

РЕЖИМ ЗАКОННОСТИ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СОБСТВЕННОЙ КОМПЕТЕНЦИИ

Рассмотрены вопросы определения понятия, содержания и структуры механизма обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, дается характеристика его отдельных элементов. Обоснованы выводы о содержании понятия и структуре механизма обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также роли и месте конституционно-правового принуждения в данном механизме.

Ключевые слова: законность, гарантии законности, местное самоуправление

Одним из принципиальных теоретико-правовых вопросов, в сфере обеспечения законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, который требует разрешения, является вопрос о содержании механизма обеспечения законности в сфере местного самоуправления.

Механизм представляет собой определенную совокупность конструктивно (органически, логически и т.д.) связанных между собой элементов, при отсутствии даже одного из которых, а тем более нескольких, механизм будет давать сбой или перестанет работать вообще. На эффективность его функционирования влияет не только достаточность элементов, составляющих данный механизм, но и качественные их характеристики, что немаловажно как при постановке задач, выполнение которых возлагается на механизм, так и при оценке результатов его работы.

Сказанное в полной мере может быть отнесено и к такому употребляемому правоведами термину, как «механизм обеспечения законности». Это специфическое понятие используется в отечественной правовой литературе достаточно давно [1, с. 26]. Несмотря на относительно широкое использование рассматриваемого термина в правовой литературе фактически отсутствуют сколько-нибудь состоятельные определения этого понятия, позволяющие установить составляющие его элементы.

Анализ разработанных правоведами дефиниций приводит к выводу, что в юридической науке преобладает «организационный» подход к определению данного понятия. Под механизмом обеспечения законности понимается совокупность созданных государством и обществом

взаимодополняющих и взаимодействующих правовых институтов, успешное функционирование которых призвано обеспечить установление и поддержание надлежащего режима законности в определенном государстве в конкретный исторический период [2, с. 104-105]. Исходя из данного представления о рассматриваемом механизме, определяются его ключевые элементы. К ним относят:

– принципы и атрибуты демократического правового государства («верховенство закона», «разделение властей» и др.);

– систему государственных органов, включающих не только органы, выполняющие правоохранительные либо контрольно-надзорные функции, но и те, которые призваны реализовывать сугубо регулятивные функции (т.е. практически всю систему органов государственной власти, установленную источниками конституционного права);

– институты гражданского общества – общественные объединения, профессиональные союзы, независимые средства массовой информации [2, с. 105-114].

Очевидно, что данная теоретическая конструкция механизма обеспечения законности не выдерживает критики. Во-первых, потому, что приведенное выше определение понятия исследуемого явления не охватывает всех, выделяемых его авторами, элементов рассматриваемого механизма – в нем никак не отражены принципы и атрибуты демократического правового государства – «верховенство закона», «разделение властей».

Во-вторых, при этом подходе к определению понятия механизма обеспечения законности за его пределами остаются такие, на наш

взгляд, существенные его элементы как правовые средства (регулятивные, охранительные, в том числе меры пресечения нарушений законности, меры юридической ответственности, иные меры правового принуждения и др.), используемые уполномоченными органами для достижения целей деятельности по обеспечению законности, процессуальные формы (процедуры) ее осуществления, способы восстановления нарушенного правопорядка и др. Кроме того, при рассматриваемом подходе не принимается во внимание функциональная оставляющая той организационной структуры государственного аппарата, который создан для обеспечения режима законности в стране.

Исключение названных и других правовых явлений из числа элементов механизма обеспечения законности делает его не жизнеспособным, а соответствующую теоретическую конструкцию – несостоятельной.

Таким образом, разработка понятия механизма обеспечения законности – это проблема не только теоретическая, но и, прежде всего, методологическая. Для ее успешного решения представляется целесообразным использовать наработки теоретиков права по вопросу гарантий законности, т.к. последние, на наш взгляд, существенно дополняют представления о механизме обеспечения законности. Накопленные общей теорией права в этой части научные знания могут быть продуктивно использованы для разработки теоретической модели механизма обеспечения законности.

Еще в начале XX века *И.В. Михайловский* отмечал, что «... несовершенства человеческой природы, недостатки социального и политического строя и другие причины влекут за собою поведение людей, противоречащее нормам положительного права и нарушающее субъективные права. Очевидно, что одни этические основы, на которых строится правопорядок, сами по себе еще не достаточны для непоколебимости его. Нужны дополнительные гарантии» [3, с. 804-805]. В силу данного обстоятельства, важнейшим свойством законности выступает ее гарантированность. Именно гарантированность, гарантии законности – как специфического социального явления приводят к установлению твердого правопорядка, устойчивости и стабильности в общественной жизни, делают реально обеспеченными права и свободы граждан [4, с. 28].

Термин «гарантия» заимствован из французского языка. Гарантия (*garan-tie*) – «ручательство», «поручительство», «поручка», «обеспечение», «заверение» и др. [5, с. 344]. Гарантировать означает определенным образом обеспечивать, ограждать, охранять, защищать, сделать реальным. Поэтому, говоря о гарантиях законности, речь должна идти о тех условиях, средствах, механизмах, которые обеспечивают реальность режима законности.

В юридической литературе существуют различные подходы к определению соответствующего понятия. Однако, так или иначе, большинство специалистов под гарантиями законности понимают условия и средства при помощи которых обеспечивается законность [6, с. 11; 7, с. 307; 8, с. 135-136; 9, с. 336; 10, с. 37-38; 11, с. 232-233].

Законность в обществе обеспечивается не каким-то одним видом гарантий, а целой группой гарантий, образующих соответствующую систему. В правовой науке общепризнанным является выделение в системе гарантий двух ее групп: общие (экономические, политические, идеологические) условия и специальные (юридические) средства обеспечения законности [12, с. 29; 13, с. 27]. Такое деление имеет теоретическую и практическую значимость. В теоретическом плане оно дает возможность глубже познать механизм реализации законов, в практической деятельности указанное деление полезно в том смысле, что оно обеспечивает поиск конкретных путей повышения эффективности реального действия законов.

Вопрос об общих гарантиях законности является достаточно дискуссионным в правовой науке. В научной литературе на этот счет высказываются самые разные мнения. Так, одни авторы, наряду с экономическими, рассматривают материальные гарантии [14, с. 65; 15, с. 172-173], другие в общую систему гарантий включают общественные [16, с. 127; 17, с. 227-229; 18, с. 226] и организационные [19, с. 44; 20, с. 72], третьи – предлагают выделять нравственные и духовные [21, с. 190] гарантии и т.д. Кроме того, в юридической литературе встречаются и разнообразные усеченные конструкции общего перечня гарантий. Например, идеологические и политические гарантии объединяются в один вид идейно-политических (или политико-идеологических) гарантий; социальные гарантии либо не выделяются вообще, либо объе-

диняются с одним из других видов общих гарантий – экономическими, политическими, культурными, психологическими. Некоторые авторы предлагают включать в систему гарантий нравственно-духовные или отдельно выделяют духовные гарантии, которые включают в себя идеологические гарантии.

Мы разделяем точку зрения тех ученых, которые в систему основополагающих гарантий законности включают: общие (экономические, политические, идеологические) и специальные (нормативные и организационно-правовые) гарантии. Хотя в целом, анализируя имеющиеся в научной литературе разновидности общих гарантий законности, необходимо отметить, что все они отражают реально существующие черты и свойства этого сложного и многогранного социального явления. Данное обстоятельство порождает тенденцию к сближению различных точек зрения, ибо правильное понимание сущности общих гарантий законности, их точное научное определение, позволит значительно углубить дальнейшую разработку системы общих гарантий, будет способствовать поиску конкретных путей повышения их эффективности, дальнейшего развития и совершенствования.

Выделенные общие гарантии законности, в отличие от юридических гарантий, не создаются государством специально в целях поддержания стабильного режима законности, а существуют объективно. Общие гарантии, оказывая гарантирующее воздействие на режим законности, тем самым являются его основой.

Общие гарантии законности не могут в полной мере обеспечить использование всеми субъектами права своих субъективных прав и выполнение ими юридических обязанностей. Эту роль они могут выполнить лишь в сочетании со специальными юридическими гарантиями. Если в области прав и свобод граждан, их охраны, положиться целиком на существование соответствующих объективных предпосылок, заключенных в самом общественном строе, и ждать, когда они «сами себя» проявят, не создавая при этом никаких иных гарантий, не принимая никаких дополнительных мер, то это может привести к серьезным ошибкам и вредным последствиям [22, с. 125].

Юридические гарантии законности постоянно привлекали к себе внимание специалистов различных отраслей права. Однако, до сих пор

среди ученых нет единства взглядов в понимании сущности юридических гарантий. Анализ литературы, посвященной юридическим гарантиям законности, позволяет выделить, по крайней мере, три подхода к определению сущности исследуемого явления. Так, одни авторы под юридическими гарантиями понимают только определенные нормативно-правовые средства обеспечения законности [23, с. 64; 24, с. 28]. Другие к юридическим гарантиям относят деятельность государственных и общественных организаций, в области охраны правопорядка [25, с. 83]. Третьи подразумевают под ними не только нормативно-правовые средства, но и протекающую на их основе практическую деятельность государственных органов, общественных организаций, граждан [26, с. 44-53; 27, с. 197].

Наиболее обоснованное определение юридических гарантий законности, на наш взгляд, дал С.С. Алексеев. «Юридические гарантии – это те специальные юридические средства, внутренние юридические механизмы, которые нацелены на то, чтобы обеспечить реальное осуществление требований законности» [28, с. 233-234]. К юридическим средствам и механизмам он отнес: совершенство, развитость правовой системы в целом, отработанность законодательства, его полнота, непротиворечивость, высокий уровень развития и авторитет юридической культуры; эффективную систему надзора и контроля за законностью, направленную на предупреждение правонарушений; действенные меры государственного принуждения (меры юридической ответственности, меры защиты), призванные восстановить нарушенное правонарушением состояние, оказывать воздействие на нарушителя юридических норм; качественную и эффективную работу юридических органов – правотворческих и правоприменительных, которые обеспечивают на практике функционирование всех юридических механизмов; постоянное совершенствование законодательства, действенный надзор за законностью и применение к правонарушителям законных государственно-принудительных мер [28, с. 234].

Юридические гарантии законности представляют собой установленные законом средства, с помощью которых гарантируется режим законности. Однако поддержание режима законности предполагает не только установление средств для реализации норм права. Вместе с

этим закон предусматривает средства, специально направленные на пресечение, устранение правонарушений, привлечение виновных к ответственности. Как в первом, так и во втором случаях правовые средства направлены на обеспечение режима законности, поэтому они входят в понятие юридических гарантий. Однако нетрудно заметить и существенное различие между правовыми средствами, обеспечивающими реализацию действующих норм права и правовыми средствами, непосредственно направленными на борьбу с нарушениями правовых норм. В соответствии с этим все юридические гарантии законности могут быть разделены на два вида: 1) гарантии реализации права; 2) гарантии охраны права от нарушений. Данной классификации придерживаются *Н.В. Витрук, М.С. Строгович* и ряд других ученых [29, с. 78-80].

В зависимости от сферы действия, юридические гарантии обеспечения законности можно разделить на средства и способы: 1) общего действия 2) ограниченного действия.

Юридические гарантии общего действия – это те, которые в своем содержании не предусматривают специальные условия и какие-либо ограничения их действия. Таковыми являются все конституционные и другие гарантии, закрепленные в нормативных актах законодательной и иных органов государственной власти.

Юридические гарантии ограниченного действия «сужены» в своей реализации определенными объективными, субъективными, пространственными, временными и ситуационными факторами. Причем каждый из названных факторов может быть основанием их дальнейшего деления на подвиды. К гарантиям ограниченного действия относятся, например: гарантии регионального и местного значения, т.е. их действие распространяется на территорию субъекта РФ и на отдельные муниципальные образования; направленные на специальных субъектов (только на государственных или муниципальных служащих, на работников с определенными условиями труда) и др.; действующие ограниченное время; рассчитанные лишь на определенную ситуацию (аварийная обстановка, стихийное бедствие обстановка военного времени, введение чрезвычайного положения и др.).

Между общими и юридическими гарантиями существует тесная взаимосвязь. Как справедливо отмечает *Н.А. Боброва* «экономические,

политические предпосылки и условия сами по себе автоматически не обеспечивают реализацию правовых норм. Они становятся собственными гарантиями лишь через некую форму и организационные усилия государства и общества. С другой стороны, юридические гарантии немислимы вне своего социального наполнения: экономического, политического, идеологического, организационного» [30, с. 233]. Экономические, социальные, политические, идеологические гарантии служат базой для юридических гарантий, придают им реальность и эффективность.

В ходе применения теоретических положений о гарантиях законности к сфере местного самоуправления и к деятельности его органов, обнаруживается значительное совпадение содержания гарантий законности и гарантий местного самоуправления (гарантий права на его осуществление).

Гарантированность местного самоуправления – это его неотъемлемый атрибут, который закреплен как в международном, так и в российском национальном праве. Гарантии служат тем мостиком, который обеспечивает переход от общего к частному, от прокламируемой возможности к действию [31, с. 221]. Иными словами, право на осуществление местного самоуправления останется очередной декларацией до тех пор, пока в России не будет функционировать эффективная система его гарантий [32, с. 182].

Под системой гарантий права на осуществление местного самоуправления, понимается совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализацию, охрану, правовую защиту и восстановление. Все многообразие гарантий подразделяют на общие и специальные (юридические) гарантии. Причем последние, в свою очередь, представляют гарантии реализации, защиты, охраны и восстановления права на осуществление местного самоуправления. Конкретные меры могут быть использованы в зависимости от ситуации, а также от того о каких гарантиях идет речь – гарантиях территориальной, организационной, финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления или защите местного самоуправления. В большинстве случаев те или иные гарантии используются в различных комбинациях. Поскольку нарушение или прочие посягательства на право на осуществление местного самоуправления в принципе могут иметь место в любой

стадии их реализации, постольку необходимость в их охране или защите может возникнуть в любой момент, а затем реализация продолжается в обычном порядке.

На сегодняшний день в правовой науке утвердилась точка зрения, согласно которой отдельно взятая гарантия не способна обеспечить требуемый результат; как правило, все гарантии действуют не изолированно, а в тесном, неразрывном единстве, в системе [33, с. 20]. Вследствие этого на практике очень часто происходит совмещение различных видов гарантий, что позволяет достичь максимального эффекта.

Таким образом, механизм обеспечения законности деятельности органов местного самоуправления образует взаимодействие систем гарантий законности и гарантий права на осуществление местного самоуправления. Данный механизм может быть определен как система взаимодействующих и взаимодополняющих публичных институтов, средств и условий, созданных государством и обществом, обеспечивающих поддержание, охрану и защиту режима законности в процессе реализации органами местного самоуправления собственной компетенции и осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий.

Структура данного механизма включает следующие элементы:

1) условия существования местного самоуправления и режима законности в стране;

2) нормативно-правовую основу обеспечения законности деятельности органов местного самоуправления («нормативный компонент»);

3) систему органов публичных органов и институтов, деятельность которых направлена на обеспечение законности деятельности данных субъектов («организационно-институциональный компонент»);

4) деятельность этих органов и институтов по реализации их функций и полномочий по выявлению фактов нарушений режима законности в деятельности органов местного самоуправления, восстановлению нарушенного правопорядка, применению государственно-правового принуждения к правонарушителям и др. («функциональный компонент»);

5) юридические средства обеспечения режима законности в деятельности упомянутых субъектов, его охраны и защиты от нарушений, включая меры поощрения и стимулирования правомерной и инициативной реализации предоставленных им прав, меры правового принуждения (меры надзора и контроля за правомерностью деятельности данных органов, меры пресечения, защиты и ответственности), самостоятельную деятельность граждан (меры самозащиты) – отзыв выборных лиц местного самоуправления, обращение за государственной защитой права, в том числе обращение в суд, обращение в органы местного самоуправления, использование массовых гражданских акций (митинги, демонстрации и т. д.) и механизмы гражданского общества (обращение в неправительственные, общественные организации, средства массовой информации и т. д.) – «инструментальный компонент».

6) процессуальные формы (процедуры) охраны и защиты режима законности.

11.02.2013

Список литературы:

1. История русской адвокатуры / Под ред. И.В. Гессена. – СПб., 1914. – Т. 1.
2. Законность в Российской Федерации. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2008. – С. 104-105.
3. Михайловский И.В. Очерки философии права. Цит. по кн.: Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Хрестоматия. – М.: ИНТЕРСТИЛЬ, 1998. – С. 804-805.
4. Дуров А.И. Организационные и правовые основы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – С. 28.
5. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. – Т. 1. – М.: Русский язык, 1994. – С. 344.
6. Борисов В.В. Советская социалистическая законность и ее гарантии. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – М., 1961. – С. 11.
7. Васков П.Т. Социалистическая законность и правопорядок. В кн.: Основы теории государства и права. – М.: Юридическая литература, 1971. – С. 307.
8. Алексеев С.С. Право и перестройка: вопросы, раздумья, прогнозы. – М.: Юридическая литература, 1987. – С. 135-136.
9. Николаева Л.А. Социалистическая законность и гарантии ее обеспечения. В кн.: Конституционные основы народовластия в СССР. – Л.: Изд-во Ленингр. Ун-та, 1980. – С. 336.
10. Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М.: Юридическая литература, 1973. – С. 37-38.
11. Рабинович П.М. Упрочение законности – закономерность социализма. – Львов: «Вища школа», 1975. – С. 232-233.
12. Витрук Н.В. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны прав советских граждан // Правоведение. – 1964. – № 4. – С. 29.

13. Мицкевич А.В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве // Советское государство и право. – 1963. – № 8. – С. 27.
14. Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. – М.: Наука, 1966. – С. 65.
15. Васильев А.М. Правовые категории. – М.: Юридическая литература, 1976. – С. 172-173.
16. Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР / Под общ. ред. И.Е. Фарбер. – Саратов: Приволж. кн. изд-во, 1966. – С. 127.
17. Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление. Гражданин. Ответственность. – Л.: Наука, 1975. – С. 227-229.
18. Кравцов В.Н. Общественные гарантии в обеспечении социалистической законности. В кн.: Советская общественность на страже социалистической законности. – М.: Высшая партийная школа при ЦК КПСС, 1960. – С. 226.
19. Недбайло И.Е. Система юридических гарантий советских правовых норм // Правоведение. 1971. – № 3. – С. 44.
20. Советское государственное право / Под ред. С.С. Кравчука. – 2-е изд. испр. и доп. – М.: Юридическая литература, 1985. – С.72.
21. Витрук Н.В. Проблемы реализации конституционных прав и свобод граждан // Конституционный статус личности в СССР. – М.: Юридическая литература, 1980. – С. 190.
22. Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР. – Саратов: Приволжское книжное изд-во, 1966. – С.125.
23. Самощенко И.С. Охрана режима законности советским государством. – М.: Госюриздат, 1960. С. 64.
24. Пертцк В.А. Юридические гарантии применения государственно-правовых норм // Юридические гарантии правильного применения советских правовых норм и укрепление социалистической законности. Тезисы докладов и сообщений Всесоюзной научной конференции. – Киев, 1970. С. 28.
25. Мицкевич А.В. Субъекты советского права. – М.: Госюриздат, 1962. – С. 83.
26. Недбайло П.Е. Советская социалистическая законность, ее основные принципы и назначение. – Львов: Изд-во Львовск. ун-та, 1959. – С. 44-53.
27. Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. – С. 197.
28. Алексеев С.С. Общая теория права. – Т.1. – С. 233-234.
29. Витрук Н.В. О юридических гарантиях правового статуса гражданина социалистического государства // Юридические гарантии правильного применения советских правовых норм и укрепления социалистической законности. – Киев, 1970. – С. 78-80.
30. Боброва Н.А. Об организационно-правовых гарантиях статуса личности // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 года. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1980. – С. 233.
31. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. – М.: Изд-во Моск. ун-та, ИНФРА • М–НОРМА, 1997. – С. 221.
32. Муниципальное право России / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. – М.: Юрист, 2005. – С. 182.
33. Шугрина Е.С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008. – С. 20.

Сведения об авторе

Давыдова Наталья Юрьевна, старший преподаватель кафедры политологии и права
Оренбургского государственного университета
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 2318, тел. (3532)372579, e-mail: fny2006@mail.ru

UDC342.553

Davydova N. Yu.

The Orenburg state university, fny2006@mail.ru

OPERATION OF LAW IN THE JURISDICTION IMPLEMENTATION BY MUNICIPAL AUTHORITIES

The article deals with the definition of the concept, content and structure of a mechanism to ensure the legality of the enforcement and local government officials, the individual elements of local government described.

Keywords: rule of law, guarantee the rule of law, local governance