

УДК 340.130.56

В. В. Форманюк

## ПРАВОВА ПРИРОДА ЛОКАЛЬНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Перебудова всіх сфер суспільного життя в Україні зумовила потребу у відкритті максимального простору для процесів саморегулювання й самоврядування в суспільстві, створенні належних умов для повного розвитку інституту локальних нормативно-правових актів.

Через прискорену модернізацію суспільних відносин загальнодержавним нормативним актам притаманна низка недоліків, пов'язаних із належним регулюванням соціально-економічних відносин в Україні. Саме розробка й реалізація локальних нормативно-правових актів спрямовується на врегулювання цих проблем загальнодержавних нормативних актів.

Локальні нормативно-правові акти є міцною ланкою у фундаменті правопорядку суспільства. Зокрема, більш глибокою є можливість регулювання суспільних відносин на основі норм, самостійно вироблених організаціями. Тому актуальність дослідження обумовлюється необхідністю вирішення питання щодо особливостей реалізації локальних нормативно-правових актів.

Ступінь дослідження проблеми обмежується творчими роботами авторів вузькопрофільного, галузевого характеру. Великий внесок у розробку цього напрямку зробили Ю.М. Оборотов, О.Ф. Скакун, І.С. Шиткіна В.Р. Шарифулліна та інші вчені. Однак, на жаль, нині відсутні наукові праці, пов'язані з теоретико-методологічним аналізом поставленого питання.

Державотворення й нормотворення в Україні кінця ХХ – початку ХХІ ст. відбувається в контексті проведення економічної, політичної та правової реформ, спрямованих на формування громадянського суспільства, підвищення ефективності державного управління, забезпечення прав і свобод людини й громадянина, утвердження громадського правопорядку.

Ці процеси супроводжуються постійним оновленням законодавства, що привертає увагу науковців і практиків до всіх форм об'єктивації правових норм, проблем співвідношення права й джерел права, становить інтерес для теоретичної думки, оскільки тип зв'язку між цими явищами виступає однією з важливих ознак права, слугує одним із критеріїв праворозуміння.

Аналіз реалій сьогодення свідчить, що органи державної влади та інші суб'єкти правотворчості не мають чіткого уявлення про об'єктивні потреби й напрями правового регулювання, у тому числі щодо вибору форм зовнішньої об'єктивації норм права.

Від того, як люди розуміють право, залежить, як вони будуть ним користуватись. Те саме стосується джерел права. Звісно, неправильне розуміння джерел права призводить до такого ж неправильного користування ними.

Відповідно, чим адекватнішим є розуміння джерел права, тим оптимальнішим та ефективнішим буде їх використання. Якщо, наприклад, у сучасній Україні є достатньо ознак, які свідчать про великі недоліки у використанні джерел її

локального права, то це означає, на нашу думку, що існують не менші проблеми з їх розумінням.

Сьогодні основну увагу нормотворення має бути переміщено на локальне регулювання відповідних відносин, що є особливо важливим під час формування в Україні гармонійного законодавства.

Однак належне локальне регулювання локальних відносин не можливе без з'ясування самої сутності й засад такого регулювання, потреби в ньому та його особливостей, місця локальних нормативно-правових норм і локальних нормативно-правових актів серед інших норм і джерел права.

Локальні джерела права з позицій загальної теорії права зазвичай розглядаються як необхідний елемент загальної системи його джерел, що належить до інформаційно-документального рівня.

Безумовно, локальні джерела права є носіями специфічної інформації про принципи, правила, моделі правової поведінки суб'єктів права. Інформація, що міститься в них, створюється спеціально уповноваженими особами під час застосування правил і прийомів законодавчої техніки, а також із дотриманням певних правил правотворчої процедури.

Зразки, моделі й принципи соціально значущої поведінки суб'єктів права «одягнені» в доступну для сприйняття мовну форму та є факторами, що уніфікують поведінку людей і полегшують контакти між ними в межах властивого їм способу буття.

Локальні джерела права пов'язуються з іншими елементами загальної системи джерел. Зокрема, зафіксована в них інформація є відображенням суті й закономірностей розвитку суспільних процесів, інтересів суспільства та окремої людини, у тому числі системи цінностей і цілей, визнаних у цьому суспільстві в конкретний історичний період та забезпечених захистом держави.

У загальному вигляді локальні нормативні акти можна визначити як юридичні документи, що містять норми права, прийняті суб'єктами управління на підприємстві, в установі, організації.

У сучасній юридичній літературі також поки що відсутнє глибоке дослідження правової природи й сутності локальних норм юридичних осіб та їх місця в структурі правового регулювання діяльності організації. Іноді відсутня й сама згадка про внутрішні документи, що містять локальні правові норми, як одне з джерел права [12, с. 336].

Якщо акти, що містять локальні правові норми, згадуються в переліку джерел права, вони виділяються в окрему групу за суб'єктом правотворчості та розуміються як нормативні акти, які регулюють внутрішньоорганізаційні відносини.

Локальні акти видаються адміністрацією для вирішення внутрішніх питань. Вони поширюють свою дію лише на членів конкретного колективу людей. Локальні акти стосуються, наприклад, дисципліни праці, її організації, взаємин між різними підрозділами [9, с. 179].

Однак, як цілком слушно зазначає Б.М. Топорнін, зараз усе важче обходитись колишнім набором джерел права, який явно перестав бути достатнім і потребує модернізації [13, с. 19].

І.С. Шиткіна вважає: «Скромні визначення локальних нормативних актів у сучасних підручниках із теорії права та їх місце в системі джерел правового регулювання діяльності комерційних організацій відображають недослідженість цієї проблеми, надаючи їй розгляду ще більшої актуальності» [15, с. 26].

Сьогодні позиції вчених щодо сутності локальних актів можна умовно розділити на дві групи: нормативну теорію та цивілістичну теорію.

Т.В. Кашаніна, Є.О. Сударькова [3, с. 99], С.І. Носов [7, с. 122], І.С. Шиткіна [15, с. 23], В.В. Долинська [1, с. 111] та багато інших науковців вважають, що внутрішні акти органів управління господарських товариств і товариств слугують джерелами права. Р.С. Кравченко прямо називає акти органів акціонерних товариств локальними (корпоративними) нормативними актами [5, с. 74].

В.Р. Шаріфуллін обґрунтовано стверджує: «У нормативно-правовому регулюванні відносини в приватній сфері можна поділити щонайменше на два рівні: рівень централізованого й локального регулювання. Таким чином, у механізмі правового регулювання задіяні нормативні акти, прийняті правотворчими органами держави, та акти локального регулювання. Серед останніх важливу роль відіграють локальні (корпоративні) норми, що містяться в статутах юридичних осіб та інших локальних актах» [14, с. 352].

Н.В. Козлова, навпаки, вважає, що з точки зору теорії права очевидно, що будь-які акти, прийняті органами юридичних осіб приватного права, не можна визнати ні нормативними, ні навіть індивідуальними актами [4, с. 52]. Посилаючись на М.Н. Марченко, автор стверджує, що самі по собі рішення громадських організацій не містять правових норм і не мають юридичної сили. Таку силу вони можуть отримати, по-перше, під час видання спільних із державними органами рішень щодо одного й того ж питання, по-друге, у разі попередньої чи наступної санкції (дозволу) держави.

Н.В. Козлова, аналізуючи зміст рішень органів управління юридичної особи, доходить висновку, що зазначені рішення, прийняті відповідно до закону й установчих документів, є односторонніми або багатосторонніми цивільно-правовими корпоративними угодами залежно від того, яким органом управління юридичної особи їх було прийнято.

С.В. Бошно й Т.А. Питікова, підкреслюючи похідний від законодавства характер локальних правових актів, що проявляється в тому, що всі вони виникають унаслідок безпосередньої вказівки закону, відзначають особливу природу локальних актів, які не зливаються з нормативними актами та не утворюють із ними єдину систему. На думку авторів, локальні нормативно-правові акти – це самостійні правові феномени [10, с. 7–9].

Вступаючи в полеміку із зазначеними авторами, І.С. Шиткіна вказує: «Ми розглядаємо внутрішні документи, або локальні нормативні акти, у корпоративній сфері як нормативні акти, прийняті суб'єктами приватного права та обов'язкові для всіх учасників, органів корпорації не внаслідок публічного примусу, а з огляду на сутність корпоративного устрою, що полягає в тому, що учасники корпорації під час вступу до неї добровільно взяли на себе тягар підпорядкування волі більшості, яка, зокрема, виражається в прийнятті внутрішніх документів» [15, с. 30].

Далі автор стверджує, що локальні акти, які приймаються юридичними особами, мають обов'язкову силу для всіх суб'єктів: органів управління, акціонерів,

учасників, структурних підрозділів, роботодавця, працівників тощо. Локальні акти, прийняті органами управління організації, повинні мати обов'язкову силу також для судів, наприклад, під час розгляду спорів, що постають із взаємовідносин органів управління та акціонерів, роботодавця й працівників.

Навіть за відсутності в процесуальному законодавстві посилання на локальні нормативні акти як на джерело права судова практика послідовно підтверджує, що під час вирішення спорів суди керуються не лише загальнодержавними актами, а й документами, прийнятими всередині організації, що особливо справедливо щодо локальних актів.

А.В. Габов вказує, що існування локального нормативного акта цілком не властивне правочинам (угодам) [2, с. 158]. Автор проводить відмінність між індивідуальними актами, прийнятими органами управління, які дійсно не є локальними нормативними актами, та актами, які встановлюють правила поведінки всередині організації, що представляють собою локальні нормативні акти.

Не заперечуючи проти розуміння рішення загальних зборів як корпоративної угоди, Д.В. Ломакін вказує, що, визнаючи наявність у такого рішення ознак угоди, необхідно щонайменше повністю змінити уявлення про цивільно-правові угоди, що склалось на цей час у науковій літературі й нормативних правових актах. Інакше цілком реальною є ситуація, у якій акціонер, який голосував проти прийняття того чи іншого рішення загальних зборів акціонерів, тобто висловив свою волю не брати участь у здійсненні багатосторонньої угоди, все одно є її учасником [6, с. 29].

Вважаємо більш обґрунтованою позицію, відповідно до якої локальні акти варто визнати локальними нормативними правовими актами. Так, І.С. Шиткіна досить переконливо зауважила, що не існує певних серйозних правових підстав вважати локальні акти цивільно-правовими угодами [15, с. 29].

Не цілком обґрунтованими є спроби штучно провести відмінності між правовою сутністю локальних актів, що містять норми трудового права та приймаються через пряму вказівку закону, і сутністю інших локальних актів, які регулюють відносини всередині організації. Так, наприклад, не цілком зрозумілими вважаємо відмінності між актами, прийнятими тими ж органами управління юридичної особи, наділеними однаковою формою, проте одні з них приймаються відповідно до вимог законодавства, а інші – у межах власного розсуду організацій згідно з диспозитивними нормами законодавства.

Виведення локальних актів із системи нормативних правових актів є також недоцільним, оскільки може спричинити неможливість застосування до локальних актів методологічного інструментарію, розробленого наукою теорії держави й права щодо нормативних правових актів, зокрема, у сфері систематизації нормативних актів.

У цьому разі дослідникам доведеться розробляти власний інструментарій, який, на наше переконання, не сильно відрізнятиметься від методів, застосовуваних під час роботи з нормативними правовими актами, що навряд чи можна визнати доцільним.

Розгляд локальних актів як самостійного правового феномена ускладнює систему джерел права, оскільки для виділення окремого джерела необхідні більш серйозні підстави (порівняймо, наприклад, відмінності між нормативним правовим актом і нормативним договором, нормативним правовим актом і правовим звичаєм).

Таким чином, локальні нормативно-правові акти – це акти саморегуляції й самоорганізації, які не потребують, як правило, утвердження у вищих органах, слугують проявом самоврядування суб'єкта, а також самостійно регулюють цілу низку специфічних для нього відносин.

З огляду на основні ознаки локальних актів (вольовий зміст, внутрішньоорганізаційний характер, можливість багаторазового застосування, забезпеченість державним примусом) їх необхідно визнати та розглядати як нормативні правові акти.

Локальні нормативні акти входять у систему нормативних правових актів, є частиною ієрархії нормативних правових актів, тому під час правового аналізу внутрішньоорганізаційних відносин варто розглядати як загальнодержавні, так і локальні акти.

### Література

1. Долинская В.В. Акционерное право: основные положения и тенденции : [монография] / В.В. Долинская. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 312 с.
2. Габов А.В. Сделки с заинтересованностью: практика акционерных обществ / А.В. Габов. – М. : Акционер, 2004. – 278 с.
3. Кашанина Т.В. Акционерное право: практический курс / Т.В. Кашанина, Е.А. Сударькова. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 208 с.
4. Козлова Н.В. Правосубъектность юридического лица : [учебник] / Н.В. Козлова. – М. : Статут, 2005. – 302 с.
5. Кравченко Р.С. Корпоративное управление: обеспечение и защита права акционеров на информацию (российский и англо-американский опыт) / Р.С. Кравченко. – М. : Спарк, 2002. – 288 с.
6. Ломакин Д.В. Общее собрание акционеров / Д.В. Ломакин // Законодательство. – 2005. – № 3. – С. 26–31.
7. Носов С.И. Акционерное законодательство России: история, теоретический анализ, тенденции развития / С.И. Носов. – М. : Изд-во РАГС, 2001. – 312 с.
8. Оборотов Ю.М. Теорія держави і права (прагматичний курс) / Ю.М. Оборотов. – О. : Юридична література, 2006. – 164 с.
9. Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. – М. : Юристъ, 2000. – 388 с.
10. Пытикова Т.А. Правовая природа и признаки локальных правовых актов / Т.А. Пытикова, С.В. Бошно // Юрист. – 2006. – № 5. – С. 7–11.
11. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2005. – 560 с.
12. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. М.Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1996. – 434 с.
13. Топорнин Б.Н. Система источников права: тенденции развития / Б.Н. Топорнин // Судебная практика как источник права : сб. статей / Б.Н. Топорнин, Э. Серверэн, К. Гюнтер и др. – М. : Юристъ, 2000. – С. 19–34.
14. Шарифуллин В.Р. Локальные (корпоративные) нормы права в механизме частноправового регулирования / В.Р. Шарифуллин // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2006. – № 4. – С. 352–358.
15. Шиткина И.С. Локальное (внутреннее) нормотворчество в акционерном обществе / И.С. Шиткина // Налоги. – 2006. – № 14. – С. 26–36.

### Анотація

**Форманюк В. В.** *Правова природа локальних нормативно-правових актів.* – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню особливостей правової природи локальних нормативно-правових актів. На підставі комплексного аналізу теоретичної літератури визначено місце локальних нормативно-правових актів у системі джерел права.

**Ключові слова:** локальний нормативно-правовий акт, правова природа локальних нормативно-правових актів, внутрішньоорганізаційні відносини.

### Аннотація

**Форманюк В. В.** Правовая природа локальных нормативно-правовых актов. – Статья.

Статья посвящена исследованию особенностей правовой природы локальных нормативно-правовых актов. На основании комплексного анализа теоретической литературы определено место локальных нормативно-правовых актов в системе источников права.

**Ключевые слова:** локальный нормативно-правовой акт, правовая природа локальных нормативно-правовых актов, внутриорганизационные отношения.

### Summary

**Formanyuk V. V.** The legal nature of the local regulations. – Article.

The article deals with the features of the legal nature of local regulations. The article based on a comprehensive analysis of the theoretical literature, the author defines the place of local regulations in the system of sources of law.

**Key words:** local legal act, legal nature of the local regulations, intra-relationships.

УДК 352. 453.1

*О. С. Орловський*

## РЕЄСТРАЦІЯ УЧАСНИКІВ ЗАГАЛЬНИХ ЗБОРІВ ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТА НОРМОТВОРЧІ ПРОПОЗИЦІЇ

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі в Україні все більше уваги приділяється розвитку законодавства, яке регламентує різні форми безпосередньої демократії. Постійно йде пошук оптимальних норм на рівні Закону України «Про вибори народних депутатів України» та Закону України «Про вибори Президента України». Оновлюється Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». 6 листопада 2012 р. було прийнято Закон України «Про всеукраїнський референдум»; на розгляді у Верховній Раді України знаходиться проект Закону України «Про місцевий референдум». Поза увагою залишаються лише загальні збори громадян за місцем проживання (далі – загальні збори за місцем проживання). У зв'язку із цим важливим науковим завданням є виявлення проблем, які утруднюють або унеможливають використання цього інституту локальної безпосередньої демократії, та запропонування можливих шляхів їх вирішення. Важливим практичним завданням є формулювання відповідних пропозицій із внесення змін і доповнень до чинного законодавства про загальні збори за місцем проживання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми, пов'язані із загальними зборами за місцем проживання, досліджувалися в працях таких авторів, як І.Б. Коліушко, В.П. Рубцов, А.Ф. Ткачук. Однак учені зосереджувалися на концептуальних питаннях і не звертали уваги на процедурні проблеми, які виникають під час скликання та проведенні загальних зборів за місцем проживання.

Оскільки проведення загальних зборів за місцем проживання є обов'язковим етапом створення органу самоорганізації населення та вимагається для обрання його персонального складу, проблеми загальних зборів за місцем проживання ана-