

*Мустафина Гульнара Акрямовна*

канд. пед. наук, доцент

Казанский кооперативный институт (филиал)

АНОО ВО ЦС РФ «Российский университет кооперации»

г. Казань, Республика Татарстан

## ЛОКАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

*Аннотация:* в статье анализируются подходы правового регулирования через понятие правового воздействия, рассматриваются вопросы локального регулирования в системе правового, выявляются особенности и нюансы локального нормативного регулирования, раскрывается понятийный аппарат, категории и юридические инструментари.

*Ключевые слова:* локальное регулирование, локальное правовое регулирование, правовое регулирование, нормативно-правовое регулирование, юридическая деятельность, локальная юридическая деятельность, локальный юридический процесс, локальная юридическая процедура, локальная правотворческая деятельность.

Динамичной характеристикой, исходным пунктом и объединяющим началом права в действии, а также иных правовых средств правовой действительности с точки зрения оценки эффективности регулятивных свойств выступает такое уникальное правовое явление, как правовое регулирование.

Как справедливо отмечает признанный юридическим сообществом классик теории права С.С. Алексеев, правовое регулирование – это осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями [1, с. 209]. Предложенная дефиниция правового регулирования безусловно носит универсальный характер и служит методологической основой для более детального и

дифференцированного изучения особенностей правового регулирования в различных отраслях, сферах деятельности, а также конкретных ситуаций.

Анализируя различные подходы к особенностям правового регулирования через понятие правового воздействия, необходимо учитывать, что исследуемое понятие правового воздействия более широкое, характеризующее право в действии, все направления и формы влияния права на социальную действительность, в том числе, на все стороны общественной и государственной жизни. В принципе, юридическое воздействие с рассматриваемой стороны, основанное на особенностях права как формы общественного сознания, не отличается от влияния на общественную жизнь других духовных, идеологических форм и средств (средств агитации, пропаганды, массовой [8, с. 72], политической информации, нравственного воспитания, просвещения и т.д. [1, с. 209]. «И, хотя функционирование права в этом качестве и правовое регулирование взаимопроникают, влияние права как духовного (идеологического) фактора не является для него специфическим по своей основе [1, с. 209].

Действительно, с точки зрения результативности общественных отношений, правовое регулирование – это специфическое воздействие, осуществляемое правом как особым нормативным институциональным регулятором. При этом следует выделить несколько существенных признаков этого явления:

– во-первых, по своей природе и сущности правовое регулирование является такой разновидностью социального регулирования, которая направлена на общее упорядочение всех социальных процессов и явлений, имеющих место в общественно публичной сфере жизнедеятельности. В указанном аспекте оно, безусловно, носит целенаправленный, организованный, результативный характер;

– во-вторых, в прикладном аспекте оно осуществляется при помощи целостной системы средств, реально выражающих саму материю писанного права как нормативного институционального образования – регулятора. Об этой особенности ранее отмечалось рядом авторов (В.Н. Кудрявцев, Н.Л. Гранат, В.В. Лазарева) [8, с. 72].

Широкое признание получили три универсальных способа (метода правового регулирования: метод запретов (императивный метод, метод дозволений) и метод предписаний или позитивного веления, когда отношения регулированы по принципу: поступай так, как предписано, велено. Вместе с тем, в контексте нашего исследования под системой правового регулирования мы, прежде всего, понимаем сложившуюся классификацию правового регулирования по иерархическому признаку. Так, применительно к конституционно-правовой действительности современной России следует выделять: правовое регулирование на федеральном уровне; нормативно-правовое регулирование на уровне субъектов РФ; регулирование на уровне муниципальных образований; локальное правовое регулирование, возникающих в пределах предмета ведения общественных отношений.

Указанные уровни безусловно имеют как универсальные признаки, так и существенные сущностные отличительные особенности.

Практика показывает, что в сфере изучения локальных нормативных актов наблюдается определенный перекося. В последнее время отраслевые специалисты в сфере философии права, социологии права, юриспруденции, увлекаются проблемой прав и свобод человека и гражданина, общими вопросами государства и общества, развития законодательства (как на федеральном, так и на региональном уровнях). Это привело к тому, что возник определенный пробел в разработке проблем локального регулирования. Очевидно, актуальный вопрос оказался вне научного интереса. Тем не менее локальное регулирование – важнейшее направление правового регулирования, которое затрагивает жизненно важные интересы, права, свободы миллионов граждан.

Представляется, что выявить особенности и нюансы локального нормативного регулирования будет весьма затруднительным без тщательного изучения анализа и систематизации исследуемой сферы отношений в историческом контексте. Действительно, исторический экскурс показывает, что в силу очевидных причин «в имперской России локальное регулирование, не называясь так, находилось в поле зрения тех, чьим предметом исследования являлись вопросы

развития капитализма в России, фабричного законодательства, социальной защиты прав рабочих» [15, с. 67]. Эту точку зрения в своих работах развивал Л.С. Таль [15, с. 67], а чуть позже В.К. Самигуллин [14, с. 17] и ряд других авторов.

Вопросы локального регулирования в советский период исследовались в основном учеными и специалистами в сфере трудового, колхозного права и гражданского права. К ним можно отнести С.Ф. Василюка, Г.И. Дубских, С.С. Каринского, Саркисова, В.А. Тарасову, Л.Б. Гальперина, В.С. Якушева и др.

Предпринимались также определенные шаги в направлении более специализированного и углубленного исследования вопроса локального регулирования, например, С.И. Архиповым, Р.Ф. Васильевым, Л.Л. Иделиович, С.С. Каринским, Е.А. Кленовым, А.М. Куренной, М.В. Молодцовым, Е.А. Рубайло, И.Н. Синякиным, О.В. Смирновым [14, с. 18].

Некоторые вопросы указанной области отражены в работах А.В. Абалдуева, Е.Н. Букреевой, С.В. Видышкина, Е.Р. Веселовой, А.Ф. Нуртдиновой, П.Т. Подвысоцкого, Е.Б. Хохлова и др.

Крупные ученые юристы, такие как С.С. Алексеев [1, с. 209; 2, с. 11], М.В. Горшенев [5, с. 258], Р.З. Лившиц [11, с. 8], предлагали рассматривать локальное регулирование «как специфическую форму (средство, способа, метода) в рамках всей системы правового регулирования общественных отношений, а не только в рамках предмета и метода отдельных отраслей советского права».

Проводимая в 70–80-х гг. XX в. в стране хозяйственная реформа была направлена на повышение самостоятельности предприятий и организаций, что способствовало в этот период развитию исследовательской деятельности в сфере локального правового регулирования. В качестве примера можно привести работы Р.И. Кондратьева [7, с. 152], Ф.М. Левианта [9, с. 170; 10, с. 115], И.Н. Каширина [6, с. 342] В сфере локального правового регулирования был защищен ряд диссертаций [14, с. 18; 4, с. 274; 16, с. 102]. Известный вклад в развитие теории локального регулирования в этот период внесли и ученые-теоретики. Так, в середине 80-х г. прошлого столетия Л.И. Антоновой была издана монография, посвященная исследованию особенностей локального правового регулирования

[3, с. 134]. Автор выдвинула ряд прогрессивных для своего времени предположений и идей по развитию самоуправления народа, повышению хозяйственной самостоятельности предприятий и организаций, учитывая усиление процессов децентрализации власти в этот период. Безусловно эти положения напрямую касаются институт локального правового регулирования. «Понимая, что в числе других правовых средств обеспечения прогрессивного развития социума локальное правовое регулирование призвано играть важную роль в решении задачи ускорения социально-экономического развития страны и достижения на этой основе нового качественного состояния советского общества, Антонова Л.И. считала необходимым расширение сферы локального регулирования и его активизацию, подъем на новый уровень» [3, с. 135].

Нетрудно заметить, что в 80–90 г. XX в. сложилась интересная социально-правовая ситуация, в результате которой на уровне предприятий (объединений) и организаций «сформировалась совокупность нормативных правовых актов, которые во взаимосвязи с действующим законодательством юридически обеспечивали интересы развития производственных и управленческих отношений этих предприятий (объединений) и организаций, что в теоретическом плане давало возможность вести речь о локальном правовом комплексе» [14, с. 19].

По мнению В.К. Самигуллина, нормами, «образующими этот комплекс, не только решались задачи «доурегулирования» в плане конкретизации права и восполнения пробелов в праве, но и осуществлялось полноценное правовое регулирование общественных отношений вполне самостоятельно, порой даже опережая развитие действующего законодательства» [14, с. 20]. Таким образом, на развитие института локального регулирования существенное влияние оказало сложившаяся социально-политическая в стране и необходимость поиска цивилизованных правовых средств качественного регулирования общественных отношений в новых условиях.

В период распада советского государства в теории права в сфере локального правового регулирования в полной мере использовался весь понятийный аппарат, категории и юридические инструментари, которые характерно механизму

правового регулирования общественных отношений: нормы права, правоотношения, правовые акты и др. Однако в механизме современного правового регулирования общественных отношений локальное регулирование занимает особое место, выполняющее специфическую роль и имеющее свой собственный локальный механизм правового регулирования. Так, на наш взгляд, В.К. Самигуллин справедливо отмечает, что в сфере локального правового регулирования имеет место как нормотворчество, так и правореализация, взятые в единстве двух начал: материально-правового и процессуально-процедурного [14, с. 20]. В целом, с подобным мнением следует согласиться. Действительно, на уровне локального правового регулирования не трудно выделить как нормотворческое, так и правореализующее начало.

Между тем, следует подчеркнуть, что при всей очевидности полезности в методологическом плане указанных работ, в них содержится ряд существенных пробелов, которые были отмечены и устранены в более поздних исследованиях. Так, в диссертационном исследовании Ю.М. Никитенко локальное правовое регулирование анализируется с новой позиции, в качестве самостоятельной разновидности юридической деятельности [12, с. 7]. Диссертантом выявлены существенные признаки локальной юридической деятельности, которые дифференцировали ее в качестве самостоятельного вида юридической деятельности. В своем исследовании Ю.М. Никитенко обозначил круг субъектов юридической деятельности, объект, цель и специфические формы, указал, что в качестве важного средства оптимизации процесса осуществления локальной юридической деятельности выступает локальная правовая политика. Обозначенные факты указывают, что исследователем акцентируются совершенно другие факторы в сфере локального правового регулирования, без учета которых существенные признаки данного явления выявить невозможно.

Автор указывает, что локальное правовое регулирование носит межотраслевой характер и дает определения таких понятий «юридическая деятельность», «локальная юридическая деятельность», «локальный юридический процесс», «локальная юридическая процедура», «локальная правотворческая

деятельность» [12, с. 8]. Указанные категории показывают принципиально иное юридическое понимание правовой сущности исследуемых общественных отношений, что отражается в применении других правовых категорий и понятий.

Определенный познавательный интерес представляет точка зрения Г.В. Цепова, который значительно обогатил теорию новыми знаниями и указывает, что внутренние локальные акты не относятся к источникам права [17, с. 31]. Автор справедливо подчеркивает, что в «них, отсутствует главный признак нормативных актов – распространение действия на неопределенный круг лиц» [17, с. 32]. Ю.К. Толстой отмечает, что взгляды Г.В. Цепова, который, с одной стороны, признает наличие корпоративных отношений, которые складываются внутри предприятий (объединений) и организаций, а с другой стороны не считает внутренние локальные акты источником права, не вполне адекватны друг другу [17, с. 4]. Очевидно, автор в качестве сущностного признака локального акта выделяет, его юридическую силу и его юридико-нормативное значение.

Определенный интерес заслуживает мнение В.К. Самигуллина, который оценивает исследуемый правовой институт с точки зрения его результативности и легитимности и утверждает, что «...на самом деле локальный акт правовым в полном смысле не является» [14, с. 16]. «По сути, локальное регулирование, оставаясь по своей первооснове правовым, развивается на стыке между правом и неправом» [14, с. 19]. Неправом, указывает автор, в смысле, с одной стороны, не юридических, а иных социальных регуляторов поведения, а с другой – всего того, что противоречит праву [14, с. 22]. На основе этого автор в последующем приходит к выводу, что в рамках исследуемой проблемы, возникают вопросы о разумности локального регулирования, пределах допустимости (недопустимости) погрешностей при специально-юридическом урегулировании общественных отношений на локальном уровне. Таким образом, справедливо поставлен вопрос о юридической, правовой сущности локального акта.

### *Список литературы*

1. Алексеев С.С. Теория права. Изд. 2-е, перераб. и доп. / С.С. Алексеев. – М.: БЕК, 1995. – 757 с.

2. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом обществе / С.С. Алексеев. – М., 1966. – 478 с.
3. Антонова Л.И. Локальное правовое регулирование (теоретическое исследование) / Л.И. Антонова. – Л., 1985. – С. 134–135.
4. Архипова Б.А. Коллективный договор и локальное регулирование труда на государственных социалистических предприятиях: автореф. дис. ... канд. юр. наук / Б.А. Архипова. – М., 1971. – С. 381.
5. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 258 с.
6. Каширин И.Н. Локальные правовые нормы и должностные инструкции в условиях хозяйственной реформы / И.Н. Каширин // Труды Воронежского государственного университета. – 1970. – Т. 88. – 490 с.
7. Кондратьев Р.И. Локальные нормы трудового права и материальное стимулирование / Р.И. Кондратьев. – Львов, 1973. – 429 с.
8. Кудрявцев В.Н. Право и поведение / В.Н. Кудрявцев. – М.: Норма, 1978. – 192 с.
9. Левиант Ф.М. О юридической природе локальных норм права, регулирующих трудовые отношения на промышленных предприятиях / Ф.М. Левиант // Правоведение. – 1970. – №5. – С. 164–175.
10. Левиант Ф.М. Локальное правовое регулирование трудовых отношений на производственных предприятиях (производственных объединениях, комбинатах): автореф. дис... канд. юр. наук // Ф.М. Левиант. – Свердловск, 1975. – 134 с.
11. Лившиц Р.З. Теория права / Р.З. Лившиц. – М., 1994. – 398 с.
12. Никитенко Ю.В. Локальная юридическая деятельность: общетеоретический анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Никитенко. – Саратов, 2013 г. – С. 138.
13. Самигуллин В.К. Локальные нормы в советском праве: автореф. дис. ... канд. юр. наук / В.К. Самигуллин. – Свердловск, 1975. – 236 с.



14. Самигуллин В.К. Локальное нормативное правовое регулирование: состояние и перспективы / В.К. Самигуллин // Журнал российского права. – 2016. – №4. – С. 15–24 [Электронный ресурс].
15. Таль Л.С. Очерки промышленного права / Л.С. Таль. – М., 1916. – 372 с.
16. Тарасова В.А. Хозяйственная реформа и локальное регулирование труда на социалистических государственных производственных предприятиях: автореф. дис. ... канд. юр. наук / В.А. Тарасова. – М., 1969. – 142 с.
17. Цепов Г.В. Акционерные общества: теория и практика / Г.В. Цепов. – М., 2007. – 317 с.