат исключительно государственным органам, а государственные и муниципальные унитарные предприятия (ст. 113–114 ГК РФ), го-

сударственные и муниципальные учреждения (ст. 123.22 ГК РФ), государственные корпорации и государственные компании (ст. 7.1, 7.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях») участвуют в гражданском обороте на общих основаниях с негосударственными организациями. Друг от друга они отличаются прежде всего собственником имущества, особенностями процедуры создания и отчетности, а вовсе не полномочиями по изданию нормативно-правовых актов. Юридическая природа их внутренних актов не отличается от природы внутренних актов негосударственных организаций.

Отсюда все предприятия, коммерческие юридические лица, общественные объединения должны рассматриваться как составная часть гражданского общества. Признание за ними правотворческих полномочий означает поэтому концептуально иную ситуацию, а именно отрицание монополии государственных органов на издание правовых норм или по крайней мере признание ограниченного характера этой монополии.

Следует отметить, что далеко не все современные исследователи подчеркивают единство юридической природы внутренних актов всех названных организаций. Во многих работах под локальным нормотворчеством подразумевается в первую очередь издание *предприятиями* внутренних норм, регулирующих отношения работников и работодателей [17; 18]. Тем самым авторы развивают традиционное направление исследования данной проблемы, характерное для советской науки. Вторая группа выделяемых советскими учеными источников права – акты общественных объединений – также до сих пор рассматривается некоторыми специалистами обособленно. Так, Н.Н. Вопленко в качестве самостоятельных видов источников права называет: а) нормы корпоративного права (приказы, инструкции частных предпринимателей, действующие в пределах их организаций и распространяющиеся на подчиненных им работников) [5, с. 293]; б) нормативные акты общественных объединений [5, с. 301]. При этом понятие «локальный нормативный акт» автор преимущественно связывает со второй группой, указывая, что первая имеет особую юридическую природу [5, с. 293].

В этой связи требует уточнения вопрос о том, каков круг организаций, являющихся субъектами локального нормотворчества. А.М. Алиев в качестве таковых рассматривает *предприятия* вне зависимости от организационно-правовой формы, ведомственной принадлежности и формы собственности [2, с. 10], а также упоминает понятия «*организация*» и «*учреждение*» [2, с. 14]. М.Н. Марченко к числу локальных актов относит акты *предприятий, учреждений, организаций*, а также *акционерных обществ* [12, с. 263]. С.В. Ухина использует термин «*организация*», уточняя при этом, что непосредственными субъектами нормотворчества являются собственники, работодатели и коллектив работников [17, с. 19]. Последнее свидетельствует о том, что автор в основном опирается в своем исследовании на материал трудового права, оставляя без внимания другие виды субъектов, не являющихся участниками трудовых правоотношений, например, членов и участников общественных объединений и других некоммерческих организаций.

Следует признать, что некоторые из используемых терминов, в частности «*предприятие*» и «*учреждение*», имеют достаточно узкое значение и явно не охватывают всех возможных субъектов локального правотворчества. Что же касается более широких понятий, таких как «*организация*», «*объединение*», «*корпорация*», они на сегодняшний день не характеризуются семантической определенностью не только в теоретических исследованиях, но даже в действующем законодательстве [6, с. 82].

По нашему мнению, локальные акты правильнее всего рассматривать как *внутренние акты различных юридических лиц*. С одной стороны, понятие «*юридическое лицо*» используется действующим законодательством (в отличие от устаревшей конструкции «*предприятия, учреждения, организации*») и является универсальной категорией, охватывающей все официально существующие государственные и негосударственные, коммерческие и некоммерческие организации. С другой стороны, именно и только статус юридического лица свидетельствует об официальном признании данной организации со стороны государства, а следовательно, о юридической силе ее внутренних актов.

Безусловно, круг субъектов, охватываемых категорией «*юридическое лицо*», чрезвычайно широк, что дает, например, основания для постановки вопроса о соотношении рассматриваемых локальных нормативных актов и внутренних актов, действующих в государственных органах (акты о структуре, правилах внутреннего распорядка и других вопросах, не выходящих за пределы самого органа). С одной стороны, отличия между внутренними нормами государственных органов и негосударственных организаций настолько значительны, что пытаться строить обобщения здесь, казалось бы, не имеет смысла. Эти нормы отличаются и по субъекту правотворчества, и по степени строгости государственного контроля и императивности (для госорганов она значительно выше), и по кругу регулируемых вопросов (здесь свобода усмотрения государственных органов существенно ограничена), и по роли в механизме правового регулирования (внутриорганизационные управленческие отношения тесно связаны с общими, внеаппаратными управленческими отношениями, в рамках тех и других реализуется государственная власть). С другой стороны, обратившись к теории административного права, можно обнаружить, что большинство специалистов проводят различия между внутренними и внешними административно-правовыми нормами и отношениями [1, с. 12–19]. Так, Д.Н. Бахрах делит нормы административного права на общеобязательные и внутриаппаратные, среди которых выделяет *общеаппаратные, межведомственные, ведомственные и локальные (действующие в пределах отдельной организации)* [3, с. 32].

В определенном смысле такой подход согласуется и с позицией, выраженной в действующих федеральных нормативно-правовых актах. Так, Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под нормативно-правовыми актами понимает акты, содержащие распространяющиеся на неопределенный круг лиц правила поведения, *обязательные для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами* (подп. «а» п. 2). При этом федеральные

службы (подп. «в» п. 4), федеральные агентства (подп. «г» п. 5), а также структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти [14, п. 2] *не вправе издавать нормативно-правовые акты*. Последнее не означает, что руководители соответствующих государственных органов, решая вопросы организации их деятельности, не издают распоряжений неперсонифицированного характера. Однако по своему юридическому значению эти *внутренние акты* принципиально отличаются от тех, действие которых направлено «вовне», адресовано гражданам и юридическим лицам.

Как нам кажется, попытка найти общие черты у внутриаппаратных локальных норм и норм негосударственных организаций имеет под собой основания. В числе прочего это позволило бы еще раз подчеркнуть подзаконный, вспомогательный характер внутриведомственных актов, которые издаются для упорядочения, оптимизации *подзаконной* деятельности государственных органов, но на практике часто подменяют собой закон.

С другой стороны, такое обобщение предполагало бы стирание границы между публичным и частным правотворчеством, отказ от концепции локального регулирования как сферы свободы, относительной самостоятельности гражданского общества. В какой-то мере такой подход чреват возвращением к представлению о производности всех локальных норм от государства. Поэтому, не отрицая, в принципе, связь, существующую между внутренними актами государственных органов и негосударственных организаций, мы стремимся подчеркнуть специфику и роль негосударственного сегмента локальных актов.

Наиболее близким к термину «локальный» в характеристике рассматриваемых актов является «корпоративный». При этом часть исследователей отождествляет данные понятия [12, с. 248], другие соотносят их как часть и целое [11, с. 63]. Из тех, для кого по объему названные термины совпадают, некоторые предпочитают использовать классическое наименование «локальные акты» [7, с. 8], другие употребляют более современно звучащее «корпоративные» [8, с. 93].

В теории права проблема осложняется тем, что термин «корпоративный» здесь тра-

диционно употребляется для описания одного из видов социальных норм, противопоставляемого нормам права. В итоге, рассказывая о классификации социальных норм, авторы учебников используют понятие «корпоративные», подразумевая нормы, содержащиеся в уставах и положениях официально действующих негосударственных организаций [9, с. 290; 16, с. 348], и показывают принципиальные отличия этих норм от правовых [9, с. 290; 16, с. 348]. А классифицируя нормативно-правовые акты, выделяют в их числе локальные (регулирующие отношения внутри какой-либо организации, предприятия, учреждения) [9, 317; 16, с. 382], не делая акцент на соотношении этих регуляторов.

По нашему мнению, чтобы устранить явное противоречие, необходимо более широкий – социологический, а не юридический подход к социальным нормам. Такая их разновидность, как корпоративные нормы, представляет собой внутренние правила различных (как признанных государством, так и неформальных) объединений. Часть этих правил является противоправной (например, нормы преступных сообществ), часть – юридически безразличной (порядок дежурств в общепите, коллективное поздравление коллег с днем рождения и т. п.), а часть издается организациями, созданными в установленном законом порядке, оформляется в виде уставов, положений и других официальных документов и приобретает силу *локальных (корпоративных) нормативно-правовых актов – источников права*.

Таким образом, термин «корпоративные нормативно-правовые акты» вполне обоснованно может использоваться как синоним понятия «локальные нормативно-правовые акты». Понятие «корпоративный» характеризует при этом 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 [7, с. 8].

Сложность составляет определение отраслевой принадлежности локальных правовых норм. В зависимости от тематики конкретного исследования локальные акты могут рассматриваться в нем как источники норм административного, гражданского, трудового, корпоративного права. Все это свидетельствует в первую очередь о теоретико-правовом характере проблемы. На сегодняшний день комплексное исследование системы локальных нормативно-правовых актов представляется возможным только с позиции общей теории права.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алехин, А. П. Административное право России / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. – М. : Зерцало-М, 2013. – 730 с.
2. Алиев, А. М. Теоретические проблемы локального правового регулирования в современном российском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Алиев Абдулмалик Магомедович. – Волгоград, 2001.
3. Бахрах, Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М. : Эксмо, 2010. – 700 с.
4. Власова, О. В. Роль общественных объединений в формировании гражданского общества в России (теоретико-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук / Власова Оксана Вячеславовна. – Саратов, 2002. – 224 с.
5. Вопленко, Н. Н. Очерки общей теории права / Н. Н. Вопленко. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. – 898 с.
6. Давыдова, М. Л. Локальные нормативно-правовые акты в системе российского законодательства: проблемы понятия и классификации / М. Л. Давыдова // Черные дыры в российском законодательстве. – 2008. – № 2. – С. 81–83.
7. Калюжнов, Е. Ю. Теоретико-правовые основания правил техники локального нормотворчества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Калюжнов Евгений Юрьевич. – М., 2015. – 31 с.
8. Кашанина, Т. В. Юридическая техника в сфере частного права (корпоративное и договорное нормотворчество) / Т. В. Кашанина. – М. : Норма, 2009. – 288 с.
9. Комаров, С. А. Общая теория государства и права / С. А. Комаров. – М. : Изд-во Юридического института, 2015. – 384 с.
10. Конституционный статус общественных организаций в СССР / отв. ред. А. И. Щиглик. – М. : Наука, 1983. – 200 с.

11. Лушников, А. М. Демократизм и локальное нормотворчество: теория и практика / А. М. Лушников // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – С. 63–70.

12. Марченко, М. Н. Источники права / М. Н. Марченко. – М. : Велби : Проспект, 2005. – 760 с.

13. Общая теория государства и права. Академический курс. В 3 т. Т. 2 / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало-М, 2001. – 528 с.

14. Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : (утв. Постановлением Правительства РФ от 13 авг. 1997 г. № 1009 : (в ред. от 21 марта 2016 г.)) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – 18 авг. – № 33. – Ст. 3895.

15. Самигуллин, В. К. Локальные нормы в советском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Самигуллин Венир Калимуллович. – Свердловск, 1975.

16. Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Омега-Л, 2005. – 595 с.

17. Ухина, С. В. Локальное нормотворчество (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ухина Светлана Владимировна. – Волгоград, 2005. – 25 с.

18. Хныкин, Г. В. Локальные источники российского трудового права: теория и практика применения : дис. ... д-ра юрид. наук / Хныкин Геннадий Валентинович. – М., 2005. – 294 с.

REFERENCES

1. Alekhin A.P., Karmolitskiy A.A. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia]. Moscow, Zertsalo-M Publ., 2013. 730 p.
2. Aliev A.M. *Teoreticheskie problemy lokalnogo pravovogo regulirovaniya v sovremennom rossiyskom prave: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Theoretical Problems of Local Legal Regulation in the Modern Russian Law. Cand. jurid. sci. abs. diss.]. Volgograd, 2001.
3. Bakhrakh D.N. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moscow, Eksmo Publ., 2010. 700 p.
4. Vlasova O.V. *Rol obshchestvennykh obyedineniy v formirovanii grazhdanskogo obshchestva v Rossii (teoretiko-pravovoe issledovanie): dis. ... kand. yurid. nauk* [The Role of Public Associations in the Development of Civil Society in Russia (Theoretical and Legal Research). Cand. jurid. sci. diss.]. Saratov, 2002. 224 p.
5. Voplenko N.N. *Ocherki obshchey teorii prava* [Essays on the General Theory of Law]. Volgograd, Izd-vo VolGU, 2009. 898 p.
6. Davydova M.L. *Lokalnye normativno-pravovye akty v sisteme rossiyskogo zakonodatelstva: problemy ponyatiya i klassifikatsii* [Local Regulations

in the System of Russian Legislation: the Problem of Concepts and Classifications]. *Chernye dyry v rossiyskom zakonodatelstve*, 2008, no. 2, pp. 81-83.

7. Kalyuzhnov E. Yu. *Teoretiko-pravovye osnovaniya pravil tekhniki lokalnogo normotvorchestva: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* [Theoretical and Legal Basis of the Rules of Local Norm Setting Technique. Cand. jurid. sci. abs. diss.]. Moscow, 2015. 31 p.

8. Kashanina T.V. *Yuridicheskaya tekhnika v sfere chastnogo prava: korporativnoe i dogovornoe normotvorchestvo* [Juridical Technique in the Field of Private Law: Corporate and Contract Rulemaking]. Moscow, Norma Publ., 2009. 288 p.

9. Komarov S.A. *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava* [General Theory of State and Law]. Moscow, Izd-vo Yuridicheskogo instituta, 2015. 384 p.

10. Shchiglik A.I., ed. *Konstitutsionnyy status obshchestvennykh organizatsiy v SSSR* [Constitutional Status of Non-Governmental Organizations in the USSR]. Moscow, Nauka Publ., 1983. 200 p.

11. Lushnikov A.M. *Demokratizm i lokalnoe normotvorchestvo: teoriya i praktika* [Democracy and Local Rulemaking: Theory and Practice]. *Yuridicheskaya tekhnika*, 2014, no. 8, pp. 63-70.

12. Marchenko M.N. *Istochniki prava* [Sources of Law]. Moscow, Velbi Publ.; Prospekt Publ., 2005. 760 p.

13. Marchenko M.N., ed. *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. Akademicheskii kurs. V 3 t.*

T. 2 [General Theory of State and Law. Academic Course. In 3 vols. Vol. 2]. Moscow, Zertsalo-M Publ., 2001. 528 p.

14. *Pravila podgotovki normativnykh pravovykh aktov federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti i ikh gosudarstvennoy registratsii: utv. Postanovleniem Pravitelstva RF ot 13 avgusta 1997 № 1009: (v red. ot 21 marta 2016 g.)* [Rules for the Preparation of Normative Legal Acts of the Federal Executive Authorities and Their State Registration: Approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of August 13, 1997 no. 1009: (in ed. of March 21, 2016)]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 1997, Aug. 18, no. 33, art. 3895.

15. Samigullin V.K. *Lokalnye normy v sovetskom prave: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* [Local Norms in the Soviet Law. Cand. jurid. sci. abs. diss.]. Sverdlovsk, 1975.

16. Matuzov N.I., Malko A.V., ed. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow, Omega-L Publ., 2005. 595 p.

17. Ukhina S.V. *Lokalnoe normotvorchestvo (voprosy teorii i praktiki): avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* [Local Rulemaking (Questions of Theory and Practice). Cand. jurid. sci. abs. diss.]. Volgograd, 2005. 25 p.

18. Khnykin G.V. *Lokalnye istochniki rossiyskogo trudovogo prava: teoriya i praktika primeneniya: dis. ... d-ra jurid. nauk* [Local Sources of Russian Labor Law: Theory and Practice. Dr. jurid. sci. diss.]. Moscow, 2005. 294 p.

LOCAL (CORPORATE) NORMATIVE LEGAL ACT AS AN OBJECT OF LAW THEORY: MODIFICATION OF THE CONCEPT AND TERMINOLOGICAL DISCUSSIONS

Marina Leonidovna Davydova

Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Head of Department of Constitutional and Municipal Law,
Volgograd State University
davidovavlg@gmail.com, kmp@volsu.ru
Prosp. Universitetskyy, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Abstract. The article deals with the concept of “local normative act” in its Soviet and modern interpretations. It is proved that the old scientific approaches cannot be applied to the description of the modern legal system. From the viewpoint of terminology, the terms “local” and “corporate” are considered to be equivalent for the description of this group of normative legal acts. As for the sector of affiliation, the author concludes that these acts must be studied by the general theory of law, because they are connected with several branches of law: civil, administrative, labor and corporate.

Key words: local normative act, corporate act, the source of law, local norms, local regulation.