деловых практик, в том числе в аспекте формирования эффективного межконфессионального и межкультурного диалога в процессе делового взаимодействия.

Литература

1. *Каору И.* Японские методы управления качеством. М., 1988; Очиров О.Р. Современная деловая культура Китая: сущность и специфика: на примере стратагемности. Автореф. дисс. канд. культурологии. Чита, 2006.
2. *Гусейнов А.А., Апресян Р.Г.* Этика. М.: Гардарики, 2008; Астафьева О.Н., Садохин А.П., Сайко Е.А. Административная этика. М.: Изд-во РАГС, 2009.
3. *Авсяников Н.М.* Инновационный менеджмент. М., 2002; Афонин И.В. Инновационный менеджмент. М.: Гардарики, 2007; Он же. Управление развитием предприятия. М., 2002; Дитхелм Г. Управление инновационными проектами. СПб., 2003; Иванова Н.И. Национальные инновационные системы. М., 2002.
4. *Рыжов Ю.В.* Ignoto Deo: Новая религиозность в культуре и искусстве. М.: Смысл, 2006; Сорокина Г.А. Буддизм в европейской культуре первой трети XX века. М.: Изд-во РАГС, 2008.
5. *Симхович В.* Истоки современной японской системы управления // Проблемы теории и практики управления. № 6. 2002.
6. *Виногродский Б.Б., Сизов В.С.* Менеджмент в китайской традиции. М.: Экономистъ, 2007.

Таблица. Типологии менеджмента Японии, Китая и России

Страны	Япония	Китай	Россия
Тип решения задач	Совместный	Совместный	Одиночный
Главенствующая цель	Стратегическая	Стратегическая	Тактическая
Разделение обязанностей и полномочий	Невыразительное	Отчетливое	Отчетливое
Специализация сотрудников	Разносторонний	Разносторонний	Ограниченный
Ответственность	Личная	Общая	Общая
Предпочтение сотрудника	Компании	Должности	Должности
Прогноз и карьерный рост сотрудника	Затяжной	Затяжной	Затяжной
Тип ценности	Общественный	Личностный	Общественный
Нацеленность начальства	На персонал	На персонал	На персону
Образец управленца	Организатор – мозговой центр	Организатор – мозговой центр	Вожак – волевой характер
Метод контроля	По общим итогам	По личным итогам	По общим итогам
Отношение к подчиненным	Формальное	Формальное	Формальное
Характер и продолжительность карьеры	Возраст, продолжительность работы, уважение в коллективе	Возраст, продолжительность работы, уважение в коллективе	Возраст, продолжительность работы, уважение в коллективе
Тип управления	Гибкий	Гибкий	Жесткий
Заработная плата	По общим итогам, в зависимости от продолжительности работы и возрасту	По общим итогам	По общим итогам
Затраты на обучение кадров	Высокие	Низкие	Низкие
Продолжительность работы	Пожизненная	Продолжительная	Непродолжительная

РАЗВИТИЕ ПОНЯТИЯ ЛОКАЛЬНОГО ПРАВОВОГО АКТА

Гарник АДАМЯН
аспирант РАНХиГС при Президенте РФ

Развитие корпоративной сферы общественных отношений – качественно новый виток в правовом регулировании труда, приведший к увеличению числа случаев применения актов локального характера. Аналогичная тенденция просматривается и в публичных отраслях права. Яркий тому пример – административные регламенты в сфере регулирования исполнения обязанностей государственными служащими. Использование данной правовой формы в практике должно выстраиваться на разработанном научном фундаменте. Однако юридическая наука не выработала единообразного подхода к этой проблеме: отсутствует не только теория локального регулирования, но нет и устоявшейся дефиниции локального нормативного акта. Сказанное актуально как для локальных, так и для нормативных правовых актов, отсутствие закона о которых препятствует развитию других понятий, прямо от них зависящих. Чтобы установить их соотношение, необходимо провести сравнительный анализ.

Современная юридическая наука развивает тезисы о локальном правотворчестве на достаточно проработанном фундаменте юридической доктрины. В отечественной науке 60–80-х г. XX в. активно разрабатывалась теория локального правотворчества применительно к актам социалистических предприятий, колхозов, трудовых коллективов. Так, например, в рамках теории трудового права данной проблематикой занимались С.И. Архипов, В.К. Самигуллин, Л.И. Антонова, В.А. Тарасова и др. В советской теории права термин «акты государственных предприятий, учреждений и организаций» рассматривался и использовался как элемент устанавливаемой государством системы нормативных правовых актов [1]. Это объяснялось тем, что собственником предприятий было государство, а акты организаций зачастую издавались на основе типовых государственных форм, таких как Типовой устав социалистического предприятия. В современной терминологии данный прием называется модельным правотворчеством.

В целом проблема локального регулирования в советской науке не была актуальна в силу однообразия актов и непротиворечивости в системе законодательства. Учение об иерархии актов фактически заменялось пониманием социалистической дисциплины. С развитием рыночных отно-

шений, быстрым ростом разнообразных юридических лиц и формированием новой российской государственности возникла острая потребность именно в локальных правовых актах. Субъекты права не имели опыта и создавали правовые формы наугад, формируя своими действиями новую корпоративную культуру; появлялись общества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, корпорации, что было совершенно новым после многолетнего господства социалистической собственности и отсутствия частного бизнеса. Теоретико-доктринальное оформление корпоративного права произошло в работах Т.В. Кашаниной [2].

Научные подходы к дефинициям. Основные направления теории нормативного локального творчества складываются в рамках трудового, корпоративного и муниципального права, в то время как теория права должна на основе отраслевых наработок выработать подход, универсальный для всех отраслей. Что касается правотворчества и правоприменения, то тут наибольшей практической значимостью обладают научные аргументы относительно разделения или отождествления нормативных и локальных актов, а также критерии их соотношения.

Так, И.С. Шиткина установила подзаконный характер локальных правовых актов, который проявляется в том, что они основаны на законодательстве и иных правовых актах и не могут противоречить им [3]. Соглашаясь с данным очевидным суждением, полагаем неточным указание на то, что локальные правовые акты обеспечивают исполнение законодательства и иных правовых актов. Такая функция присуща ведомственным правовым актам, которые также являются подзаконными. Однако в отличие от локальных они издаются органами исполнительной власти с целью развития правового регулирования и осуществляют толкование закона, который носит общий характер. Дело в том, что такие задачи не решаются локальными правовыми актами. На наш взгляд, они имеют значение именно для правового регулирования и являются его элементом, так как учитываются судебными и правоохранительными органами при рассмотрении споров, вытекающих из внутренней деятельности организации. Своеобразное отличие состоит еще и в некоторых оригинальных правотворческих процедурах принятия локальных правовых актов: в ряде случаев (в основном это касается социально-трудовой сферы и вопросов социального партнерства) они подлежат обязательному обсуждению в трудовых коллективах, одобрению или согласованию с представительными органами работников. Сложившийся подход определяет локальные правовые акты как принятые в организации в установленном порядке правила и другие предписания общеобязательного характера, предназначенные для определенного круга лиц и регулирующие основные сферы жизнедеятельности данной организации [4]. Главные признаки, присущие локальным актам: 1) нормотворческий характер; 2) документальная форма (решение, приказ, положение, инструкции и др.); 3) наличие реквизитов; 4) издание в письменной форме. Примечательно, что они не нашли отражения в определении и не служат задаче идентификации именно локальных правовых актов. Все они присущи также и нормативным правовым актам.

Ю.А. Тихомиров выделил следующие особенности: 1) принятие их на предприятиях, в учреждениях, организациях; 2) охват в локальных актах всех функций, возложенных уставом и положением на соответственную структуру; 3) ограничение действия локальных актов сферой деятельности соответствующих структур в установлении процедур, оснований и круга субъектов, правомочных принять решения; 4) сочетание управленческих процедур принятия решений с самоуправлением трудового коллектива, акционеров и т. д. и с участием общественных организаций [5].

Локальным актам присущи определенные признаки нормативных правовых актов. Так, Г.В. Хныкин в рамках трудового права выделяет: 1) волевое содержание; 2) официальный характер; 3) множественность и иерархическое построение субординационных связей между различными формами права; 4) всеобщий характер применения; 5) установление законодательством компетенции субъектов, уполномоченных издавать нормативный акт, и процедуры его принятия. В отдельных случаях субъектам нормотворчества предоставляется право самим устанавливать процедуры принятия нормативного акта; 6) документальное оформление; 7) предназначенность для регулирования социально значимых общественных отношений [6]. Спорной представляется позиция о всеобщем характере локальных норм. Полагаем, что такое широкое действие свойственно только тем нормативным актам, которые издаются органами государственной власти, а локальные акты рассчитаны лишь на неоднократное применение.

Наряду с общими чертами выделяют также специфические особенности локальных правовых актов. Это: 1) подзаконный характер, поскольку в основе их формирования лежат правовые нормы общего действия, которые с учетом местных условий могут дополняться, уточняться или конкретизироваться; 2) основным доминирующим субъектом локального нормотворчества является работодатель, который может принимать их в пределах своей компетенции; 3) локальные нормативные акты предназначены только для внутреннего пользования в рамках конкретной организации, они регулируют трудовые и наиболее тесно связанные с ними отношения и отличаются наибольшей (по сравнению с другими правовыми актами) приближенностью к работнику; 4) локальные нормы отличает быстрота реагирования на общественную организацию труда; 5) гибкость применения трудового законодательства к конкретным условиям производства и разнообразие локальных норм дает возможность установить преимущества одних организаций перед другими; 6) локальные нормы имеют социальную направленность; 7) гармонизация интересов работников и работодателя посредством внедрения системы сдержек и противовесов сторон, раскрываемой во внутренних актах [7].

На основе анализа позиций ученых и практики корпоративного правотворчества автор пришел к выводу, что локальные правовые акты: содержат нормы права; имеют подзаконный характер; принимаются внутри организации компетентными органами; относятся к определенному кругу лиц; имеют документальную форму. Если говорить о практике, то наиболее значимыми для нее представляются происхождение данных документов, порядок их принятия, издающий орган или лицо.

Особенность именно локальных правовых актов состоит в том, что они не издаются органами государственной власти и их должностными лицами и не являются государственными актами. Их источник – решение организации в лице ее уполномоченных органов. Однако зачастую поводом, причиной и основанием издания локального акта служит государственный документ. Так, ряд документов в сфере оборота и защиты персональных данных издаются юридическими лицами в силу прямого указания Трудового кодекса или Федерального закона о защите персональных данных. Подобная государственная инициатива в издании акта организаций позволяет видеть в локальных правовых актах разновидность подзаконного правового регулирования. Однако подзаконность – не синоним государственности.

Принципиальным является вопрос о круге лиц, на который распространяет свое действие локальный правовой акт. В данном случае идентифицировать правовую форму как внутриорганизационную или действующую за пределами организации позволяют только субъекты. Другими словами, есть акты, которые распространяются на каждого, а существуют такие, которые действуют только на членов организации (предприятия, партии или другой структурированной единицы). Внутриорганизационное действие характерно именно для локальных правовых актов.

Важно отметить, что для теоретико-правовых исследований наибольшее значение имеет понятие неопределенного круга лиц, на которых распространяет действие акт. А для корпоративного права количественный критерий не имеет значения, важно наличие организационной связи, т. е. административно-управленческих отношений организации и ее члена. Так, например, Положение органа власти о рассмотрении обращений граждан является актом организации, хотя его нормы и затрагивают права и обязанности заявителей.

В соответствии с законодательством, нормативные правовые акты, затрагивающие права и свободы человека, подлежат официальному опубликованию. Однако это не означает, что акты в пределах организаций не нуждаются в опубликовании и что можно прятать правовые предписания внутриорганизационного характера. Локальные акты, предназначенные для членов организации, доводятся до их сведения иными способами, и все заинтересованные лица могут с ними ознакомиться. Так, традиционным методом ознакомления в трудовом праве остается подпись работника под теми документами, которые касаются его прав и обязанностей (например, приказ о приеме на работу подписывается работником).

С учетом сказанного локальный нормативный акт – это юридический документ, содержащий нормы поведения, принимающийся соответствующими органами организации для регулирования внутриорганизационных вопросов и относящийся к определенному кругу лиц. Дефиниция «локальный акт» является родовой. Локальные акты могут быть нормативными или индивидуальными. Учение о нормативных правовых актах, издаваемых органами государственной власти, может быть адаптировано к локальным актам с учетом их особенностей.

Литература

1. *Самигуллин В.К.* Локальные нормы и их виды // Правоведение. 1976. № 2.
2. *Кашанина Т.В.* Корпоративное (внутрифирменное) право. М., 2003.
3. *Шиткина И.С.* Локальное правовое регулирование деятельности акционерного общества // Государство и право. 1999. № 10.
4. *Ухина С.В.* Локальные нормативные правовые акты: понятие и виды // Юридическая мысль. 2005. № 2(27).
5. *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. М., 2001.
6. *Хныкин Г.В.* Понятие, признаки и классификация нормативных актов, содержащих нормы трудового права // Законодательство. 2005. № 11.
7. *Хныкин Г.В.* Особенности локального нормотворчества // Законодательство. 2005. №5.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ПРИНЦИПЫ БОЛОНСКОГО ПРОЦЕССА

Гурген ДАВТЯН
аспирант РАНХиГС при Президенте РФ

Право на образование по своему содержанию является составной частью более общего права на развитие человека. В силу своей фундаментальности оно получило закрепление в законодательстве Российской Федерации и выступает структурным элементом правового статуса личности. Уровень образования населения служит одним из основных критериев в оценке прогрессивности политического режима и развития государства в целом. В связи с этим актуальным представляется исследование права на образование.

Определяя образование как целенаправленный процесс обучения и воспитания личности, законодатель под конституционным правом на образование понимает право гражданина на участие в этом процессе в роли обучающегося. Такая трактовка предполагает ответственность государства перед обществом не просто за факт реализации этого права конкретным гражданином, но за уровень и качество организации самого процесса.

На современном этапе развития общества исследователи выделяют тенденцию интернационализации прав человека. Она выражается прежде всего в официальном признании и документальной фиксации государствами-членами ООН важности и ценности прав человека не только на национальном, но и на международном уровне [1]. Одним из основных международных документов, фиксирующих основы международно-правового статуса граждан, в том числе в сфере образования, является Всеобщая декларация прав человека 1948 г. Генеральной Ассамблеи ООН, в развитие которой региональные союзы разрабатывают свои нормативные модели прав человека.

Право на образование закреплено и в ряде иных международных правовых актов (Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о правах ребенка, Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека), а также в Конституции Российской Федерации. Однако в свете глобализационных процессов современная международная политика в области нормативных актов, затрагивающих сферу образования, достаточно своеобразно воспринимает опыт реализации прав человека на межгосударственном уровне [2].

Концепция глобализации образования в европейском регионе связывается с созданием «единой Европы знаний», определяемой потребностями формирования общества постиндустриального типа, основанного на информационном контенте. В числе основных документов, направленных на создание единой европейской образовательной системы, представлена Болонская декларация, подписанная в 1999 г. министрами образования 29 стран.

Принятое 19 сентября 2003 г. решение о присоединении к данной Декларации и включении России в объединение европейских государств по созданию единого образовательного пространства усиливает необходимость подробного анализа конституционного права на образование для создания максимально эффективных механизмов его реализации в условиях использования международных образовательных стандартов.

Россия включилась в реализацию задач, поставленных в Болонской декларации, и вместе с другими странами Европы стремится войти в открытое европейское образовательное пространство равноправным членом. Однако данный процесс протекает с определенными сложностями. Дело в том, что в Российской Федерации право на образование сопряжено с национальными особенностями, глубоко укоренившимися традициями и спецификой реализации. Среди них огромная географическая протяженность государства, глобальная роль в мировой политике, стремление к развитию собственной образовательной системы в масштабах общеевропейской цивилизации и т. п. Все это обусловливает неполное соответствие, пусть даже самых современных и эффективных в зарубежных странах приемов и методов управления образовательными отношениями, российским реалиям.

Тем не менее, поскольку Российская Федерация приступила к реализации основных принципов Болонского процесса, возникает вопрос об их правовой природе, юридическом характере и, как следствие, степени обязательности для России с точки зрения национального законодательства и международного права.