

Локальні акти в цивільному праві України:

поняття, природа, класифікація



Р. А. Майданик

доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, завідувач кафедри цивільного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Досліджуються поняття, природа і місце локальних правових актів у цивільному праві. Проводиться характеристика локальних актів як юридичних фактів цивільного права.

Ключові слова: локальні правові акти, нормативні та індивідуальні локальні акти, підстави виникнення, зміни і припинення цивільних прав та обов'язків, юридичні факти цивільного права.

Исследуются понятие, природа и место локальных правовых актов в гражданском праве Украины. Проводится характеристика локальных актов как юридических фактов гражданского права.

Ключевые слова: локальные правовые акты, нормативные и индивидуальные локальные акты, основания возникновения, изменения и прекращения гражданских прав и обязанностей, юридические факты гражданского права.

The author considers the concept, nature and place of the local law acts in the civil law of Ukraine. Carried out characterization if the local acts as the legal facts of civil law.

Keywords: local legal acts; regulations and individual local acts; the grounds of creation, modification and termination of civil rights and duties; legal facts of civil law.

1. Актуальність і стан наукових досліджень локальних актів

У сучасних умовах спостерігається поширення приватноправових підходів до регулювання діяльності юридичних осіб із корпоративним устроєм і корпоративних прав їх учасників. Наведене обумовлює зміщення акцентів на локальне регулювання відповідних відносин та підвищення ролі локальних правових актів юридичних осіб в системі правових актів, інших юридичних фактів як підстав виникнення, зміни та припинення цивільних прав.

В юридичній науці системно не досліджуються питання щодо поняття, правової природи і місця локальних корпоративних правових актів юридичних осіб як підстав цивільних прав та обов'язків, їх взаємозв'язку з іншими підставами зазначених прав та обов'язків, що не сприяє формуванню одноманітної та усталеної судової практики з цих питань.

Наведене свідчить про витребуваність досліджень питань щодо впливу локальних правових актів на виникнення, зміну, або припинення цивільних прав та обов'язків, що обумовлює доцільність проведення аналізу поняття, класифікації і змісту локальних правових актів юридичних осіб.

2. Поняття локальних актів

В юридичній науці під локальними актами зазвичай розуміються акти, які приймаються уповноваженими органами юридичних осіб відповідно до законодавства, регламентують відносини, що виникають у межах цієї юридичної особи [1].

На думку О. Макарової, локальні корпоративні акти закріплюють індивідуально-правовий статус організації й є обов'язковими для виконання у даній організації [2].

Окремі автори вважають, що у зазначених випадках локальні акти розглядають-

ся як нормативно-правові акти, що надає можливість вважати їх джерелами права [3].

Важливе значення має виявлення питання щодо співвідношення локальних правових актів і корпоративних норм. З цього приводу в юридичній літературі вказується на існування двох рівнів корпоративних норм – ті, що містяться в законодавстві, та локальні корпоративні акти. Локальні корпоративні норми є нормами правовими. На думку О. Ю. Тичкової, корпоративні та локальні норми не є тотожними: локальними є ті, що мають обмежену сферу дії за колом осіб, а корпоративними – ті, що регулюють корпоративні відносини (причому на різних рівнях – загальному і локальному) [4].

Локальні і корпоративні норми можна розглядати як загальне і частина, оскільки локальні норми поширюються на корпоративні й інші відносини, що виникають і діють у межах певної юридичної особи.

Проведений аналіз дає підстави під локальними правовими актами розуміти юридичні дії, які вчинені уповноваженими органами юридичних осіб відповідно до законодавства, регламентують відносини, що виникають і діють у межах даної юридичної особи, закріплюють індивідуально-правовий статус та обов'язкові для виконання працівниками й учасниками цієї організації.

3. Правова природа локальних правових актів

В юридичній науці не сформовано єдиного підходу щодо юридичної природи локальних правових актів.

Додаткова актуальність питань юридичної природи правових актів обумовлена тенденцією до включення корпоративних відносин до предмета цивільного права, що означає поширення цивільного законодавства на внутрішньокорпоративні відносини.

З цього приводу в юридичній літературі обґрунтовано різні погляди, які позитивно або негативно оцінюють таку тенденцію. Зокрема, опоненти включення корпоративних відносин до предмета цивільного права вважають, що внутрішньокорпоративні відносини за своєю юридичною природою взагалі не можуть бути предметом цивільного права [5]. Прихильники цієї позиції звертають увагу на необов'язковість локальних корпоративних норм та їх незабезпеченість нормами державного примусу, адже де б не містилися норми як певні правила поведінки, у разі їх порушення має застосовуватися певний порядок впливу на правопорушника та відповідним чином здійснюватися захист прав інших осіб.

З таким підходом не можна повністю погодитися, оскільки предмет цивільного права можуть становити внутрішньокорпоративні відносини, які викликають цивільно-правові наслідки, забезпечені правовою охороною.

Витоки локального регулювання лежать у площині приватного права, що дає змогу перемістити центр уваги їх регулювання з державного рівня на нижчий рівень – локальний, більш наближений до суб'єктів цих відносин, на якому формуються власні правила поведінки суб'єктів цих відносин [6].

Останні наділяються можливістю регулювати відносини між собою як в договірному порядку, так і шляхом локальних правових актів, з властивими їм рисами автономності, диспозитивності та дозвільності [7].

Такий підхід сприяє виявленню цивільно-правової природи локальних правовідносин як правовідносин юридично рівних учасників.

За своїм функціональним призначенням локальні правові акти покликані забезпечити належний рівень нормативно-правового регулювання делегованих дер-

жавою юридичним особам (корпораціям) повноважень, заповнення прогалин, забезпечення дієвості чинних норм законодавства шляхом установаження механізмів їх реалізації [8].

Локальні правові акти приймаються для уточнення та конкретизації норм законів, установаження механізмів їх реалізації, запровадження інших моделей регулювання локальних відносин порівняно з передбаченими у законі, наскільки це припускається законом, або в них фіксується обрання однієї з альтернативних моделей для заповнення прогалин у законодавстві, внаслідок спеціальних приписів законодавства про передання тих чи інших питань до компетенції недержавних організацій [9].

Наведене свідчить про існування юридично обов'язкових локальних правових норм та їх забезпеченість нормами державного примусу на випадок порушення локальних правил поведінки з метою захисту прав їх носіїв.

4. Класифікація локальних актів

Залежно від наслідків локальні акти бувають правовими та неправовими. Локальні правові акти створюють правові наслідки для учасників відносин. Локальні неправові акти не мають відношення до права. Вони є більшою мірою технічними або виробничими. Це стосується, наприклад, порядку доступу до експлуатації певного обладнання, певних приміщень, користування базами даних тощо [10].

За характером нормативності норм, наявних в локальних актах, зазначені акти можуть мати характер правових актів, які залежно від їх різновиду можуть мати як нормативний, так і ненормативний характер.

За цим критерієм можна виділити дві основоположні групи локальних правових актів – нормативно-правові та індивідуальні (акти застосування права).

Локальні нормативно-правові акти містять правові норми, що приймаються та затверджуються уповноваженими органами управління юридичної особи, встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин у відповідній юридичній особі, розраховані на тривале застосування, не мають конкретного адресата і поширюються на визначене коло осіб.

До локальних нормативно-правових актів зазвичай відносять статuti юридичних осіб, положення про їх філії, представництва, а також окремі положення про органи управління відповідних юридичних осіб [11].

Юридичні особи можуть приймати й індивідуальні локальні (акти застосування права). Індивідуальні акти не регулюють відносини в юридичній особі, а через застосування нормативно-правових актів і локальних нормативно-правових актів виступають підставою виникнення конкретних прав та обов'язків в учасників відповідних відносин.

Залежно від характеру правових наслідків локальні нормативно-правові акти поділяють на три групи: правоутворюючі (установчі документи юридичної особи, положення про її філії, представництва та органи); правореалізуючі (положення про виплату дивідендів, порядок укладення правочинів, викупу акцій, проведення виплат учасникам тощо); та праворегламентуючі, в яких міститься регламентація відносин в окремих юридичних особах. Основна відмінність праворегламентуючих актів від правореалізуючих полягає у тому, що вони встановлюють власну регламентацію, якої немає в законі та підзаконних нормативно-правових актах [12].

При цьому не всі локальні акти мають юридично обов'язковий характер. Зокрема, не мають загальнообов'язкової сили локальні акти рекомендаційного характеру, прикладом чого можуть бути Принципи

корпоративного управління. В літературі вказується на механізм запровадження необов'язкових норм, а саме: а) правила біржової торгівлі конкретних бірж встановлюють вимогу, аби кожна компанія, акції якої котуються на ній, встановила (прийняла) і розкрила кодекс (правила) ведення своїх справ та етики для директорів та посадовців відповідно до принципів корпоративного управління. Відмова від цього негативно впливає на можливість продажу акцій такої компанії на біржі; б) сайт кожної компанії, акції якої котуються на фондовій біржі, має включати інформацію про застосування нею кодексу/правил ведення справ та етики; в) компанії мають повідомити про ДКЦПФР [13].

Дослідники банківського права пропонують ділити локальні правові акти на акти нормативні і локальні акти ненормативного характеру, які при цьому не є індивідуальними актами. В останньому випадку, зокрема, йдеться про т. зв. оперативні правила фінансових установ, особливу групу локальних актів ненормативного характеру, які і містять обов'язкові правила для їх співробітників і контрагентів (наприклад, клієнтів фінансових установ). Так, у банківській сфері до таких внутрішньобанківських документів належать різні положення, інструкції, правила (положення про кредитний комітет, інструкція про організацію внутрішнього контролю, правила відкриття, обслуговування, закриття поточних рахунків тощо). Зміст цих документів не повинен суперечити статуту цією юридичної особи (в даному випадку, комерційного банку) [14].

На сьогодні ні ЦК, ні ГК України, ні спеціальне законодавство не регулюють статус зазначених внутрішніх документів кредитної установи, як і будь-якої іншої юридичної особи.

У цьому зв'язку заслуговує на увагу проведений М. М. Агарковим аналіз оперативних правил кредитних установ, які ма-

ють велике значення при укладенні банківських угод. Правильна побудова справи у кредитних установах вимагає єдиного порядку для операцій банку. Банк не може домовлятися по-різному з окремими клієнтами про умови тієї чи іншої угоди. Тому для всіх операцій банку правлінням банку встановлюються правила, які містять формуляри, що визначають умови, за якими укладається та чи інша угода. Іноді оперативні правила повинні бути затверджені владою [15].

Зазначений автор небезпідставно вважав, що оперативні правила мають подвійну правову природу. З одного боку, він називав ці правила серед джерел банківського законодавства, оскільки ст. 92 ЦК Російської Федерації (на сьогодні ця норма втратила чинність) визнавала їх правотворчу силу, але з іншого – правила кредитних установ діють лише при укладенні угоди з клієнтом, коли вони включені до її змісту. Це досягається за допомогою ознайомлення з ними клієнта, від якого при цьому відбирається підпис про те, що він прочитав правила і згоден їм підпорядковуватися [16].

Чинне вітчизняне банківське законодавство не містить вказівок на те, що банки та небанківські фінансові установи можуть приймати оперативні правила, хоча у нормах ЦК України термін «банківські правила» застосовується. Відповідно до Листа Національного банку України (НБУ) «Про деякі питання застосування Цивільного кодексу України в банківській діяльності», під поняттям «банківські правила» слід розуміти нормативно-правові акти НБУ. Цей висновок ґрунтується на аналізі норми ч. 1 ст. 1059 ЦК України, де за словосполученням «нормативно-правові акти у сфері банківської діяльності» в дужках викладено словосполучення «банківські правила», що дає підстави стверджувати про ототожнення зазначених термінів.

Регулювання банківської діяльності у формі видання банківських правил, які містяться у нормативно-правових актах НБУ та регулюють банківські операції, в літературі визнаються нормами банківського права. При цьому внутрішньобанківські документи, які передбачають обов'язкові правила для виконання в межах кредитної установи, не є тотожними поняттю «банківські правила».

У зв'язку з цим в літературі обґрунтовується доцільність законодавчого закріплення двох груп внутрішньобанківських документів і надання їм форми локальних нормативних актів. До першої належать документи, що регулюють діяльність самої кредитної установи, тобто порядок здійснення нею банківських операцій (наприклад, окремі положення про кредитний комітет тощо). Ці локальні акти не потребують ознайомлення з боку клієнтів.

До другої – документи, що регулюють порядок укладення угод і безпосередньо зачіпають законні інтереси клієнтів. Наприклад, правила, які встановлюють порядок відкриття, обслуговування, закриття поточних рахунків, тарифи з обслуговування таких рахунків надаються клієнтам для ознайомлення. Таким чином, співробітники фінансово-кредитної установи обов'язково знайомлять клієнтів з локальними актами, які стосуються умов угоди або банківських операцій, що безпосередньо пов'язані з нею [17].

Низка вчених (зокрема, Н. Кузнецов, М. Барашян, Д. Дружинін, І. Рукавишникова) поділяють локальні акти кредитних організацій на два види. До першої групи вони відносять акти, які регламентують діяльність кредитних організацій (наприклад, статuti, ліцензії). До другої групи відносяться акти, за допомогою яких керівники кредитних організацій застосовують до своїх працівників засоби заохочення, дисциплінарні стягнення, регулюють питання оплати праці [18].

З такою позицією не погоджуються окремі автори, які вважають, що не можна відносити до локальних актів кредитних організацій ліцензії. Ліцензія є індивідуальним правовим актом, який видається центральним банком держави відповідному банку, а не органами управління комерційного банку. Зазначені документи є індивідуальними актами управління та мають правозастосовчий характер. Такі акти не тільки містять точно визначені та персоніфіковані юридичні приписи, а й завжди відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язується виникнення, зміна та припинення конкретних правовідносин [19]. Що стосується другої групи актів, то вони є джерелами трудового права, а не банківського права [20].

5. Локальні правові акти як юридичні факти цивільного права

В сучасних умовах ускладнення системи юридичних фактів і розширення сфери дії приватного права додаткової актуальності набувають питання визначення умов та сфери дії локальних правових актів як юридичних фактів цивільного права, тобто підстав виникнення, зміни або припинення цивільних прав та обов'язків.

Локальні правові акти нормативного характеру (статути, положення про їх органи управління, положення про їх філії, представництва тощо) можуть виступати самостійними юридичними фактами цивільного права, або умовами настання цивільно-правових наслідків.

Так, з моменту затвердження вищим органом юридичної особи (установчими зборами засновників) статут виступає юридичним фактом цивільного права і викликає у відповідного засновника (учасника) суб'єктивний обов'язок здійснити свій внесок до статутного капіталу, який кореспондує суб'єктивному праву юридичної особи вимагати від такого засновника (учасника) вчинення зазначеної

майнової дії з боку засновника (учасника) такої юридичної особи.

Локальні нормативні акти не виступають юридичними фактами у випадку, коли такі акти містять точно визначені та персоніфіковані юридичні приписи і з ними безпосередньо не пов'язується виникнення, зміна та припинення конкретних правовідносин.

В цьому випадку зазначені локальні правові акти можуть бути лише умовою настання юридичного факту цивільного права.

Досить часто локальні правові акти виступають одним із юридичних фактів, складовою (елементом) юридичного складу. Так, суб'єктивне право на певні дивіденди в акціонера виникає як результат виникнення юридичного складу послідовних юридичних фактів – рішення спостережної ради про визначення розміру дивідендів, рішення загальних зборів акціонерів про їх виплату тощо.

Локальні акти ненормативного характеру (різні інструкції, оперативні правила кредитних установ тощо) хоча і містять точно визначені та персоніфіковані юридичні приписи, однак відіграють не роль юридичних фактів, а виступають умовою настання цивільно-правових наслідків. Так, в разі порушення внутрішньої інструкції юридичної особи її керівником відшкодування майнових збитків відбуватиметься у зв'язку з невиконанням договору як юридичного факту.

Проведений аналіз поняття і класифікації локальних правових актів дає підстави для таких висновків:

1. Локальними правовими актами доцільно розуміти юридичні дії, які вчинені уповноваженими органами юридичних осіб відповідно до законодавства, регламентують відносини, що виникають і діють у межах даної юридичної особи, закріплюють індивідуально-правовий статус та обов'язкові для виконання працівниками й учасниками цієї організації.

2. Локальні і корпоративні норми можуть розглядатися як загальне і частина, оскільки локальні норми поширюються на корпоративні й інші відносини, що виникають і діють у межах певної юридичної особи.

3. За своєю юридичною природою внутрішньокорпоративні відносини можуть бути предметом цивільного права як відносини між юридично рівними учасниками, які викликають цивільно-правові наслідки.

4. Залежно від характеру правових наслідків і кола зобов'язаних осіб локальні правові акти можуть мати нормативний або ненормативний характер.

Локальні нормативні акти містять правові норми, що приймаються уповноваженими органами юридичної особи, встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин у відповідній юридичній особі, розраховані на тривале застосування та не мають конкретного адресата (зокрема, статuti юридичних осіб, положення про їх філії, представництва, а також окремі положення про органи управління відповідних юридичних осіб).

Локальні акти ненормативного характеру містять обов'язкові правила для співробітників і контрагентів юридичної особи, які не повинні суперечити статуту цієї юридичної особи (зокрема, положення про кредитний комітет комерційного банку, інструкція про організацію внутрішнього контролю, правила відкриття, обслуговування, закриття поточних рахунків тощо).

5. Локальні правові акти нормативного характеру (статuti, положення про їх органи управління, положення про їх філії, представництва тощо) можуть виступати самостійними юридичними фактами цивільного права, виступати елементом юридичного складу або умовами настання цивільно-правових наслідків.

Локальні нормативні акти виступають юридичним фактом, якщо з його умов ви-

пливає суб'єктивне право і персоніфікований обов'язок визначеної особи (осіб) його здійснення (зокрема, суб'єктивний обов'язок засновника юридичної особи здійснити свій внесок до статутного капіталу, який кореспондує суб'єктивному праву юридичної особи вимагати від такого засновника здійснення внеску до статутного капіталу).

Локальні нормативні акти можуть бути лише умовою настання юридичного факту цивільного права і не виступають юридичними фактами у випадку, коли такі акти містять точно визначені та персоніфіковані юридичні приписи і з ними безпосередньо не пов'язується виникнення, зміна та припинення конкретних правовідносин.

6. Локальні правові акти можуть виступати одним із юридичних фактів, складовою (елементом) юридичного складу, який викликає цивільно-правові наслідки (зокрема, суб'єктивне право на певні дивіденди в акціонера виникає з юридичного складу послідовних юридичних фактів – рішення спостережної ради про визначення розміру дивідендів, рішення загальних зборів акціонерів про їх виплату тощо).

7. Локальні акти ненормативного характеру (інструкції, оперативні правила юридичних осіб тощо) хоча і містять точно визначені та персоніфіковані юридичні приписи, однак не відіграють ролі юридичних фактів і виступають умовою настання цивільно-правових наслідків (зокрема, в разі порушення внутрішньої інструкції юридичної особи її керівником відшкодування майнових збитків відбуватиметься у зв'язку з невиконанням договору як юридичного факту).

Література

1. *Костюченко О. А.* Банківське право України. – К., 2006. – С. 31.
2. *Макарова О. А.* Корпоративное право. – М., 2005. – С. 31.
3. Див.: Пожидаева М. Локальні акти банків і небанківських фінансових установ: їх правова природа // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 11. – С. 157.
4. *Тичкова О. Ю.* Локальні корпоративні норми у цивільно-правовому регулюванні : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, – 2009. – С. 3.
5. Див.: Мозолин В. П. Современная доктрина и гражданское законодательство. – М., 2008. – С. 118–140; Мозолин В. П. Роль гражданского законодательства в регулировании комплексных имущественных отношений // Журнал российского права. – 2010. – № 1. – С. 30.
6. *Тичкова О. Ю.* Вказ. пр. – С. 3.
7. Там само. – С. 8–9.
8. Там само. – С. 4.
9. Там само. – С. 9.
10. Там само. – С. 9–10.
11. Див.: Пожидаева М. Вказ. пр. – С. 158; *Костюченко О. А.* Вказ. пр. – С. 17.
12. *Тичкова О. Ю.* Вказ. пр. – С. 5, 10.
13. Там само. – С. 8.
14. Див.: Пожидаева М. Локальні акти банків і небанківських фінансових установ: їх правова природа // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 11. – С. 157.
15. *Агарков М. М.* Основы банковского права. – М., 1994. – С. 57.
16. *Агарков М. М.* Указ. тр. – С. 57.
17. *Пожидаева М.* Вказ. пр. – С. 159.
18. *Кузнецов Н. Г., Бараший М. М., Дружинин Д. Н., Рукавишников И. В.* Банковское право. – Ростов на/Д., 2003. – С. 22.
19. Адміністративне право України: Академічний курс. У 2 т. Т. 1. Загальна частина / За ред. В. Б. Авер'янова. – К., 2004. – С. 283.
20. *Костюченко О. А.* Вказ. пр. – С. 37.