

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ / JURIDICAL SCIENCES

УДК: 342.553

DOI: 10.24411/2412-1657-2018-10039

**КОНТРОЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ЗА НОРМОТВОРЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ****И. И. Дерен, Л. В. Лазарева**

В статье рассматривается контрольная функция общественных палат за нормотворческой деятельностью на примере муниципальных образований. Предметом исследования являются правовые нормы и теоретические положения, регламентирующие деятельность общественных палат на муниципальном уровне, а также комплекс закономерностей и проблемных ситуаций, возникающих при осуществлении контрольной функции, требующих научного разрешения. Показано, что действующее законодательство в недостаточной мере осуществляет нормативно-правовое регулирование деятельности муниципальных общественных палат. Анализируя различные формы общественного контроля, обращается внимание на проведение общественной экспертизы законопроектов на муниципальном уровне. Отмечаются недостатки практического характера, констатируется аргументированный вывод о перспективных направлениях функционирования общественных палат.

Исследуя порядок проведения общественных экспертиз, формулируется вывод о том, что контрольная функция за нормотворческой деятельностью на муниципальном уровне находится еще на стадии становления и формирования.

Теоретические выводы, сформулированные в статье, служат основанием для дальнейшего исследования контрольной функции за нормотворческой деятельностью муниципальных общественных палат, а также могут быть использованы в правотворчестве при совершенствовании законодательства, регламентирующего вопросы деятельности общественных палат.

Ключевые слова: *контрольная функция, нормотворческая деятельность, общественный контроль, Общественная палата, общественная экспертиза.*

Контрольная функция общественных организаций за нормотворческой деятельностью тесно взаимосвязана с законодательной инициативой на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Дерен Иванна Ивановна — д.э.н., доцент, профессор кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин, Владимирский юридический институт ФСИН России

Лазарева Лариса Владимировна — д.ю.н., профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики, Владимирский юридический институт ФСИН России; профессор кафедры «Уголовно-правовых дисциплин» юридического института, Владимирский государственный Университет имени А. Г. и Н. Г. Столетовых

Право на законодательную инициативу является определенным видом права на нормотворческую инициативу. При этом разнообразие форм нормотворческой инициативы всецело зависит от видов нормотворчества. Например, нормотворческая инициатива субъектов Российской Федерации и муниципальных органов власти может быть выражена в форме концепций нормативных правовых актов, различных предложений об их принятии, изменениях либо отмене.

На начало 2018 г. в Российской Федерации действует 1281117 нормативных правовых актов субъектов Федерации. За семь лет федеральный регистр пополнился на 748 тысяч нормативных правовых актов [1, с. 5].

В современных условиях от качества нормативных правовых актов зависит очень многое. Четкое, недвусмысленное и непротиворечивое содержание правовых норм, закрепленных в нормативных правовых актах, определяет эффективную правоприменительную практику, основанную в числе прочего на антикоррупционном поведении субъектов различных правоотношений.

В этой связи эффективность нормотворческого процесса, при осуществлении которого возникает необходимый правовой материал, его прозрачность, обеспечивающая доступ всех заинтересованных лиц к процессу издания правовых актов, выступает одним из основных условий противодействия коррупции.

На местном уровне представительную власть осуществляет представительный орган муниципального образования. Процесс принятия представительным органом муниципального образования нормативных правовых актов предельно четко регламентирован. Говоря о нормотворческом процессе, реализуемом в представительном органе, прежде всего, необходимо определить основные его этапы. В настоящее время выделяются следующие основные этапы нормотворческой деятельности представительного органа муниципального образования:

- 1) планирование нормотворческой деятельности;
- 2) разработка и оформление проекта муниципального правового акта;
- 3) направление проекта муниципального правового акта на заключение главе местной администрации в случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставом муниципального образования;
- 4) официальное внесение проекта муниципального правового акта на рассмотрение представительного органа;
- 5) предварительное обсуждение проекта в форме его открытого обсуждения посредством публичных слушаний в установленных случаях [2], а также обсуждения проектов через средства массовой информации, рассмотрение проекта на заседаниях рабочих групп, постоянных комитетов (комиссий) представительного органа муниципального образования, подготовка проекта к рассмотрению на заседании представительного органа муниципального образования;
- 6) рассмотрение проекта и принятие представительным органом муниципального образования нормативного правового акта;
- 7) обнародование и вступление в силу нормативного правового акта представительного органа муниципального образования.

Вся нормотворческая работа представительного органа муниципального образования должна строиться, как правило, на плановой основе.

Если говорить о муниципальном нормотворчестве, то в пример можно привести Общественную палату г. Владимира и ее представителей, которые разрабатывают новые проекты. В результате такой деятельности на муниципальном уровне г. Владимира создано множество нормативно-правовых актов во благо обществу.

В регионах ведущей площадкой общественно-государственного диалога становятся общественные палаты.

Общественные палаты существуют в первую очередь для того, чтобы обеспечивать взаимодействие отдельных граждан и их объединений с органами власти. Сегодня эти институты также участвуют в экспертизе законопроектов, осуществляют общественный контроль, участвуют в формировании региональных общественных советов. В некоторых субъектах Федерации общественные палаты наделены правом законодательной инициативы.

С начала выстраивания системы общественных палат в регионах прошло около десяти лет, за это время большинство палат нашли свое место в публичном пространстве регионов. С начала 2017 года вступил в силу новый Федеральный закон [3]. Высказывались опасения, что в результате его принятия деятельность общественных палат может принять унифицированный и однообразный характер. На деле экспертные опросы, проведенные Общественной палатой Российской Федерации в 2018 году, показали, что палаты в регионах заметно разнятся по приоритетам своей деятельности. В некоторых регионах на площадке палаты удастся реализовать интересные инициативы, опыт которых применим и в других регионах. К примеру, Общественная палата Кировской области наиболее активна в сфере общественного контроля, постоянно работает рабочая группа по контролю в сфере дорожного строительства, в которую вошли представители общественности и опорного вуза. Другой пример — на площадке Общественной палаты Ульяновской области конкретные проблемы местной жизни рассматриваются на еженедельных совещаниях с участием общественников, экспертов, представителей муниципальных и региональных властей. В Вологодской области местная Палата курирует деятельность муниципальных палат. Но в некоторых регионах участники опросов не смогли назвать ни одной значимой инициативы и проекта региональной палаты, не всем палатам удалось закрепить за собой статус площадок, где активные граждане имеют возможность достучаться до власти.

По данным ежегодного опроса, проводимого Общественной палатой Российской Федерации на форуме «Сообщество», число сотрудников НКО и гражданских активистов, которые в той или иной форме участвуют в работе региональных общественных палат, постепенно растет, но большинство представителей третьего сектора не взаимодействуют с палатами в регионах. Участники форумов, которые уже имеют опыт взаимодействия с общественными палатами, в большинстве оценивают его положительно.

В 2018 году Общественная палата Российской Федерации провела опрос «Информационное сопровождение деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», в котором приняли участие члены региональных общественных палат. Главным источником сведений о деятельности региональных палат респонденты

назвали официальные сайты, гораздо реже задействованы социальные сети, только 21,3% опрошенных полагают, что палату в регионе знают хорошо. Общественные палаты регионов не всегда информационно активны.

С 2015 года Общественная палата Российской Федерации проводит отдельный мониторинг открытости и прозрачности сайтов региональных общественных палат. В целом оснащенность сайтов повышается, с 58 из них можно напрямую отправить обращение. В то же время, многие сайты не имеют раздела «Анонсы», только на 27 сайтах есть специальный раздел, посвященный экспертизе законопроектов (на сайтах трех палат раздел вообще не заполняется), а проекты направленных в органы власти заключений есть на 15 сайтах.

Авторитетность общественной палаты во многом зависит от позиции регионального руководства — без участия власти смысл диалога выхолащивается. Региональным властям подчас не хватает культуры такого диалога, это ведет к опасному разрыву с активистами гражданского общества. С одной стороны, чиновники побаиваются активистов, с другой стороны, активисты с недоверием относятся к власти. Для того чтобы форсировать диалог активных горожан и властей на площадке региональных палат, сокращать дистанцию между бюрократией и гражданскими активистами, можно сказать, принудить чиновников к взаимодействию с общественниками, Общественная палата Российской Федерации в 2017 году инициировала проект. В рамках проекта организуются дискуссионные площадки с участием активистов, власти, средств массовой информации и предпринимателей. Проводятся уличные опросы, для определения «народной повестки» городов и предъявления этой повестки чиновникам и активистам. В 2018 году проект охватил 11 регионов (всего за 2017–2018 года — 15 регионов).

Пrestиж общественной палаты строится благодаря конкретным реализованным проектам, освещению деятельности палаты в СМИ, четкой позиции по резонансным вопросам местной повестки, а главное, благодаря тем, кто входит в состав палаты, кто из лидеров общественного мнения там. Во многих палатах заседают люди, пришедшие, скорее, за статусом и не имеющие отношения к третьему сектору (в основном предприниматели, директора крупных предприятий, бывшие госслужащие). При этом активные общественники оказываются просто вне поля зрения региональной общественной палаты, реализуют свои проекты без всякого участия палаты. Почти в каждом регионе есть хотя бы несколько человек, чья деятельность хорошо заметна.

Такие активисты могут сыграть позитивную роль и привнести новое в деятельность общественных палат. Как было отмечено в Докладе Общественной палаты Российской Федерации за 2017 год, одним из путей укрепления самостоятельности общественных палат в регионах может стать условие, если Общественная палата получит возможность рекомендовать двух-трех человек для того, чтобы они вошли в состав региональной общественной палаты, — это будет полезно как для регионов, так и для гражданского общества в целом [4].

Кроме того, активность палаты напрямую зависит от финансирования. Даже для организации заседаний, тем более мероприятий общественного контроля — не говоря о более масштабных проектах, — нужна определенная материальная база. Если говорить об общественной экспертизе — нужно привлекать квалифицированных экспертов. Речь

идет о небольших средствах, необходимых для рабочего процесса. Но до настоящего времени правовая норма о бюджетном финансировании общественных палат субъектов Российской Федерации отсутствует. Ее закрепление будет способствовать независимости и продуктивности работы общественных палат.

Для того чтобы форсировать диалог активных горожан и властей на площадке региональных палат, сокращать дистанцию между бюрократией и гражданскими активистами, можно сказать, принудить чиновников к взаимодействию с общественниками, Общественная палата Российской Федерации в 2017 году инициировала новые проекты по взаимодействию между ними.

Во многих регионах активно развиваются муниципальные общественные палаты (советы). Эти диалоговые площадки наиболее приближены к населению, на них обсуждаются вопросы, прямо касающиеся жителей, поэтому нередко люди более живо вовлекаются в эту работу. При этом деятельность таких палат законодательно слабо регламентирована, а порядок формирования в региональных законах, как правило, не прописан. Для предметного обсуждения перспектив развития муниципальных общественных палат на форуме «Сообщество» в Калининграде была организована специальная секция. Ее участники, большинство которых составили как раз муниципальные общественники, обратились к членам Общественной палаты Российской Федерации с просьбой инициировать принятие федерального нормативного правового акта или модельного положения о порядке формирования и деятельности муниципальных общественных палат и советов. Кроме того, они высказались за разработку системы рейтинговой оценки деятельности общественных советов всех уровней, что обеспечит верное целеполагание, тиражирование лучших практик, повышение внимания к деятельности общественных советов.

В рамках подготовки к форуму «Сообщество» был проведен первый конкурс муниципальных общественных палат (советов) Северо-Западного федерального округа. Удалось выявить заслуживающие внимания проекты.

Нельзя не заметить, что часто отсутствует взаимодействие региональных и муниципальных общественных палат. Показательно, что на сайтах региональных палат нередко нет сведений о палатах в муниципальных образованиях.

В то же время муниципалитеты возлагают на Общественную палату создание новых гражданских инициатив, экспертизы проектов решений, глубокой аналитики, профессиональной дискуссии по разным вопросам городской жизни.

Как показывает анализ общественного мнения, горожане рассчитывают, что Общественная палата станет не только совещательным органом, но и конструктивным оппонентом исполнительной и законодательной власти [5].

Действительно, сегодня у гражданского общества есть реальные возможности доводить свои идеи до логического завершения, участвовать в законодательной работе, открыто озвучивать самые сложные проблемы в масштабах всего города, инициировать муниципальные программы, выходить на уровень региона.

Общественные палаты на региональном уровне являются источником свежих идей и позитивного влияния на власть и на городское сообщество, а также направляющей и координирующей общественной силой, а для этого деятельность палаты должна быть

открытой и понятной всем горожанам. Люди должны знать о мероприятиях, проводимых Общественной палатой на муниципальном уровне.

Деятельность Общественных палат на муниципальном уровне основывается на принципах законности, добровольности участия, равноправия, гласности, открытости и самоуправления.

Рассмотрим цели и задачи Общественной палаты.

Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования, общественных некоммерческих организаций, органов местного самоуправления муниципального образования для решения наиболее важных для населения вопросов местного значения, защиты прав и свобод граждан и демократических принципов развития гражданского общества путем мероприятий, среди которых можно выделить следующие:

- 1) привлечения граждан, общественных объединений, общественных некоммерческих организаций к взаимодействию с органами местного самоуправления;
- 2) выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общегородское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и некоммерческих организаций;
- 3) проведения общественной экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов.

Члены Общественной палаты вправе свободно высказывать свое мнение по любому вопросу деятельности Общественной палаты, Совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты [6].

Одной из форм общественного контроля является общественная экспертиза, осуществляемая Общественной палатой на муниципальном уровне. Реалии сегодняшней действительности таковы, что потребность в производстве экспертиз законопроектов постоянно растет, заметно расширилась сфера экспертных услуг, но, вместе с тем, далеко не всегда их качество остается на высоком уровне. Проведение экспертизы нормативных актов — достаточно сложное действие, которое объединяет целый комплекс вопросов: о целесообразности и возможности ее проведения, подготовка документов и материалов для исследования, выбор экспертов, собственно само исследование и оформление полученных результатов, использование результатов экспертизы в нормотворческой деятельности [7, с. 193].

Как известно, экспертиза законопроектов проводится с целью определения соответствия положений проекта правового акта нормам Конституции Российской Федерации, международным договорам государства и требованиям актов большей юридической силы [8, с. 146].

Для проведения общественной экспертизы Общественная палата вправе:

- 1) привлекать экспертов Общественной палаты или формировать экспертную комиссию, которая формируется из экспертов Общественной палаты, имеющих соответствующее образование и квалификацию в различных областях знаний;
- 2) направлять в органы местного самоуправления, муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами

отдельные публичные полномочия, запрос о предоставлении документов и материалов, необходимых для проведения общественной экспертизы;

3) вносить предложения о направлении членов Общественной палаты для участия в заседаниях органов местного самоуправления, на которых рассматриваются акты, проекты актов, решения, проекты решений, документы или другие материалы, являющиеся объектом общественной экспертизы.

По результатам общественной экспертизы готовится заключение Общественной палаты.

Заключения Общественной палаты по результатам общественной экспертизы акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов носят рекомендательный характер и направляются на рассмотрение в соответствующий орган местного самоуправления, муниципальную организацию, иной орган и организацию, осуществляющую в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Члены Общественной палаты могут принимать участие в рассмотрении заключений Общественной палаты по результатам общественной экспертизы актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза [6].

Члены Общественной палаты, уполномоченные Советом Общественной палаты, участвуют в работе органов местного самоуправления. Совет народных депутатов обеспечивает возможность присутствия членов Общественной палаты, уполномоченных Советом Общественной палаты, на заседаниях Совета народных депутатов, заседаниях его постоянных комитетов и комиссий в соответствии с правовыми актами Совета народных депутатов.

Поддержка Общественной палатой гражданских инициатив осуществляется в следующих направлениях:

1. Общественная палата осуществляет сбор и обработку информации об имеющих общественную значимость инициативах граждан и их объединений.

2. Общественная палата через средства массовой информации, а также посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет информирует население об инициативах с целью привлечения общественности к их обсуждению и реализации.

Для информационного обеспечения деятельности Общественной палаты, а также для обеспечения доступа граждан и организаций к информации о ее деятельности, в том числе к информации по осуществлению общественного контроля и его результатов, используется официальный сайт органов местного самоуправления [10].

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить следующие аспекты:

Во-первых, контрольная функция за нормотворческой деятельностью на муниципальном уровне находится на стадии становления и формирования.

Во-вторых, имеется юридическая основа для работы Общественной палаты на региональном уровне.

В-третьих, в нормативных документах находит отражение экспертиза нормативных правовых актов.

Есть все основания полагать, что деятельность Общественных палат на муниципальном уровне будет способствовать дальнейшему укреплению социальной стабильности, консолидации общественных институтов, повышению качества жизни всех жителей муниципалитета.

Литература

1. Арзамасов Ю. Г. Реализация права законодательной инициативы в современной России: правовая регламентация, проблемы, практика // Государство и право. — 2018. — № 5. — С. 5–17.

2. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 30.10.2018) с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40, ст. 3822.

3. Федеральный закон от 23.06.2016 №183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» (в ред. от 05.12.2017) // Собр. законодательства РФ. — 2016. — № 26 (часть I), ст. 3852.

4. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год [Электронный ресурс]. URL: <http://report2018.oprf.ru/ru/2.php#sub203>

5. Общественная палата. Официальный сайт органов местного самоуправления города Владимира [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vladimir-city.ru/city/public>

6. Положение об Общественной палате города Владимира. Приложение к решению Совета народных депутатов города Владимира от 03.12.2015 № 102 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vladimir-city.ru/upload/iblock/41f/102-1.pdf>

7. Лазарева Л. В. Комплексный подход к оценке заключения эксперта // Журнал Библиотека криминалиста.. — 2018. — № 3. С.193-199.

8. Москалькова Т. Н. Качество современного федерального законодательства: состояние и пути повышения // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2013. — № 22. — С. 137-148.

9. Положение об Общественной палате города Владимира: Приложение к решению Совета народных депутатов города Владимира от 03.12.2015 № 102 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vladimir-city.ru/upload/iblock/41f/102-1.pdf>

CONTROL FUNCTION BEHIND RULE-MAKING ACTIVITY OF MUNICIPAL PUBLIC CHAMBERS

I.I. Deren, L.V. Lazareva

Vladimir law institute of the Federal Penitentiary Service of Russia

In article control function of public chambers behind rule-making activity on the example of municipal units is considered. An object of research are the precepts of law and theoretical provisions regulating activity of public chambers at the municipal level and also a complex of the regularities and problem situations arising at implementation of control

function, demanding scientific permission. It is shown that the current legislation insufficiently carries out legal regulation of activity of municipal public chambers. Analyzing various forms of public control, the attention to conducting public examination of bills at the municipal level is paid. Shortcomings of practical character are noted, the reasoned conclusion about the perspective directions of functioning of public chambers is stated.

Investigating an order of conducting public examinations, a conclusion that control function behind rule-making activity at the municipal level is at a stage of formation and formation is formulated.

The theoretical conclusions formulated in article form the basis for a further research of control function behind rule-making activity of municipal public chambers and also can be used in law-making at improvement of the legislation regulating issues of activity of public chambers.

Keywords: *control function, rule-making activity; public control, Public chamber, public examination*