
ХОЗЯЙСТВО, ТРУД, ПРАВО

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И РОЛЬ ЛОКАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

© 2018 г. Л. А. Морозова

Российский государственный университет правосудия, Москва

E-mail: tgp@rsuj.ru

Поступила в редакцию 11.12.2017 г.

Статья посвящена проблеме локального нормотворчества, которой отечественной юриспруденцией в последнее время уделялось недостаточное внимание. Традиционно локальные акты рассматриваются применительно к трудовому праву. Между тем локальными актами регулируется не только сфера трудовых правоотношений, но и широкий круг внутриорганизационных вопросов в отдельных предприятиях, организациях, учреждениях и др. Автор констатирует появление в нашей стране новых субъектов локального нормотворчества: саморегулируемых организаций, формируемых в сфере предпринимательства, а также объединяющих субъектов профессиональной деятельности определенного профиля. Кроме того, значительное развитие получил институт социально ориентированных негосударственных некоммерческих организаций, призванных дополнить усилия государства по оказанию социальных услуг населению. В экономическом механизме России наряду с малыми и средними предпринимательскими структурами появились крупные бизнес-группы в форме холдингов, концернов, которые широко используют локальные акты для регулирования внутриорганизационных отношений с дочерними и иными предприятиями и организациями, входящими в их состав.

В статье анализируется юридическая природа локальных актов России. Специальное внимание уделено возможностям локального нормотворчества оперативно реагировать на изменения в общественной и государственной жизни, осуществлять в определенной мере опережающее регулирование отдельных сфер и сегментов внутриорганизационных отношений.

Ключевые слова: локальный акт, саморегулирование, регулятивный потенциал, иерархическая подчиненность, подзаконность, опережающее регулирование, детализация, конкретизация, первичные и производные предписания, дуализм, управленческое воздействие, нормотворчество.

DOI: 10.31857/S013207690001516-9

Проблемы локальных актов, их правовой природы, специфики регулирующих свойств, места в российской правовой системе, субъектов локального нормотворчества и его пределов малоисследованы и незаслуженно обойдены вниманием отечественных ученых. Между тем локальные акты играют существенную роль в массиве нормотворческих установлений современной России, обеспечивая регламентацию разнообразных общественных отношений, их конкретизацию и детализированность, оперативно реагируя на динамику развития общественной и государственной жизни.

Локальные акты занимают особое место в структуре действующих нормативных регуляторов. Находясь на одной из нижних ступеней иерархической лестницы юридических средств воздействия на общественные отношения, они способствуют достижению оптимального баланса между централизованным и децентрализованным управлением. Локальное регулирование призвано объединять, с одной стороны, элементы общегосударственного централизованного регулирования, а с другой – деятельность разного рода предприятий, организаций и учреждений, объединений по **самостоятельному решению** внутриорганизационных вопросов.

Уровень саморегулирования в локальных нормативных актах достаточно высок. Это позволяет рассматривать их как самостоятельную, автономную систему юридических документов в целостной системе общегосударственных правовых актов. Данное утверждение обусловлено объективной необходимости сохранения юридической согласованности и целостности правовой системы, имеющей две стороны: внешнюю – непротиворечивость, систематизированность, недопустимость несогласованных положений, и внутреннюю – единство, целостность, подчинение единым юридическим требованиям. Таким образом, локальные акты, подчиняясь общим системообразующим правовым принципам, будучи неотъемлемой, составной частью нормативно-юридической системы Российской Федерации, обеспечивают ее структурную целостность и функциональную результативность.

Регулятивный потенциал локальных норм, как показывает практика, в целом высок, если обеспечено их надлежащее качество. Однако теоретико-методологическая основа локального нормотворчества в отечественном правоведении разработана недостаточно. В частности, в юриспруденции до сих пор не решен вопрос: локальные акты – результат правотворчества или нормотворчества? Авторы учебника по нормографии, вышедшего в издательстве “Юрайт” в 2017 г.¹, также не определились с терминологией по этому поводу: в гл. 8, посвященной локальным актам, при характеристике одних и тех же явлений, они прибегают то к одному, то к другому термину. Даже само понятие локального акта не является устоявшимся и общепризнанным ни в юридической науке, ни в правотворческой практике. Нуждаются в дальнейшем теоретическом осмыслении и вопросы об особенностях юридико-технических приемов, их систематизации и мониторинга, обеспечения правоприменительной эффективности и др.

Обычно под локальным (от лат. *Localis* – местный) понимается отнесение чего-либо к определенному месту в пространстве, ограничение распространения какого-либо процесса или явления границами конкретной местно-

сти или определенной сферы деятельности. Термином “локальный” обозначается нечто, занимающее какое-либо место, не выходящее за установленные пределы. В отечественной юриспруденции впервые достаточно четко о локальных актах высказался проф. Н.Г. Александров, отметив, что нормы трудового права, устанавливаемые законом, указом или постановлением правительства, конкретизируются применительно к задачам и условиям отдельного предприятия в особых локальных актах. Локальные акты изначально понимались как результат нормотворчества организаций, предприятий, учреждений в сфере трудовых отношений. При этом справедливо отмечалось, что локальный нормативный акт имеет подзаконный характер и не должен противоречить нормативным правовым документам, принятым вышестоящими органами власти и управления.

Категорией “локальное регулирование” охватывалась деятельность по воздействию на поведение людей, составляющих единый коллектив, с помощью норм, выработанных самим же коллективом. Данные концептуальные положения и в настоящее время остаются в качестве отправных, исходных в исследовании вопросов локального нормотворчества. В теории государства и права также принято относить к локальным актам отдельных организаций, учреждений, предприятий, в рамках которых они принимаются и действуют, отражая самостоятельный статус низовых организаций и выступая последним звеном всей правовой цепи².

Локальное регулирование появилось и объективно существовало в правовой действительности гораздо ранее упоминаний о нем в юридической литературе. Лишь постепенное усложнение общественных отношений и форм их правового опосредования обнаружило практически значимые для научного изучения темы, среди которых оказалась и проблема локального нормотворчества. В этой связи вопросы “встроенности” локальных актов в нормативную правовую систему России и их функциональной значимости вызывают немалый теоретический и практический интерес. Это особенно важно в условиях демократизации политической и общественной жизни

¹ См.: Нормография: теория и технология нормотворчества: учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2017. Сер.: Бакалавр и магистр. Академический курс.

² См., напр.: Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: учеб.-практ. и справочное пособие. М., 1999. С. 257.

нашей страны, развития институтов гражданского общества, изменения приоритетов в соотношении процессов централизации и децентрализации на разных уровнях государственного, муниципального и корпоративного управления.

Следует отметить, что локальные нормы получили распространение главным образом в актах трудового и образовательного права. В иных отраслях упоминалось, например, о принятии локальных актов по осуществлению какой-либо функции различными ведомствами, выполнению целевых программ, порядке работы средств массовой информации и др. Четкой позиции законодателя по отношению к локальным актам до сих пор не выработано, их понятие нормативно не определено. С большой долей уверенности можно утверждать, что под локальным актом понимаются чаще всего внутренние документы конкретной организации, предприятия, учреждения.

В силу того, что понятие локального акта ни доктринально, ни законодательно не установлено, в отечественной юриспруденции было высказано мнение о том, что применяемое в Трудовом кодексе и в специальной литературе понятие "локальный" является абстрактным и не определяет конкретного субъекта нормотворчества. В этой связи одно время предлагалось переименовать локальные акты в нормативные правовые акты работодателей, содержащие нормы трудового права. Это нашло отражение в новом Трудовом кодексе РФ, вступившем в силу с 1 февраля 2002 г., ст. 8 которого носит название "Локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права, принимаемые работодателем". Действительно, в трудовом праве под локальными нормативными актами традиционно подразумеваются принятые в организации в установленном порядке и санкционированные государством правила поведения субъектов трудового правоотношения, регулирующие основные условия труда работников данной организации. Это соответствует пониманию в науке трудового права локального нормотворчества как одного из каналов создания норм трудового права низового уровня.

Представляется, однако, что локальные акты действуют не только в сфере трудового права. Понятием локального правотворчества, как правило, охватывается и процесс созда-

ния корпоративных актов, которые не ограничиваются решением вопросов трудовых правоотношений. Кроме того, как известно, в Российской Федерации в последние годы получил широкое распространение институт саморегулируемых организаций в качестве альтернативы государственному управлению и элемента гражданского общества. Саморегулируемые организации, по оценке исследователей, занимают промежуточное место между государственными органами и обществом. В Федеральном законе от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях" таковыми признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных указанным Законом и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида (п. 1 ст. 3).

Таким образом, в Законе предусмотрены два вида саморегулируемых организаций: в сфере предпринимательства и профессиональной деятельности. Само же саморегулирование трактуется в отечественной и зарубежной юридической науке как определенный набор норм (правил поведения, требований), источником которых не является государство³.

В юридической и экономической литературе подробно освещаются особенности саморегулируемых организаций, в том числе специфика содержания и объектов регулирования вопросов собственной деятельности, и взаимоотношений с государством и с третьими лицами. Это предопределяет своеобразие принимаемых ими локальных актов. В частности, саморегулируемые организации устанавливают в этих актах требования, которым должен соответствовать претендент на вступление в саморегулируемую организацию (образование, квалификация, опыт работы и т.п.). Если претендент является юридическим лицом, то формулируются требования к наличию определенного оборудования, технологий и др. В локальных актах нередко содержатся

³ См.: Салин П.Б. Становление и развитие института саморегулируемой организации в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 19, 20.

технические требования к ведению деятельности в конкретной сфере (параметры качества товаров и услуг, требования к методам, формам и объемам подачи информации о товарах или услугах, к взаимоотношениям с контрагентами и конкурентами, стандарты технологии и т.п.). Специальное внимание уделяется юридической стороне деятельности: системе типовых форм контрактов, обязательным условиям, которые должны включаться или, напротив, не могут быть включены в договоры с контрагентами; определению организационно-правовых форм ведения деятельности, наличию третейской оговорки в договорах, порядку разрешения споров между организацией и ее членами, между поставщиками, потребителями, конкурентами и т.д. Определенные ограничения ставятся антимонопольным законодательством, что также отражается на характере и содержании локальных актов саморегулируемых организаций. При этом локальные акты саморегулируемых организаций могут содержать как вторичные, производные от действующего законодательства нормы, так и первичные нормы, самостоятельно определяемые саморегулируемыми организациями. Главное – чтобы они не противоречили действующему законодательству.

В юридической литературе указываются три способа создания саморегулируемых организаций: 1) по частной инициативе; 2) в порядке делегирования полномочий саморегулируемой организации; 3) на основе институционального проектирования⁴. Каждый из способов отражается на правовом статусе саморегулируемой организации, в том числе на особенностях надзора со стороны государства за ее деятельностью, на характере принимаемых локальных актов. Представляется возможным выделить следующие характерные черты нормотворческой деятельности саморегулируемых организаций.

Государство, делегируя саморегулируемым организациям определенные функции по регламентации общественных отношений, устанавливает общие ограничения и права деятельности этих организаций. В наиболее жесткой форме государство регламентирует правила для профессиональной деятельности физических и юридических лиц. В Российской Федерации такая максимально жесткая форма предусмотрена для сферы нотариаль-

ных услуг. В соответствии с Основами законодательства о нотариате (в ред. 2009 г.) все частные нотариусы обязаны быть членами региональных нотариальных палат, которые, в свою очередь, объединены в Федеральную нотариальную палату. Менее жесткая форма действует в сфере арбитражного управления. В соответствии с Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. 2009 г.) “О несостоятельности (банкротстве)” (в ред. 2009 г.) арбитражные управляющие должны быть членами одной из организаций саморегулирования⁵.

В мировой практике (Великобритания, Австралия) широко используется процедура одобрения или предписания кодексов саморегулирования. В России эта система соотносима с различного рода примерными положениями, которые одобрены нормативным правовым актом органа исполнительной власти, но юридически они имеют исключительно рекомендательную силу. Важно отметить, что локальные акты детализируют, конкретизируют правила осуществления саморегулируемой деятельности и государство охраняет и защищает этот вид деятельности.

Помимо саморегулируемых организаций в последние годы приобрели значительное развитие социально ориентированные негосударственные некоммерческие организации, призванные дополнять усилия и средства государства по оказанию социальных услуг населению. К такого рода услугам относятся: социальное обслуживание, социальная поддержка и защита российских граждан, оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических и техногенных катастроф; охрана окружающей среды и животных, оказание юридической помощи на безвозмездной основе; благотворительность и содействие благотворительности, а также добровольчеству (волонтерству); проведение поисковой работы по выявлению воинских захоронений; профилактика социально опасных форм поведения граждан, потребляющих наркотические или психотропные вещества, и т.д.

Государство оказывает финансовую, имущественную, информационную и консультативную помощь и поддержку таким организациям. Их отношения оформляются соответ-

⁴ См.: там же. С. 33 .

⁵ См.: там же. С.44.

ствующими юридическими документами и локальными актами. В печати освещалась деятельность такого рода социально ориентированных негосударственных некоммерческих организаций в Тюменской области⁶. И она оценивалась достаточно высоко. Это позволило предоставить ряду организаций субсидии из областного бюджета.

Можно указать еще на одну группу субъектов локального правотворчества, появившуюся в последнее время в России в связи с развитием рыночных отношений в экономике. Речь идет о крупных бизнес-группах в форме производственно-хозяйственных или производственно-финансовых комплексов, призванных обеспечивать развитие и конкурентоспособность стратегически значимых для экономики страны предприятий. Это относится в первую очередь к предприятиям добывающей, перерабатывающей, машиностроительной и других отраслей промышленности и сферы производства. Больше всего их зарегистрировано в Москве (более трети – 37.5%), в Уральском округе – 11%, в Северо-Западном округе – 7%⁷. По свидетельству специалистов, данные процессы отражают мировые тенденции консолидации промышленного и финансового капитала корпоративных субъектов, интегрируемых в многоуровневые объединения компаний. В целом можно констатировать создание в России двух видов такого рода групп: 1) юридически самостоятельных организаций (единиц), связанных отношениями экономической зависимости и проводящих единую хозяйственную политику; 2) один из участников объединения обладает правом контроля над другими, следовательно, между ними существуют отношения субординации, подчинения. Это – классическая модель холдинга с дочерними предприятиями. По этой схеме построены Газпром, Роснефть и др. Взаимоотношения в таких холдингах регулируются системой договоров, поскольку отсутствует законодательство, непосредственно относящееся к холдинговым

отношениям. Это не означает, что данная форма предпринимательской деятельности существует вне каких-либо юридических форм. В большинстве случаев приходится применять по аналогии другие законы, например, федеральные законы от 26 декабря 1995 г. № 118-ФЗ “Об акционерных обществах”, от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ “Об обществах с ограниченной ответственностью” и др. Кроме того, широко используются локальные акты для регулирования внутренних взаимоотношений между управляющей организацией и дочерними обществами.

Нередко в состав объединений входят не только производственные предприятия, но и торговые, транспортные, а также банки, строительные и иные организации. Тогда они носят названия концернов или консорциумов. Локальные акты этих объединений способны обеспечить высокую степень их управляемости, поскольку благодаря им устанавливаются устойчивые внутриорганизационные связи⁸, которые носят экономико-правовой характер.

Таким образом, можно сделать вывод, что термин “локальный акт” имеет многообразные формы своего выражения и применения. Будучи специфическими документами децентрализованного саморегулирования, локальные акты занимают особое место в системе нормативных правовых актов России. Как уже отмечалось, они носят *производный* от законодательства характер. Это означает, что локальные акты возникают в силу непосредственного указания закона либо в порядке делегирования полномочий на принятие такого рода актов при создании самоуправляемых организаций или других указанных выше объединений. Иными словами, локальные акты всегда и во всех случаях носят *подзаконный* характер. По юридической природе они уступают всем другим нормативным правовым актам. Так, по уровню они занимают более низкое место, чем акты ведомственного правотворчества и акты местного самоуправления, находясь в иерархической подчиненности по отношению ко всем структурным элементам системы нормативных правовых актов государства. Следовательно, акты так называемого централизованного правотворчества превалируют по юридической силе над локальными актами. Это обусловлено тем, что последние должны обеспечивать оптимальное сочетание

⁶ См.: Байматов П.Н. Государственно-правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций при оказании социально значимых услуг населению (На примере Тюменской области) // Государство и право. 2011. № 10. С. 96–100.

⁷ См.: Михайлов Н.И. Особенности правовой организации объединений корпоративных субъектов предпринимательства в условиях конкурентной экономики // Там же. 2016. № 1. С. 13, 14.

⁸ См.: там же. С. 19.

частноправовых и публично-правовых интересов, устанавливать баланс централизованного и децентрализованного регулирования. Нахождение баланса этих интересов — важная задача абсолютно всех субъектов нормотворчества и правотворчества, всех звеньев и уровней указанной деятельности.

Зависимость норм локального регулирования от норм, установленных на государственном уровне, объясняется тем, что формирование правового массива должно осуществляться с учетом иерархии правовых норм как по уровню (федеральный — региональный — местный), так и с точки зрения правоприменения. При этом государственное регулирование создает основу (базу) для возникновения норм низового уровня. Но существует и обратное влияние локального правотворчества на общегосударственное, что проявляется в механизме так называемого **опережающего** регулирования. Государство не всегда оперативно реагирует на появление новых общественных отношений и возникновение новых правовых проблем. В этом смысле у субъекта локального правотворчества гораздо больше возможностей оперативного решения возникающих вопросов в соответствии с изменяющимися условиями общественной жизни. В юридической литературе справедливо отмечается, что локальные акты не должны отражать только существующие общественные отношения и ситуации. Необходимо также учитывать появление в будущем новых видов отношений и обстоятельств. Это означает, что локальные акты должны быть нацелены на опережающее регулирование и в этом смысле предвидеть дальнейшее развитие, а также инновационные изменения в общественной и государственной жизни⁹. Это позволит своевременно обнаруживать и преодолевать пробелы и коллизии на вышестоящем уровне правового массива регулирования отдельных вопросов внутриорганизационного значения.

Отмечая особенности юридической природы локальных актов, следует сказать, что они обладают общими свойствами юридических документов и в то же время имеют **свою специфику**. В числе общих признаков обычно называют: нормативный характер, издание субъектами в пределах своей компетенции, соответствие действующему законодательству

⁹ См.: Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. М., 2011. С. 132–152.

и локальным актам, имеющим большую юридическую силу, соблюдение правил юридической техники — документальное оформление, необходимые реквизиты, стиль, структура акта и т.д.¹⁰ Локальные акты — это акты самоуправленческого характера, обладающие свойствами **самообязательности, добровольности и заинтересованности** в принятии и реализации конкретного решения. Чаще всего они основаны на **коллегиальном принятии** и выражают общую волю участников самоуправленческой организации, руководствуясь принципами баланса публичных и частных интересов, а также **самоответственности**. Важно в связи с этим и то, что локальные акты, как правило, принимаются в согласительнодоговорном порядке при обеспечении комплексного сочетания принципов государственного и договорного правового регулирования. Ответственность за неисполнение предписаний локальных актов устанавливается на низовом внутриорганизационном уровне, а также в необходимых случаях с учетом тяжести нарушения обеспечивается мерами государственного принуждения.

При этом в локальном регулировании в силу его особого места в правовом механизме существуют множественные связи подчинения и согласования как с внешними, так и с внутренними правовыми актами. Другими словами, им присущ **дуализм**: с одной стороны, они находятся в иерархическом подчинении актам государства и актам вышестоящих организаций, а с другой — выполняют функции саморегулирования и в этом смысле осуществляют субсидиарное (дополнительное) регулирование определенных сфер жизни общества.

В некоторых случаях локальные акты действуют на уровне организации, учреждения, предприятия независимо от признания их государством при условии их непротиворечия действующему законодательству и издания в рамках закона. Но в определенных условиях они могут получить публичную легализацию. Признание государством локальных норм осуществляется в двух формах: 1) прямого предписания закона о регулировании тех или иных вопросов при помощи локальных актов;

¹⁰ См.: Шиткина И.С. Правовое регулирование деятельности акционерных обществ внутренними (локальными) документами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 52.

2) последующего признания юридического значения локальных актов со стороны государственных органов, например при рассмотрении соответствующих дел, споров в судебном или административном порядке¹¹.

В локальных актах, как и в других юридических документах, должен быть обеспечен всесторонний учет интересов, прав и свобод человека и гражданина, его естественных прав на свободное, творческое и профессиональное развитие, достойные условия жизни. В связи с этим главные задачи управления на уровне организации, предприятия и учреждения составляют улучшение качества и повышение эффективности локальных актов, а также нахождение разумного баланса между государственным регулированием и саморегулированием.

Сложность и многоаспектность локального правотворчества заключаются в том, что оно затрагивает отдельные грани разных отраслей права: трудового, предпринимательского, образовательного, гражданского, административного права и др. На современном этапе особую значимость приобретают рационализация процесса создания актов саморегулируемых организаций, адаптация их к изменяющимся условиям и обстоятельствам жизни общества, совершенствование управленческого воздействия посредством локальных актов на общественно значимые объекты, а также на взаимоотношения с государством.

В целом локальное регулирование по своему юридическому содержанию представляет собой комплексный, межотраслевой институт, особый вид юридической деятельности, органично сочетающий частноправовые и публично-правовые начала и составляющий необходимый элемент механизма правового регулирования общественных отношений.

Локальным актам отводится специальное место в системе правовых актов Российской Федерации, обусловленное децентрализованным характером данного вида регулирования и его приближенностью к условиям деятельности каждой организации, предприятия или учреждения. Они обладают значительным нормативно-функциональным потенциалом и возможностью совершенствования саморегуляционной деятельности.

В завершение можно подвести некоторые итоги, выделив следующие особенности локального правотворчества. Во-первых, оно имеет **подзаконный характер**, должно соответствовать действующему законодательству, осуществляться в пределах установленной компетенции и сферы деятельности.

Во-вторых, его главная целевая направленность – **детализация и конкретизация** действующего законодательства, развитие его применительно к определенной сфере деятельности предприятий, организаций, учреждений, объединений.

В-третьих, нормы локальных актов обладают **двойственной природой**: с одной стороны, они производны от действующих законов и других нормативных правовых актов государства, а с другой – могут содержать первичные предписания, впервые устанавливающие юридический режим регулирования общественных отношений, и касаются в основном специфических для данных организаций аспектов деятельности, не получивших регламентации в действующем законодательстве или недостаточно урегулированных на централизованном уровне.

В-четвертых, **иерархическая подчиненность** локальных актов саморегулируемых организаций не только действующим законам, но и локальным актам вышестоящих саморегулируемых организаций.

В-пятых, содержание локальных актов составляет регулирование **внутриорганизационной деятельности** конкретных организаций, учреждений, предприятий.

И наконец, являются ли локальные акты результатом правотворчества или нормотворческой деятельности?

С учетом сложившихся в науке теории государства и права различных подходов к правопониманию, а также позиции, согласно которой правотворчество относится к монопольному праву государства, представляется более адекватным именовать деятельность по созданию, изменению, отмене и совершенствованию локальных актов **нормотворчеством**. Оно образует особый самостоятельный вид юридической деятельности конкретных организаций, предприятий, учреждений, саморегулируемых субъектов и направлено на упорядочение, нормирование внутриорганизационных отношений этих субъектов. Локальные акты подлежат обязательному исполнению в рамках деятельности соответствующих организаций.

¹¹ См.: там же. С. 7, 8.

THE LEGAL NATURE AND ROLE OF LOCAL LAW-MAKING AT THE PRESENT STAGE

© 2018 L. A. Morozova

Russian state University of justice, Moscow

E-mail: tgp@rsuj.ru

Received 11.12.2017

The article is devoted to the problem of local rule-making, which the domestic law-prudence has recently paid insufficient attention. Traditionally, local acts are considered in relation to labor law. Meanwhile, local acts regulate not only the sphere of labor relations, but also a wide range of internal issues in individual enterprises, organizations, institutions, etc. The author States the emergence in our country of new subjects of local rule-making: self-regulatory organizations formed in the field of entrepreneurship, as well as uniting subjects of professional activity of a certain profile. In addition, the Institute of socially oriented non-governmental non-profit organizations, designed to complement the efforts of the state to provide social services to the population, has developed significantly. In the economic mechanism of Russia, along with small and medium-sized business structures, large business groups have appeared in the form of holdings, concerns, which are widely used by local acts to regulate intra-organizational relations with subsidiaries and other enterprises and organizations that are part of them.

The article analyzes the legal nature of local acts of Russia. Special attention is paid to the possibilities of local law-making to react promptly to changes in public and public life, to carry out to a certain extent advanced regulation of certain spheres and segments of internal relations.

Key words: local act, self-regulation, regulatory capacity, hierarchical subordination, bylaws, anticipatory regulation, detail, specification, primary and derived requirements, dualism, managerial influence, laws and regulations.