

Sobko Julia Aleksandrovna

Taganrog Institute of Technology – Federal State-Owned Autonomy Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”.

E-mail: usausa@rambler.ru.

44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia.

Phone: +79034702027.

Legal Department of the TIT SFedU; Leading Legal Adviser.

ББК 67.0

В.В. Яровая

ТЕХНИКА ЛОКАЛЬНЫХ АКТОВ – БОРЬБА И ЕДИНСТВО ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Статья посвящена теме эффективности применения инструментария юридической техники при создании локальных актов. Учитывая, что локальные правовые акты выступают в роли программ, определяющих, во-первых, правила поведения внутри организации и, во-вторых, взаимоотношения между организацией и окружающей средой, стоящих перед обществом в целом, может быть достигнуто только при условии использования системы специфических и эффективных юридико-технических средств создания качественных локальных предписаний.

Юридическая техника; право; локальные акты; корпоративные правовые акты; техника локальных актов; правотворческая техника; инструментарий юридической техники; юридическая конструкция.

V.V. Yarovaya

TECHNIQUE OF LOCAL CERTIFICATES – STRUGGLE AND UNITY OF PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS

Article is devoted a theme of efficiency of application of toolkit of legal technique at creation of local certificates. Considering that local legal certificates act in a role of the programs defining, first, rules of behavior in the organization and, secondly, of mutual relation between the organization and environment, facing a society as a whole can be reached only under condition of use of system of specific and effective means of legal technique of creation of qualitative local instructions.

The legal technique; the right; local certificates; corporate legal certificates; technique of local certificates; toolkit of legal technique; a legal design.

В последнее время в отечественной юридической науке прослеживается тенденция к расширению научных представлений о сфере применения инструментария правотворческой техники [1–3]. В отличие от ранее бытовавшего мнения, к предмету правотворческой техники относят любые правовые акты, исходящие как от государства, так и от граждан и негосударственных организаций, что, помимо публично-правового характера, отражает и его четко выраженную частноправовую направленность [4–6]. Целью юридической техники является оптимизация юридической деятельности в целом. При этом, несомненно, первоочередным является юридическое совершенствование правовых актов, от точности выражения содержания которых, их достоверности и доступности всецело зависит эффективность дальнейшей интерпретационной, правоприменительной деятельности и техники систематизации.

Не вызывает сомнения тот факт, что нормативный уровень существования права является основным, определяющим, что от него во многом зависят все остальные аспекты бытия права. В то же время свести право исключительно к офи-

циальным нормативным формам его выражения невозможно [7]. В системе правового регулирования общественных отношений локальное правотворчество занимает одно из ключевых мест. От того, в какой мере локальные правовые предписания выражают потребности и интересы субъектов предпринимательской деятельности и насколько эффективно они воздействуют на регулируемые ими корпоративные отношения, зависит во многом решение задач, стоящих перед обществом. Поэтому изложение теоретических основ формирования локальных правовых актов, изучение особенностей их разработки, безусловно, будет способствовать и повышению уровня реализации локальных правовых актов.

Одной из первоочередных проблем отечественной юридической доктрины в отношении техники локального правотворчества на сегодняшний день является отсутствие общепризнанного понятия локального акта. В первую очередь, понятие «локальные правовые акты» зачастую связывают с отношениями между организацией (ее руководством) и ее работниками, т.е. с трудовыми отношениями [8–11]. Такое определение локальных правовых актов применяется сугубо к трудовым отношениям – коллективные договоры, соглашения, правила внутреннего трудового распорядка и другие правовые акты, принятые в установленном порядке, регулирующие трудовые и связанные с ними отношения у конкретного нанимателя. Действительно, от уровня разрешения вопросов в этой сфере во многом зависит и производительность предприятия, и его прогрессивное развитие. Однако сведения понятия локальных правовых актов к локальным правовым актам, содержащим исключительно нормы трудового права, неоправданно по причине регулирования данной группой правовых актов более широкого круга внутриорганизационных вопросов – от определения в уставе целей деятельности организации до закрепления перечня сведений, составляющих коммерческую тайну, и т.д.

Во-вторых, в последнее время четко прослеживается тенденция отождествления локальных и корпоративных правовых актов [12, 13]. В то же время термины «корпоративные акты», «корпоративные нормы» и в целом «корпорация» являются недостаточно устоявшимися в отечественной науке и их использование лишь еще более активно способствует разноплановости толкования. Таким образом, четкой позиции ни законодателя, ни отечественных юристов по отношению к локальным правовым актам не прослеживается. Вместе с тем большинство авторов под данным термином, как правило, понимают внутренние документы какой-либо организации, предприятия или учреждения [4, 14]. Так Т.В. Кашанина, хотя и отмечая, что сфера действия корпоративных норм территорией предприятия не определяется, ограничивает их сферу деятельности принадлежностью субъекта к коллективу или членством, возникающим по различным основаниям [15].

Любая организация в первую очередь является искусственной системой, которая, исходя из взаимосвязанности всех сфер жизни современного общества, является составной частью многих систем, каждая из которых, в свою очередь, имеет немало компонентов, с которыми связана организация.

Таким образом, техника локальных актов включает в себя систему ресурсов подготовки правовых актов, принятых (изданных) в пределах компетенции должностными лицами организации, с соблюдением установленной законодательством РФ процедуры, действие которых ограничено рамками одной или нескольких отдельных организаций. Локальные правовые акты выступают в роли программ, определяющих, во-первых, правила поведения внутри организации при урегулировании различных вопросов, и, во-вторых, взаимоотношений между организацией и окружающей средой, влияющей на ее эффективную деятельность. Исходя из этого, правотворческую технику локальных правовых актов можно разделить на следующие виды:

1. Техника учредительно-распорядительных актов.
2. Техника организационно-управленческих актов.
3. Техника трудовых актов.
4. Договорная техника.

Между указанными видами техники локальных актов непроходимых границ нет, однако особенности ресурсов на каждом уровне не позволяют свести ее воедино. При этом все виды техники локальных актов объединяет их нацеленность на конечный результат, а именно подготовку, составление и оформление локальных актов, совершенных по форме и содержанию в целях эффективной деятельности организации.

Следует согласиться с Т.В. Кашаниной, которая выделяет общие принципы создания корпоративных актов и специальные принципы [16]. Однако следует обратить внимание на то, что с указанными принципами тесно связаны общие правила юридической техники, а учитывая, что «локальное регулирование, в определенной мере принимая на себя функции подзаконного регулирования, должно соответствовать требованиям полноты и достаточности правовой регламентации соответствующих общественных отношений, что может быть достигнуто только при условии использования системы специфических и эффективных юридико-технических средств создания качественных локальных предписаний» [17]. В частности, это: особые правила подготовки, оформления реквизитов и содержания локальных актов, придания последним юридической силы; обеспечение принципа непротиворечивости локальных актов действующему законодательству; выбор необходимой и достаточной меры дублирования законодательства в локальных актах; эффективность и рациональность в реализации прав, установленных диспозитивными нормами, с точки зрения более целесообразного варианта поведения в конкретной ситуации; использование оптимальной юридической конструкции хозяйственных договоров.

Первая группа локальных актов – это учредительно-распорядительные акты (устав, учредительный договор, разделительный баланс, передаточный акт и т.д.), предназначенные для юридической индивидуализации организаций в качестве субъекта права, в связи с чем, являясь первоочередными документами, снабжаются преимущественно юридически значимыми локальными нормами и требуют особенно тщательного подхода при их подготовке. Специфика техники учредительно-распорядительных актов состоит в прямом предписании закона о регулировании соответствующих вопросов при помощи конкретных локальных актов, при этом государственное регулирование закладывает как наличие самого локального акта, так и сведений, которые непременно должны в них содержаться. Наряду с императивными положениями законов и подзаконных актов, устанавливающих обязательное наличие определенных требований к локальным актам либо обязанность субъекта дублировать содержание правовой нормы в локальных актах как условие возможности ее реализации организацией, имеют место и диспозитивные нормы, позволяющие выбирать наиболее приемлемое для субъекта правило поведения, в соответствии с нормой, установленной законодательством или локальной нормой, регулируемыми одно и то же отношение. Однако, несмотря на это, область регламентации учредительно-распорядительных отношений находится под достаточно жестким прессингом нормативно-правового регулирования и область применения локальных норм сводится к разрешению вопросов мелкоорганизационного характера.

Еще одной особенностью правотворческой техники учредительно-распорядительных актов является особая форма последних, а именно необходимость регистрации последних, что характеризует не только процедуру их создания, но и, в

первую очередь, субъективный состав. Для приобретения юридической силы локальным актам данной категории необходимо участие компетентного государственного органа, удостоверяющего их соответствие действующему законодательству [4]. Также следует отметить, что ответственность за неисполнение предписаний учредительно-распорядительных актов обеспечиваются мерами государственного принуждения. Таким образом, свобода локального регулирования в целях осуществления учредительно-распорядительной деятельности значительно ограничена нормативно-правовыми предписаниями как количественным преимуществом последних, так и степенью нормативно-правовых регламентации.

Ко второй, выделенной нами группе локальных актов, относятся организационно-управленческие акты (инструкции, правила, положения, приказы, распоряжения и т.д.), на которых основывается процесс выполнения текущих задач организации и *предназначенные для регулирования управленческой, финансовой, коммерческой, производственно-хозяйственной и иной функциональной деятельности организации*, принимаемые компетентными органами управления организации в установленном порядке и не нуждающиеся в утверждении или одобрении какими-либо иными, в том числе органами государственного управления, если для определенных организационно-правовых форм в части правового регулирования соответствующих отношений не предусмотрено иное. Учитывая это, техника создания организационно-управленческих актов отличается необходимостью эффективного сочетания творческих и профессиональных качеств субъекта правотворчества. Исходя из того, что во внутривозрастных отношениях «объективно выражена динамика оперативного управления» [18], значительную роль играют типовые формы организационно-управленческих актов, самостоятельно разработанные по всем правилам юридической техники и закрепленные в специальном локальном правовом акте организации, позволяющие не только рационализировать, повысить производительность и качество создания организационно-управленческих актов, но и формализовать и унифицировать выполнение определенных трудовых функций.

Локальные акты, как уже отмечалось ранее, изначально понимались как результат правотворчества организаций в сфере трудовых отношений. Однако, несмотря на относительно долгий и плодотворный путь развития, локальные правовые акты, содержащие нормы трудового права как объект юридического исследования, не снизили своей актуальности и составляют третью группу локальных актов организации (правила внутреннего трудового распорядка, штатное расписание, трудовой договор, трудовая книжка и т.д.).

Основное назначение локальных правовых актов в сфере трудовых отношений заключается в конкретизации нормативных актов, а в какой-то степени и в восполнении пробелов законодательства о труде и осуществлении первичного правового регулирования при отсутствии соответствующих нормативно-правовых актов с учетом особенностей и условий труда в пределах конкретной организации. Однако работодатель, как основной субъект локального правотворчества, не должен забывать, что при принятии локальных правовых актов, содержащих нормы трудового права, необходимо учитывать, во-первых, требования трудового законодательства, а во-вторых, мнение представительного органа работников в случаях, прямо предусмотренных законом, что в тоже время ни сколько не умаляет роль волевого содержания локального правового акта, в котором в первую очередь воплощается воля работодателя. В связи с этим основная задача трудовых локальных актов – создать механизм, гарантирующий реализацию взаимных прав и обязанностей субъектов трудовых правоотношений [19], и обеспечивающий единство государственных интересов, интересов каждого работника или трудового коллектива в рамках одной организации и частных интересов работодателя.

Техника трудовых локальных актов, в свою очередь, должна быть основана на гарантировании естественных прав и свобод человека; принципах справедливости, гуманизма и социального равенства; мотивах заинтересованности человека в его профессиональной деятельности; использовании побуждения к трудовой активности таких специфических средств, как стимулирование, поощрение, санкционирование. Что касается техники оформления трудовых локальных актов – на нее существенное влияние оказывает то, что на практике они зачастую разрабатываются на основе многочисленных комментариев к трудовому законодательству, методических рекомендаций по унификации соответствующих документов, содержащих различные практические советы. Однако видится наиболее целесообразным самостоятельное создание типовых форм документов, созданных с максимальной приближенностью к условиям деятельности каждой конкретной организации. В тоже время, в случае наличия императивных законодательных требований, как к форме локального акта, так и к структуре и содержанию, искажение формы или выход за пределы круга вопросов, решение которых предписано в конкретном акте, означает нарушение компетенции субъекта правотворчества.

К четвертой группе локальных актов организации относятся документы, создаваемые в процессе договорной работы – договора, дополнительные соглашения, протоколы разногласий, претензии и т.д. Значение качества закрепления договорных обязательств для организации и в целом для бизнеса, ставит вопрос о необходимости определения оптимальной юридической конструкции, с помощью которой строятся договоры в гражданско-правовой сфере. Как отмечает М.А. Костенко, в целом юридические конструкции, имея ярко выраженный доктринальный характер, способны заложить достижения правовой науки в формирование правовой системы будущего и тем самым минимизировать риски правотворческих ошибок, связанные с «сиюминутными» политическими решениями, проявлениями лоббистской деятельности [20]. Вместе с этим юридические конструкции – значимый инструмент в сфере частноправового регулирования, первоначально воплощенные в законодательные конструкции гражданско-правового договора, который позволяет оптимально регулировать в рамках закона поведение людей путем указания на пределы их возможного и должного поведения, а равно последствия нарушения соответствующих требований.

Следует обратить особое внимание на то, что первоначально элементы конструкции договора определены действующим законодательством, однако вместе с этим базовым принципом гражданского права, закрепленным ст. 421 ГК РФ, является свобода договора. Данное сочетание обеспечивается регулированием ГК РФ общих правил гражданско-правовых договоров как императивными нормами, предопределяющими обязательные элементы структуры конструкции договора, так и диспозитивными нормами, позволяющими устанавливать определенный набор элементов конструкции договора, с точки зрения более целесообразного варианта поведения в конкретной ситуации. При этом важен не только состав и характеристика элементов конструкции договора, но и, учитывая системный характер юридической конструкции, недопустимо абстрагироваться от вопросов взаимосвязи между этими элементами, что может привести к разбалансировке прав, обязанностей и ответственности. Права, обязанности, ответственность – это система, для которой важны внутренние логические связи. Юридическая конструкция договора, соответствующая основополагающему правилу системности, позволяет снизить риски проблематики в закреплении характера прав и обязанностей и усилить гражданско-правовую защиту сторон.

Подытоживая сказанное, можно сделать вывод, что государство, наделив организации правотворческой инициативой, исходит из того, что локальное регулирование должно основываться на нахождение разумного баланса между государственным регулированием и саморегулированием. А с учетом того, что локальное правотворчество предстает в двух измерениях: государственном и организационном, системные исследования практики разработки и принятия локальных актов, сферы и форм взаимодействия нормативных и локальных регуляторов, а также деятельности по усилению роли локальных актов, должно способствовать ограничению власти государства в хозяйственной деятельности организаций, решению проблем злоупотребления либо бездействия власти.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Керимов Д.А. Законодательная техника: Научно-методическое и учебное пособие. – М., 1998. – С. 11-14; Законодательная техника: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 2000. – С. 67-72.
2. Юридическая техника: Учебник / Под ред. Т.В. Кашаниной – М.: Эксмо, 2008. – С. 20-27.
3. Яровая В.В. Историко-правовой опыт становления юридической техники // Известия ЮФУ. Технические науки. – 2010. – № 4 (105). – С. 159-163.
4. Юридическая техника: проблемы теории и методологии: Монография / Под ред. М.Л. Давыдова. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. – С. 46.
5. Малько А.В. Правотворческая политика и юридическая техника // Юридическая техника как важнейшее средство правовой политики: Сб. научных трудов по материалам международного круглого стола. – Таганрог: Изд-во ТТИ ЮФУ – 2010. – С. 7-8.
6. Костенко М.А. Юридическая техника как важнейшее средство правовой политики // Юридическая техника как важнейшее средство правовой политики: Сб. научных трудов по материалам международного круглого стола. – Таганрог: Изд-во ТТИ ЮФУ. – 2010. – С. 20-21.
7. Шевченко Л.И. Цивилистические исследования. Вып. первый: Сб. научных трудов памяти профессора И.В. Федорова. – М.: Статут, 2004. – С. 53.
8. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001. № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002
9. Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1 (ст. 13, 32,50) // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996. № 3. Ст. 150.
10. Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 2000. – С. 179.
11. Маленко Т.В. Локальный нормативный акт в системе объектов правового мониторинга // Журнал российского права. – 2010. – № 1. – С. 15.
12. Кашанина Т.В. Юридическая техника в сфере частного права (Корпоративное и договорное нормотворчество). – М., 2009. – С. 11.
13. Гуцин В.В., Порошкина Ю.О., Сердюк Е.Б. Корпоративное право: Учебник. – М.: Эксмо, 2009. – С. 70.
14. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. М.Н. Марченко. – М., 1996. – С. 336.
15. Юридическая техника: Учебник / Под ред. Т.В. Кашаниной. – М.: Эксмо, 2008. – С. 225.
16. Кашанина Т.В. Юридическая техника составления корпоративных актов и ошибки, допускаемые при их разработке. – М.: Эксмо, 2008. – С. 376-382.
17. Рубайло Э.А. О понятии юридической техники локальных актов // Юридическая техника. – 2009. – № 3. – С. 290.
18. Якушев В.С. Правооо регулирование внутрехозяйственных отношений // Антология уральской цивилистики 1925-1989. – М., 2001. – С. 414.
19. Катвицкая М. Регулирование трудовых отношений с помощью локальных нормативных актов // Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2008. – № 9. – С. 21.
20. Костенко М.А. Юридическая техника как важнейшее средство правовой политики // Юридическая техника как важнейшее средство правовой политики: Сб. научных трудов по материалам международного круглого стола. – Таганрог: Изд-во ТТИ ЮФУ. – 2010. – С. 140.

Статью рекомендовал к опубликованию д.ю.н., профессор А.Ю. Мордовцев.

Яровая Владлена Владимировна

Технологический институт федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» в г. Таганроге.

E-mail: kvv_161@mail.ru.

347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44.

Тел.: 88864371631.

Кафедра гражданского права; ассистент.

Yarovaya Vladlena Vladimirovna

Taganrog Institute of Technology – Federal State-Owned Autonomy Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”.

E-mail: kvv_161@mail.ru.

44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia.

Phone: +78634371631.

The Department of Civil Law; Assistant.