

УДК 340.1

## ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ЛОКАЛЬНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Пирогов Е. Ю.

*Краснодарский университет МВД России*

В статье правотворчество рассмотрено как элемент правового регулирования, роль которого определяется тем, что в результате правотворчества создаются инструменты правового регулирования и осуществляется (через механизм правового регулирования) воздействие (с обратной связью) на жизнь социума. Дано определение локального правотворчества и локального правового акта. Локальное правотворчество занимает в системе правотворчества низший по иерархичности властно-волевым и полномочностным характеристикам субъектов правотворчества, соответственно, по юридической силе и значимости вырабатываемых правовых актов, но при этом не менее значимый уровень. При этом значение локального правотворчества в системе правового регулирования определяется такими его свойствами, как: большая по сравнению с другими видами правотворчества оперативность, гибкость и меньшая формальность; компетентность субъектов локального правотворчества в части решения внутриорганизационных и управленческих задач в пределах конкретного предприятия, учреждения или организации; способность обеспечить прямую и обратную связь правообразования с социальной средой, а также баланс централизма и децентрализации в правообразовании.

**Ключевые слова:** право, правообразование, правотворчество, нормотворчество, законотворчество, локальное правотворчество, правовой акт, правовое регулирование.

Как известно, жизнь социума нуждается в нормативном регулировании. Одной из разновидностей нормативного регулирования выступает правовое регулирование. Главным средством правового регулирования выступает право. Механизм правового регулирования социальной жизни и его эффективность во многом определяются состоянием правотворчества, направленного на формирование правовой нормативной системы регулирования общественных отношений и, соответственно, обеспечивающего данный механизм необходимым инструментарием (правовыми актами – являющимися содержательным и формальным выражением права).

Правотворчество как выражение воли народа необходимо для адекватного использования объективных закономерностей общественного бытия в интересах всего общества и выработки на этой основе оптимального (с точки зрения соотношения интересов человека, общества и государства) варианта регулирования, юридической регламентации общественных отношений. Как отмечают М. А. Матвеева и Р. В. Шагиева, «в современном обществе, где государственная власть осуществляется правовыми способами, где законность является принципом деятельности всего государственного аппарата, управление выражается в первую очередь в целенаправленном властном воздействии на поведение людей при помощи общих и индивидуальных правовых актов. ... Правовое регулирование может осуществляться различными субъектами, в разных сферах, неодинаковыми способами и при помощи отличающихся друг от друга средств – нормативных и индивидуальных правовых актов. Как справедливо писали теоретики права, оно пронизывает две области правовой

действительности – полностью правотворчество и частично правореализацию» [3, с. 6].

Главное предназначение правотворческой деятельности состоит в том, чтобы «способствовать преобразованию, развитию средств и способов правового регулирования общественных отношений» [4, с. 50-51]. Следовательно, как верно указывают правоведы, «правотворчество органично «встроено» в современные процессы правового регулирования, является целенаправленным обеспечительным правовым процессом по созданию позитивного права как одного из необходимых элементов механизма правового регулирования» [3, с. 11]. Рассматривая механизм правового регулирования в контексте системных взаимосвязей и взаимодействия составляющих его элементов, также следует учитывать то, что само правотворчество является объектом правового регулирования [5, с. 38]. Таким образом, роль правотворчества в правовом регулировании определяется тем, что в результате правотворчества создаются инструменты правового регулирования и осуществляется (через механизм правового регулирования) воздействие (с обратной связью) на жизнь социума.

Правотворчество является частью правообразования, как формы возникновения и бытия (развития и изменения) права. Под «правообразованием» следует понимать «совокупность всех процессов, направленных на формирование права в данном обществе. Итогом правообразования является право, выраженное в форме какого-либо официально признаваемого в данном обществе источника: нормативного правового акта, юридического прецедента, правового обычая, нормативного договора и др.» [2, с. 11]. Как указывал А.В. Мицкевич, формирование права носит объективно обусловленный, исторически необходимый характер [6, с. 5]. По своему содержанию правообразование как форма существования права охватывает как его институциональные, так и неинституциональные формы (правовые принципы, правосознание граждан, конкретные правоотношения и пр.), возникновение различных юридических моделей поведения и их фактическую реализацию, а также внешнее выражение в юридически формализованных документах (правовых актах, договорах, соглашениях, судебных прецедентах и пр.).

Правотворческий механизм является центральным институтом процесса правообразования в современных обществах и оказывает существенное влияние на проведение правовой политики, его структура и функции отражают объективные закономерности правообразования [8, с. 8]. Правотворчество, как отмечает О.Ф. Скакун, «является самостоятельной и решающей стадией (высшим уровнем) правообразования. Правообразование происходит и вне правотворчества государства, в рамках гражданского общества – в правосознании, конкретных правоотношениях, правомерном поведении, в правовых теориях, судебных прецедентах и т.д. Правообразование питает правотворчество новыми правовыми идеями, правилами поведения, конкретными решениями, соглашениями, которые исследуются, обобщаются, систематизируются государством, а затем формулируются в нормах права, внешне выраженных в нормативно-правовых актах. Правотворчество начинается тогда, когда принято государственное решение о подготовке проекта нормативно-правового акта, например, закона. Инициативу, предложение о необходимости принятия того или иного закона нельзя считать правотворчеством, хотя с инициативы может начаться правотворчество» [9, с. 319-320]. Начальный этап правообразования непосредственно связан с наличием и актуализацией «объективно обусловленной соци-

ально-политической потребности в юридическом регулировании соответствующих отношений» [1, с. 307].

Таким образом, правотворчество как составляющая правообразования охватывает процесс и результат внешнего юридически формализованного выражения права в форме правовых актов. Формальное закрепление актуализации потребности в юридическом регулировании тех или иных отношений, выраженное в юридически оформленном решении уполномоченного субъекта о необходимости принятия соответствующего правового акта является начальным этапом правотворчества, т.е. началом правотворческого процесса.

С точки зрения деятельностного подхода правотворчество представляет собой деятельность уполномоченных субъектов (органов государственной власти, а также гражданского общества) по созданию (в широком смысле, включая разработку, принятие (санкционирование), изменение и отмену) правовых актов.

Практическим результатом правотворчества является создание системы различных (по субъекту правотворчества, уровню, юридической силе и пр.) правовых актов: 1) политико-правовых актов программного характера (акты-декларации); 2) актов, содержащих нормативные положения (нормативно-правовые акты); 3) интерпретационных актов, дающих толкования норм права; 4) индивидуальных актов; 5) технических актов (ГОСТы, СНиПы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т.п.); 6) актов, направленных на организацию исполнения решений вышестоящих органов или собственных решений органов исполнительной власти; 7) актов рекомендательного характера и пр.

Более узким понятием по отношению к правотворчеству, является понятие нормотворчества, под которым следует понимать деятельность уполномоченных субъектов (органов государственной власти, а также гражданского общества) по созданию (в широком смысле, включая разработку, принятие (санкционирование), изменение, отмену) нормативно-правовых актов.

Нормотворчество является формой государственно-правовой деятельности в сфере осуществления государственной власти и управления. Создаваемые в результате нормотворчества правовые акты, вводят, изменяют или отменяют правовые нормы, формируя правовую систему государства.

Еще более узким понятием по отношению к правотворчеству и нормотворчеству является понятие законотворчества, охватывающего соответствующую деятельность по созданию нормативно-правовых актов высшей юридической силы – законов.

Локальное правотворчество занимает в системе правотворчества низший по иерархичности властно-волевым и полномочностным характеристикам субъектов правотворчества, соответственно, по юридической силе и значимости вырабатываемых правовых актов, но при этом не менее значимый уровень.

В общем понимании, в зависимости от механизма юридического волеизъявления народа, локальное правотворчество, как все иные, кроме законотворчества и прямого волеизъявления народа (путем референдума), виды правотворчества, является делегированным. Это определяется тем, что народ осуществляет свою власть либо непосредственно, либо через свои представительные органы посредством законотворчества. Все иные государственные органы, в том числе органы исполнительной

власти, осуществляют правотворчество на основе делегирования им правотворческих полномочий от представительных органов [10, с. 56].

Для законного оформления юридической институционализации предприятия, учреждения, организации создают различные правовые акты: приказы, издаваемые руководителем организации, уставы и положения, на основе которых осуществляют свою деятельность. Подобные акты составляют нижнее звено подзаконных правовых актов и в большинстве случаев, для того чтобы приобрести юридическую силу, должны быть зарегистрированы в соответствующем муниципальном органе власти. Например, устав общества с ограниченной ответственностью (либо иной аналогичной организации) приобретает юридическую силу только после регистрации в государственных органах власти [11, с. 303-304].

Таким образом, локальное правотворчество представляет собой деятельность уполномоченных субъектов (органов управления (руководителя, администрации) предприятия, учреждения, организации, а также субъектов гражданского общества (профсоюза и пр.) по созданию (в широком смысле, включая разработку, принятие, изменение, отмену) локальных нормативно-правовых и иных правовых актов.

Основная цель локального правотворчества состоит в регуляции и саморегуляции отношений внутри предприятия, учреждения, организации посредством инициативной (в рамках закона) конкретизации предписаний нормативно-правовых актов, созданных законодателем, а также вышестоящими правотворческими органами, с которыми он находится в отношениях служебной подчиненности или которыми ему санкционированы правотворческие полномочия.

Основной функцией локального правотворчества, как разновидности правотворчества, является правообразовательная. Специфика локального правотворчества обуславливается его двойственной природой, выражающейся в том, что оно выступает одновременно и вспомогательной, и самостоятельной формой правообразования.

Как верно указывает Э.А. Рубайло, «в локальных правовых актах происходит конкретизация централизованных юридических установлений. При этом конкретизация осуществляется посредством дополнения содержания централизованных предписаний уточняющими положениями. Таким образом, локальные нормы обеспечивают действие механизма локального правового регулирования и направлены, с одной стороны, на «преломление» общегосударственных (централизованных) норм к условиям конкретной организации, а с другой стороны – представляют собой самостоятельный канал правообразования, направленный на создание собственных правил саморегулирования» [7, с. 9].

Наряду с правообразовательной функцией, локальное правотворчество, воздействуя на социальную реальность (в том числе ее правовую составляющую), а именно, создавая, изменяя и прекращая посредством принятия локальных правовых актов конкретные правоотношения, реализует также свойственную ему функцию – регулятивную.

Одной из основных функций локального правотворчества наряду с указанными является управленческая функция. Являясь составляющей механизма правового регулирования, локальное правотворчество обеспечивает возможность реализации и легальность управленческой деятельности государственных и иных субъектов. Локальные правовые акты, принимаемые в соответствии с объективно обусловленной

социальной потребностью и обусловленных ею социальных задач, обеспечивают эффективную работу механизма социального управления на местах, т.е. на уровне отдельных предприятий, учреждений, организаций.

Таким образом, локальные правовые акты (в том числе нормативно-правовые акты) можно определить как правовые акты, которые создаются органом управления предприятия, учреждения, организации и направлены на урегулирование отношений внутри данной структуры, т.е. отношения, непосредственно связанные с внутриорганизационной деятельностью той или иной структуры как таковой.

Иными словами локальный правовой акт – это внутриорганизационный правовой акт, принимаемый уполномоченным субъектом организации, предприятия, учреждения в пределах своей компетенции для регулирования уставной деятельности и отношений между ее участниками.

С учетом полифункциональности локального правотворчества локальный правовой акт следует рассматривать, с одной стороны, как волевое, властное действие органа управления, осуществляемое в установленной правовой форме, а с другой стороны, как внешняя форма выражения управленческих актов.

Локальное правотворчество отличается большей оперативностью, гибкостью, меньшей формальностью. Общество в лице отдельных предприятий, учреждений, организаций и органов их управления на местах наиболее оперативно реагируют на изменения условий социальной жизни, новые требования и возникающие в связи с социальными процессами проблемы жизнедеятельности. Отличаясь от законотворчества меньшей формальностью, локальное правотворчество, конкретизируя централизованные юридические установления посредством дополнения их содержания уточняющими положениями, позволяет с максимальной гибкостью «точечно» решать проблемы правовой регламентации тех или иных общественных отношений.

Также следует учитывать компетентность субъектов локального правотворчества в части решения внутриорганизационных и управленческих задач в пределах конкретного предприятия, учреждения или организации. Позитивная специфика субъектного состава локального правотворчества – органов управления (руководителя, администрации) предприятия, учреждения, организации, а также субъектов гражданского общества (профсоюза и пр.) – обладающих (с должной необходимостью) соответствующей нормотворческой компетенцией и знанием локальных условий и проблем, потребностей и характера взаимоотношений адресатов правового предписания, т.е. знанием требующего урегулирования вопроса «изнутри», существенным образом может способствовать эффективности принимаемых правовых актов.

Локальное правотворчество позволяет наиболее полно обеспечить связь правообразования, как прямую, так и обратную с социальной средой и существенно повысить эффективность правового регулирования. Напрямую реализуя на уровне отдельных предприятий, учреждений, организаций правотворческую инициативу, граждане участвуют в процессе правообразования и правореализации, воздействуя таким образом (через механизм правового регулирования) на жизнь общества в целом.

Правотворческие методы сохранения единого правового пространства основываются на балансе централизма и децентрализации в правообразовании [8, с. 10]. Локальное правотворчество способствует обеспечению данного баланса, т.е. явля-

ется эффективным средством реализации политики децентрализации в правообразовании, причем, не только, и не столько в непосредственно территориальном плане, сколько в плане внутренней структуры государственного управления.

Таким образом, на основании изложенного выше, можем сформулировать следующие выводы.

Правотворчество как составляющая правообразования охватывает процесс и результат внешнего юридически формализованного выражения права в форме правовых актов. В результате правотворчества создаются инструменты правового регулирования и осуществляется (через механизм правового регулирования) воздействие (с обратной связью) на жизнь социума.

Локальное правотворчество представляет собой деятельность уполномоченных субъектов (органов управления (руководителя, администрации) предприятия, учреждения, организации, а также субъектов гражданского общества (профсоюза и пр.) по созданию (в широком смысле, включая разработку, принятие, изменение, отмену) локальных нормативно-правовых и иных правовых актов.

Основными функциями локального правотворчества являются: правообразовательная (реализуя которую, оно выступает одновременно и вспомогательной, и самостоятельной формой правообразования), регулятивная и управленческая. Основная цель локального правотворчества состоит в регуляции и саморегуляции отношений внутри предприятия, учреждения, организации посредством инициативной (в рамках закона) конкретизации предписаний нормативно-правовых актов, созданных законодателем, а также вышестоящими правотворческими органами, с которыми он находится в отношениях служебной подчиненности или которыми ему санкционированы правотворческие полномочия.

Локальный правовой акт – это внутриорганизационный правовой акт, принимаемый уполномоченным субъектом организации, предприятия, учреждения в пределах своей компетенции для регулирования уставной деятельности и отношений между ее участниками.

Локальное правотворчество отличается большей оперативностью, гибкостью и меньшей формальностью. Также следует учитывать компетентность субъектов локального правотворчества в части решения внутриорганизационных и управленческих задач в пределах конкретного предприятия, учреждения или организации. Локальное правотворчество позволяет наиболее полно обеспечить связь правообразования, как прямую, так и обратную с социальной средой и существенно повысить эффективность правового регулирования. Локальное правотворчество способствует обеспечению баланса централизма и децентрализации в правообразовании.

#### **Список литературы:**

1. Алексеев С. С. Общая теория права: В 2-х т. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 360 с.
2. Калинин А. Ю. Правообразование в России: понятийно-категориальный и структурно-функциональный состав : историко-теоретическое исследование : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.01 / Калинин Алексей Юрьевич; [Место защиты: Юрид. ин-т МВД РФ]. – Санкт-Петербург, 2010. – 63 с.
3. Матвеева М. А., Шагиева Р. В. Правовое регулирование и правотворчество в правовой системе общества: теоретико-методологические основы соотношения // Государство и право. – 2014. – № 12. – С. 5-13.
4. Монахова Ю. В. Правотворческая деятельность в современном российском обществе (Теоретический анализ). – М., 2005. – 202 с.

5. Осипов М. Ю. Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества. – М., 2010. – 220 с.
6. Правотворчество в СССР / Под ред. А. В. Мицкевича. – М., Юрид. лит., 1974. – 319 с.
7. Рубайло Э. А. Юридическая техника локальных актов: понятие и виды : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Рубайло Эдуард Александрович; [Место защиты: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ]. – Москва, 2013. – 24 с.
8. Синюков С. В. Механизм правотворчества : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Синюков Сергей Владимирович; [Место защиты: Саратов. гос. юрид. акад.]. – Саратов, 2013. – 26 с.
9. Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
10. Советское правовое государство и юридическая наука. Круглый стол // Сов. государство и право. – 1989. – № 3. – С. 53-62.
11. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М.: Издательская группа ИНФРА-М–НОРМА, 1997. – 570 с.

**Pirogov E. Yu. Concept and meaning of local law-making in the system of legal regulation** // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2019. – Т. 4 (72). № 3. – P. 387-393.

In the article, law-making is considered as an element of legal regulation, whose role is determined by the fact that as a result of law-making, legal regulation tools are created and (through a legal regulation mechanism) influence is exerted (with feedback) on the life of a society. The definition of local law-making and local legal act is given. Local law-making in the law-making system is lower in the hierarchy of power-willed and authoritative characteristics of the subjects of law-making, respectively, in terms of the legal force and significance of the developed legal acts, but at the same time not less significant level. At the same time, the value of local law-making in the system of legal regulation is determined by such properties as: greater efficiency, flexibility and less formality compared to other types of law-making; competence of local law-making entities in terms of solving internal organizational and managerial tasks within a particular enterprise, institution or organization; the ability to provide direct and feedback legal education with the social environment, as well as a balance of centralism and decentralization in legal education.

*Keywords:* law, law-making, rule-making, local law-making, legal act, legal regulation.

#### Spisok literatury:

1. Alekseev S. S. Obshchaya teoriya prava: V 2-h t. – М.: YUrid. lit., 1981. – Т. 1. – 360 с.
2. Kalinin A. YU. Pravoobrazovanie v Rossii: ponyatijno-kategorial'nyj i strukturno-funkcional'nyj sostav : istoriko-teoreticheskoe issledovanie : avtoreferat dis. ... doktora yuridicheskikh nauk : 12.00.01 / Kalinin Aleksey YU'evich; [Mesto zashchity: YUrid. in-t MVD RF]. – Sankt-Peterburg, 2010. – 63 с.
3. Matveeva M. A., SHagieva R. V. Pravovoe regulirovanie i pravotvorchestvo v pravovoj sisteme obshchestva: teoretiko-metodologicheskie osnovy sootnosheniya // Gosudarstvo i pravo. – 2014. – № 12. – S. 5-13.
4. Monahova YU. V. Pravotvorcheskaya deyatel'nost' v sovremennom rossijskom obshchestve (Teoreticheskij analiz). – М., 2005. – 202 с.
5. Osipov M. YU. Ponyatie i sootnoshenie pravovogo regulirovaniya i pravotvorchestva. – М., 2010. – 220 с.
6. Pravotvorchestvo v SSSR / Pod red. A. V. Mickevicha. – М., YUrid. lit., 1974. – 319 с.
7. Rubajlo E. A. YUridicheskaya tekhnika lokal'nyh aktov: ponyatie i vidy : avtoreferat dis. ... kandidata yuridicheskikh nauk : 12.00.01 / Rubajlo Eduard Aleksandrovich; [Mesto zashchity: In-t zakonodatel'stva i sravnit. pravovedeniya pri Pravitel'stve RF]. – Moskva, 2013. – 24 с.
8. Sinyukov S. V. Mekhanizm pravotvorchestva : avtoreferat dis. ... kandidata yuridicheskikh nauk : 12.00.01 / Sinyukov Sergej Vladimirovich; [Mesto zashchity: Sarat. gos. yurid. akad.]. – Saratov, 2013. – 26 с.
9. Skakun O. F. Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnik. – Har'kov: Konsum; Un-t vnutr. del, 2000. – 704 с.
10. Sovetskoe pravovoe gosudarstvo i yuridicheskaya nauka. Kruglyj stol // Sov. gosudarstvo i pravo. - 1989. - № 3. – S. 53-62.
11. Teoriya gosudarstva i prava. Uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov i fakul'tetov. Pod red. V. M. Korel'skogo i V. D. Perevalova. – М.: Izdatel'skaya gruppa INFRA-М–NORMA, 1997. – 570 с.