

УДК 340.134

## ЛОКАЛЬНА ПРАВОТВОРЧІСТЬ ЯК ОСОБЛИВИЙ РІЗНОВИД ЮРИДИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

### LOCAL LAW-MAKING AS A SPECIAL TYPE OF LEGAL ACTIVITY

Кириленко І.С.,

*здобувач кафедри теорії права та держави  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті автором проведено узагальнення поглядів вчених на проблему розуміння локальної правотворчості як особливого різновиду юридичної діяльності. Вказано на необхідність наукового переосмислення поняття, ознак та сутності локальної правотворчості. Узагальнено та охарактеризовано ознаки локальної правотворчості, на підставі чого уточнено визначення поняття «локальна правотворчість».

**Ключові слова:** правоутворення, правотворчість, види правотворчості, локальна правотворчість, ознаки локальної правотворчості.

В статті автором проведено обобщение взглядов ученых на проблему понимания локального правотворчества как особого вида юридической деятельности. Указано на необходимость научного переосмысления понятия, признаков и сущности локального правотворчества. Обобщены и охарактеризованы признаки локального правотворчества, на основании чего уточнено определение понятия «локальное правотворчество».

**Ключевые слова:** правообразование, правотворчество, виды правотворчества, локальное правотворчество, признаки локального правотворчества.

In this article the author conducted synthesis the views of scientists on the problem of understanding the local law-making as a special kind of legal activity, specified the need to rethink the scientific notion attributes and essence of local lawmaking, summarized and described features local law-making, based on which clarifies the definition of a local law-making.

**Key words:** law-making, types of law-making, local law-making, signs of local lawmaking.

Правотворча діяльність є складним явищем правової дійсності, що стосується створення, зміни та скасування правових норм, закріплених у правових приписах. Зміст та сутність правотворчої діяльності є найбільш дискусійними аспектами правотворчості в науковому плані, що зумовлено неоднозначністю розуміння самого права, як об'єкту і результату творчості. Підвищує ступінь дискусійності наукового дослідження питань правотворчості актуалізація тих підходів до розуміння права, що стосуються його широкого тлумачення як явища багатоаспектного, складного та багатопроявного. В результаті ми можемо говорити, що правотворчість так само має неоднозначний характер наукового розуміння, оскільки може бути визначена як: (а) особливий засіб державно-владного встановлення правових приписів, що є засобами державно-владного впливу на суспільство і на його громадян; (б) система прийомів, способів та засобів розробки, прийняття та введення в дію правових актів, що містять загальнообов'язкові правила поведінки; (в) сфера діяльності спеціально уповноважених суб'єктів щодо формування, розвитку та вдосконалення системи права; (г) спосіб формального виразу права у вигляді відповідних форм права; (д) засіб формування норм національного та

міжнародного права, що забезпечує правове регулювання суспільних відносин на міжнародному та внутрішньодержавному рівнях; (є) напрям діяльності держави в особі державних органів щодо реалізації монополії держави на правотворчу діяльність тощо.

Вказаний перелік підходів до визначення правотворчості не є вичерпним, проте надає змогу уявити багатоаспектність правотворчості, що зумовлює її неоднозначне доктринальне розуміння. Такий стан наукового дослідження правотворчості зумовив неоднозначність розуміння й різновидів правотворчості, особливо ще стосується на різновидів правотворчості локального рівня. Локальна правотворчість як різновид правотворчої діяльності відіграє принципову роль у побудові системи локальних нормативно-правових актів та у правовому регулюванні суспільних відносин. Саме за допомогою локальної правотворчості є можливим забезпечити прийняття тих підзаконних актів, що мають своє поширення на певне конкретизоване коло суб'єктів та/або в межах конкретного суб'єкта господарювання чи управлінської діяльності. Саме локальна правотворчість надає змогу на найбільш «нижчому» рівні загально-нормативно-правового регулювання забезпечити поширення правових норм законодавчого рівня та

підзаконного рівня загальнодержавного і відомчого характеру. Тим самим локальна правотворчість створює основу правового регулювання на рівні певного кола суб'єктів та стосовно чіткого переліку питань. Проблема локальної правотворчості в юридичній літературі досліджена епізодично в межах наукового вивчення суміжних правових явищ та процесів, зокрема підзаконних (локальних) нормативно-правових актів (І. В. Куценко, В. В. Форманюк), локального правового регулювання (М. Г. Іонцева, Р. С. Кравченко, Д. В. Ломакіна, Н. В. Козлова, Г. В. Хникіна, Т. А. Питікової, С. В. Мошно, І. С. Шиткіна), корпоративних актів (М. О. Томашевська) тощо. Окремо історіографія наукового дослідження питань локальної правотворчості представлена роботами вчених в сфері галузевих юридичних наук (О. Ю. Тичкова, С. С. Лукаш, Ю. М. Верес, А. А. Білека), які вивчають питання локальних нормативних актів в тій або іншій сфері правового регулювання. Проте, цілісні наукові роботи, що стосуються питань місця локальної правотворчості в системі юридичної практичної діяльності, у вітчизняній юридичній науці відсутні, що зумовило певну прогалину в юридичній науці, оскільки не вироблено єдиних доктринальних підходів щодо питань поняття, змісту локальної правотворчої, її місця в системі юридичної діяльності. Тому завданням цієї наукової роботи буде вивчення питань локальної правотворчості як самостійного юридичного явища, що передбачає встановлення доктринального визначення поняття «локальна правотворчість», виокремлення його характерних ознак та узагальнення розуміння місця локальної правотворчості в системі юридичної практичної діяльності. В юридичній літературі локальна правотворчість як правове явище та як особливий різновид юридичної діяльності виокремлюється досить епізодично. Окрім того і не всі вчені виділяють цей вид правотворчості (О. В. Козіна, Ю. Е. Сисоєв) в якості самостійного, мотивуючи це нечіткістю формулювання локальності, як характеристики самої правотворчої діяльності, а також дискусійністю віднесення локальних актів до системи нормативно-правових. Однак все ж таки значне коло науковців в тій чи іншій мірі приділяє увагу локальній правотворчості. Тому спробуємо проаналізувати існуючі підходи до характеристики локальної правотворчості, що надасть нам змогу встановити її понятійні особливості та місце в системі юридичної діяльності.

Локальна правотворчість вченими розглядається як створення актів різними колективами, організаціями, що регулюють їх діяльність, визначають внутрішню організацію, права та обов'язки членів цих спільнот. Прикладами можуть бути положення про преміювання, правила внутрішнього трудового розпорядку тощо [1]. Так само локальна правотворчість визначається як реалізація правомочностей на видання нормативних правових актів окремими установами, організаціями комерційного або іншого характеру. Цими актами регулюються конкретні виробничі та інші управлінські питання. При цьому локальні акти видаються керівниками організацій і ма-

ють обмежену дію, оскільки вони обов'язкові лише для конкретної організації, її структурних підрозділів і працівників. Найчастіше акти розглянутого виду видаються у формі статутів, положень, правил, наказів, розпоряджень тощо [2].

Г. В. Мальцев характеризує локальну правотворчість як процес створення актів різних колективів, організацій, що регулюють їх діяльність, внутрішню організацію, права та обов'язки членів цих спільнот [3]. В. І. Червонюк у своїй праці ототожнює локальну та корпоративну правотворчість, під якою розуміє правотворчість, яка здійснюється адміністрацією трудових колективів, державних підприємств, акціонерних товариств, виробничих та інших кооперативів, економічних асоціацій. При чому, на переконання вченого, акти, які приймаються суб'єктами локальної правотворчості мають локальне значення та обмежену дію [4, с. 385]. У даному випадку локальна правотворчість характеризується з позиції чітко визначеного кола суб'єктів, що наділені правом на здійснення локальної правотворчості, а також з позиції властивостей, якими наділені локальні акти як результат локальної правотворчості. У свою чергу В. М. Сирих, вказуючи на наявність різновидів правотворчості, все ж у подальшому в роботі вже говорить про «основні форми правотворчості», до яких відносить локальну правотворчість, не проводячи в подальшому її характеристику [5, с. 292, 294].

Окрім того, в юридичній літературі питання локальної правотворчості розглядається не лише в понятійному значенні, але і в інших аспектах, зокрема як різновид правотворчості, як особлива форма розвитку і вдосконалення локальних нормативно-правових актів тощо. Тому вважаємо за доцільне проаналізувати вказані альтернативні підходи до розуміння локальної правотворчості, що не пов'язані з його понятійним визначенням, оскільки у таких поглядах вченими наголошується на тих або інших особливостях локальної правотворчості, що можуть бути взяті нами за основу при формулюванні авторського визначення поняття «локальна правотворчість» та виокремленні його ознак.

Перш за все слід відзначити, що в юридичній літературі зроблена спроба встановити місце локальної правотворчості в системі правотворчої діяльності як такої. На думку авторів підручника з Теорії держави і права за редакцією О. В. Зайчука та Н. М. Оніщенко, правотворчість є складним явищем, що може бути структурована на різновиди в залежності від певних критеріїв. Визначаючи критерії класифікації правотворчості, вчені прийшли до висновку, що за суб'єктами правотворчості поділяється також і на: локальну правотворчість (наприклад, на підприємстві, в установі та організації) [6]. Таким чином, локальну правотворчість вчені виокремлюють з системи правотворчої діяльності за ознакою наявності особливого кола суб'єктів, які здійснюють локальну правотворчість, наводячи в якості прикладу правотворчість на підприємстві, в установі або в організації. Проте, на нашу думку, така позиція дещо звуужує характеристику локальної правотворчості, оскільки

залишається неврахованим питання суб'єктів, на яких поширюються акти локальної правотворчості, а також не враховано коло питань, що відносяться до кола правотворчої діяльності локального рівня.

Так само слід наголосити і на альтернативному підході вчених до виокремлення локальної правотворчості з системи правотворчої діяльності. Зокрема, до критерію класифікації правотворчості запропоновано віднести спосіб створення норм права. В результаті такого підходу виокремлюється локальна правотворчість, яка виражається у прийнятті конкретним підприємством, установою, організацією статутів, положень, правил, виданні наказів, розпоряджень, посадових інструкцій тощо [7]. Проте на нашу думку, такий підхід так само є доволі обмеженим, оскільки відображає лише такі характеристики локальної правотворчості як коло суб'єктів локальної правотворчості та форми виразу локальних актів як результатів локальної правотворчості.

Альтернативним підходом є виокремлення локальної правотворчості з системи правотворчої діяльності на підставі критерію сфери соціальної регуляції в суспільстві, що надає змогу виокремити загальнононормативну правотворчість (загальнонаціональну), регіональну і локальну, або шляхом виокремлення відповідних рівнів правотворчості [8, с. 529-541]. З таким підходом слід погодитися в тому, що однією з основних характеристик локальної правотворчості є специфіка сфери регулювання (трудова, корпоративна та інші відносини), проте знову ж це не єдина характеристика локальної правотворчості.

Вказане ще раз підтверджує те, що в цілому вчені є одноставними в тому, що локальна правотворчість є різновидом правотворчості в цілому, однак критерії її виокремлення, а від так і її особливості (зміст, поняття, сутність, значення тощо) мають дискусійний характер розуміння.

М. М. Марченко у своїх дослідженнях приходить до висновку про те, що головною особливістю локальної правотворчості, що надає можливість виокремити її з системи правотворчої діяльності, є система правотворчих повноважень, якими володіють адміністрації підприємств, об'єднань, установ, які мають право приймати локальні нормативні акти, що націлені на регулювання відносин внутрішнього порядку [9, с. 342]. Таким чином вченим до особливостей локальної правотворчості відносяться: наявність системи правотворчих повноважень щодо здійснення локальної правотворчості; здійснюється локальна правотворчість адміністраціями підприємств, об'єднань, установ; результатом локальної правотворчості є прийняття локальних нормативних актів; націленістю локальної правотворчості є регулювання відносин внутрішнього порядку. Вказані нами підходи до характеристики локальної правотворчості не є виключними.

О. М. Аكوпова зробила спробу у власному дослідженні розкрити ознаки локальної правотворчості, до яких вчена віднесла наступні: забезпечує правове регулювання правових відносин між суб'єктами, що знаходяться у відносинах підпорядкування між

собою, тобто мають управлінський характер; здійснюється суб'єктами, які наділені функціями в сфері локальної правотворчості, проте за участю суб'єктів, на яких в подальшому поширюватимуться положення локальних нормативно-правових актів. Проте, суб'єкти, що наділені функціями в сфері локальної правотворчості, приймають остаточне рішення; метою є прийняття локального рішення та забезпечення законності при здійсненні локального правового регулювання [10]. У свою чергу В. В. Форманюк вказує, що локальну правотворчість необхідно відмежовувати від інших різновидів правотворчості шляхом виокремлення відмінних ознак, до яких вчений відносить наступні: має піднормативний характер, пов'язаний з наявністю вихідних загальнононормативних установ; має чітко визначені межі здійснення; здійснюється суб'єктами локальної нормотворчості, що наділені відповідними повноваженнями; наділена механізмом, що дозволяє проводити оцінку результатів ефективності локальної нормотворчості, по так званій «лінії зворотного зв'язку» [11]. Підсумовуючи вищезазначене, вважаємо, що переважна більшість підходів до розуміння локальної правотворчості та її місця в системі юридичної діяльності має доволі дискусійний характер та не завжди надає конкретну відповідь на вказані питання. Тому, засновуючись на проведеному аналізі поглядів вчених, спробуємо їх узагальнити та обґрунтувати власне бачення ознак та поняття локальної правотворчості, що характеризуватиме її самостійний характер як явища правової дійсності.

На нашу думку, локальна правотворчість – це особливий різновид правотворчості, який здійснюється уповноваженими суб'єктами на підзаконному рівні, предметом якої є розробка, прийняття та введення в дію локальних нормативно-правових актів, дія яких поширюється на чітко окреслене коло суб'єктів в межах конкретного підприємства, установи, організації або їх об'єднань та які стосуються питань їх функціонування. Серед характерних ознак локальної правотворчості, що характеризує її як самостійне правове явище можливо виокремити наступні: є особливим різновидом правотворчості, що здійснюється в сфері правовідносин господарювання та/або управління; здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами одноособово (розробка та затвердження інструкції з охорони праці на підприємстві, що здійснюється директором підприємства) або колегіально (правила внутрішнього трудового розпорядку, що розробляються, обговорюються та затверджуються за участю трудового колективу); результатом є прийняття локальних нормативно-правових актів, які є особливим різновидом нормативно-правових актів підзаконного рівня; здійснюється у відповідності та на виконання положень нормативно-правових актів законодавчого рівня та загальнодержавного підзаконного рівня; забезпечує локальне правове регулювання суспільних відносин; має спрощену процедуру розробки, прийняття та введення в дію, що передбачає можливість поєднання вказаних стадій в одній у вигляді видання (прийняття) актів, а

введенню в дію таких локальних нормативно-правових актів не обов'язково повинно передувати їх попереднє опублікування та надання певного строку для набрання чинності.

За своєю сутністю локальна правотворчість відповідає сутності правотворчості в цілому, що пов'язана із забезпеченням загального правового регулювання шляхом розробки, прийняття та введення в дію нормативно-правових актів локального рівня. Однак ключовою особливістю локальної правотворчості є її предметний характер, що пов'язаний із загальним правовим забезпеченням функціонування підприємств, установ, організацій та їх об'єднань у відповідності і на виконання положень нормативно-правових актів вищої юридичної сили (наприклад, затвердження Інструкції з техніки безпеки та охорони праці на підприємстві, установі, організації відповідно до вимог законодавства України про працю). Окрім того, локальна правотворчість створює та змінює локальне правове регулювання, що поширюється на конкретне підприємство, установу, організацію або їх об'єднання, та на суб'єктів, що пов'язані з цими юридичними (наприклад, трудовий колектив, учасники (засновники) господарських товариств, працівники адміністрації тощо). Тому слід підсу-

мувати, що локальна правотворчість є самостійним різновидом юридичної діяльності, особливість якої виявляється у суб'єктах її здійснення, процедурі реалізації та результатах у вигляді системи локальних нормативно-правових актів.

В сучасних умовах вдосконалення загального правового регулювання, що обумовлюється необхідністю збалансування його законодавчого та підзаконного рівнів, виникає гостра потреба у науковому переосмисленні локальної правотворчості як особливого правового явища, що забезпечує найнижчий рівень загального правового регулювання – локальний. Саме завдяки локальній правотворчості є можливість розробити та прийняти локальний нормативно-правовий акт, який відповідно до положень нормативно-правових актів вищої юридичної сили можуть встановлювати ті правові норми, що максимально відображатимуть особливості, інтереси і потреби підприємства, установи, організації та їх об'єднань; суб'єктів, які з ними пов'язані. Тому наукове дослідження локальної правотворчості в аспекті її теоретико-правових питань значно актуалізується на сьогодні в аспекті розвитку юридичної практики, реформування правотворчої діяльності та системи нормативно-правових актів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Правотворчество и процесс образования права [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.be5.biz/pravo/p001/14.htm>.
2. Види правотворчества [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://bookzie.com/book\\_6\\_glava\\_91\\_2.\\_Vidy\\_pravotvorchestva.html](http://bookzie.com/book_6_glava_91_2._Vidy_pravotvorchestva.html).
3. Мальцев Г. В. Правоведение : учебник / Г. В. Мальцев. – М.: Изд-во РАГС. – 584 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://referati.me/pravovedenie-knigi/vidyi-pravotvorchestva.html>.
4. Червонюк В. И. Теория государства и права : учебник / В. И. Червонюк. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 704 с.
5. Проблемы теории государства и права : учебник / Под ред. В. М. Сырых. – М. : Эксмо, 2008. – 432 с.
6. Теорія держави і права. академічний курс : підручник / [За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – 2-ге вид., перероб. і допов.]. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 688 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ebk.net.ua/Book/law/zauchuk\\_tdp/part3/1503.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/zauchuk_tdp/part3/1503.htm).
7. Локальна правотворчість [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://libfree.com/134565029\\_pravopravotvorchist\\_dzherela\\_formi\\_prava.html](http://libfree.com/134565029_pravopravotvorchist_dzherela_formi_prava.html).
8. Скакун О.Ф. Теория государства и права / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консум. – 2000. – 691 с.
9. Проблемы теории государства и права : учебник / Под ред. М. Н. Марченко. – М. : Юристь, 2001. – 656 с.
10. Аكوпова Е. М. Локальное правовое регулирование труда на предприятии / Е. М. Аكوпова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=177700>.
11. Форманюк В. В. Локальна правотворчість як одна з форм активності соціального суб'єкта / В. В. Форманюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uadocs.exdat.com/docs/index-63739.html?page=44>.