

**А. С. Кривченков\***

## **ПОНЯТИЕ ВНУТРИОРГАНИЗАЦИОННЫХ (ЛОКАЛЬНЫХ) НОРМ**

Отношения, складывающиеся в рамках какой-либо организации (юридического лица), требуют нормативного регулирования. Оно осуществляется не только органами власти, но и посредством установления системы внутриорганизационных (локальных) норм<sup>1</sup>.

Благодаря локальному нормотворчеству существенно повышаются регулятивные возможности права, эффективность правового воздействия на общественные отношения. Внутриорганизационное нормотворчество позволяет достаточно оперативно и результативно решать вопросы, возникающие в деятельности юридических лиц: «Значительно меньшая степень общности правовых норм предприятий, учреждений, организаций по сравнению с другими разновидностями норм обуславливают их особую динамичность. Они являются гибким инструментом воздействия на внутриорганизационные общественные отношения, позволяют оперативно вмешиваться в процесс производства, не ожидая принятия предписаний вышестоящих органов»<sup>2</sup>. По мере повышения самостоятельности в деятельности организаций расширяется круг отношений, регулируемых внутриорганизационными нормами, и, соответственно, растет их значимость.

В настоящий момент внутриорганизационные нормы широко используются в деятельности организаций. Исходя из опыта практической деятельности в одной из наиболее крупных страховых компаний России автор настоящей статьи утверждает, что регламентации подвергаются все новые сферы деятельности организации – отношения по защите персональных данных, документооборот, порядок осуществления обязанностей работников по конкретным направлениям деятельности организации.

Развитие локального регулирования ставит перед юридической наукой задачу глубокого изучения внутриорганизационных норм: их признаков, функций, юридической природы. Понимание сущности таких норм в конечном счете позволит обеспечить более эффективное регулирование общественных отношений.

Феномен локального нормотворчества в России проявился еще в дореволюционную эпоху. Так, Л. С. Таль писал: «Односторонние нормативные акты, исходящие не от центральной власти, а от главы или органов общественных и частных учреждений или хозяйственных предприятий и определяющие их внутренний порядок, – явление весьма распространенное в правовом быту»<sup>3</sup>.

Л. С. Таль указывал также на объективный характер возникновения локального нормотворчества: «Правильное решение проблемы о природе нормативных актов, исходящих от главы промышленного предприятия, на наш

---

\* Аспирант кафедры теории права и сравнительного правоведения Государственного университета – Высшей школы экономики (Москва).

взгляд, возможно только на почве того эмпирического положения, что в предприятии, как соединении людей для определенной цели, должен существовать соответствующий его целям обязательный порядок. Мы уже знаем, что хозяйская власть не субъективное право хозяина, не власть над его собственной индивидуально-правовой сферой, а функция, отправляемая им в силу главенствующего положения, которое он по закону или обычаю занимает в хозяйственном предприятии. Издавая „правила“ и другие односторонние нормативные акты, он, в отведенных ему границах и в установленных формах, осуществляет автономию предприятия как социального образования»<sup>4</sup>.

Таким образом, локальное нормотворчество признавалось объективной, изначально присущей юридическому лицу в силу его относительной самостоятельности деятельностью, не зависящей от государства и иных, внешних по отношению к данному юридическому лицу, организаций.

Государство, признавая и фактически легализуя локальное нормотворчество, снабжает локальные нормы санкциями, которые могут быть применены к правонарушителю при несоблюдении данных норм. Некоторые виды отношений, складывающихся внутри организации, важны для обеспечения публичного порядка в государстве (например, трудовые отношения), поэтому государство включается в регулирование внутриорганизационных трудовых отношений посредством установления общегосударственных правовых норм. Представляется, что такие нормы исторически возникли в качестве гарантии недопущения злоупотреблений в регулировании трудовых отношений со стороны администрации предприятия для обеспечения прав работников.

С началом социалистических преобразований изменился и характер локального нормотворчества. Поскольку в советском государстве была отменена частная собственность на средства производства, стало невозможным существование относительно независимых юридических лиц, являющихся собственниками своего имущества<sup>5</sup>, возникла необходимость формирования новой теории локального нормотворчества.

Начало научной разработки этих вопросов было положено в 20-е гг. прошлого века исследованиями, посвященными коллективному договору как источнику права. В этот период появились специальные работы И. Войтинского, Я. А. Канторовича, В. М. Догадова, Л. В. Забелина, в которых рассматривались данные проблемы<sup>6</sup>.

Так как собственником средств производства являлось советское государство, решение вопросов об образовании юридических лиц, наделении их имуществом и прекращении деятельности созданных юридических лиц было исключительной прерогативой верховной власти. Государство также самостоятельно могло определять принципы и порядок деятельности юридического лица.

Предприятия, образованные волей государственной власти, в общественных отношениях пользовались только организационной самостоятельностью, поэтому без дозволения государства, являющегося собственником имущества предприятия, не обладали полномочиями на собственное нормотворчество. Локальное нормативное регулирование в этом случае возникало по воле государства. Указанное понимание локальных правовых норм было отражено, в частности, в работах В. К. Самигуллина, который утверждал, что локальные правовые нормы исходят в конечном счете от государства<sup>7</sup>.

В новейших исследованиях локальных правовых норм утверждается, что «источником» нормативного регулирования внутриорганизационных отношений выступает не воля государства, обязывающего организации принять те или иные нормы, а непосредственно сама организация как объединение лиц, использующих имущество, собственником которого она является. Так, И. С. Шиткина пишет: «В условиях, когда государство являлось собственником пред-

приятый, оно позволяло урегулировать отношения, связанные с реализацией принадлежащих ему прав собственника, предприятию, делегируя ему часть своих прав. Совершенно иная трактовка сущности локального правового регулирования вытекает из роли и места государства в рыночной экономике. Собственник вправе устанавливать порядок реализации своих имущественных прав, а государство определяет пределы усмотрения и общие правила формирования воли собственника – субъекта предпринимательской деятельности... Изменение социального строя позволяет перейти от рассмотрения локальных норм как норм, восполняющих пробелы в нормативной системе и имеющих дополнительный, субсидиарный характер, к признанию за ними самостоятельного регулирующего значения»<sup>8</sup>.

Н. И. Мирошникова также утверждает, что с внедрением рыночных отношений мы отходим от понимания права как исключительно системы правил поведения, установленных государством и охраняемых силой государственного принуждения. Тоталитарное советское государство не нуждалось ни в корпоративном, ни в договорном праве. Оно само определяло жизнь организаций буквально во всех направлениях. Обществу, основанному на рыночных товарно-денежных отношениях, не обойтись без корпоративного права. Централизованными нормативными актами не решить все вопросы внутриорганизационной деятельности<sup>9</sup>.

Ученые выделяют различные признаки локальных норм и в зависимости от этого делают выводы об их юридической природе.

В. А. Тарасова, например, считает, что «локальная норма права – это норма: 1) имеющая ограниченную сферу действия, 2) конкретизирующая и модифицирующая общую норму сообразно с местными условиями, 3) охватывающая более или менее значимый круг общественных отношений, 4) регулирующая тот комплекс общественных отношений, который не урегулирован нормами общего значения, но правовое опосредование которого обусловлено принципами данной отрасли права»<sup>10</sup>. В данном определении, по мнению Л. И. Антоновой, отсутствует указание на основной признак локальной нормы – создание ее непосредственно на предприятии при активном участии трудового коллектива, его органов или профсоюзного комитета, а также не уточняется, чем ограничивается сфера действия (по территории и по кругу лиц) и какова юридическая сила такой нормы<sup>11</sup>. Также представляется не вполне понятным, что имеется в виду под «модификацией» общей нормы, в какой мере такая модификация соответствует требованиям законности. Весьма неопределенно очерчен круг отношений, регулируемых локальной нормой.

Р. И. Кондратьев выделял следующие признаки внутриорганизационных норм: норма синтезирует волю государства и организации; принимается на предприятии и действует в его пределах; конкретизирует общую норму применительно к специфике данного предприятия<sup>12</sup>. В. К. Самигуллин выделяет иные признаки локальных норм: они исходят от государства; гарантированы его принудительной силой; действуют на территории конкретного предприятия; не имеют той степени общности, которая свойственна общегосударственным нормам<sup>13</sup>. Отличаются формулировки признаков локальных норм, данные Л. И. Антоновой. С ее точки зрения, локальные нормы: принимаются на предприятии и действуют в его пределах; субъектом их принятия является администрация предприятия либо трудовой коллектив; имеют дополнительный характер по отношению к нормам общегосударственным; их предмет – трудовые или организационно-управленческие отношения<sup>14</sup>.

Важным моментом в исследовании сущности локальных норм стало понимание того, что «территориально сфера действия локальных норм не имеет таких четких границ, какие, например, устанавливаются для норм, утвер-

ждаемых местными органами власти и управления... Действие же локальных норм в пространстве связано не с административно-территориальным делением, а с функциями, осуществляемыми организацией, ее подразделениями, а также отдельными работниками»<sup>15</sup>.

Значительным шагом вперед в понимании сущности локальных норм стало утверждение, что «локальные нормативные акты не только конкретизируют положения общегосударственных правовых актов. С их помощью возможно восполнять пробелы в праве, создавать новые дополнительные льготы для рабочих и служащих»<sup>16</sup>.

Некоторые ученые формулируют признаки локальных норм немного по-другому. Т. В. Кашанина отмечает, что локальные нормы неперсонифицированы по субъекту, однако имеют точную количественную определенность; сфера действия локальных норм ограничена членством в коллективе товарищей, акционеров, наемных работников; содержание локальных норм определяется волей коллектива корпорации; санкции локальных норм могут носить самостоятельный характер<sup>17</sup>.

Совершенно иные признаки локальных норм (применительно к нормам акционерного общества) выделяет И. С. Шиткина: они имеют правотворческий характер; издаются органами управления организации; облакаются в документальную письменную форму; не должны противоречить законодательству, а также локальным актам, имеющим более высокую юридическую силу<sup>18</sup>.

С нашей точки зрения, локальные нормы являются разновидностью социальных норм, поэтому им присущи все признаки последних. Вместе с тем признаки социальных норм применительно к локальным нормам отражаются несколько по-иному.

«Социальная норма – это обусловленное объективными обстоятельствами правило поведения общего характера, многократно регулирующее социально значимое поведение людей, оказавшихся в условиях, предусмотренных нормой. Социальные нормы регулируют поведение человека в таких сферах, как поведение личности по отношению к другим, поведение личности по отношению к обществу в целом и его ценностям, поведение личности по отношению к самой себе»<sup>19</sup>.

Локальные нормы, как и нормы социальные, носят обязательный характер. Субъекты локального нормативного регулирования обязаны следовать правилам поведения, установленным нормой, отклонение от правил поведения влечет за собой применение мер ответственности. Например, за нарушение локальных норм, регулирующих трудовые отношения, может последовать санкция, предусмотренная трудовым законодательством Российской Федерации.

Локальные нормы – это меры позитивного общественного поведения, направленного на достижение определенного результата, интереса. Они устанавливаются для усовершенствования процессов, протекающих в рамках организации, и представляют собой такие правила, которые могут применяться многократно в типичных ситуациях.

Содержание локальной нормы объективно обусловлено. Такая норма – это поведение, которое выражает типичные социальные связи и отношения. Ее качественная характеристика состоит в том, что она является отражением естественной или общественной закономерности<sup>20</sup>.

Появление локальных норм закономерно. Отношения, складывающиеся в обществе, непрерывно эволюционируют и усложняются, появляются их новые виды и повышается значимость уже существующих, растет количество социальных связей в целом. Усложнение общественных отношений влечет за собой усложнение их нормативного регулирования: увеличивается количество норм, совершенствуются способы регулирования. В определенный момент государственное регулирование ряда общественных отношений было призна-

но неэффективным: оно не достигало поставленной перед ним цели – отношения не становились упорядоченными. Так, было признано неэффективным государственное регулирование отношений, складывающихся в рамках отдельных организаций, поскольку они быстро изменялись и были чрезмерно специфичны. Государство предоставило организациям возможность самостоятельно регулировать такие отношения в определенных границах.

В настоящий момент сложилось несколько областей, где государство фактически делегировало свои полномочия по формальному урегулированию общественных отношений субъектам, стоящим вне государства, например саморегулируемые организации тех или иных субъектов (арбитражные управляющие, профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховщики), отношения членов общественных объединений и т. д.

Помимо признаков, общих с социальными нормами, локальные нормы обладают и отличительными чертами: «Безусловно, что локальное регулирование – это нормативное регулирование, но особого рода»<sup>21</sup>. В ряде же случаев следует сказать о том, что признаки социальных норм находят особенное отражение применительно к локальным нормам.

Так, локальные нормы, как и все социальные нормы, характеризуются персонифицированностью, однако представляется возможным зафиксировать точное количество адресатов локальной нормы в конкретный момент. «Но если круг субъектов, по отношению к которым применяется общегосударственная норма, не определен ни количественно, ни тем более качественно или персонально, то субъект локальной нормы всегда имеет точную количественную характеристику: коллектив наемных работников предприятия ограничивается штатным расписанием, товарищество – членством в нем, акционерное общество – количеством акционеров»<sup>22</sup>.

Локальные нормы отличаются от иных норм и по действию в пространстве. Как было указано выше, С. И. Архипов предлагал определять сферу действия локальных норм в зависимости от исполнения какой-либо функции, а Т. В. Кашанина – в зависимости от членства в коллективе. Полагаем, однако, что в конкретной ситуации могут оказаться применимыми оба признака. Следует также учитывать, что, например, при определении понятия «трудовые отношения» в ст. 15 Трудового кодекса РФ используется признак исполнения работником определенной трудовой функции.

Локальные нормы формально определены и принимаются в соответствии с установленной процедурой. Об их содержании можно узнать из официальных документов, содержащих реквизиты и принимаемых (утверждаемых) согласно определенному порядку. Локальные нормы издаются особыми субъектами, которыми могут выступать органы управления юридического лица, трудовые коллективы.

Локальные нормы санкционированы государством. Они принимаются организациями постольку, поскольку законодательство позволяет (либо не запрещает) установление внутриорганизационных норм, в соответствии с законодательством в установленных им пределах и не должны противоречить нормам, обладающим более высокой юридической силой.

Внутриорганизационные нормы уточняют и конкретизируют нормы, содержащиеся в законодательных актах, «доустанавливают» общественные отношения, нередко восполняют пробелы в законодательном регулировании, основываясь на общих принципах права.

Ряд актов, содержащих локальные нормы, принимаются в силу прямого указания на то закона (например, устав акционерного общества, правила внутреннего трудового распорядка организации и т. д.).

При рассмотрении споров (чаще всего трудовых) в судах стороны ссылаются на локальные нормы, и в зависимости от их содержания судами принимаются решения.

Думается, что совокупность указанных выше признаков позволяет отнести локальные нормы к юридическим нормам<sup>23</sup>. Локальные юридические нормы представляют собой первоначальную ступень правового регулирования общественных отношений и уступают по юридической силе всем иным нормам, содержащимся в нормативных правовых актах.

Исходя из указанных выше соображений считаем возможным предложить следующее определение локальных норм: это правила поведения, устанавливаемые в отдельных организациях и действующие в их рамках, рассчитанные на многократное применение, адресованные неопределенному кругу лиц и санкционированные государством.

<sup>1</sup> В настоящей работе термины «локальные нормы» и «внутриорганизационные нормы» употребляются в качестве синонимов.

<sup>2</sup> *Архипов С. И.* Понятие и юридическая природа локальных норм права // *Правоведение*. 1987. № 1. С. 32.

<sup>3</sup> *Таль Л. С.* Очерки промышленного рабочего права. 2-е изд. М., 1918. С. 46.

<sup>4</sup> Там же. С. 49–50.

<sup>5</sup> С. И. Архипов, например, относительно самостоятельности организаций отмечал следующее: «Употребление термина „автономия“ к решению с помощью правовых средств внутриорганизационных дел не означает признания независимости предприятий, учреждений, организаций от государства, государственной власти», а далее, ссылаясь на работу С. С. Алексеева, он пишет, что «термин „автономия“ означает осуществление участниками отношений предоставленной им государством свободы распоряжаться своими правами, т. е. здесь на первый план выступает момент дозволенности такого регулирования» (*Архипов С. И.* Понятие и юридическая природа локальных норм права. С. 32–33).

<sup>6</sup> *Антонова Л. И.* Вопросы теории локального правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1988. С. 4.

<sup>7</sup> *Самигуллин В. К.* Локальные нормы и их виды // *Правоведение*. 1976. № 2. С. 39.

<sup>8</sup> *Шиткина И. С.* Правовое регулирование деятельности акционерных обществ внутренними (локальными) документами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 12.

<sup>9</sup> *Мирошникова Н. И.* Нормативно-правовое регулирование корпоративных отношений. Ярославль, 1997. С. 103.

<sup>10</sup> *Тарасова В. А.* Предмет и понятие локальных норм права // *Правоведение*. 1968. № 4. С. 94.

<sup>11</sup> *Антонова Л. И.* Вопросы теории локального правового регулирования: Дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1988. С. 292.

<sup>12</sup> *Кондратьев Р. И.* Локальные нормы трудового права и материальное стимулирование. Львов, 1973. С. 40.

<sup>13</sup> *Самигуллин В. К.* Указ. соч. С. 39.

<sup>14</sup> *Антонова Л. И.* Локальное правовое регулирование. Л., 1985. С. 79.

<sup>15</sup> *Архипов С. И.* Систематизация локальных норм советского права. Вопросы теории: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1987. С. 7.

<sup>16</sup> *Соколов И.* Локальное нормотворчество предприятий // *Сов. юст.* 1989. № 9. С. 11.

<sup>17</sup> *Кашанина Т. В.* Корпоративное право. М., 1999. С. 220–222.

<sup>18</sup> *Шиткина И. С.* Указ. соч. С. 14.

<sup>19</sup> *Догадайло Е. М.* Право и социальные нормы: опыт системного анализа // *Проблемы государственного строительства и права*. М., 2002. Ч. 2. С. 17; *Казимирчук В. П., Кудрявцев В. Н.* Современная социология права: Учеб. М., 1995. С. 45.

<sup>20</sup> Относительно признаков социальных норм см.: *Догадайло Е. М.* Указ. соч. С. 17.

<sup>21</sup> *Мирошникова Н. И.* Понятие и сфера применения локальных норм в гражданском праве // *Проблемы понятийного аппарата наук гражданского и гражданского процессуального права*: Сб. науч. тр. Ярославль, 1987. С. 53.

<sup>22</sup> *Кашанина Т. В.* Указ. соч. С. 221.

<sup>23</sup> См. подробнее: *Теория государства и права*: Учеб. / Под ред. С. С. Алексеева. М., 1998. Гл. 17.