ОБЩЕСТВЕННЫЙ ЭЛЕМЕНТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА СБАЛАНСИРОВАНИЕ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Джагарян Н.В., Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация, ndjagaryan@yandex.ru

В статье поднимаются вопросы участия муниципального представительства в обеспечении справедливого равновесия частных и публичных интересов в местном самоуправлении. Считая принципы демократии, децентрализации, самостоятельности местного самоуправления условием гармонизации интересов с учетом конкретного территориального и социокультурного контекста, автор обосновывает существенное влияние, которое оказывает на такую гармонизацию развитие общественного элемента представительства на местном уровне. Изложено авторское понимание субъектной системы общественного представительства в местном самоуправлении, которой предлагается придать легальное, законодательное выражение.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная демократия, муниципальное представительство, общественное представительство, баланс частных и публичных интересов.

DOI: 10.21779/2224-0241-2017-21-1-36-43

UDC 342.25

SOCIAL ELEMENT OF THE MUNICIPAL REPRESENTATION AND ITS IMPACT ON BALANCING PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS

Dzhagaryan N.V., Southern Federal University, Rostov on Don, Russian Federation, ndjagaryan@yandex.ru

The issues of participation of municipal representation in ensuring a fair balance between private and public interests in local self-government are discussed in the article. Considering the principles of democracy, decentralization, autonomy of local self-government in specific territorial and socio-cultural context as conditions of harmonization of interests the author proves the significant impact of the nongovernmental (community) element of representation system at local level. The author's vision of the system of the nongovernmental (community) representation in local self-government is proposed as projective model, which should be expressed in the legal, normative form.

Key words: local self-government, municipal democracy, municipal representation, nongovernmental (community) representation, balance of private and public interests.

DOI: 10.21779/2224-0241-2017-21-1-36-43

Местное самоуправление, будучи одной из атрибутивных составляющих современного конституционализма, характеризует существенный аспект социально-политической свободы личности, связанный с участием граждан в налаживании самостоятельного решения населением по месту жительства вопросов местного значения, удовлетворения тем самым своих основных жизненных потребностей, реализуемых преимущественно на локальном уровне. Одновременно местное самоуправление интегрировано в систему общественно-политических институтов демократической государственности и в свойственной ему манере участвует во взаимодействии с иными такими институтами в достижении конституционных целей всего государственно организованного общества.

Соотнесение местного самоуправления с конституционной демократией свидетельствует в

пользу того, что последовательное развитие, начиная с низового (базового) территориального уровня, самоуправленческих начал служит предпосылкой и условием (но, Впрочем, не предпрещает) успешности конституционных процессов, по крайней мере, в том смысле, что прививает чувства и навыки личной и политической свободы, гражданского достоинства и предприимчивости, а в равной степени гражданского долга, общественной солидарности и взаимопомощи, обеспечивает ориентированные всеобщностью и равенством возможности прямого вовлечения жителей в совместно-коллективные формы обустройства публично значимого коммунального сотрудничества и преодоления (само собой, в законодательно допустимых пределах) проявляющихся в локальной среде социальных коллизий, конфликтов, в том числе в виде конституционных противоречий, находящихся в

эмбриональной стадии, или же локальных эффектов таких противоречий.

Пониманием объединенных в местные сообщества жителей как равноправных субъектов, чья самореализация в публичной сфере имеет своим выражением и подкреплением муниципальную власть, обособленную от власти государственной, идея местного самоуправления отзывается на исходящее из конституционализма стремление не только формально, но и фактически придать человеку статус исходного носителя государственно-правовых ценностей, конечной меры всех государственно-правовых отношений. В доктрине и практике муниципализма достигается наибольшая степень конкретности и персонифицированной насыщенности конституционно-правового понимания объединенных в народ граждан как ассоциированных участников суверенитета, воплощающего неотчуждаемое право на осуществление власти, — применительно к участию граждан в свободном обустройстве властными способами по своему законному усмотрению комфортных условий местной среды. При набирающих силу во многих странах проявлениях системного кризиса традиционных институтов государственного народовластия, характеризующегося в немалой степени кризисом политической представительности, который проявляется, между прочим, в высоком уровне абсентизма, распространении и поддержке радикальных (экстремистских) взглядов, остром дефиците доверия во взаимоотношениях граждан с публичной властью, становится всё более очевидным, что местное самоуправление, опирающееся на автономию, инициативность, самоорганизацию, имеет серьезный, нуждающийся в освоении потенциал.

Речь идёт, в частности, о демократизации механизма нормативно-правового и правоприменительного балансирования социальных ценностей и интересов на началах активной вовлеченности заинтересованных лиц, имея в виду, что право на участие в управлении государственными и общественными делами может получить наиболее действенную непосредственную реализацию, прежде всего, именно на местном уровне. Максимальная приближенность к населению, в парадигме субсидиарности, соответствующих дискурсивно-коллизийных правовых средств и процедур, ориентированных поиском гибкого социального компромисса, и учёт исторических и иных местных традиций, условий и особенностей, влияющих, порой весьма существенно, на возникновение, развитие и урегулирование общих социальных противоречий, являются фактором эффективности в достижении справедливого равновесия частных и публичных интересов как основы устойчивого развития общества, черпающего потенциал в свободе личности, включая территориально-ассоциативные формы её проявления.

Поиск баланса между ценностями публичного характера, с одной стороны, и личными, част-

ными ценностями, с другой, которые в формализованном, нормативно-правовом выражении могут быть наиболее концентрированно представлены в виде коллизийных связей соответственно суверенной государственной власти и свободы, составляет, по мнению Н.С. Бондаря, главное содержание теории и практики современного конституционализма [1, с. 258–259]. Оценивая перспективы вклада местного самоуправления в реализацию связанных с этим задач, нельзя не пройти мимо утвердившейся в современном конституционном мировоззрении веры в то, что коммунальные сообщества, прежде всего в лице городов, являются «предпочтительным местом достижения исторического компромисса между экономическими, социальными и экологическими требованиями», «важным фактором необходимого оживления демократии», дают особую поддержку для «расцвета личности и доступа к знаниям и информации» и способны «интегрировать и взаимно обогатить многочисленные типы самобытности и культур, которые в них находятся», служат источником поиска «внутренней солидарности на своей территории и между территориями» [2]. Можно наблюдать процессы глубинной правовой социализации местного самоуправления, с которым всё больше связывается роль институционального гаранта в обеспечении человеку достойной жизни и свободного развития, такой биотехнической и социально-юридической атмосферы, в которой личность находит себя и реализует комплексно — в плане духовно-культурном, социальном, экономическом, политическом и ином [3].

Не зря Конституция РФ, связывающая неразрывно суверенную государственность России с незыблемостью её демократической основы (Преамбула), числит местное самоуправление в основах российского конституционного строя (ст. 12, 16) и уже этим подчёркивает не одну только институциональную причастность местного самоуправления к соединению граждан «общей судьбой на своей земле» и утверждению «прав и свобод человека, гражданского мира и согласия», образующих в системе Преамбулы отправные конституционные цели. Здесь — выражение фундаментальной значимости, придаваемой местному самоуправлению в достижении этих целей. Верно полагать местное самоуправление в ряду отправных, базовых институциональных средств конституционного умиротворения и развития общества, имея в виду воспроизводство устойчивого гражданского согласия и мира, которые, в их конституционном понимании, необходимо обусловлены деятельным гражданским участием, касающемся, в частности, презентации, согласования интересов.

Собственно идея баланса частных и публичных интересов является содержательной характеристикой лежащей в основе российского конституционного строя концепции верховенства права и взаимообусловлена иными составляющими этой

концепции, включающей принципы демократии и децентрализации власти, в отрыве от которых она не могла бы интерпретироваться без ущерба для её существа. С одной стороны, соотношение частных и публичных интересов в общественной системе определяет условия централизации либо децентрализации, в том числе в её управлении [4, с. 61] (и вместе с тем нельзя не вспомнить, что и применительно к системе права само его деление на частное и публичное нередко обусловливается фактором централизации/децентрализации). С другой стороны, институциональная основа реализации конституционных принципов публичной власти и гражданского общества служит основой формирования, выражения, заявления и отстаивания частных и публичных интересов в их взаимном отношении.

Определение оснований, меры и пределов обеспечения (или ограничения, сдерживания) одних социальных интересов в соотношении с другими, такими же по своему характеру, должно быть не абстрактно-отвлеченным, умозрительным, а коррелировать сложившемуся в обществе конституционному правосознанию, воспринятой и освоенной в нём системе ценностно-нормативных представлений о равенстве, справедливости, соразмерности и иных конституционно значимых идеалах общего блага в их приложении к специфически-национальному контексту, действующим социокультурным (этноконфессиональным, нравственно-этическим и прочими им подобным) факторам. Реализация получивших нормативное выражение в Конституции РФ универсальных ценностей многонационального народа России не может не обуславливаться особенностями мировоззрения, восприятия, навыков, интерпретаций и иными характеризующими государственно-правовую традицию моментами в жизни и деятельности территориальных сообществ жителей в многообразии их социокультурных укладов. В особой степени значимым это является, в частности, для Северного Кавказа с характерной для него многонациональной сложностью, вписанной в контекст самих региональных и муниципальных сообществ и определяющей потенциал их развития через взаимообогащение различных самобытных образов жизни, умиротворенное согласование которых нуждается в отдельных подкрепляющих мерах правового характера.

Правовое формирование, выражение частных и публичных интересов, отвечающих идее их конституционного равновесия, подразумевает обращение к демократическим процедурам, позволяющим сформировать и легитимировать общественный консенсус в отношении такого баланса в конкретных сферах на основе выявления и согласования мнений, бытующих между гражданами, объединенными в сложноустроенную систему публичных и гражданских сообществ. Работоспособность, действенность процедур подобного рода определяется во многом уровнем и качеством публичного представительства, призванного концентрировать и

координировать характеризующие местоположение и взаимодействие в обществе личности, группы, коллектива основополагающие интересы, не идущие вразрез с конституционным строем.

Местное самоуправление как часть единого механизма народовластия и публично-территориальная самоорганизация населения по месту жительства способствует формированию общей воли народа на основе выявления и выражения имеющих локально-партикулярный масштаб, но во многом связанных с конституционным правом использованием, реализацией конституционных функций и задач публичной власти интересов местных сообществ и образующих их слоёв, коллективов, групп, жителей. Вместе с тем оно позволяет формировать в соответствии с законодательством конкретизированную применительно к данному сообществу, внешним и внутренним факторам его жизни и деятельности справедливую меру соотношения власти и свободы, публичного и частного начал. Само «участие» в делах местного самоуправления (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ) является институциональной категорией муниципальной демократии, определяет её функциональность в достижении справедливого социального эффекта, в том числе в аспекте реализуемого посредством самоуправленческих институтов публичного (муниципального) представительства.

Специфика муниципального представительства раскрывается в его понимании как институционно-правового самоуправленческого механизма осуществления власти местного сообщества и связанных с участием в осуществлении местного самоуправления индивидуальных и коллективных прав, посредством которого – на основе наиболее непосредственных и непрерывных прямых и обратных связей, признания и гарантирования широких возможностей решающего влияния граждан на муниципальную деятельность – обеспечивается уполномоченными публично-правовыми субъектами, облеченными доверием населения, соответствующее Конституции и закону волеобразование местного сообщества в целях компетентной устойчиво-упорядоченной организации жизнедеятельности населения по месту жительства и комплексного развития муниципального образования на основе справедливого равновесия частных и публичных интересов.

Самоуправленческие отношения образуют интегральное поле, обеспечивающее единство публичных и частных интересов на правовом уровне, так как для реального самоуправления важны и реализация публичных интересов местного сообщества, и защита каждой личности [5, с. 40]. Диалектика власти и свободы в самоуправлении такова, что публичное властвование определяется самореализацией человека в совместно-коллективных публично значимых формах. Власть служит функцией, проявлением, обеспечительным средством самоорганизации. Гражданин как основной субъект

права на местное самоуправление становится в нормативное положение исходного равноправного участника муниципального представительства, которое, соответственно, должно рассматриваться в перспективе наиболее тесного переплетения публичных и частных начал. Акцент на том, что публичное, народное представительство следует, как таковое, анализировать с позиции сочетания в его содержании публичного и частного начал, позволяющий, между прочим, не ограничиваться публично-властными характеристиками народного представительства, а отразить в его содержании свободу деятельности граждан в сфере государственной и общественно-политической жизни, известен российской правовой доктрине, хотя и не оказался уверенно востребованным [6, с. 9–10]. Но нужно иметь в виду, что проявления этого единства на разных уровнях политико-территориального структурирования общества могут различаться.

Муниципальное представительство в этом отношении специфично, что обусловлено, главным образом, выраженным личностным началом, которое является определяющим [7]. Местное сообщество как выражение конституционно значимой территориально-корпоративной взаимосвязи жителей держится общностью интересов, слагаемой устойчивым взаимодействием людей, проживающих на соответствующей территории, и публичное представительство в местном самоуправлении должно давать институциональную опору и поддержку индивидуальным и коллективным формам выражения запросов, потребностей, интересов, имеющих по своей сути муниципальный характер. Муниципальное представительство предполагает повышенную степень взаимного доверия между населением и муниципальной властью, что должно обеспечиваться поддержанием высокого уровня глубины прямых и обратных связей, в том числе на основе широких личных контактов. Прямая демократия, имея на уровне местного самоуправления приоритетный и сквозной характер, пронизывает в том или ином виде все институты муниципального представительства, формирование и функционирование которых определяется реальным приобщением местных жителей к осуществлению посредством органов местного самоуправления власти и свободы местного сообщества.

Дифференциация интересов и социальная асимметрия, как известно, зависят от уровня территориально-социального охвата публичного сообщества, возрастают с увеличением его масштаба, но и на низовом, первичном уровне муниципально-территориальной организации общность интересов жителей сельского, городского поселения, внутригородского района, не будучи предпрешена самим по себе фактом формализации соответствующего статуса населения, проживающего на конкретной территории, нуждается в условиях, мерах и ресурсах, позволяющих в рамках соотношения конкурентных и объединительных начал общественно-

политической жизни обеспечивать выявление, формирование и выражение общей воли; публичное представительство является условием правосубъектности местного сообщества. Муниципальная демократия ориентирована преодолением социальных противоречий, формированием сплоченности посредством дискурсивно-согласовательных и иных социально-партнерских процедур, которые нуждаются в уверенном воспроизводстве, и именно на этой основе, подразумевающей инклюзивное (всеобъемлющее) представительство, должно обеспечиваться лежащее в основе территориально-коммунальной общности согласование различных ценностей и интересов. Степень развития местного самоуправления, как верно замечено, зависит от уровня развития демократии в местном сообществе, сотрудничества составляющих его ассоциаций граждан и социальных групп на основе взаимопонимания, взаимопомощи и взаимных договоренностей [8, с. 665–666].

Конституционно адекватный организационный механизм местного самоуправления предполагает понимание представительной системы местного сообщества как интегрального единства институтов публично-властного представительства и одновременно институтов представительства общественного, с помощью которых происходит реализация не властных функций как таковых, а воздействие на формирование воли населения в целях властного подкрепления интересов групп, слоёв в местном сообществе. Публичное представительство служит формой самоорганизации публично-территориального сообщества, обеспечивает упорядочение жизнедеятельности сообщества как целого во всех компонентах жизнедеятельности. Представительство есть свойство, внутренне присущее публичной власти во всех её формах [9, с. 22]. Но публичная власть – не единственная, а главная, ведущая форма выражения публичного представительства, его институциональное ядро, поскольку только через публичную власть получает официальное общеобязательное выражение всеобщая воля публичного сообщества. Публичное представительство не сводится к публично-властным средствам формирования и выражения интересов, включает в себя, наряду с ними, иные, не публично-властные, общественные формы заявления и отстаивания гражданами значимых интересов. Общественный элемент публичного представительства обусловлен структуризацией гражданского общества, условиями причастности его институтов к влиянию на осуществление публичной власти на конкретном территориальном уровне.

Конституция РФ выражает приобщение граждан к реализации общественно-политической свободы непосредственно и «через своих представителей» (ч. 1 ст. 32), не оговаривая характер, субъектный статус таких представителей, круг которых нельзя трактовать ограничительно. Общественные формы представительства не существуют

параллельно или изолированно в соотношении с публичной властью, тесно связаны с участием в её осуществлении через различные законные формы воздействия, давления. Система публичного представительства и представительная система общества могут рассматриваться как синонимические категории.

Система муниципального представительства должна раскрываться как взаимосвязанное единство публично-властных и непосредственно-общественных организационных структур и форм деятельности, а также определяющих их предназначение, организацию и функционирование нормативно-правовых механизмов, при котором – на основе разграничения функциональных задач и взаимодействия субъектов местного самоуправления, создания справедливых и равных условий заявления и отстаивания интересов составляющих местное сообщество жителей, их групп, коллективов, слоёв, – обеспечивается формирование правомерной воли местного сообщества и, тем самым, создание условий для достойной жизни и свободного развития человека по месту жительства, комплексного развития муниципального образования в соответствии с интересами населения. Соответственно, в рамках местного самоуправления, примыкающего к институциональной системе гражданского общества, должны создаваться наиболее широкие условия публичного представительства с участием некоммерческих и общественных организаций, групп давления, локально-территориальных, профессиональных и иных сообществ, ориентированных на организованное выражение и отстаивание во взаимоотношениях с органами местного самоуправления публично значимых интересов [10].

Развитость общественных начал – показатель зрелости местного самоуправления, испытывающего сегодня возрастающее влияние государственной политики. И это один из важнейших факторов гармонизации публичных и частных интересов, во многом зависящей от уровня глубины охвата относящихся к самому местному сообществу запросов, потребностей, предпочтений, заявляемых и отстаиваемых через различные формы непосредственной, не публично-властной, локально-территориальной самоорганизации. Такова необходимая предпосылка полноты восприятия, учёта, урегулирования соответствующих коллизионных интересов в муниципально-властной деятельности на основе равенства и справедливости.

Конституционная ценность общественных институтов муниципального представительства должна рассматриваться в свете признаваемой в современных правовых государствах роли объединений граждан как ключевых партнеров в развитии культуры демократического участия, которое должно быть наиболее широким на местном уровне – с максимальным (в том числе в интерактивном режиме) вовлечением в формирование и принятие решений всех, кого они затрагивают, и при нали-

чий действенных средств заявления, отстаивания, учёта интересов. Возможность представителей организованного гражданского общества (добровольные группы, некоммерческие организации и т.п.) беспрепятственно выражать своё мнение в открытой дискуссии по вопросам, представляющим публичный интерес, характеризует содержательную сторону плюралистической демократии, является условием тесного взаимодействия местной власти с населением.

Через создаваемые на муниципальном уровне организационные формы коллективного взаимодействия местных жителей, с одной стороны, обеспечивается самоосуществление жизненных потребностей человека по месту жительства, взаимопомощь в решении относящихся к вопросам местного значения насущных проблем. С другой стороны, эти институциональные образования служат базой и средством систематического организованного воздействия на муниципальную власть применительно к общественным интересам, носителями которых являются граждане индивидуально, их коллективы, объединения. Отсутствие в отечественном законодательстве развитых форм действенного стимулирования вовлечения общественных формирований в субъектный состав местного самоуправления служит фактором отчуждения населения от власти, осложняет поиск баланса публичных и частных начал посредством самоуправленческих процедур. Существующие законопроектные инициативы, направленные на совершенствование правового регулирования в плане углубления, конкретизации общих принципов общественного представительства в местном самоуправлении, в том числе в аспекте осуществления общественного контроля за деятельностью муниципальных органов власти [11], подтверждают – тем более в контексте их заявления региональными субъектами федерального законодательного процесса, – что усиление общественного элемента является насущной потребностью развития муниципальной демократии, гражданского правосознания, повышения уровня доверия граждан к публичной власти.

В рамках создаваемых на базе организованного гражданского общества институтов общественного представительства в местном самоуправлении, которые, очевидно, должны получить системное урегулирование в федеральном законодательстве в качестве одного из стратегических направлений реализации муниципальной реформы, предлагается выделить следующие основные организационные формы:

а) действующие на территории муниципального образования и включающие в себя первичных субъектов местного самоуправления (жителей, их объединения) некоммерческие и общественные организации, аккумулирующие и выражающие связанные с решением вопросов местного значения интересы – их следует признать основ-

ными коллективными субъектами местного самоуправления с определением правового статуса в законе;

б) органы общего представительства общности, интегрированные в механизм муниципальной власти на основе обеспечения выявления, анализа, учёта и отстаивания общественного мнения по предметно не ограниченному кругу вопросов местной жизни в формах консультативно-рекомендательного воздействия – здесь важно законодательно гарантировать прежде всего демократизм и непартийность их формирования, эффективный учёт, согласование выраженной ими позиции;

в) органы функционального представительства жителей, образуемые при органах муниципальной власти для выполнения экспертно-совещательных функций.

Общественные объединения локально-территориального характера следует рассматривать в качестве основных коллективных субъектов местного самоуправления, посредством которых местные жители как первичные субъекты местного самоуправления участвуют в решении вопросов организации своей жизни и деятельности по месту жительства. Во многом именно степень развития и распространения подобных организаций определяет успешность реализации задач, связанных с повышением качества жизни и обеспечением безопасности жизнедеятельности на данной территории, реализацией проектов пространственно-территориального, экономического, экологического, национально-культурного развития, формированием и функционированием необходимой социально-технологической и информационно-коммуникационной инфраструктуры, налаживанием коммунально-бытового обслуживания, стимулированием и реализацией предпринимательской и иной частной инициативы. Именно муниципально-правовые по своей сути организации (эта разновидность некоммерческих организаций, очевидно, нуждается в самостоятельном закреплении на уровне федерального закона) должны рассматриваться как основные коллективные участники муниципального избирательного процесса и иных складывающихся в условиях местного самоуправления отношений демократического участия.

Органы общего представительства общности в местном самоуправлении (общественные палаты, советы муниципальных образований) являются высшей (не в иерархическом и субординационном понимании, а по уровню интенсивности реализуемого на ее основе взаимодействия) институциональной формой партнерства организованного гражданского общества в муниципальной власти. Это – независимые коллегиальные, действующие на общественных началах органы универсального общественного представительства, призванные на основе соучастия, консолидации

общественных сил на постоянной основе обеспечивать: а) взаимодействие граждан, некоммерческих и общественных организаций с органами местного самоуправления; б) учёт общественно значимых законных интересов граждан и их объединений, защиту их прав и свобод при формировании и реализации муниципальной политики по наиболее важным вопросам социально-экономического развития муниципального образования; в) привлечение граждан, некоммерческих и общественных организаций к реализации муниципальной политики; г) выдвижение и поддержку общественных инициатив; д) осуществление общественного контроля над деятельностью муниципальных органов власти; д) формирование рекомендаций муниципальным органам власти при определении приоритетов в оказании поддержки некоммерческим и общественным организациям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в муниципальном образовании; е) оказание непосредственной информационной, методической и иной поддержки таким организациям.

Вытекающее из Конституции РФ (ст. 6, 19, 32, 130) требование универсального представительства граждан в местном самоуправлении и осуществления ими на равных основаниях участия в осуществлении контроля над деятельностью муниципальной власти через своих представителей означает, что условия реализации представительства и защиты интересов местных жителей должны быть сопоставимыми, исключать произвольные принципиальные различия в институциональных средствах участия в муниципальной власти, воздействия не неё в зависимости от места жительства. Задача федерального законодателя в рамках возложенных на него конституционных полномочий (п. «б» ст. 71 Конституции РФ) состоит в том, чтобы обеспечить надлежащие гарантии соблюдения этого требования посредством введения общих, универсальных стандартов муниципального представительства, не стесняющих, впрочем, самостоятельность местных сообществ в самостоятельном определении в рамках закона конкретизированных форм, методов, средств реализации общих принципов в зависимости от местных условий.

Ценность формирования в представительной системе местного сообщества органов общественного представительства определяется расширением форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, и она тем выше, чем глубже социальная дифференциация местного сообщества, чем серьезнее организация муниципальной власти осложнена учётом и согласованием местных и государственных интересов. Применительно к городским округам, муниципальным районам это определяет – с учётом вытекающего из действующего федерального законодательства принципиального единства природы общественных палат (советов) муниципальных образований – целесообразность обязательного создания

подобных органов как вспомогательного института непосредственного представительства общественных интересов с одновременным повышением функциональной роли как таковых общественных палат в муниципально-властных отношениях. Это связано с закреплением основ их правового статуса на уровне федерального закона.

С учётом характеристик правовой природы общественных палат (советов) муниципальных образований как, в том числе, субъектов общественного контроля обоснованным является закрепление требования их формирования на внепартийной и вневедомственной основе, не «сверху» (по аналогии с Общественной палатой РФ), а «снизу» – путем избрания на конференциях делегатов некоммерческих и общественных организаций. Встречающееся же на практике участие в формировании таких органов региональных общественных палат, глав субъектов РФ нарушает самостоятельность местного самоуправления.

В рамках мер по развитию муниципальных общественных палат целесообразно наделить их правом нормотворческой инициативы в представительном органе муниципального образования, придать обязательный характер проведению ими общественной экспертизы проекта местного бюджета и отчёта о его исполнении, проектов планов (программ) развития муниципального образования, его преобразования. Адресованные муниципальным органам акты (заключения) палат должны подлежать обязательному рассмотрению с указанием мотивов отклонения, а непредставление материалов по их запросам должно влечь административную и дисциплинарную ответственность.

Что касается общественных органов функционального представительства, то с учётом их вспомогательного статуса муниципальные органы власти должны обладать, по общему правилу, дискрецией в регулировании их организации и деятельности. Но их формирование должно происходить не в индивидуальном порядке, а на основе нормативных критериев. Ограничения самостоятельности в подобных вопросах могут быть связаны с участием местного самоуправления в решении общегосударственных задач, как, например, обеспечение межнационального диалога и согласия. Вспомогательным органам (в той или иной структурной форме) по взаимодействию муниципальных органов власти с религиозными, национально-культурными объединениями и организациями должен быть придан обязательный статус.

Как пример «лучшей практики» можно рассматривать действующую в г. Ростове-на-Дону модель интегрированного функционального общественного представительства, предполагающую создание единого консультативного совета общественных объединений и органов местного самоуправления с выделением в нем по направлениям сотрудничества профилированных палат. Подобная система интегрированного представительства, основанная на сочетании идей универсализации и специализации общественно значимых запросов, проблем, потребностей, позволяет осуществлять эффективный поиск наиболее приемлемых решений, обеспечивающих реализацию частных и публичных начал муниципально-властной деятельности в целях развития всего местного сообщества.

Литература

1. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М.: Норма, 2015.
2. Европейская хартия городов II – Манифеста новой урбанистики: принята на 15-й пленарной сессии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, Страсбург, 27-29 мая 2008 г., резолюция 269 (2008)), пункты 12–20. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1293215&Site=CM> (дата обращения: 16.01.2017).
3. Джагарян А.А. Право на город: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2.
4. Курочкин С.А. Частные и публичные интересы в праве – системное исследование // Юридический мир. 2011. № 10.
5. Муниципальное право Российской Федерации: в 2 т. Т. 1 / под ред. Н.С. Бондаря. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2016.
6. Масленникова С.В. Право граждан на народное представительство в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
7. Джагарян Н.В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовой регулирование и реализация: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2015.
8. Конституционное право России: учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Б. Ескина. СПб.: СЗИУ – филиал РАНХиГС, 2016.
9. Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 22.
10. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Общественные органы представительной демократии и их место в современной системе российского местного самоуправления // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 3.

11. Проект № 1101772-6 Федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (в части формирования и деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований), внесен Народным Собранием Республики Ингушетия 17 июня 2016 г. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=1101772-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=1101772-6) (дата обращения: 16.01.2017).

References

1. *Bondar' N.S.* Sudebnyi konstitutsionalizm: doktrina i praktika. 2-e izd., pererab. M.: Norma, 2015.
2. *Evropeiskaya khartiya gorodov II – Manifesta novoi urbanistiki: prinyata na 15-i plenarnoi sessii Kongressa mestnykh i regional'nykh vlastei Soveta Evropy, Strasburg, 27-29 maya 2008 g., rezolyutsiya 269 (2008)), punkty 12-20.* URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1293215&Site=CM> (data obrashcheniya: 16.01.2017).
3. *Dzhagaryan A.A.* Pravo na gorod: postanovka problemy // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2012. № 2.
4. *Kurochkin S.A.* Chastnye i publichnye interesy v prave – sistemnoe issledovanie // Yuridicheskii mir. 2011. № 10.
5. *Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii: v 2 t. T. 1 / pod red. N.S. Bondarya.* 4-e izd., pererab. i dop. M.: Izd-vo «Yurait», 2016.
6. *Maslennikova S.V.* Pravo grazhdan na narodnoe predstavitel'stvo v Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2001.
7. *Dzhagaryan N.V.* Munitsipal'noe predstavitel'stvo v sisteme rossiiskoi gosudarstvennosti: pravovoi regulirovanie i realizatsiya: dis. ... d-ra yurid. nauk. Rostov n/D, 2015.
8. *Konstitutsionnoe pravo Rossii: uchebnik dlya bakalavrov / otv. red. L.B. Eskina.* SPb.: SZIU – filial RANKhiGS, 2016.
9. *Avak'yan S.A.* Publichnaya vlast' i predstavitel'stvo: organizatsionnye, sotsial'nye i personalistskie nachala (konstitutsionno-pravovoi vzglyad) // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2014. № 11. S. 22.
10. *Dzhagaryan A.A., Dzhagaryan N.V.* Obshchestvennye organy predstavitel'noi demokratii i ikh mesto v sovremennoi sisteme rossiiskogo mestnogo samoupravleniya // Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie. 2012. № 3.
11. Proekt № 1101772-6 Federal'nogo zakona «O vnesenii izmeneniya v Federal'nyi zakon “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii”» (v chasti formirovaniya i deyatel'nosti obshchestvennykh palat (sovetov) munitsipal'nykh obrazovaniy), vnesen Narodnym Sobraniey Respubliki Ingushetiya 17 iyunya 2016 g. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=1101772-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=1101772-6) (data obrashcheniya: 16.01.2017).

*Поступила в редакцию 7 февраля 2017 г.
Received 7 February, 2017*