

## **РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МИНИМИЗАЦИИ ПРАВозащитных РИСКОВ<sup>1</sup> :**

*Новикова А.Е.*

*кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета НИУ «БелГУ»*

В условиях модернизации современного российского государства и укрепления его правозащитной системы существенную роль играют органы местного самоуправления. Важность муниципальной власти в секторе минимизации правозащитной рискованности России мы связываем, прежде всего, с тем, что возрождение и развитие местного самоуправления как особой относительно самостоятельной системы организации публичной власти явилось одним из важных направлений становления новой российской государственности. Солидаризируясь с одной из высказанных в юридической литературе позиций, считаем, что в науке и на практике пока еще не в полной мере исследовано значение всестороннего анализа положения человека в системе местного самоуправления, обоснование самих институтов местного самоуправления как выражение правовой свободы личности [15, с. 15].

В отечественных и зарубежных источниках права человека и местное самоуправление всегда рассматривались как обособленные проблемы. Вместе с тем сама природа этих институтов современной демократии, их нормативно-правовое содержание, функциональное назначение, механизмы реализации и гарантирования свидетельствуют о тесном взаимодействии, взаимопроникновении и взаимодополнении. В силу указанных аргументов, полагаем, перспективны научные изыскания, посвященные выявлению потенциала минимизации правозащитных рисков органами местного самоуправления.

В немногочисленных конституционных статьях, посвященных местному самоуправлению нет упоминания о правозащитной деятельности муниципальных органов. Из содержания ст.ст. 130, 131 Конституции Российской Федерации [2], скорее, следует, что население выступает правообеспечительным и правозащитным субъектом в отношении местного самоуправления. В этой связи мы солидарны с позицией М.В. Мархгейм и полагаем, что здесь должна восторжествовать правозащитная обоюдность. Более того, есть основания утверждать, что муниципальные инвестиции в

---

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках государственного задания; регистрационный номер 6.2962.2011.

правозащитную деятельность могут оказаться самыми эффективными [11, с. 62].

Как известно, местное самоуправление довольно гармонично сочетает в себе публичную и непубличную составляющие, поэтому дискуссия о природе местного самоуправления суть дихотомия. В связи с этим у местного самоуправления есть уникальный, истекающий из его сущности, правозащитный ресурс. Его уникальность состоит в том, что органы местного самоуправления, будучи публичными структурами, могут действовать преимущественно в рамках дозволенного, а органы территориального общественного самоуправления как институты гражданского общества – в рамках незапрещенного. Объединяя вмененные и инициативные правозащитные усилия в пределах единого муниципального образования, местное самоуправление способно на многое в деле минимизации правозащитных рисков. Рассмотрим таковой потенциал, исходя из конституционно-правовых и институциональных возможностей.

Формальными основаниями участия органов местного самоуправления в минимизации правозащитных рисков являются их полномочия. Анализ норм Конституция Российской Федерации, а также специальных конституционно- и муниципально-отраслевых разработок [7; 14] позволил выявить ряд таких полномочий: органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч. 2 ст. 24); органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище (ч. 2 ст. 40); муниципальные учреждения здравоохранения оказывают гражданам бесплатную медицинскую помощь за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений (ч. 1 ст. 41); гражданам гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (ч. 2 ст. 43) и т.д. Помимо указанных полномочий органы местного самоуправления имеют прямое отношение к реализации таких субъективных прав как: право на альтернативную гражданскую службу (ч. 3 ст. 59); право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32); право на частную собственность (ст. 35); право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34) и др.

Обращаясь к институциональным возможностям местного самоуправления в минимизации правозащитных рисков, следует отметить, что муниципальный уровень власти не является государственным, а значит, не имеет трехзвенного функционального деления. В этой связи публичный муниципальный правозащитный сегмент имеет исключительно несудебный характер. Таким образом, публичными субъектами минимизации правозащитных рисков в муниципальных образованиях являются законодательно определенные представительные и исполнительные органы местного самоуправления. В их распоряжении имеются как вмененные формы (работа с обращениями граждан), так и инициативные (учреждение новых правозащитных институтов). Если в первом варианте муниципальные органы несут ответственность, предусмотренную законодательством, то во втором – получают преимущественно политические дивиденды, в том числе, путем приращения доверия со стороны населения. Поэтому, солидаризируемся с позицией М.В. Мархгейм и считаем, что у органов местного самоуправления есть серьезная мотивация стараться развивать муниципальную правозащитную структуру [11, с. 62].

В рамках данной работы уточним, что на практике институциональная составляющая минимизации правозащитных рисков на муниципальном уровне проявляется в следующем.

1. Деятельность общественных приемных. Они создаются в целях организации регулярного приема граждан по личным вопросам, совершенствования системы постоянного и прямого общения руководителей администрации субъекта Федерации с жителями городов и районов непосредственно на местах, а также для более глубокого анализа насущных вопросов, связанных с жизнью населения, выявления наиболее актуальных проблем территорий и содействия оперативному принятию мер по их решению.

Основными задачами общественной приемной являются: рассмотрение обращений, поступивших в ходе личного приема граждан; организация оперативного принятия мер на поступившие в ходе личного приема граждан заявления и просьбы; разъяснение гражданам действующего законодательства, консультационная помощь по возникшим вопросам и проблемам; оказание содействия гражданам в оперативном рассмотрении их обращений, которые ими ранее были направлены в органы местного самоуправления, другие учреждения, предприятия и организации; участие во время приема граждан руководителей органов местного самоуправления, правоохранительных органов, других учреждений и организаций;

извещение граждан о результатах рассмотрения обращений граждан; освещение работы общественных приемных в средствах массовой информации; обобщение и подготовка рекомендаций и предложений по устранению причин, порождающих жалобы.

2. В деле развития институциональной составляющей минимизации правозащитных рисков на муниципальном уровне необходимо отметить институт омбудсмена. Так, практикуется создание помощников региональных уполномоченных по правам человека. Например, подобный опыт имеется в Башкортостане. Там региональный омбудсмен может назначать в муниципальные образования доверенных представителей на общественных началах (ст. 39 Закона Республики Башкортостан «Об Уполномоченном Республики Башкортостан по правам человека»). Кандидатуры для осуществления данной деятельности рекомендуются представительными органами местной власти. Проводя в жизнь эту норму закона, во всех районах и городах Республики Башкортостан были назначены на общественных началах доверенные представители Уполномоченного. Одновременно жители были широко информированы о создании нового института доверенных представителей Уполномоченного.

Основным предназначением доверенных представителей является осуществление правозащитной деятельности на местах под руководством Уполномоченного Республики Башкортостан по правам человека в тесном контакте с руководством представительных органов местной власти и информирование Уполномоченного о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на местах.

В компетенцию доверенных представителей Уполномоченного Республики Башкортостан по правам человека входит анализ информации районной и городской прессы, содержащей факты массовых или грубых нарушений прав граждан на соответствующей территории и проверка фактов нарушений или несоблюдения прав человека в районе или городе самостоятельно или в составе депутатских комиссий по предложению председателя Совета или его заместителя, а также по поручению Уполномоченного Республики Башкортостан. Уполномоченному предоставляется соответствующая информация.

Опыт Республики Башкортостан не является единичным. В Саратовской и Свердловской областях также были введены институты общественных помощников Уполномоченного по правам человека. Однако это не было отражено в соответствующих законах субъектов Федерации [6, с. 10].

В целях увеличения эффективности своей работы, приближения граждан к Уполномоченному по правам человека в Московской области, Уполномоченным по правам человека этого субъекта было принято решение назначить в городах и районах Московской области своих общественных помощников. Из 73 муниципальных образований Московской области в 22 из них действуют помощники Уполномоченного. Их деятельность регламентируется Положением о представителях Уполномоченного по правам человека в Московской области, утвержденным Уполномоченным [10, с. 101].

Одной из главных задач представителей Уполномоченного по правам человека в Московской области является непосредственный контакт с заявителями в городах и районах области. В случаях произвола, незаконных действий или бездействия должностных лиц, органов власти, нарушающих права граждан, последние могут проще и быстрее разрешить свои жалобы, воспользовавшись консультацией представителя Уполномоченного практически по месту жительства. Уполномоченный по правам человека также обращает внимание своих представителей на необходимость тесного сотрудничества с городскими и районными приемными депутатов, отделениями Общественной палаты при губернаторе Московской области, общественными приемными Губернатора области и другими заинтересованными государственными и негосударственными структурами в целях обеспечения защиты прав граждан. Уполномоченный по правам человека в Московской области планирует назначить своих представителей во всех муниципальных образованиях области [10, с. 101].

Введение института общественных помощников региональных Уполномоченных по правам человека показывает:

- их понимание необходимости повысить эффективность своей деятельности;

- желание приблизить институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации к населению. Данное направление деятельности региональных Уполномоченных непосредственно способствует дальнейшему развитию института регионального омбудсмена в России.

Отметим, что комплектность национальной внесудебной системы защиты прав человека в России связана с учреждением должности уполномоченного по правам человека в каждом субъекте [12, с. 101]. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предложил субъектам Российской Федерации не

императивное, а потенциальное введение такого института. Им определено, что в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации должность Уполномоченного по правам человека «может учреждаться» [16]. Финансирование такой деятельности осуществляется из средств субъекта Российской Федерации.

В настоящее время законы об Уполномоченных по правам человека приняты в 55 субъектах Российской Федерации [16], а в остальных омбудсменовская идея не получила поддержки. Наиболее явное отторжение института Уполномоченного по правам человека произошло в Архангельской области: он был упразднен через 8 месяцев. Все попытки депутатов восстановить этот институт были блокированы. В Хабаровском крае и Мурманской области главы администраций реализовали свое право вето в отношении законов об Уполномоченных по правам человека [13, с. 17].

Таким образом, население отдельных российских регионов, фактически, лишено предусмотренного законодательно правозащитного института в субъекте Федерации. Подобное положение вещей не отвечает имиджу Российской Федерации. Как представляется, соответствующие субъекты и муниципальные образования, расположенные на их территории готовы инициативно, а не через механизм вменения достойно и комплексно присоединиться к сложившемуся процессу развития института Уполномоченного по правам человека, а по ряду позиций и возглавить его. Единицы муниципальных образований в России задействованы в омбудсменовской схеме защиты прав человека через учреждение специализированного (г. Волгодонск Ростовской области) или через общественные приемные регионального Уполномоченного. Поэтому у муниципальных образований, тех субъектов, где должности Уполномоченного еще отсутствуют, есть все возможности стать первыми в России, учредившими классическую модель омбудсменовской службы [12, с. 105]. Полагаем, что таковые на основе взаимодействия с региональной омбудсменовской службой внесут достойный вклад в достижение правозащитной цели.

Отметим, что приведенные правозащитные инфраструктуры не взаимоисключают друг друга и могут действовать в полном комплексе.

Поддерживая позицию М.В. Мархгейм, считаем, что кроме публичного муниципального правозащитного сектора необходимо развивать и непубличный. Речь идет об институтах гражданского общества, правозащитная ценность которых, помимо прочего, связана

с тем, что они по собственному усмотрению, действуя в рамках незапрещенного, могут подбирать наиболее эффективные правозащитные акции. Они могут быть ориентированы – исключительно или в том числе – на защиту нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Могут нести универсальную нагрузку или быть направленными на конкретную фокусную группу – дети, инвалиды, пожилые, безработные, вынужденные мигранты и т.п. [11, с. 64]

Отметим, что в настоящее время продолжается процесс разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Проблема разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти носит обширный и до конца не исследованный характер. Между тем эффективность участия органов местного самоуправления в минимизации правозащитных рисков зависит от того, какие полномочия в этой сфере переданы на низовой, муниципальный уровень и в какой степени данные полномочия будут финансово обеспечены.

В литературе правильно было подмечено, что компетенция – самая подвижная часть правового статуса местного самоуправления [8, с. 136]. Первоначально в нее входили лишь собственные полномочия, заявленные в качестве таковых Федеральным законом РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления законами Федерации и субъектов Федерации и подкрепленные материально из средств их бюджетов [4].

29 декабря 2006 г. был принят Федеральный закон № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» [5], который ввел в компетенционную сферу местного самоуправления третий вид полномочий – на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. Таким образом, фактически были выделены две сферы, в которых функционирует местное самоуправление [14, с. 287]:

- вмененное решение вопросов местного значения, а также осуществление отдельных государственных полномочий, переданных на нижний уровень публичной власти в соответствии с законом, которые должны решаться в обязательном порядке. Права местного самоуправления в рамках данных предметов ведения обращаются в его обязанности;

« - инициативное решение вопросов за свой собственный счет (за исключением субвенций и дотаций из федерального и региональных бюджетов).

На наш взгляд, ввиду того, что инициативная сфера полномочий органов местного самоуправления не обеспечена финансами, участие муниципальной власти в минимизации правозащитных рисков поставлено под угрозу. Если материальных средств недостаточно, например, в условиях экономических или финансовых кризисов, обеспечение субъективных прав личности на муниципальном уровне автоматически падает. Таким образом, представляется, дальнейшее развитие компетенционной составляющей местного самоуправления необходимо связывать с наличием не только права на решение вопросов местного значения, но и соответствующих источников финансирования. Исходя из их наличия можно будет не только совершенствовать уже имеющиеся правозащитные институты муниципального уровня, но и учреждать и развивать новые.

В заключение также отметим, что перспективно «включение» деятельности местного самоуправления по минимизации правозащитных рисков в направление муниципального правозащитного партнерства, идея которого уже была изложена в концептуально-теоретическом плане [15, с. 15] и направлена на взаимодействие публичной и непубличной составляющей данной сферы.

### **Список использованной литературы**

1. Работа выполнена в рамках Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009-2013 гг.»; Мероприятие 1.3.1 Проведение научных исследований молодыми учеными – кандидатами наук.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.
3. Федеральный конституционный закон РФ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 10.06.2008 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011; [www.garant.ru](http://www.garant.ru)
4. Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003, 8 октября.



5. Федеральный закон РФ от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СЗ РФ. – 2007. – № 1 (Ч. 1). – Ст. 21.
6. Бестужев Е.Л., Голичев В.Д. Четвертый круглый Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: Смоленск, 12-14 октября 2001 г. / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб, 2002.
7. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть. Конституционное обеспечение прав и свобод и местное самоуправление. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004.
8. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. – М.: Формула права, 2005.
9. Вестник Уполномоченного по правам человека в Московской области. – М., 2003. – № 1(4).
10. Маркелова Е.Г. Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: Дисс. ... канд. наук. – М., 2005.
11. Мархгейм М.В. Муниципальные инвестиции в правозащитную деятельность // Инновационные и традиционные механизмы повышения эффективности муниципальной реформы: федеральные стандарты и региональный опыт: материалы научно-практической конференции, состоявшейся 29 апреля 2008 г. в г. Белгород / Ассоциация «Совет муниципальных образований Белгородской области», ГУ «Институт региональной политики и законодательства» / Общ. ред. Т.А. Бочарова, А.Н. Нифанов. – Белгород: Белгор. обл. типография, 2008.
12. Мархгейм М.В., Новикова А.Е. Региональные правовые модели уполномоченного по правам человека и проблемы их реализации в Белгородской области (монография). – Ростов-на-Дону, 2009.
13. Сунгуров А. Правозащитные организации и структуры в России: Состояние и перспективы развития // Участие власти в защите прав человека: Комиссии и Уполномоченные по правам человека / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб: Норма, 2001.
14. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. Теоретические основы и проблемы реализации: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010.
15. Шишов П.В. Роль местного самоуправления в формировании правозащитных механизмов: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.
16. [www.ombudsman.gov.ru](http://www.ombudsman.gov.ru)