

На правах рукописи

Никитенко Юлия Михайловна

**ЛОКАЛЬНАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ:
ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов - 2013

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
Малько Александр Васильевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой теории и истории
государства и права и политологии ФГБОУ ВПО
«Пензенский государственный университет»
Саломатин Алексей Юрьевич

доктор юридических наук, доцент, профессор
кафедры государственного управления и права
Московского государственного института
международных отношений (Университета)
МИД России
Субочев Виталий Викторович

Ведущая организация – **Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Южный федеральный университет»
(Юридический факультет)**

Защита состоится « » 2013 года в часов минут на заседании
Диссертационного совета Д 212.239.02 при ФГБОУ ВПО «Саратовская
государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул.
Чернышевского, 104, зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО
«Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан «___»_____ 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Масштабная модернизация институциональных основ российской экономической, политической, правовой систем требует концептуальной разработки и развития перспективных научных исследований институтов, способных обеспечить условия для всестороннего обновления жизни общества. Одна из таких центральных, комплексных тем, находящихся на стыке различных направлений правоведения – проблема локальной юридической деятельности, с эффективным осуществлением которой связаны структурные и функциональные изменения в управлении предпринимательскими образованиями, основанными на различных видах собственности и организационно-правовых формах деятельности, функционирующих, опираясь на значительные экономические, политические, человеческие ресурсы. В условиях трансформации российской экономики и ее перехода на путь инновационного развития возникает новая картина взаимоотношений централизованного управления и децентрализованной экономической и социальной деятельности¹, что, в свою очередь, актуализирует изучение вопросов формирования локальной юридической деятельности, ее структуры, основных типов реализации.

Вопросы внутреннего устройства хозяйствующих организаций и механизма его правового опосредования всегда выступали объектом многочисленных научных изысканий. Однако большая их часть имеет ярко выраженный отраслевой характер, поскольку проводилась в рамках трудового, гражданского, акционерного или предпринимательского прав. Концептуальная разработка локальной юридической деятельности в рамках общей теории права позволит не только объединить, собрать имеющиеся отраслевые научные достижения, но и пересмотреть, актуализировать ставшие уже традиционными институты. В правоведении накопился значительный научный материал, посвященный различным типам локальной юридической

¹См.: Тихомиров Ю., Хатаева М.А., Цирин А.М. Законодательство о государственно-частном партнерстве в Российской Федерации: проблемы, тенденции, перспективы // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 157.

деятельности, ее отдельным компонентам, который нуждается в систематизации и теоретическом обобщении с целью более глубокого и всестороннего уяснения места и роли «локальной юридической деятельности» в правовой системе общества. Выстраивание концепции локальной юридической деятельности позволит обогатить как общеправовую теорию юридической деятельности, так и дополнить и усовершенствовать понятийный аппарат различными теоретическими конструкциями.

Многочисленные нормы Гражданского и Трудового кодексов, федеральных законов: «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «О сельскохозяйственной кооперации», «О производственных кооперативах» составляют основную законодательную базу осуществления локальной юридической деятельности в различных организационно-правовых формах предпринимательства, государственных органах и организациях, финансируемых из соответствующих бюджетов, определяют ее границы, порядок совершения действий и операций, типы реализации и одновременно предоставляют широкие полномочия по регулированию имущественных, организационно-управленческих, социально-трудовых отношений, возникающих в отдельных социальных общностях. Несмотря на активизацию локальной юридической деятельности, проявляющуюся в расширении ее границ, углублении содержания, обогащении правовых форм ее осуществления, потенциальные возможности данного института используются субъектами крайне ограничено, что требует глубокого научного осмысления ее сущности, определения социального назначения в современных условиях.

Научная и практическая значимость исследования. Научное значение выполненного исследования заключается прежде всего в постановке проблемы локальной юридической деятельности в качестве одного из фундаментальных общетеоретических направлений современного правоведения. Категория «локальная юридическая деятельность» позволяет четко представить механизм ее правового регулирования в целом, т.е. безотносительно предметной направленности общественных отношений, подпадающих под нормативное воздействие локальных

правовых норм. Теоретические основы, определяющие локальную юридическую деятельность, разрабатываемые диссертантом, могут стать предметом широкой научной дискуссии и составить базу для дальнейших научных разработок как в рамках общей теории права, так и в отраслевых направлениях российского правоправедения.

Содержащиеся в диссертационном исследовании идеи, выводы и предложения могут оказать существенное воздействие на совершенствование правотворческой, правоприменительной и иных видов реализации локальной юридической деятельности.

Итоговые выводы, обобщения, предложения и рекомендации, разработанные автором при проведении исследования, могут послужить основой для создания концепции локальной правовой политики и последовательного, системного преобразования трудового, гражданского, сельскохозяйственно-кооперативного законодательства.

Теоретические положения, предложенные автором, могут быть использованы при подготовке пособий и учебников для студентов, в учебном процессе при преподавании курса «Теории государства и права», а также специально-отраслевых юридических дисциплин.

Степень научной разработанности темы оценивается неоднозначно. Учитывая межотраслевой характер темы диссертации, основной вектор исследования связан с рассмотрением таких феноменов правовой жизни как «юридическая деятельность», «локальное правовое регулирование», «локальная правовая политика».

Поскольку родовым объектом по отношению к исследуемому предмету выступает категория юридической деятельности, возникает необходимость анализа общих доктринальных концепций этой сферы. Весомый вклад в развитие проблемы юридической деятельности, разработку ее понятия, типизации, структуры внесен такими учеными как Ю.Г. Арзамасов, Л.Т.Бакулина, В.П. Беляев, Д.Н. Горшунов, В.М. Горшенев, В.Н. Карташов, В.Н. Кудрявцев, М.Ф. Орзих, А.С. Пиголкин, Б.И. Пугинский, Ю.В. Чуфаровский, И.Б. Шахова, Р.В. Шигаева и др.

Специальные исследования сферы локального регулирования предприняли А.М. Алиев, Л.И. Антонова, Б.А. Архипова, С.И. Архипов, Р.Ф. Васильев, Л.Я. Гинцбург, В.М. Горшенев, Г.И. Дубских, Е.А. Ершова, Л.Л. Иделиович, С.С. Каринский, И.Н. Каширин, Е.А. Кленов, Р.И. Кондратьев, А.М. Куренной, Ф.М. Левитан, Р.З. Лившиц, Э.А. Рубайло, В.К. Самигуллин, И.Н. Сенякин, В.И. Смолярчук, О.В. Смирнов, В.А. Тарасова, С.К. Юдельсон и др. Отдельные проблемы обозначенной области отражены в трудах А.В. Абалдуева, Е.Н. Букреевой, С.В. Ведяшкина, Е.Р. Веселовой, Т.В. Кашаниной, А.Ф. Нуртдиновой, П.Т. Подвысоцкого, М.О. Смирновой, Г.В. Хныкина, Е.Б. Хохлова, С.В. Шуралевой и многих других.

Представители отечественной цивилистики уделяют внимание проблемам локального правового регулирования в контексте исследований, посвященных корпоративному, акционерному и предпринимательскому правам. Здесь возможно выделить имена таких ученых, как В.М. Баранов, С.Н. Братусь, В.В. Витрянский, Р.Б. Головкин, В.С. Ем, Н.В. Козлова, О.А. Красавчиков, Д.В. Ломакин, О.А. Макарова, Д.Т. Мейер, С.Д. Могилевский, В.П. Мозолин, Н.Н. Пахомова, Я.А. Розенберг, П.В. Степанов, Е.А. Суханов, Б.Б. Черепяхин, И.С. Шиткина и др.

Особая заслуга в изучении вопроса правовой политики принадлежит С.С. Алексею, В.А. Затонскому, Н.В. Исакову, А.П. Коробовой, Д.А. Липинскому, А.В. Малько, Н.И. Матузову, М.П. Петрову, О.Ю. Рыбакову, О.И. Цыбулевской, К.В. Шундикову. Отдельные направления правовой политики выступают предметом исследования в работах С.Ф. Афанасьева, Р.С. Байниязова, Л.В. Голоскокова, Д.Н. Горшунова, А.А. Зелепукина, О.М. Киселевой, А.И. Коробеева, А.П. Мазуренко, В.В. Мамонова, Т.В. Милушевой, Г.М. Миньковского, А.С. Мордовца, И.С. Морозовой, А.А. Павлушиной, Т.П. Пестовой, С.В. Полениной, И.М. Приходько, Ю.С. Решетова, Т.А. Савельевой, И.Н. Сенякина, В.Н. Синюкова, В.В. Субочева, Н.И. Химичевой, И.А. Шестерякова и др.

Однако локальная юридическая деятельность в качестве самостоятельного предмета научного познания до настоящего времени не рассматривалась. Концептуальная разработка данного института в рамках общетеоретического

исследования позволит не только объединить имеющиеся отраслевые научные достижения, но и обогатить учение о юридической деятельности, локальном правовом регулировании и механизме его реализации определением основных путей оптимизации процесса осуществления как локальной юридической деятельности, так и юридической деятельности вообще.

Объект и предмет исследования. *Объектом* диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с возникновением и функционированием социальных общностей, опосредованные механизмом локального правового регулирования.

Предмет исследования составляет локальная юридическая деятельность, её сущность, типология, структура, формы реализации, а также локальная правовая политика как средство оптимизации процесса осуществления данной разновидности юридической деятельности.

Цели и задачи исследования. *Цель* работы заключается в общетеоретическом комплексном анализе локальной юридической деятельности как особой разновидности юридической деятельности, исследовании её специфики, проблем реализации и путей оптимизации.

Для достижения указанной цели диссертантом поставлены следующие *задачи*:

конкретизировать понятие юридической деятельности;

рассмотреть локальную юридическую деятельность как самостоятельный вид юридической деятельности, сформулировать её определение и выделить специфические признаки;

обозначить структуру локальной юридической деятельности;

выявить основные формы локальной юридической деятельности;

проанализировать значение локальных правовых актов как основной формы локальной юридической деятельности;

выделить основные типы локальной юридической деятельности;

определить пути оптимизации совершенствования локальной юридической деятельности;

исследовать локальную правовую политику как основное средство оптимизации локальной юридической деятельности.

Методологическая и теоретическая основы диссертации.

Методологической основой диссертационного исследования является материалистическая диалектика, с позиции которой локальная юридическая деятельность рассматривается в контексте современного развития общества как институт, который определяется социально-экономическими, политическими и иными условиями жизнедеятельности человека.

При исследовании автором использовались общенаучные методы (системный подход, анализ, синтез) и такие частноправовые методы, как сравнительно-правовой и формально-юридический.

В частности, посредством системного подхода раскрыта целостность локальной юридической деятельности, выявлены ее структура, основные формы реализации, разнообразные типы, дана общетеоретическая картина исследуемой сферы темы. Системный подход позволил также установить взаимодействие локальной юридической деятельности с системой юридической деятельности федерального и регионального уровней правового регулирования, определить ее место в современном механизме государственно-правового воздействия.

С помощью сравнительно-правового метода локально-правовая политика изучается путем сопоставления различных правовых институтов гражданского, трудового, корпоративного права правовых систем Германии, Франции, США.

Формально-юридический метод позволяет изучить локальную юридическую деятельность как правовое явление «в чистом виде», т.е. её признаки, основные элементы, формы и средства реализации и пр.

Теоретическая основа диссертационного исследования – работы ученых, активно занимающихся исследованием вопросов юридической деятельности, локального правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений, образования и функционирования юридических лиц.

Эмпирическая основа работы. Эмпирическую основу диссертации составляет обширный нормативный правовой материал, охватывающий нормы

международного права, Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, подзаконные акты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты, локальные правовые акты отдельных организаций, относящиеся к теме исследования. В процессе работы над диссертацией автором проанализирована практика реализации действующего законодательства по вопросам, связанным с осуществлением локальной юридической деятельности.

Научная новизна исследования обусловлена целью и заключается в том, что диссертация представляет собой первое комплексное общетеоретическое исследование локальной юридической деятельности как особой разновидности юридической деятельности.

Автор по-новому осмысливает теорию юридической деятельности, специальным видом которой и выступает локальная юридическая деятельность, впервые рассматриваемая с общетеоретической точки зрения.

Впервые сформулированы авторские определения понятий «юридическая деятельность», «локальная юридическая деятельность», «локальный юридический процесс», «локальная юридическая процедура», «локальная правотворческая деятельность», «локальная правовая политика».

Выделены сущностные признаки локальной юридической деятельности, вызывающие необходимость ее дифференциации в качестве самостоятельной разновидности юридической деятельности. Среди наиболее важных из них можно обозначить: наличие особого круга субъектов локальной юридической деятельности – работодателей, работников, их представителей, а также учредителей (участников) и органа управления юридического лица; особый объект – комплекс социально-трудовых, организационно-управленческих и имущественных отношений, связанных с возникновением и функционированием отдельных социальных общностей и требующих правового опосредования локальным правовым регулированием; цель – достижение оптимального баланса между различными по видовому признаку интересами субъектов деятельности в пределах общественного образования, что возможно путем установления правил поведения, обеспечивающих

эффективную реализацию индивидами и их объединениями прав и интересов; специфические формы – локальные процедуры, локальный процесс, локальные правовые акты и обычаи локальной юридической деятельности. В качестве ведущего средства оптимизации процесса осуществления локальной юридической деятельности выступает локальная правовая политика.

На защиту диссертантом выносятся следующие **основные теоретические положения:**

1. Юридическая деятельность – разновидность социальной деятельности, представляющая собой юридически обусловленные, формально определенные системные действия, осуществляемые в установленном законодательством, иными правовыми актам, содержащими нормы права, порядке, государственными органами, органами местного самоуправления, отдельными общественными структурами, компетентными должностными лицами и иными управомоченными субъектами, по вынесению, применению юридически значимых решений, защите и охране общесоциальных, групповых, индивидуальных прав и интересов.

2. Локальная юридическая деятельность – система последовательных, взаимообусловленных, формально определенных действий, использования средств и способов, осуществляемых органами управления юридических лиц, представительными органами работников организации, должностными лицами, работниками иными управомоченными лицами, направленными на регулирование социально-трудовых, организационно-управленческих, имущественных отношений, возникающих в пределах локального социального образования на уровне отдельной социальной общности с целью согласования и реализации индивидуальных, коллективных прав и интересов.

3. Сущностными признаками локальной юридической деятельности, отражающими ее природу и определяющими ее дифференциацию, автором признаются: управомоченный, подзаконный характер; ограниченная сфера распространения; круг субъектов, ее осуществляющих; уникальная по предметной направленности сфера общественных отношений, образующих объект воздействия.

4. Исследование структуры локальной юридической деятельности приводит диссертанта к выводу о необходимости выделения следующих специфических элементов: объект, субъекты, средства, цель. При этом в качестве объекта рассматриваются локальные отношения, представляющие собой разнообразный по предметной направленности комплекс общественных отношений, возникающих и распространяющихся на отдельную социальную общность, требующих правового воздействия в строго ограниченных пределах с учетом установленных законодательством обязательных правил поведения.

5. В качестве субъектов автором признаются органы юридического лица, представительные органы работников, уполномоченные законом или доверенностью физические лица, а также граждане, наделенные определенным правовым статусом исходя из внесенного имущественного вклада (акционеры, участники) либо заключенного трудового договора.

6. Основным средством локальной юридической деятельности выступает локальная норма, представляющая собой формально определенное правило поведения, выражающее коллективную волю, сформированную с учетом публичных и индивидуальных интересов, обозначенных в законодательстве, и являющееся регулятором имущественных, организационно-управленческих и социально-трудовых отношений, связанных с возникновением и функционированием юридических лиц, иных социальных образований, а также государственных и муниципальных органов власти, учреждений, финансируемых из соответствующего бюджета.

7. В качестве основных форм локальной юридической деятельности признаются: локальный юридический процесс, локальные процедуры, локальные правовые акты-документы. Локальный юридический процесс – система последовательных, правовых действий и операций, порядок проведения которых установлен законодательством РФ и иными правовыми актами, содержащими нормы права, осуществляемых специально созданными органами и уполномоченными лицами, с помощью использования правовых средств и

применения способов, направленных на осуществление охраны и защиты прав и законных интересов субъектов локальных отношений.

Локальные юридические процедуры – порядок и последовательность осуществления предусмотренных в законодательстве, иных нормативных правовых актах и коллективных соглашениях правовых действий и операций, регулирующих локальные общественные отношения, устанавливающих индивидуальные, коллективные права, обязанности и реализующие их.

Локальный правовой акт – оформленное и принятое в установленном порядке решение, направленное на закрепление локальной нормы или реализацию имущественных, организационно-управленческих, социально-трудовых прав и обязанностей субъектов общественных отношений, возникающих в пределах отдельной организации.

8. Рассмотрение типологии локальной юридической деятельности позволяет назвать в качестве ее основных видов правотворческую и правоприменительную деятельность. При этом правотворческая деятельность осуществляется посредством единоличного нормотворчества работодателя, совместного нормотворчества работодателя и работников, согласованного нормотворчества работодателя и работников, с учетом мнения представительного органа работников. В системе правоприменительной деятельности можно выделить следующие типы: учредительную, юрисдикционную, организационно-распорядительную, контрольную, деятельность по систематизации локальных правовых актов, учетную, регистрационную.

9. Основным средством оптимизации локальной юридической деятельности признается локальная правовая политика, под которой понимается система правовых мер, способов и действий, осуществляемых на основе диалога между федеральными, региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, разнообразными организациями, направленная на согласование общенациональных, групповых, индивидуальных интересов в процессе осуществления локальной юридической деятельности.

10. Генезис локальной правовой политики как средства оптимизации локальной юридической деятельности привел автора к выводу о необходимости выделения таких видов правотворчества, как: а) совместное правотворчество, подразумевающее издание нормативных актов федеральными и региональными органами государственной власти совместно с представительскими структурами работников и работодателей; б) договорное правотворчество, под которым традиционно понимают осуществление правового регулирования посредством принятия договоров и соглашений между полномочными субъектами при посредничестве государства.

11. Утверждается концепция «солидарной социальной ответственности» в качестве требующей информационного, финансового, структурного и правового сопровождения стратегии, при которой государство, бизнес-сообщества (работодатели), работники, отдельные институциональные образования гражданского общества добровольно в силу обладания специальным правовым статусом принимают на себя солидарные обязательства по расширению и реализации социально-экономических, трудовых, имущественных гарантий, а также по обеспечению контроля за их выполнением с применением санкций при неисполнении или ненадлежащем выполнении принятых на себя обязательств.

12. Эффективность реализации локальной юридической деятельности в рамках локальной правовой политики напрямую зависит от осуществления следующих мероприятий: законодательного закрепления термина «локальный» для обозначения явлений и процессов, имеющих место в пределах отдельных социальных общностей и касающихся вопросов их внутреннего устройства и правового опосредования; систематизации нормативных правовых актов, устанавливающих требования по разработке и оформлению локальных правовых актов организации, направленных на установление и реализацию имущественных, организационно-управленческих, социально-трудовых прав и обязанностей граждан; признания локальной правовой политики в качестве особого направления общеправовой политики, обеспечивающей эффективную реализацию локальной юридической деятельности; формулирование концепции локальной правовой

политики на основании идеи солидарной социальной ответственности государства, работодателей и работников; развитие социально-партнерских форм взаимодействия государства, работодателей и работников на федеральном, региональном, межрегиональном, отраслевом, местном и локальном уровнях при осуществлении правового регулирования социально-трудовых отношений; совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации лиц, имеющих право осуществлять разнообразные типы локальной юридической деятельности посредством внесения в программы вузов таких учебных дисциплин как «Локальное право», «Локальная правовая политика» и т.д.; систематизация зарубежного опыта регулирования локальных правовых отношений и обеспечение его применения; доведения до общества сведений через средства массовой информации о работодателях, исполняющих принятые на себя социально-экономические обязательства, а также систематически нарушающих права и законные интересы работников; повышения юридической грамотности граждан посредством организации и проведения круглых столов, конференций, лекций и семинаров, по вопросам трудового, гражданского и корпоративного права.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические выводы и положения диссертации обсуждались на заседаниях кафедры теории государства и права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия», нашли отражение в опубликованных статьях. По избранной проблематике автор принимал участие в работе Международной научно-практической конференции «Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции» (Саратов, 2003), Всероссийской научно-практической конференции «Закон, человек, справедливость: философско-правовые проблемы» (Саратов, 2003), Международной научно-практической конференции «Право и его реализация в XXI веке» (Саратов, 2011), Международной научно-практической конференции «Малиновские чтения» (Украина, г. Острог, 2012); подготовил главу «Локально-правотворческая политика» в курсе лекций «Правотворческая политика в современной России» (в соавторстве).

Структура и содержание диссертации обусловлены целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, шести глав, заключения, списка использованной литературы и источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы и её актуальность, объясняется научная и практическая значимость исследования, дается общая характеристика степени научной разработанности темы, определяются объект и предмет, цель и задачи исследования, описывается методологическая, теоретическая и эмпирическая основы диссертации, раскрывается научная новизна исследования, формулируются основные теоретические положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов проведенного исследования и структуре диссертации.

В *первой главе «Юридическая деятельность: понятие и виды»* анализируются различные подходы к определению юридической деятельности, вычленяются ее основные признаки, характеризуются содержание и типы реализации, формулируется авторское определение дефиниции, обосновывается необходимость выделения новых критериев дифференциации, позволяющих выделить перспективные типы ее осуществления.

Многообразие трактовок понятия юридической деятельности, отраженных в научной литературе, позволили определить основные черты данного института, наиболее образно отражающее его содержание, в которое традиционно включают субъектов, юридические действия и операции, средства и способы их осуществления, а также результаты и цели действий.

Автор поддерживает точку зрения, расширенно рассматривающую круг субъектов юридической деятельности за счет включения в их состав, кроме органов государства и их должностных лиц, органов местного самоуправления, различных по видам собственности и организационно-правовым формам юридических лиц, граждан, осуществляющих юридические функции (частные предприниматели, частные нотариусы, оценщики и т.д.) (Ю.Г. Арзамасов).

Объектом целенаправленных действий субъектов выступают общественные отношения, подвергшиеся правовому воздействию. Непосредственным содержанием юридической деятельности выступают *правовые действия* и *операции*, представляющие собой движущую силу деятельности, наполняющие ее необходимой энергией для достижения цели.

Отдельные возражения вызывает понимание правовых действий исключительно в качестве позитивных элементов юридической деятельности (например, В.П. Беляевым), что порождает неверное представление о ней как некоем абстрактном оторванном от реальности и статичном явлении, исключает возможность ее развития и совершенствования. Тем не менее и правотворческим, и правоприменительным, и правоинтерпретационным действиям присущи некоторые недостатки, вызванные как субъективными, так и объективными причинами, преодоление которых часто выступает непосредственной задачей правотворческой или конкретного вида правоприменительной юридической деятельности.

Итогом осуществления правовых действий, операций и применения соответствующих правовых средств является *результат*. Эффективность юридической деятельности проверяется посредством сопоставления полученного результата с планируемыми задачами и целью. *Целенаправленность* как системообразующий фактор юридической деятельности отмечалась многими авторами. При этом оговаривалось, что характер юридической деятельности определяют социальные цели, программы и задачи, которые направляют действия, операции субъектов и участников, выбор и использование средств и способов достижения соответствующих результатов (В.Н. Карташов).

Исследование форм юридической деятельности в качестве признака, характеризующего внешнее выражение содержания указанного феномена, приводит диссертанта к выводу о наличии в юридической деятельности динамичной и статичной составляющих. Кроме того, в отличие от общепринятой концепции В.Н. Карташова, выделявшего внешнюю и внутреннюю формы юридической деятельности², автор предлагает учитывать природную сущность явления и

² См.: *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989. С. 70.

обозначить в качестве форм соответствующие юридические процедуры и процессы (динамичный элемент) и правовые акты-документы (статичный элемент).

Рассматривая соотношение категорий «юридическая деятельность» и «правовая деятельность» диссертант придерживается позиции представителей научного юридического сообщества (Ю.Г. Ткаченко, Ю.С. Решетов, В.Н. Сидоров), отрицающих последнюю как самостоятельную разновидность социальной деятельности. По-нашему мнению, дефиниция «правовая деятельность» существует не как некое структурированное и объективированное во вне явление правовой материи, а скорее как оценочная категория для признания действий и юридических институтов правильными, справедливыми, соответствующими «букве и духу закона». В связи с этим юридическая деятельность может быть правовой или неправовой.

В юридической литературе выделяются различные типы юридической деятельности, свидетельствующие о разнообразии правовых каналов ее осуществления. В зависимости от направленности и сферы научных интересов ученые-правоведы дифференцируют следующие типы юридической деятельности: правотворческий, правосполнительный (оперативно-исполнительный) и правоохранительный (Н.Г. Александров, М.И. Байтин, И.С. Самощенко); правотворческий, правоприменительный, учредительный и контрольный (В.М. Горшенев); познавательный, конструктивный, организаторский, коммуникативный, удостоверительный, воспитательный (В.Л. Васильева, Д.Л. Дулова); правотворческий, правоприменительный, интерпретационный, контрольный, учредительный, правоконкретизирующий, координационный, а также деятельность по систематизации правовых актов и других правовых явлений (В.Н. Карташов); индивидуальные (деятельность адвоката, нотариуса, частного предпринимателя) и коллективные (охрана общественного порядка, деятельность Государственной Думы, Федерального Собрания Российской Федерации и т.д.) (Ю.Г. Арзамасов); международно-правовой и национально-правовой, публично-правовой и частно-правовой (Л.Т. Бакулина, Д.Н. Горшунов).

Диссертант выдвигает тезис, опираясь на процессы, связанные с децентрализацией власти, который предполагает при типологизации юридической деятельности исходить из уровня ее осуществления и, соответственно, выделить международный, федеральный, региональный, местный и локальный типы.

Вторая глава «Локальная юридическая деятельность как особая разновидность юридической деятельности», посвящена рассмотрению признаков локальной юридической деятельности. Здесь обосновывается применяемая автором терминология, раскрываются основные признаки и свойства локальной юридической деятельности, формулируется определение исследуемого явления.

Семантический анализ термина «локальный» по отношению к терминам «местный», «корпоративный» показывает, что первый наиболее точно соответствует виду юридической деятельности, доминирующим направлением которой выступает совершенствование механизма правового обеспечения внутреннего устройства социальных общностей. Преимущество его применения заключается в возможности избежать привязки к определенной территории и принятой в отечественном правоведении отраслевой принадлежности общественных отношений, являющихся объектом локальной юридической деятельности, а также охватить все системы, в рамках которых такая деятельность осуществляется безотносительно формы собственности и организационно-правовой формы деятельности.

Обладая всеми признаками юридической деятельности, локальной юридической деятельности присущ ряд свойств, которые и определяют необходимость ее рассмотрения в качестве самостоятельного объекта исследования. К таковым относятся:

1. Управомоченный характер локальной юридической деятельности. Критическое осмысление разнообразных подходов, определяющих зависимость правомочий в сфере локального правового регулирования от воли государства как «дозволение государства» (Г.И. Дубских), «делегирование» (Р.И. Кондратьев), «предварительное санкционирование» (Л.Л. Иделиович), «дискреционные полномочия собственника», позволило автору солидаризироваться с точкой зрения Л.И. Антоновой, согласно которой в системе централизованного регулирования

выделяются управомачивающие нормы, предоставляющие право осуществлять локальное нормотворчество, так и обязывающие к нему.

2. Подзаконный характер локальной юридической деятельности означает одновременное наличие следующих обстоятельств. Во-первых, при осуществлении локальной юридической деятельности должны учитываться пределы полномочий конкретного субъекта. В данном случае речь идет не только о самой возможности регулировать те или иные отношения в определенной социальной общности, но и о границах, способах подобного воздействия. Во-вторых, содержание результатов такой деятельности должно соответствовать закону. В-третьих, соблюдение установленной законодательством, подзаконными нормативными актами и коллективными договорами процедуры принятия локальных правовых актов. Подобное понимание данного признака позволяет одновременно избежать двух диаметрально противоположных трактовок локальной юридической деятельности либо как вторичной (Л.И. Антонова), либо как автономной (Р.И. Кондратьев, С.В. Ведяшкин).

3. Ограниченность локальной юридической деятельности, подразумевающая в современный период учет таких критериев как конкретная направленность отношений, выступающих предметом воздействия, правовой статус субъектов, осуществляющих данную разновидность юридической деятельности и финансово-экономические возможности социальной общности, в рамках которой эта деятельность имеет место. В связи с этим диссертантом критически оцениваются положения, согласно которым локальные правовые действия ограничены пределами территорий предприятия, учреждения, организации (Р.И. Кондратьев, В.К. Самигулин); функциями, осуществляемыми организацией, структурным подразделением, а также отдельными работниками (С.И. Архипов); принадлежностью субъекта к коллективу или членством, возникающим по различным основаниям (Т.В. Кашанина).

4. Определенной спецификой обладает и субъектный состав юридической деятельности на локальном уровне. К наиболее существенным признакам относятся комплексный характер и многоуровневость организационной структуры,

обеспечивающая единство и целостность объекта правового регулирования, поскольку в этом качестве здесь выступает не отдельная видовая группа общественных отношений, а их совокупность.

5. Объект локальной юридической деятельности – уникальный спектр отношений, возникающих и функционирующих непосредственно в пределах социальной общности по вопросам ее организации и деятельности, имеющих комплексный характер, требующих правового воздействия с учетом установленных законодательством обязательных правил поведения в порядке локальной правотворческой и правоприменительной деятельности.

В *третьей главе «Структура локальной юридической деятельности»* исследуются субъектный состав, объект, локальные юридические действия и операции, цель и результаты, основные средства осуществления правового обеспечения внутреннего функционирования организаций.

Автор отвергает точки зрения и аргументы представителей отечественной цивилистики, не признающих тезис о признании за органами юридического лица свойства правосубъектности (С.Н. Братусь, В.А. Рясенцев, Я.А. Розенберг, Б.Б. Черепакхин, С.Д. Могилевский, Д.В. Ломакин), либо признающих органы юридического лица особыми представителями (А. Гордон, В.В. Витрянский, Е.В. Богданов, Д.И. Дедов, А.Я. Ганижев). Обосновывается позиция, в соответствии с которой основными организованными институциональными единицами локальной юридической деятельности выступают органы юридического лица, правовой статус которых, в отличие от правового статуса физических лиц, включающего права, обязанности, ответственность, раскрывается посредством компетенции, в рамках которой и осуществляется его деятельность.

Анализ законодательства и практики локального правового регулирования показывает, что в организационно-структурном аспекте субъектами данной разновидности юридической деятельности являются также первичные профсоюзные организации, иные представительные органы работников, непосредственно работники организации, созданные на паритетных началах органы социального партнерства (КТС, комиссии по охране труда, аттестационные

комиссии, комиссии по ведению коллективных переговоров и заключению коллективного договора и т.д.).

Персонально-личностная характеристика субъекта локальной юридической деятельности направлена на отражение связи между видом деятельности и человеком, его правовым статусом и профессиональными, нравственными и иными качествами лиц, осуществляющих юридические действия и операции. Делается вывод о невозможности отождествления исследуемой разновидности юридической деятельности с положениями общей теории юридической деятельности, когда в качестве субъектов обозначаются должностные лица (В.Н. Кудрявцев); должностные лица, наделенные государственно-властными полномочиями (С.Н. Назаров); работники, имеющие правовую и иную специальную подготовку в конкретной области экономики, экологии, владеющие современными методами управления и хозяйствования (В.Н. Карташов). Комплексный анализ административного, трудового, уголовного законодательств показал, что при персонально-личностной характеристике субъектов локальной юридической деятельности необходимо учитывать не только аспекты, связанные с их непосредственными функциями по управлению имуществом и людьми, но и то, что в качестве субъектов могут выступать работники, не являющиеся должностными лицами, но наделенные специальным правовым статусом на основании выборов в представительские структуры коллектива работников, или доверенности.

Объект целенаправленных действий субъектов локальной юридической деятельности – общественные отношения, которые ввиду их «близости» к отношениям базисного характера ошибочно отождествляются с производственными, экономическими (О.Н. Жеманов, Г.А. Козлов), а деятельность по их упорядочению приобретает экономический характер. Опираясь на принципы структурно-функционального подхода и материально-диалектического метода можно утверждать, что объект локальной юридической – именно социальные связи, порожденные потребностями и интересами, подпадающие под воздействие различных отраслей права, т.е. по видовой направленности данные отношения могут быть социально-трудовыми, имущественными, организационно-управленческими.

Преобразующие возможности локальной юридической деятельности реализуются посредством совершения *правовых действий и операций*, образующих динамичный элемент структуры. Отличительными признаками локальных правовых действий являются:

1) цель, содержание, субъекты, средства и способы закрепляются в законодательстве и в локальных правовых актах; 2) обязательность; 3) системность, т.е. единство и взаимосвязь совершаемых субъектами локальной юридической деятельности действий в качестве элементов целостного механизма; 4) формальная определенность.

В зависимости от характера деятельности локальные правовые действия дифференцируются на правотворческие и правоприменительные. По степени сложности они могут быть простыми и сложными. По количественному параметру, т.е. по конкретному количеству действий, необходимых для достижения цели конкретной разновидности локальной юридической деятельности – единичные и комплексные.

Отмечая многообразие локальных правовых средств, обосновывается точка зрения о том, что лидирующее положение среди них занимает локальная норма, главное отличие которой от нормы государственной проявляется в ее содержании, выражающем волю формирующего ее субъекта. Своеобразие локальной нормы предопределяется отношениями, в которых участвуют субъекты, их интересами, порожденными соответствующими потребностями, финансовыми возможностями, уровнем правового сознания конкретного локального субъекта нормотворчества. Социальная значимость локальных нормативных установок раскрывается в множественности их функциональной направленности. В современный период наметилась тенденция к расширению возможностей функционирования локальных норм, т.е. они способны конкретизировать, дополнять, восполнять пробелы централизованного регулирования, осуществлять первичное регулирование, устанавливать дополнительные льготы, преимущества и гарантии участникам локальных отношений, влиять на формирование правосознания и содержание государственных нормативных установок (А.Ф. Нуртдинова).

В зависимости от способа принятия локальные нормы могут выражаться в локальных нормативных актах, в актах договорного характера (коллективном договоре), в актах смешанной природы (устав).

Четвертая глава «Формы локальной юридической деятельности» посвящена рассмотрению способов внешнего выражения содержания данного института.

Основными формами локальной юридической деятельности признаются локальные юридические процедуры, процессы, локальные правовые акты-документы.

Выражая динамичную, преобразующую сторону локальной юридической деятельности, ее процесс и процедуры характеризуются следующими чертами:

1) порядком, последовательностью действий, их составляющих, субъектами, сроками проведения, предусмотренными законодательством и локальными нормативными актами, коллективными договорами. Нормы, направленные на обеспечение юридического процесса, содержащего охранительный элемент в социально-трудовых отношениях, зафиксированы в ТК РФ и локальных правовых актах. Юридические процедуры закрепляются как в законодательстве, так и в локальных нормативных актах, коллективных договорах;

2) структурированностью, которая означает последовательность осуществления юридического процесса через определенные стадии, т.е. систему взаимосвязанных процедурно-процессуальных действий и операций, протекающих во времени и направленных на достижение общего результата процесса;

3) формальной определенностью всех правовых действий и операций, включенных в соответствующие стадии, заключающуюся в необходимости официального оформления в установленной нормативными правовыми актами форме;

4) взаимосвязью с реализацией трудовых, имущественных, организационно управленческих прав и обязанностей субъектов локальных отношений;

5) наступлением юридических последствий, выражающихся в установлении прав и обязанностей субъектов правоотношений, возникновении, изменении, отмене нормативных установок, прекращении правоотношения и т.д.

Локальные правовые акты-документы как форма локальной юридической деятельности могут быть дифференцированы на три основные группы: локальные нормативные акты, коллективные договоры, локальные ненормативные правовые акты.

Используемые законодателем дефиниции «внутренний документ», «внутренние нормативные документы», «регламент», «положения», «решения органов управления» фактически являются синонимичными понятию «локальный нормативный акт», но по сравнению с последним менее удачны. Осторожное отношение законодателя к использованию термина «локальный» вне привязки к регулированию трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений объясняются сложившейся в правоведении традицией применения категории «локальный» для обозначения регулирования, осуществляемого в пределах самостоятельно хозяйствующих субъектов относительно группы общественных отношений, выступающих предметом трудового права. Принятое в отечественной правовой науке видовое разграничение общественных отношений по предмету воздействия в данном случае не имеет принципиального значения, поскольку ничто в содержании термина «локальный» не указывает на конкретную группу отношений, которые охватываются данным понятием. Определяющими характеристиками здесь выступают уровень, характер регулирования, его субъекты, предел действия, сфера распространения, общие свойства локальных нормативных актов, обозначенных в ТК РФ, и внутренних документов, указания на которые встречаются в гражданском законодательстве.

Несмотря на признание важнейшей социально-правовой значимости локальных нормативных актов в условиях децентрализации правового регулирования, автор не может согласиться с позицией правоведов, допускающих их отождествление с коллективным договором (Ф.М. Левиант, Е.А. Кленов, И.Н. Каширин, В.А. Тарасова, А.С. Пашков, П.Т. Подвысоцкий, И.А. Киселева).

Последний, являясь самостоятельным видом источников права и формой локальной юридической деятельности, отличается демократичным порядком принятия, содержанием, сроком действия, что обеспечивает ему приоритетное значение в системе локальных источников, направленных на регулирование социально-трудовых отношений.

Самостоятельной формой локальной юридической деятельности признаются локальные правоприменительные акты, которые направлены на реализацию и претворение в жизнь нормативных установок, содержащихся в правовых актах централизованного и локального уровней правового регулирования.

Глава пятая «Типология локальной юридической деятельности» посвящена исследованию основных каналов реализации данной разновидности юридической деятельности. Здесь проводится классификация локального правотворчества, выявляются основные проблемы его осуществления, дается обзорная характеристика основных типов локального правоприменения.

Локальное правотворчество, как вид юридической деятельности, представляет собой деятельность различных уполномоченных субъектов по разработке, принятию (утверждению), введению в действие, отмене локальных нормативных правовых актов и коллективных договоров, протекающую в порядке, определенном законом, уставом, коллективным договором. Являясь ведущим видом локальной юридической деятельности, локальное нормотворчество современного периода отличается крайне широким диапазоном форм непосредственной реализации, что предопределяет необходимость ее классификации. В зависимости от предмета регулирования можно выделить: локальное нормотворчество в сфере: трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений; организационно-управленческих отношений; имущественных и т.д.

Локальная правоприменительная деятельность рассматривается в работе не только сквозь призму применения исключительно локальных норм (Л.И. Антонова, Т.П. Пестова), но и как деятельность, подразумевающая исполнение положений, установленных в централизованном порядке, что позволяет выделить такие ее виды,

как: учредительная, юрисдикционная, учетная, организационно-распорядительная, деятельность по систематизации локальных правовых актов.

В главе шестой «*Локальная правовая политика как средство оптимизации локальной юридической деятельности*» рассматриваются структура, основные формы, субъекты локальной правовой политики, обосновывается необходимость признания в общегосударственном масштабе идеологии солидарной социальной ответственности в качестве основы выстраивания концепции данной разновидности правовой политики.

Аргументируется тезис, доказывающий, что одним из важнейших путей оптимизации локальной юридической деятельности в современной России выступает локальная правовая политика, объективизация которой связана с необходимостью ее дифференциации не по уровню осуществления (Т.П. Пестова), а по целевой направленности, основным приоритетом которой выступает совершенствование локальной юридической деятельности

Структура локально-правовой политики представляет собой многоступенчатую систему, объединяющую пять основных уровней: международный, федеральный, региональный, местный и локальный. Организационные особенности данной разновидности правовой политики подразумевают наличие в ее структуре институциональных образований, включающих как представителей работников и работодателей, так и представителя органа исполнительной власти соответствующего уровня (трехсторонние комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, координационные комитеты содействия занятости, координационные советы по социальному партнерству и т.д.).

Понимание основного содержания правовой политики как деятельности позволяет ответить на вопрос об основных формах ее осуществления, а именно, правотворческой, правоприменительной, правоинтерпретационной.

Правотворческая форма правовой политики в традиционном понимании воплощающаяся в принятии, изменении и отмене уполномоченными субъектами

нормативных правовых актов; формировании внутренне согласованного массива юридических норм, образующих регулятивную основу правовой политики (Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.В. Шундилов); реализации на всех уровнях локально-правовой, а в условиях демократизации, во взаимодействии правотворческих органов государства, местного самоуправления с представительскими структурами работодателей и работников. Так, в рамках совместного правотворчества можно выделить такие подформы, как: участие органов социального партнерства в формировании и реализации государственной политики в сфере труда; учет мнения трехсторонних комиссий соответствующего уровня при принятии нормативных правовых актов; утверждение правовых актов, разработанных общественными организациями самостоятельно либо при участии федеральных органов исполнительной власти (Кодекс корпоративного поведения).

В аспекте договорного правотворчества локальной правовой политики первостепенное значение для эффективного осуществления локальной юридической деятельности приобретают социально-партнерские соглашения, заключаемые на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и локальном уровнях.

При формировании локально-правовой политики закономерно встает вопрос об ее идеологическом обосновании, позволяющем определить концептуальные положения, принципы построения, формы выражения, структуру, комплекс мер и способов осуществления данной разновидности правовой политики. Диссертант выдвигает предложение о том, что основой такой концепции может послужить идея солидарной социальной ответственности всех субъектов локальной правовой политики.

Таким образом, природная сущность локальной правовой политики позволяет рассматривать ее как основное средство оптимизации локальной юридической деятельности, в рамках которой необходимо осуществление следующих мероприятий:

1) на законодательном уровне закрепить термин «локальный» для обозначения явлений и процессов, имеющих место в пределах отдельных социальных общностей и касающихся вопросов их внутреннего устройства и его правового опосредования;

2) систематизировать нормативные правовые акты, устанавливающие требования по разработке и оформлению локальных правовых актов организации, направленных на установление и реализацию имущественных, организационно-управленческих, социально-трудовых прав и обязанностей граждан;

3) признать локальную правовую политику в качестве особой разновидности общеправовой политики, направленной на обеспечение эффективной реализации локальной юридической деятельности;

4) сформулировать концепцию локальной правовой политики на основании идеи солидарной социальной ответственности государства, работодателей и работников;

5) способствовать развитию социально-партнерских форм взаимодействия государства, работодателей и работников на федеральном, региональном, межрегиональном, отраслевом, местном и локальном уровнях при осуществлении правового регулирования социально-трудовых отношений;

6) систематизировать зарубежный опыт регулирования локальных правовых отношений и обеспечить его применение;

7) наладить систему оповещения общественности о работодателях, систематически нарушающих права и свободы работников;

8) усилить меры юридической ответственности за совершение правонарушений в области труда и занятости населения;

9) регулярно повышать юридическую грамотность граждан посредством организации и проведения круглых столов, конференций, лекций и семинаров, по вопросам трудового, гражданского и корпоративного права.

Полагаем, что перечисленные выше положения по совершенствованию локальной юридической деятельности, осуществленные в рамках локально-

правовой политики, позволят создать эффективный механизм локального правового регулирования.

В **заключении** формулируются основные выводы, к которым пришел автор при исследовании проблем, связанных с совершенствованием теоретических положений и практической реализации локальной юридической деятельности.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:
статьи из перечня изданий, рекомендованных ВАК РФ**

1. *Никитенко Ю.М.* Типология юридической деятельности // Современное право. Москва: ЗАО Издательство «Новый индекс», 2011. № 12. С. 16–18. (0,2 п.л.)

2. *Никитенко Ю.М.* Локальная юридическая деятельность как особая разновидность юридической деятельности // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Тольятти: ТГУ. Сер. Юридические науки, 2011. № 2 (5). С. 70–74. (0,4 п.л.)

3. *Никитенко Ю.М.* К вопросу о понятии юридической деятельности // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. № 1. С. 21– 23. (0,2 п.л.)

4. *Никитенко Ю.М.* Правовой статус органа юридического лица как субъекта локальной юридической деятельности // Современное право. Москва: ЗАО Издательство «Новый индекс», 2012. № 9. С. 56–58.(0,2 п.л.)

статьи в иных изданиях

5. *Тихонова Ю.М.* (*Никитенко Ю.М.*) Конституционные основы локального правового регулирования современной России // Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (к 10-летию Конституции России): Международная научно-практическая конференция (1–3 октября 2003 г.): в 3 ч. / под ред. А.И. Демидова, В.Т. Кабышева. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. ч.2. С.176-177. (0,2 п.л.)

6. *Тихонова Ю.М.* (*Никитенко Ю.М.*) Проблемы формирования локальной правовой политики // Закон, человек, справедливость: философско-правовые

проблемы: Всероссийская научно-практическая конференция (19–21 мая 2003 г.). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. С. 58–59. (0,4 п.л.)

7. *Тихонова Ю.М. (Никитенко Ю.М.)* Некоторые аспекты информатизации локально-правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов: Изд-во Саратовского филиала Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук, 2005. № 1. С. 203–204. (0,2 п.л.)

8. *Никитенко Ю.М.* Локальные правовые акты работодателей: соотношение норм Трудового кодекса РФ и иного законодательства о статусе юридических лиц // Право и его реализация в XXI веке: сборник научных трудов: по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 29–30 сентября 2011 г.) : в 2 ч. / под общ. ред. С.Н. Туманова. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011. Ч. 2. С. 399–400. (0,2 п.л.)

9. *Никитенко Ю.М.* Совершенствование коллективно-договорного регулирования как условие оптимизации локальной юридической деятельности // Актуальные проблемы правоведения. Самара: Изд-во Самарского государственного экономического университета, 2012. № 1 (33). С. 29–31. (0,4 п.л.)

10. *Никитенко Ю.М.* Персонально-личностный аспект характеристики субъекта локальной юридической деятельности // Матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції «Малиновські читання», м. Острого, 16–17 листопада 2012 року. Острого: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2012. С. 72–74. (0,2 п.л.)

11. *Никитенко Ю., Пестова Т.П.* Локальная правотворческая политика // Правотворческая политика в современной России: курс лекций / под ред. А.В. Малько. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. С. 254–275. (1 п.л./0,5 п.л.)