



## PUBLIC CHAMBERS OF MUNICIPAL FORMATIONS AND THEIR ROLE IN DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-MANAGEMENT

The article is devoted of the question is possible development of forms of participation of the population in realization of local self-management in the form of the organization of public chambers of municipal formation

**Key words:** local self-management, public chambers.

ANTONOVA Nana Alievna – Doctor of Law sciences, Head of the Department constitutional, the administrative and customs Law, Tver State University, Tver.  
E-mail: antonova.nana@list.ru

УДК 340.1

## КОНТРОЛЬ И НАДЗОР КАК ВАЖНЕЙШИЕ ФАКТОРЫ НАДЛЕЖАЩЕГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

*Василевич Сергей Григорьевич,  
кандидат юридических наук, доцент кафедры  
конституционного права, Белорусский  
государственный университет, г. Минск.  
E-mail: gregory\_1@tut.by*

Автор рассматривает спорные вопросы разграничения правоприменения и реализации права. В статье раскрываются понятия контроль и надзор, а также указывает на нецелесообразность их отграничения друг от друга.

**Ключевые слова:** право, правоприменение, реализация права, контроль, надзор.

В юридической литературе обычно выделяют такие формы реализации права, как соблюдение (имеется в виду воздержание от совершения запрещенных правом действий); исполнение (претворение в реальность правовых норм, налагающих обязанности); использование (осуществление прав уполномоченным субъектом по его усмотрению). Иногда выделяют еще одну форму реализации – правоприменение.

В. В. Лазарев и С. В. Липень соблюдение, исполнение и использование называют формами непосредственной реализации права. Объясняют это тем, что соответствующие субъекты осуществляют нормы самостоятельно. Когда же они обращаются к официальному содействию органов государства, тогда имеем дело с применением. Под ним они понимают деятельность компетентных органов по реализации правовых норм путем вынесения индивидуально-конкретных предписаний [1, с. 363].

Другие авторы оспаривают такой подход, подчеркивая, что «её соотношение (имеется в виду правоприменение – С. Г.) с понятием реализации права спорно, однако ясно, что она выделяется и получила общее признание по иному критерию, а именно по участию государства как субъекта государственного принуждения, используемого для обеспечения действия правовых норм» [2, с. 26]. Действительно, весьма спорно отграничение правоприменения от реализации

права. Если использовать для этого критерий участия государства в обеспечении правовых норм, как отмечают указанные выше авторы, то с этим в полной мере нельзя согласиться, так как и при иных формах (соблюдении, исполнении, использовании) государство предполагается в качестве одного из участников отношений. Согласиться можно лишь с тем, что при правоприменении нормы права реализуются государством достаточно явно. Например, гражданин обращается в государственный орган с заявлением о получении земельного участка или о назначении пенсии (он использует свое право), является в военкомат для призыва на воинскую службу или для постановки на учет (исполняет обязанность, предусмотренную в праве). Для достижения установленных в законодательстве целей необходимо, чтобы государство применило соответствующую норму. Когда мы говорим о применении права, то, действительно, речь идет о явном выстраивании отношений по принципу «власть-подчинение».

Несмотря на общепринятый взгляд о том, что применение есть одна из форм реализации права, отметим справедливость сомнений Р. З. Лившица в целесообразности такого разграничения. Он полагал, что реализовать право можно, только применяя его. По его справедливому, на наш взгляд, замечанию



применение права – это процесс претворения правовых норм в общественную практику [3, с. 129].

Еще ранее в одном из советских учебников подчеркивалось, что «хотя в процессе применения права компетентные органы и должностные лица непосредственно сами реализуют (соблюдают, исполняют и используют) определенные нормы права, регулирующие их деятельность, все же главное его назначение состоит в обеспечении реализации правовых норм другими субъектами – теми, в отношении которых применяется право. Другими словами, правоприменение есть государственно-властный способ организации осуществления норм права» [4, с. 357–358]. Поэтому когда говорим о «правоприменении», то тем самым речь также идет о реализации права (соблюдении, исполнении, использовании), но с позиции государственно-властной организации, о процессе претворения норм права в практику властными субъектами. Причем такими субъектами могут и граждане, общественные формирования. Например, когда они уполномочены на задержание правонарушителя, пресечение его неправомерных действий и т. п.

Одним из важнейших средств реализации правовых норм в жизнь является контрольно-надзорная деятельность.

В литературе некоторые авторы рассматривают государственный контроль и надзор как универсальную функцию государства. В словаре русского языка контроль определяется так: проверка, а также наблюдение с целью проверки; учреждение, ведающее такой проверкой; лица, занимающиеся этим делом, контролеры. Понятие надзора определяется как наблюдение с целью присмотра, проверки; группа лиц, орган для наблюдения за кем-либо, чем-нибудь [5, с. 285]. Если обобщить определения этих понятий в словаре, то оба понятия практически отождествляются, однако термины «контроль» и «надзор» в юридической литературе различаются. И в теории, и на практике различаются формы и методы, которые применяются при осуществлении контроля или надзора [6, с. 76].

В юридической литературе довольно часто анализируют понятия «контроль» и «надзор» с целью выявления между ними общего и особенного. Среди таких авторов можно назвать Д. Н. Бахраха, С. М. Зырянова, Л. Л. Попов, М. С. Студеникина и др.

Если не вдаваться в детали и не рассматривать позиции этих и других ученых по данному вопросу, то можно отметить два основных подхода: для надзора, как считают одни ученые, превалирующим является акцентирование внимания на законности, для контроля – целесообразности (например, экономичности) и законности. При этом отметим, что среди способов обеспечения законности А. Е. Лунев называет 1) контрольно-надзорную деятельность Советов; 2) деятельность органов прокурорского надзора;

3) судебный контроль; 4) арбитражный контроль; 5) партийный контроль; 6) государственный контроль; 7) внутриведомственный контроль; 8) общественный контроль [7, с. 4].

Показательно определение того, осуществляют уполномоченные органы контроль или надзор, на примере санитарного надзора, прокурорского надзора или судебного конституционного контроля. Если проанализировать полномочия и предназначение санитарного надзора, то вряд ли его органы при осуществлении своих надзорных полномочий могут ограничиваться только выяснением того, соблюдены ли формально предписания закона. Обязанностью должно быть давать полезные рекомендации для улучшения санитарного состояния на проверяемом объекте. Другое дело, что ответственность может наступать только за нарушение конкретных правовых норм. Как известно, аналогия закона или аналогия права при привлечении к юридической ответственности недопустима.

Белорусский ученый М. Ф. Чудаков отмечает, что, по сути, «контроль заключается, прежде всего, в наблюдении (надзоре) с целью проверки правильности деятельности подконтрольных органов в области государственного управления, поведения граждан; анализе фактического положения дел с целью его сравнения с установленным режимом, нормативными требованиями; оценке собранных данных; проверке исполнения ранее принятых решений либо обязанностей, возложенных на организацию, должностное лицо или гражданина; информировании подконтрольных и иных заинтересованных лиц о полученных результатах. Контроль предусматривает выявление причин явных недостатков, разработку мероприятий по их ликвидации и предупреждению. Он может проводиться в форме проверки, обследования, ревизии, систематического учета, рейда, обзора, отчета, истребования необходимых данных, рассмотрения жалоб, заявлений и др.» [8, с. 228–229]. Таким образом, профессор М. Ф. Чудаков при определении контроля использует понятие «надзор». Будучи также одним из участников подготовки проекта Конституции Республики Беларусь 1994 года, он задается вопросом, почему в ней на Конституционный суд возложена обязанность по осуществлению конституционного контроля, пытается найти ответ, отмечая, что деятельность по контролю «не в полной мере совпадает с тем, чем занимаются судебные органы», что суд должен реагировать на обращение заинтересованных лиц либо органов [8, с. 229]. В результате своих рассуждений предлагает преобразовать Конституционный суд РБ в Конституционный совет по подобию таких советов во Франции и Казахстане [8, с. 230]. Однако при этом следует вспомнить, что Конституционный суд по первоначальной редакции КС РБ 1994 года обладал пра-



вом возбуждения производства по своей инициативе. Поэтому все положения Конституции, включая осуществление конституционного контроля, возбуждение производства по своему усмотрению, были в гармонии. Сейчас Конституционный суд этого права лишен. По крайней мере, в Конституции такой записи нет. Однако согласно части седьмой ст. 116 Конституции компетенция, организация и порядок деятельности Конституционного суда Республики Беларусь определяется законом. Поэтому законом могут «развить» полномочия Конституционного Суда по осуществлению контроля за конституционностью нормативных актов.

Анализ законодательных актов, среди которых можно назвать Кодекс о судостроительстве и статусе судей, закон о конституционном судопроизводстве, декрет Президента от 26 июня 2008 г. № 14, закон «О прокуратуре Республики Беларусь», закон «О местном управлении и самоуправлении», регламенты палат Парламента и другие, позволяет сделать вывод, что, хотя и в более мягком виде, однако Конституционный Суд обладает контрольными полномочиями. Это реализуется как при вынесении решений по конкретным делам, так и при направлении посланий о состоянии конституционной законности.

С учетом изложенного, на наш взгляд, следует отойти от искусственной дифференциации контроля и надзора, имея в виду, что и контроль, и надзор призваны обеспечивать законность, т. е. верховенство закона в широком его понимании на основе правовой разумности. Вряд ли надзорному органу следует ограничиваться формальной «сверкой»: соблюден закон или нет. Необходимо оценивать и разумность право-

вого регулирования, при его отсутствии инициировать внесение соответствующих изменений в акты законодательства. Это же касается и контролирующих органов: оценивая эффективность работы государственного органа или организации, следует изучать разумность правовых предписаний. Такой подход предполагает исключение антагонистического противоречия между законностью и целесообразностью, что обычно в науке противопоставляется: в рамках закона следует искать разумные (правовые) решения.

#### Литература

1. Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: учебник для вузов. 3-е изд., испр. и доп. М.: Спарк, 2004. 528 с.
2. Правоприменение: теория и практика / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Формула права, 2008. 432 с.
3. Лившиц Р. З. Теория права: учебник для вузов. М.: Юнити, 2004. 402 с.
4. Проблемы теории государства и права: учебник / под ред. С. С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1987. 448 с.
5. Ожегов С. И. Словарь русского языка. 4-е изд. М.: Гос. изд-во иностранных и национальных словарей, 1960. 485 с.
6. Братусь Б. Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. 318 с.
7. Лунев А. Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М., 1963. 194 с.
8. Чудаков М. Ф. Конституционный контроль или конституционное правосудие? // Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования: материалы Междунар. конф., посвящ. 20-летию Конституционного суда Республики Беларусь (Минск, 27–28 июня 2014 г.) / Конституционный суд Республики Беларусь; ред. кол.: О. Г. Сергеева [и др.]. Минск: Белорусский Дом печати, 2014. 256 с.

S. G. Vasilevich

#### MONITORING AND OVERSIGHT AS AN IMPORTANT FACTOR DUE PROCESS OF LAW

The author examines the contentious issues of differentiation and enforcement of the right. The article describes the control and supervision of the concept, but also points to the inadvisability of separating them from each other.

**Key words:** law, enforcement, implementation of the law, control, supervision.

VASILEVICH Sergey Grigorevich – Candidate of Law sciences, Associate Professor of Constitutional Law, Belarusian State University, Minsk.  
E-mail: gregory\_1@tut.by