

Боев Александр Александровичаспирант Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации**ФОРМУЛА ПРАВА «ВЕРХОВЕНСТВО
ЗАКОНА, ЕДИНСТВО И УКРЕПЛЕНИЕ
ЗАКОННОСТИ» В СИСТЕМЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
И ЕЕ ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ПРИЗНАКИ****Аннотация:**

В настоящей статье рассматриваются характерные особенности формулы права «верховенство закона, единство и укрепление законности» в сфере местного самоуправления. Формула ВЗ-ЕиУЗ позволяет решать вопросы правовой упорядоченности прав и обязанностей, предметов ведения и полномочий муниципалитетов, предусматривает ответственность за противоправную деятельность, обеспечивает реализацию задач и функций, не допускает подмену силы права правом административного усмотрения на местах. Анализируемая формула в системе местного самоуправления гарантирует соблюдение правового порядка возникновения, функционирования, изменения и прекращения урегулированных правом общественных отношений на муниципальном уровне. Автор делает вывод, что главными отличительными признаками применения формулы права ВЗ-ЕиУЗ в системе местного самоуправления являются верховенство рамочного закона, единство и укрепление субсидиарно-рамочной законности.

Ключевые слова:

законность, единство, местное самоуправление, правотворчество, регулирование, укрепление, формула права.

Boev Aleksandr AleksandrovichPhD student,
Russian Presidential Academy of
National Economy and Public Administration**LEGAL FORMULA OF THE RULE OF
LAW, THE UNITY AND CONSOLIDATION
OF LEGALITY IN THE SYSTEM OF
LOCAL GOVERNMENT
AND ITS DISTINCTIVE FEATURES****Summary:**

The study reviews the distinctive features of the legal formula of the rule of law, the unity and consolidation of legality in the field of local government. This formula solves the problems of the legal regulation of rights and obligations, the subjects of jurisdiction, and the powers of municipalities, establishes liability for illegal activities, and performs tasks and functions. Moreover, it does not substitute the exercise of local administrative discretion for the force of law. The above-mentioned formula applied in the system of local government will guarantee the rule of law in respect of the establishment, development, performance, change, and termination of the municipal public relations regulated by law. The author reveals that the main features of the legal formula of the rule of law, the unity and consolidation of legality in the local government are the rule of the framework law, the unity and consolidation of the subsidiary and framework legitimacy.

Keywords:

legality, unity, local government, lawmaking, regulation, consolidation, legal formula.

Действие формулы права «верховенство закона, единство и укрепление законности» (далее – ВЗ-ЕиУЗ) в системе местного самоуправления имеет особое юридико-правовое значение. Данная формула, выступая в роли универсального правового механизма, обеспечивающего единообразное применение и толкование норм конституционного и муниципального права, регламентирующих общественные отношения на местном уровне, определяет основополагающие правила правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе реализации населением права на местное самоуправление [1, с. 26], нормы удовлетворения «социально-экономических потребностей населения на местном уровне собственными усилиями» [2, с. 14].

Формула ВЗ-ЕиУЗ играет основополагающую роль в обеспечении баланса государственных, региональных, этнических и местных интересов. Ее следует рассматривать как главное условие, определяющее возникновение, формирование, функционирование, изменение и прекращение урегулированных правом общественных отношений на муниципальном уровне. Исследуемая формула предписывает конструктивные и регулятивные правила организации и функционирования местного самоуправления, делает более ясными с точки зрения правомерности структуру, связи и взаимоотношения правовых актов в системе местного самоуправления.

Формула права ВЗ-ЕиУЗ позволяет решать проблемы сложного многоуровневого межотраслевого характера взаимосвязи правовых норм на местном уровне, отраслевой юридической идентичности и аутентичности; конструктивной взаимообусловленности конституционного и муниципального права; муниципального права и других отраслей права. Требования данной формулы в единстве с принципами муниципального права являются правовой формой и средством выражения воли местного населения.

Посредством соблюдения этой формулы на уровне местного самоуправления обеспечивается единство общепризнанных принципов и норм международного права, национального и регионального законодательства, местного правотворчества, отвечающего интересам и насущным потребностям населения муниципалитетов. Использование формулы муниципального права на местном уровне крайне важно при ответе на вопрос: нормы какой отрасли права исключительно (либо преимущественно) реализуются (применяются), а также – соблюдаются ли отраслевая идентичность, аутентичность, подзаконность, иерархичность, соподчиненность, правоспособность и дееспособность.

Формулу муниципального права ВЗ-ЕиУЗ можно рассматривать в разных аспектах: как форму органического сочетания внешнего (вертикального) управления и внутренней самоорганизации населения (Н.С. Бондарь); принцип всеобщности права, определяющий другие его принципы (В.Н. Кудрявцев); требование строжайшего, неукоснительного соблюдения и исполнения всех правовых предписаний всеми субъектами (С.С. Алексеев); режим реального выражения права в законотворчестве и подзаконном нормотворчестве (Н.В. Витрук) [3].

Данная формула указывает точный, универсальный и кратчайший путь к определению правомерности деятельности местного самоуправления, устанавливает требования законного основания, обеспечивает «юридическую чистоту», свободное пользование муниципалитетами своими правами без опасения нарушить законы. Формула распространяет свое действие на все видовое разнообразие муниципальных образований, все подведомственные им сферы деятельности. Ее полноценная реализация не допускает подмену силы права правом административного усмотрения на местах. Основное предназначение формулы ВЗ-ЕиУЗ в сфере местного самоуправления – обеспечивать движение к состоянию правомерности путем разрешения противоречий между политико-экономической целесообразностью (государственного, местного уровня) и ценностями права, правового государства.

По степени юридической оформленности данная формула может: 1) полностью или частично быть закреплена в конституции страны, уставе муниципального образования; 2) логически вытекать из совокупности норм конституционного и муниципального права; 3) носить явный, но не оформленный характер юридической практики.

Формулу права ВЗ-ЕиУЗ в сфере местного самоуправления неразрывно характеризует наличие особых признаков, связанных с идеей уважения государством свободы общинного управления, ограничения вмешательства в деятельность общины [4]. Еще В. Гумбольдт отмечал, что «государство не должно делать ни одного шага далее, чем необходимо для безопасности граждан, ни для какой цели оно не должно стеснять свободы граждан». В этом же духе высказывался более 100 лет тому назад известный отечественный юрист А.Ф. Саликовский: «в местное законодательство никто не вправе вмешиваться».

Как принцип организации и деятельности органов местного самоуправления формула верховенства закона, законности закреплена в ст. 3, 4, 8 Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Россией в 1998 г. [5]. Главными особенностями применения формулы ВЗ-ЕиУЗ в системе местного самоуправления являются верховенство рамочного закона, единство и укрепление субсидиарно-рамочной законности. Данные отличительные признаки обусловлены наличием у муниципалитетов собственной компетенции, полномочий, прав и обязанностей, самостоятельности в решении вопросов местного значения. Самостоятельность органов местного самоуправления (юридическая и фактическая) подразумевает право самостоятельного управления во всем, что относится к интересам местного сообщества, право осуществлять свободную деятельность в пределах компетенции, быть самостоятельными и независимыми от других органов при выполнении местных функций [6, с. 415].

Особенности применения формулы права ВЗ-ЕиУЗ в системе местного самоуправления основаны на учете следующих факторов: 1) местных исторических и иных традиций и обычаев; 2) характеристик территории, на которой осуществляется местное самоуправление. Конкретным выражением данных признаков является «способность традиций, обычаев и обыкновений выступать самостоятельными регуляторами общественных отношений на местном уровне» [7, с. 6].

В юридической литературе под верховенством рамочного закона подразумевается верховенство особой формы законодательного акта, имеющего четко очерченные пределы и объемы правового регулирования. Рамочный закон устанавливает лишь общие принципы, основы организации и деятельности местного самоуправления, в частности его систему, границы осуществления, пределы компетенции муниципальных органов. Например, согласно ст. 41 Конституции Бельгии, «закон определяет полномочия, правила деятельности и порядок избрания местных внутрикоммунальных органов, правомочных регулировать вопросы, представляющие коммунальный интерес».

В Конституции Италии закреплено, что Республика «приспосабливает принципы и методы своего законодательства к задачам автономии и децентрализации» (ст. 5). Из Конституции Австрии следует, что в рамках своей юрисдикции муниципалитет обладает «правом свободно и автономно издавать подзаконные акты с тем, чтобы устранять препятствия для жизни местных сообществ...» (п. 6 ст. 118); из Конституции Бельгии – «вмешательство в дела общин возможно лишь в целях предотвращения нарушения закона или нанесения вреда общим интересам» (п. 6 ст. 108); из Конституции ФРГ – «право федерального и земельного законодательства вмешиваться в определение полномочий местных органов власти ограничено».

В федеративных государствах дополнительной особенностью реализации формулы права в сфере местного самоуправления является наличие разделения между единством законодательства и его осуществлением. При этом федеральное законодательство выступает единым для всех видов муниципальных образований всех субъектов Федерации (см., например, конституции Австрии, Бельгии, России).

Единство и укрепление субсидиарно-рамочной законности осуществляется в контексте аутентичной подзаконности муниципально-правовых актов и практической деятельности. Применительно к каждому муниципальному образованию оно означает, что единство и укрепление законности рассматривается не в плане единства и укрепления единообразия, пренебрежения местными традициями и обычаями, доминирования централизации или автономии, а, напротив, в плане единства и укрепления многообразия, учета местных традиций и обычаев на основе баланса интересов государства и местного самоуправления (централизации и децентрализации (автономии)), субсидиарности, дифференциации, пропорциональности, эффективности и экономии [8].

Отличительным признаком формулы права ВЗ-ЕиУЗ в данной области является не только недопущение незаконного вмешательства в сферу местного самоуправления, но и оказание муниципалитету помощи и поддержки органами государственной власти в случае необходимости (подобные нормы закреплены в ст. 5 Договора о ЕС).

Особые признаки формулы права ВЗ-ЕиУЗ в сфере местного самоуправления отражают следующие нормы: 1) каждое муниципальное образование обладает собственной неотъемлемой правосубъектностью (правоспособностью и дееспособностью), территориальной целостностью и публичной автономией; 2) во взаимоотношениях с органами государственной власти все субъекты муниципальных образований между собой равны; 3) каждый муниципальный субъект обязан признавать и уважать правосубъектность государства, субъектов РФ, других муниципальных образований; 4) каждый муниципалитет, в пределах своей компетенции, имеет право самостоятельно выбирать и развивать собственные публичные, социально-экономические и культурные системы и связи; 5) каждый муниципалитет обязан выполнять полностью и добросовестно свои обязательства перед населением, государством, физическими и юридическими лицами, а также другими муниципальными образованиями. Отличительные признаки формулы ВЗ-ЕиУЗ в области местного самоуправления связаны с реализацией муниципальными органами тех полномочий, которые они вправе осуществлять самостоятельно, в рамках исключительной и делегированной компетенции; с правом самостоятельного управления во всем, что относится к интересам местного сообщества; с правом осуществлять свободную деятельность в пределах своей компетенции, быть самостоятельными и независимыми от других органов при выполнении местных функций [9, с. 416].

Требования данной формулы в единстве с принципами муниципального права являются правовой формой и средством выражения воли местного населения, критерием правового характера действующего законодательства, правового типа организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. С помощью этой формулы права обеспечивается единство общепризнанных принципов и норм международного права, национального и регионального законодательства, местного правотворчества, отвечающего интересам и насущным потребностям населения муниципалитетов.

Формула ВЗ-ЕиУЗ дает ответ на вопрос: нормы какой отрасли права исключительно (либо преимущественно) реализуются (применяются), а также соблюдаются ли отраслевая идентичность, аутентичность, подзаконность, иерархичность, соподчиненность, правоспособность и дееспособность. Формула права указывает точный, универсальный и кратчайший путь к определению правомерности деятельности местного самоуправления, устанавливает требования законного основания, обеспечивает «юридическую чистоту», свободное пользование муниципалитетами своими правами без опасения нарушить законы.

Формула ВЗ-ЕиУЗ в системе местного самоуправления выступает в роли специфической формы публично-властного принуждения, применяющего дополнительные основания обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, в том числе привлечение к ответственности. Иными словами, отличительным признаком данной формулы в сфере местного самоуправления является и то, что она обеспечивается мерами не только государственного, но и муниципального принуждения.

В целом верховенство рамочного закона, единство и укрепление субсидиарно-рамочной законности, включающей традиции, обычаи, обычкновения (имеющие самостоятельное значение наряду с нормами муниципального права), формируют особую среду правотворчества и право-реализации на местном уровне.

Ссылки и примечания:

1. Шугрина Е.С. Муниципальное право : учебник. М., 1999.
2. Дмитриев Ю.А. Муниципальное право Российской Федерации : учебное пособие. М., 2006.
3. Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. М., 1993 ; Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. М., 2008 ; Витрук Н.В. Законность: понятие, защита и обеспечение. Конституционная законность и конституционное правосудие // Общая теория государства и права. В 2 т. Т. 2. М., 2011 ; Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современное состояние // Законность в Российской Федерации. М., 1998. С. 26–32.
4. Право на независимость и самостоятельность органов местного самоуправления при осуществлении ими уставных полномочий закреплено в Европейской хартии местного самоуправления. См.: European Charter of Local Self-Government [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/168007a088> (дата обращения: 20.11.2017) ; Европейская хартия местного самоуправления : принята Советом Европы в г. Страсбурге 15 окт. 1985 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.
5. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества [Электронный ресурс] : принята 29 окт. 1994 г. URL: http://www.businessuchet.ru/pravo/DocumShow_DocumID_44471.html (дата обращения: 20.11.2017) ; Европейская хартия ...
6. Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2005.
7. Усманова Р.М. Муниципальное право в системе публичного регулирования общественных отношений: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.
8. Европейская хартия ...
9. Конституционное право ... С. 416.

References:

- Alekseev, SS 1993, *State and Law 101*, Moscow, (in Russian).
Baglaya, MV, Leibo, Yul & Entina, LM 2005, *Constitutional law of foreign countries*, textbook, Moscow, (in Russian).
Bondar, NA 2008, *Local government and constitutional justice*, Moscow, (in Russian).
Dmitriev, YuA 2006, *Municipal law of the Russian Federation*, manual, Moscow, (in Russian).
European Charter of Local Self-Government 2017, viewed 20 November 2017, <<https://rm.coe.int/168007a088>>.
Kudryavtsev, VN 1998, 'Legality: content and current status', *Zakonnost' v Rossiyskoy Federatsii*, Moscow, pp. 26-32, (in Russian).
Shugrina, ES 1999, *Municipal law*, textbook, Moscow, (in Russian).
Usmanova, RM 2014, *Municipal law in the system of public regulation of public relations: theoretical and practical problems*, D.Phil. thesis abstract, Moscow, (in Russian).
Vitruk, NV 2011, 'Legality: concept, protection and provision. Constitutional legality and constitutional justice', *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava*, in 2 vols., vol. 2, Moscow, (in Russian).