

УДК 342.55

ББК 67.400.7

DOI 10.22394/1682-2358-2018-5-99-104

*А.А. Боев, post-graduate student of the Legal Support of Public Administration Department, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

**THE FORMULA OF "THE RULE OF LAW, UNITY AND STRENGTHENING THE RULE OF LAW" AS A CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS FOR THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENTS**

The distinctive features of the rule of law, unity and strengthening the rule of law in the field of local government are considered. The author reveals that the main feature of the application of the formula of law "the rule of law, unity and strengthening the rule of law" in the system of local government is the supremacy of the framework law, unity and strengthening the subsidiary-framework law.

*Key words and word-combinations:* rule of law, unity and strengthening the rule of law, local government, lawmaking, legal regulation.

*А.А. Боев, аспирант кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (email: vmgksi@mail.ru)*

**ФОРМУЛА ПРАВА  
«ВЕРХОВЕНСТВО ЗАКОНА,  
ЕДИНСТВО И УКРЕПЛЕНИЕ  
ЗАКОННОСТИ»  
КАК КОНСТИТУЦИОННО-  
ПРАВОВАЯ ОСНОВА  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*Аннотация.* Рассматриваются отличительные признаки верховенства закона, единства и укрепления законности в сфере местного самоуправления. Выявляется, что главной особенностью применения формулы права «верховенство закона, единства и укрепления законности» в системе местного самоуправления является верховенство рамочного закона, единство и укрепление субсидиарно-рамочной законности.

*Ключевые слова и словосочетания:* верховенство закона, единство и укрепление законности, местное самоуправление, правотворчество, правовое регулирование.

Одной из методолого-правовых проблем деятельности органов власти всех уровней, в том числе непосредственно касающейся деятельности местного самоуправления, является проблема качества и полноты от-

ражения в нормативных актах, а также соблюдения требований формулы права «верховенство закона, единства и укрепления законности» (ВЗ-ЕиУЗ). Соответственно, вопрос обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности в деятельности муниципалитетов остается одним из наиболее актуальных и востребованных в теории и практике конституционного и муниципального права.

Исследование содержания и практики применения формулы права ВЗ-ЕиУЗ муниципалитетами способствует определению путей совершенствования правового регулирования и деятельности местного самоуправления. Взвешенный анализ реализации требований формулы права ВЗ-ЕиУЗ в сфере местного самоуправления позволяет лучше понять значимость применения данной формулы в целях укрепления конституционных основ правового Российского государства, обеспечения народовластия на местном уровне.

По вполне обоснованной позиции А.В. Кирилина, «принципы (нормы-принципы) необходимо рассматривать как исходные положения, которые прямо или опосредованно имеют распространение на служащих всех уровней, а также что они являются основополагающими для всех актов» [1, с. 7]. На взгляд автора, аналогичное утверждение следует отнести и к формуле права ВЗ-ЕиУЗ, в том числе в сфере местного самоуправления.

Выражение «верховенство закона, единство и укрепление законности», несомненно, является формулой права. Триада ВЗ-ЕиУЗ содержит необходимые признаки формулы права, а именно лаконично выраженное устойчивое правило правотворчества, правоприменения и правоконкретизации, а также нормативность, общеобязательность, принудительность. Формула права ВЗ-ЕиУЗ выступает в качестве инструмента, механизма, методологии обеспечения статуса закона как формы и выразителя сущности права на местном уровне, в деятельности местного самоуправления.

Применение формулы права ВЗ-ЕиУЗ имеет первостепенное значение для общей организации и деятельности муниципалитетов, поскольку она является правовым фундаментом и отражает социально-правовую природу местного самоуправления, его закономерности функционирования и развития, наиболее общие ориентиры, рамки необходимого и требуемого поведения на местном уровне. По мнению А.М. Волкова, формула права ВЗ-ЕиУЗ в сфере местного самоуправления обеспечивает «надежность и предсказуемость (правовую определенность); открытость и прозрачность; ответственность; продуктивность и эффективность публичной администрации» [2, с. 33].

Касаясь теоретического вопроса применения формулы права ВЗ-ЕиУЗ в сфере местного самоуправления, автор предлагает выделять организационно-политическое, организационно-техническое и административное направления.

По своему содержанию формула права ВЗ-ЕиУЗ является базисом для регулирования всех правовых отношений, так или иначе связанных с местным самоуправлением. На ее основе должны строиться все законы и подзаконные акты как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации и муниципалитетов.

По своей сути, содержание формулы права ВЗ-ЕиУЗ является доктринальным, соответственно, в ней находят отражение принципы справедливости, сформулированные Европейским судом, в частности, «пропорциональность, правовая определенность, защита законных ожиданий, недискриминация, заслушивание при применении процедур принятия административных решений, справедливые условия доступа к административным органам, внедоговорная ответственность публичной администрации» и другие [3, с. 34].

Основная роль формулы права ВЗ-ЕиУЗ заключается в формировании и обеспечении действия норм конституционного права на муниципальном уровне с учетом интересов местного сообщества. Соответственно, деятельность муниципальных органов, урегулированная нормами права, содержащимися в соответствующих нормативных актах, должна отвечать императивным требованиям формулы права ВЗ-ЕиУЗ. Применение формулы права ВЗ-ЕиУЗ обеспечивает реализацию требований Конституции РФ: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» (ч. 2 ст. 15).

Важнейшая часть формулы права ВЗ-ЕиУЗ — «верховенство закона» как принцип организации и деятельности органов местного самоуправления закреплена в ст. 3, 4, 8 Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Россией в 1998 г. [4].

Правовое содержание формулы ВЗ-ЕиУЗ включает определение предмета закона, подзаконного акта, муниципального акта; наличие реальных механизмов обеспечения народовластия, справедливости, добропорядочности, гарантий от злоупотреблений законодательной властью; соответствие принимаемых законодательной властью актов правовой сущности федеральных и региональных законов; ограниченность нормотворческой деятельности правовым содержанием данной формулы.

В Декларации о принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества Независимых Государств установлено, что «государство осуществляет контроль за законностью в деятельности органов местного самоуправления и не вмешивается в деятельность этих органов, если она осуществляется в соответствии с законодательством» (ст. 2) [5, с. 14].

Действие формулы права «верховенство закона, единство и укрепление законности» в системе местного самоуправления имеет особое юридико-правовое значение [6, с. 93]. Данная формула права, 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» [7, с. 26].

Формула права ВЗ-ЕиУЗ «позволяет решать проблему сложного многоуровневого межотраслевого характера взаимосвязи правовых норм на местном уровне, отраслевой юридической идентичности и аутентичности; конструктивной

взаимобусловленности конституционного и муниципального права; муниципального права и других отраслей права» [6, с. 93]. Требования этой формулы права в единстве с принципами муниципального права являются правовой формой и средством выражения воли местного населения.

Посредством соблюдения формулы права ВЗ-ЕиУЗ 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. Главной особенностью применения формулы права в системе местного самоуправления является верховенство рамочно-закона, единство и укрепление субсидиарно-рамочной законности.

Особые признаки действия формулы права ВЗ-ЕиУЗ в сфере местного самоуправления отражают следующие нормы:

- каждое муниципальное образование обладает собственной неотъемлемой правосубъектностью (правоспособностью и дееспособностью), территориальной целостностью и публичной автономией;
- во взаимоотношениях с органами государственной власти все субъекты муниципальных образований равны между собой;
- каждый муниципальный субъект обязан признавать и уважать правосубъектность государства, субъектов РФ, других муниципальных образований;
- каждый муниципалитет в пределах своей компетенции имеет право самостоятельно выбирать и развивать публичные, социально-экономические и культурные системы и связи;
- каждый муниципалитет обязан полностью и добросовестно выполнять свои обязательства перед населением, государством, физическими и юридическими лицами, а также другими муниципальными образованиями.

Триада ВЗ-ЕиУЗ объясняет, нормы какой отрасли права исключительно (либо преимущественно) реализуются (применяются), а также отвечает на вопрос о том, соблюдается ли отраслевая идентичность, аутентичность, подзаконность, иерархичность, соподчиненность, правоспособность и дееспособность. Кроме того, формула права ВЗ-ЕиУЗ 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.

Оценивая значимость использования данного правового механизма, автор утверждает, что «формула права 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» [6, с. 95].

Процесс совершенствования правового режима регулирования и деятельности муниципалитетов, народовластия представляет собой последовательное движение от трактовки закона, законности как формы узаконенного государством права, к трактовке формулы права ВЗ-ЕиУЗ в сфере местного самоуправ-

ления как уравнению законного основания к рассмотрению и применению данной формулы с точки зрения ее правового основания и содержания, права муниципалитетов на самоуправление. Соответственно и деятельность прокуратуры Российской Федерации, иными словами, прокурорский надзор в целях обеспечения ВЗ-ЕиУЗ в сфере местного самоуправления, является особой формой юридической, правооберегающей, правовой деятельности.

Ценность формулы права ВЗ-ЕиУЗ в сфере местного самоуправления раскрывается посредством критической и конструктивной функций. Исходя из единства материальных и формальных признаков, формула права ВЗ-ЕиУЗ предъявляет комплекс критических требований к содержанию правовых актов органов местного самоуправления. Критическая функция реализуется посредством использования критериев формулы права для правовой оценки соответствия социальной практики и муниципальных нормативных актов. Соблюдение требований формулы права позволяет выявлять правовой акт как выражение воли местного населения или чьей-либо воли, лоббирующей частные интересы. Как правило, это происходит путем подмены должного нужным, требуемого — предлагаемым.

Конструктивная функция формулы права ВЗ-ЕиУЗ в сфере местного самоуправления реализуется посредством ее возможности быть специальной социальной технологией, позволяющей совершенствовать нормотворчество, правоприменение и правоисполнение. Заключающаяся в формуле права ВЗ-ЕиУЗ совокупность требований к содержанию муниципального акта создает условия для повышения качества правового регулирования на местном уровне.

Обеспечивая соблюдение формулы права ВЗ-ЕиУЗ, прокуратура Российской Федерации ежегодно выявляет большое количество правонарушений в деятельности местных органов власти. Наиболее распространены следующие случаи нарушений: региональные нормативно-правовые акты часто не соответствуют федеральным; выявляется нецелевое использование бюджетных средств.

В 2017 г. органами прокуратуры осуществлен комплекс мероприятий в целях обеспечения соблюдения требований формулы права ВЗ-ЕиУЗ в деятельности органов местного самоуправления. Для противодействия правонарушениям при расходовании бюджетных средств, распоряжении муниципальной собственностью проведены совместные проверки со Счетной палатой РФ, Федеральным казначейством и Росфинмониторингом. По материалам выявленных нарушений возбуждено более трех тыс. уголовных дел. По заявлениям органов прокуратуры в Волгоградской и Саратовской областях судом возвращены незаконно изъятые объекты коммунального комплекса общей стоимостью около 600 млн рублей [8].

Применение формулы права ВЗ-ЕиУЗ в сфере местного самоуправления обеспечивает целесообразность законодательной деятельности государства и функциональную зависимость от нее актов местного самоуправления. К содержанию закона следует относиться не как к произвольному волеустановлению государства, а как к правовому акту, содержащему незыблемые, признанные мировым сообществом нормы права. Формула права ВЗ-ЕиУЗ в сфере местно-

го самоуправления — одна из наиболее удобных форм построения правового пространства, посредством которой государство и общество обеспечивает реализацию идеи правового государства, а также однозначное толкование правовых актов для того, чтобы они стали нормой жизни всех муниципальных образований и их жителей.

По мнению автора, современному муниципальному праву необходимо более активное применение формулы ВЗ-ЕиУЗ для эффективной борьбы с произволом. Всеобщий характер формулы права ВЗ-ЕиУЗ в сфере местного самоуправления проистекает из универсальности и общности ее требований, отстаивающих императив муниципального права как равной и справедливой меры прав и обязанностей, свободы и ответственности участника муниципального сообщества.

Применение формулы права ВЗ-ЕиУЗ в сфере местного самоуправления позволяет осуществлять на практике требования: закон — это только одна из форм проявления и реализации права; не допускать сведения закона к праву (отождествления закона с правом), а права — к закону (отождествления права с законом). Наличие формальных и содержательных признаков у формулы права ВЗ-ЕиУЗ в сфере местного самоуправления в ходе ее применения приводит к снятию противоречий верховенства законодательной власти и подчиненности исполнительной власти.

#### Библиографический список

1. Кирилин А.В., Нечаева Т.В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». М., 2013.
2. Волков А.В. Административное право России: учебник. М., 2016.
3. Юсупов В.А. Теория административного права. М., 1985.
4. Европейская хартия местного самоуправления. URL: <http://legalacts.ru/doc/evropeiskaja-khartija-mestnogo-samoupravlenija-soversheno-v-strasburge/>
5. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества (принята 29 окт. 1994 г.) // Местное самоуправление в Российской Федерации: сборник нормативных правовых актов. М., 2016.
6. Боев А.А. Формула права «верховенство закона, единство и укрепление законности» в системе местного самоуправления и ее отличительные признаки // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 11. С. 93–96.
7. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. М., 1999.
8. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 18 апр. 2018 г. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1366820>