

КОНСТИТУЦИОННОЕ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.55

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПАЛАТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ИХ РОЛЬ В РАЗВИТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Антонова Нана Алиевна,
доктор юридических наук, заведующая
кафедрой конституционного, административного
и таможенного права, ФГБОУ ВО «Тверской
государственный университет», г. Тверь.
E-mail: antonova.nana@list.ru*

Статья посвящается вопросам развития форм участия населения в осуществлении местного самоуправления в форме организации общественных палат муниципального образования.

Ключевые слова: местное самоуправление, общественные палаты.

Особенностью современного местного самоуправления в Российской Федерации является наличие широкого спектра форм участия населения в его осуществлении. Институты непосредственной демократии позволяют гражданам участвовать в определении задач и направлений деятельности местного самоуправления.

В ходе муниципальной реформы значительно расширены возможности непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. По справедливому замечанию Н. С. Бондаря, «важное место в конституционном механизме политической институционализации гражданского общества, равно как и в развитии и углублении свободы личности, реальном обеспечении и гарантировании прав и свобод человека и гражданина, принадлежит системе местного самоуправления, выступающей институциональным средством реализации гражданского общества» [1, с. 57].

Одной из целей проводимой реформы местного самоуправления является демократизация деятельности институтов местного самоуправления, усиление форм «прямой» демократии на местах (широкого и непосредственного участия граждан в решении вопросов развития территорий).

Расширяя перечень форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, федеральный законодатель практически исключил из процесса правового регулирования этих форм субъекты Федерации, оставив это право за собой и муниципалитетами.

К населению муниципального образования нельзя подходить как к некой обезличенной массе, которая либо вообще не проявляет никакого интереса к само-

стоятельному управлению, либо берет на себя все тяготы его бремени.

Неслучайно авторы Комментария к Конституции отмечают, что «Конституция указывает на необходимость учета специфических публично-властных начал местного самоуправления, которые, с одной стороны, являются важным элементом российской государственности, а с другой – вторгаются своей стороной (самоуправленческой) в систему институтов гражданского общества» [2, с. 129]. Это свидетельствует о том, что местное самоуправление способствует развитию гражданского общества, но не ведет к появлению такого общества одномоментно и внезапно. Необходимо время, последовательная деятельность органов как государственной власти, так и местного самоуправления по направлению к развитию элементов гражданского общества.

Закрепляя в главе 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3, ст. 3822] перечень форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением, федеральный законодатель, по сути, разделил их на две группы: а) формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления и выборного должностного лица, голосование по вопросам изменения границ и преобразованию муниципального образования); б) формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрания и конференции граждан, опрос граждан, обращения граждан в



органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление).

Однако наряду с этими формами в муниципальном образовании согласно Федеральному закону № 131-ФЗ возможны и иные. Так, в соответствии со ст. 33 Закона наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Федерации.

В связи с этим следует обратить внимание на практику создания в муниципальных образованиях формирований, аналогичных Общественной палате Российской Федерации. Аналогичных постольку, поскольку форма их, как показывает практика, может быть разной. Так, в Тверской области созданы в муниципальных образованиях либо общественные палаты (города: Тверь, Вышний Волочек, Ржев, районы: Осташковский, Удомельский); либо общественные советы (Андреапольский, Бежецкий, Бологовский, Весьегонский, Вышневолоцкий, Жарковский районы, ЗАТО «Солнечный»), либо общественные советы при главе муниципального образования (Западнодвинский, Зубцовский, Калязинский, Кашинский, Кесовогорский, Кимрский районы, г. Кимры, ЗАТО «Озерный»), либо советы общественности при администрации (например, Краснохолмский район), наконец – советы общественности при главе администрации (например, Лесной и Молоковский районы), общественные советы при администрации (например, Максатихинский район).

Приняты положения об этих формированиях. Так, в соответствии с Положением «Об Общественной палате муниципального образования «Осташковский район», принятым Собранием депутатов указанного муниципального образования 27 октября 2011 г. № 387, Общественная палата муниципального образования «Осташковский район» обеспечивает взаимодействие общественных и иных негосударственных некоммерческих организаций Осташковского района, представителей предприятий и учреждений города и района с органами местного самоуправления и территориальными органами государственной власти Тверской области в целях учета потребностей и интересов граждан при формировании и реализации планов социально-экономического развития территорий, практической реализации принципов развития гражданского общества в муниципальном образовании «Осташковский район». Аналогичным порядком опре-

делены цели создания иных общественных палат, советов, формируемых в муниципальных образованиях.

В качестве основных форм работы общественных палат муниципальных образований выступают пленарные заседания и комиссии. При этом пленарные заседания проводятся с определенной периодичностью (например, не менее 3 раза в год). Помимо этого, как правило, создаются советы общественных палат – рабочие органы палат, – которые созываются по мере необходимости.

По основным направлениям деятельности палаты, а также по приоритетным направлениям социально-экономического развития муниципального образования из числа членов палаты могут создаваться постоянные или временные комиссии. Постоянные комиссии и их состав утверждаются на пленарном заседании палаты. Председатели постоянных комиссий избираются из числа членов комиссии на заседании палаты и входят в состав совета палаты с правом решающего голоса. Могут быть созданы и временные комиссии.

К основным полномочиям муниципальной общественной палаты относятся обсуждение и выдвижение общественных инициатив по вопросам местного значения, принятие рекомендаций органам местного самоуправления, проведение общественной экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов, имеющих общественное значение.

При этом практически все принятые положения об этих формированиях указывают на основную цель их деятельности – обеспечение взаимодействия граждан, проживающих на территории муниципального образования с органами местного самоуправления; учет общественно значимых законных интересов граждан, защита их прав и свобод при формировании и реализации муниципальной политики по наиболее важным вопросам экономического и социального развития муниципального образования; достижение общественного согласия при решении важнейших социальных, экономических и политических вопросов местного значения.

Другими словами, общественные палаты (советы), по сути своей, выступают формами участия населения в осуществлении местного самоуправления, воплощая в себе проявление гражданского общества как условия существования реального местного самоуправления. Именно через эти формирования в настоящее время реализуется общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

Развитие общественного контроля – одна из актуальных тем современного этапа развития российской государственности. Однако, несмотря на достаточно частое употребление, данное понятие не раскрывается ни в специальных нормативных правовых актах, по-



священных осуществлению общественного контроля, ни в актах различной направленности.

Определение механизма осуществления общественного контроля является условием развития гражданского общества в стране, которое идет по двум направлениям. Первое – государство, меняя свое поведение в обществе, строит отношения с ним в большей мере на основе научного управления, соблюдения не только правовых, но и социальных и нравственных норм. Поэтому оно все в большей мере развивает гражданское общество, передает функции контроля общественным институтам, неформальным образованиям, повышая тем самым их самоуправленческие возможности. Второе – возрастание роли общества в целом как субъекта управления, когда общество создает системы управления, способные сбалансировать разные интересы его структур. В результате таких преобразований ориентир меняется с позиции «общество – для государства» в сторону «государство – для общества».

Россия находится на начальном этапе становления гражданского общества. Конституция Российской Федерации провозгласила приоритет гражданских прав и свобод, но реальное осуществление их сталкивается с большими трудностями. В перспективе институты гражданского общества, являясь неправительственными структурами, а также отдельные граждане должны, не препятствуя государству, оказывать большее содействие в обеспечении прав, свобод и законных интересов граждан, в противодействии коррупции, в поддержании законности в деятельности государственных органов. Именно с развитием институтов гражданского общества, призванных уравновешивать власть государства, связано совершенствование природы контроля за деятельностью как государственных органов, так и органов местного самоуправления. Только экономически и политически свободные граждане и их объединения способны обеспечить эффективный, независимый, реальный контроль в сфере управления. Поэтому будет оправданным рассматривать общественный контроль через призму контрольной деятельности институтов гражданского общества и отдельных граждан.

На сегодняшний день главное оружие в руках общественников – это информация. Общественные советы имеют возможность проводить собственные расследования, о результатах сообщать в надзорные и правоохранительные органы, другие инстанции, публиковать отчеты в местных СМИ.

Так, согласно отдельным положениям об общественных палатах муниципальных образований

рассмотрению в общественных палатах подлежат проекты нормативных правовых актов и нормативные правовые акты органов местного самоуправления, которые официально внесены в представительный орган муниципального образования либо находятся на стадии проработки и согласования в органах местного самоуправления.

Общественные палаты осуществляют общественный контроль в форме проверки соответствия, действий органов местного самоуправления потребностям и интересам граждан, а также по оценке эффективности реализации ими правовых актов. По результатам такой проверки принимается решение, выражающее мнение общественной палаты о законности отдельных действий конкретных органов местного самоуправления, которое направляется в орган местного самоуправления.

Исходя из анализа работы общественных палат (советов) муниципальных образований, следует полагать, что их деятельность может быть расценена как одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Как уже было сказано, согласно ст. 33 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, помимо тех, которые предусмотрены в Законе и не противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации. При этом такие формы должны основываться на принципах законности и добровольности.

Таким образом, уместным в настоящее время является закрепление в уставах муниципальных образований такой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как деятельность общественных палат (советов), которые бы на основе добровольности и самостоятельности осуществляли контроль за деятельностью органов местного самоуправления, что в свою очередь способствовало развитию гражданского общества на уровне муниципального управления.

Литература

1. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2009. С. 57.
2. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М., 2011. С. 129.
3. Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.



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