

УДК 342.5

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА:
ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ**

Е. А. Огнева

*Брянский филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

Поступила в редакцию 8 июля 2013 г.

Аннотация: рассматриваются правовые основания осуществления общественного контроля за реализацией прав человека органами местного самоуправления. Выявляются возможности и перспективы нормативного совершенствования общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в современной России.

Ключевые слова: общественный контроль, органы местного самоуправления, реализация прав человека.

Abstract: the author considers the legal grounds to exercise public control over the realization of human rights bodies of local self-government. Identifies opportunities and prospects for regulatory improvement of public control over activity of bodies of local self-government in modern Russia.

Key words: public control; bodies of local self-government; realization of human rights.

В современной России общественный контроль приобретает все большее значение в развитии демократических процедур. Это обусловлено тем, что по смыслу действующей Конституции народ выступает единственным источником власти¹. Признание народа верховным носителем всей власти является выражением народного суверенитета, которое означает, что народ ни с кем не делит свою власть, осуществляет ее самостоятельно и независимо от каких бы то ни было социальных сил². Таким образом, в условиях демократии осуществление власти конституируется, легитимируется и контролируется гражданами государства.

На уровне местного самоуправления реализация власти народа обеспечивается гарантированной законодательством возможностью самостоятельно и под свою ответственность непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения, к которым относятся многие вопросы социальной защиты граждан, поддержки малого бизнеса, создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций здравоохранения, образования, культуры, жилищно-ком-

123

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

² См.: Кутафин О. Е. Избранные труды : в 7 т. М., 2011. Т. 7 : Российский конституционализм. С. 209.

мунального хозяйства и др. Как отмечает Н. С. Бондарь, «сама природа вопросов местного значения такова, что в преобладающей массе они ориентированы на защиту и гарантирование прав граждан, создание надлежащих условий их реализации посредством установления муниципальных льгот и гарантий для наименее защищенных в социальном плане групп местного населения, конкретизации организационно-правовых механизмов реализации прав местного населения на территории соответствующего муниципального образования и т.д.»³. Исходя из перечня вопросов местного значения и полномочий по их решению, закрепленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ), во многом именно на органы местного самоуправления ложится непосредственная реализация прав и свобод человека⁴.

Посредством самоорганизации населения в муниципальных образованиях создаются реальные предпосылки реализации ряда прав и свобод человека и гражданина, выражающиеся в установлении системы гарантий. Важное место в правозащитной деятельности местного самоуправления занимают организационные гарантии, выражающиеся в деятельности органов местного самоуправления по обеспечению, охране и восстановлению нарушенных прав жителей муниципальных образований⁵. В связи с этим особое значение имеет создание и функционирование специализированных, в том числе правоохранительных, органов местного самоуправления. Это связано, прежде всего, с обеспечением охраны общественного порядка на территории муниципального образования.

К полномочиям органов местного самоуправления в социальной сфере относятся, к примеру, право установления дополнительных мер поддержки и дополнительных льгот отдельным категориям граждан, закрепленное в общем виде в абз. 2 ч. 5 ст. 20 Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, что возможно, однако, при наличии финансовой обеспеченности местных бюджетов.

К социальной составляющей полномочий органов местного самоуправления можно отнести, в частности, следующие права: право на проведение мероприятий по развитию, организации и пропаганде донорства крови и ее компонентов (ст. 4 Закона РФ от 9 июня 1993 г. № 5142-1 «О донорстве крови и ее компонентов»); право осуществлять за счет собственных средств, помимо обязательного социального страхования, иные

³ Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие : конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 454.

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 ; 2011. № 13. Ст. 1685 ; 2013. № 19. Ст. 2329.

⁵ См.: Богдан В. Роль органов местного самоуправления в защите прав потребителей // Рос. юстиция. 2003. № 7. С. 26–28 ; Щепачев В. А. Участие местного самоуправления в оказании публичных услуг населению : некоторые проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 30–33.

виды страхования работников (ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»), ряд других прав в социальной сфере.

Еще одним правозащитным ресурсом, заложенным в Законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, выступает «межмуниципальное правозащитное сотрудничество». В соответствии со ст. 6 указанного Закона для организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. В соответствии с этим положением практикуется учреждение Ассоциаций муниципальных образований. Огромное внимание в их деятельности уделяется именно вопросам обеспечения и защиты прав человека на уровне местного самоуправления.

Вместе с тем в условиях развития гражданского общества, как нам представляется, только контроль в своих правовых формах может способствовать повышению эффективности реализации прав человека на уровне местного самоуправления. Однако для приведения в действие механизмов общественного контроля необходима научно обоснованная законодательная база, на основе которой можно было бы на первоначальном этапе определить хотя бы контуры системы органов общественного контроля и их основные полномочия.

Анализ действующего законодательства показывает, что в регулировании данного вопроса преобладает так называемый «сферный подход»: нормативное закрепление получают лишь некоторые аспекты обозначенной нами проблемы. В 1990-е гг. вопрос общественного контроля не регулировался законами на федеральном уровне, существовал лишь в виде ряда подзаконных правовых актов. В последующие годы были предприняты некоторые шаги по законодательному закреплению общественного контроля в сфере труда – гл. 58 Трудового кодекса РФ полностью посвящена защите трудовых прав работников профессиональными союзами⁶. Президент РФ 6 ноября 2004 г. подписал Указ «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека». В 2011 г. согласно Указу Президента РФ Совет был преобразован в Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. При этом в Положении о Совете отмечается, что «к участию в деятельности его комиссий и рабочих групп могут привлекаться представители органов местного самоуправления»⁷.

⁶ Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

⁷ О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (вместе с Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека) : указ Президента РФ от 1 февраля 2011 г. № 120 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 6. Ст. 852.

В 2005 г. был принят Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», который хотя и не закреплял возможности создания общественных палат на местном уровне, но все же предусматривал в качестве основных задач данного федерального института осуществление общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления (п. 4 ст. 2) и проведение общественной экспертизы проектов принимаемых ими правовых актов (п. 3 ст. 2)⁸. Для реализации этих функций Общественная палата Российской Федерации вправе: проводить гражданские форумы, слушания и иные мероприятия по общественно важным проблемам (п. 1 ч. 3 ст. 16); давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации органами местного самоуправления и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам (п. 2 ч. 3 ст. 16); проводить экспертизу проектов правовых актов органов местного самоуправления (п. 3 ч. 3 ст. 16); приглашать руководителей органов местного самоуправления на пленарные заседания Общественной палаты (п. 4 ч. 3 ст. 16); направлять в органы местного самоуправления запросы по вопросам, входящим в их компетенцию (п. 6 ч. 3 ст. 16).

Значимым событием в сфере законодательного регулирования общественного контроля стало принятие Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», устанавливающий в качестве одной из основных задач общественной наблюдательной комиссии содействие сотрудничеству органов местного самоуправления и иных органов, осуществляющих в пределах территории субъекта Российской Федерации полномочия по обеспечению законных прав и свобод, а также условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания⁹.

В качестве продолжения политики государства на укрепление демократических основ и расширение возможностей участия граждан в управлении делами государства 4 марта 2013 г. Президентом РФ был подписан Указ № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»¹⁰, позволяющий гражданам России, достигшим возраста 18 лет, вносить предложения по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления. Голосование за представленную инициативу проходит с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» в течение года. Относительно муниципальной инициативы установлено: чтобы она считалась поддержанной, необходимо в ее пользу набрать не менее 5 процентов

⁸ Об Общественной палате Российской Федерации : федер. закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ с изм. и доп. // Рос. газета. 2005. 7 апр.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24. Ст. 2789.

¹⁰ Там же. 2013. № 10. Ст. 1019.

голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования. Общественная инициатива, получившая в ходе голосования необходимую поддержку, направляется в электронном виде в соответствующую экспертную рабочую группу для проведения экспертизы и принятия решения о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта и (или) об иных мерах по реализации данной инициативы. При этом состав муниципальной экспертной рабочей группы, как закреплено в Указе, определяется органами местного самоуправления самостоятельно и включает представителей этих органов, депутатов представительных органов муниципального образования, представителей муниципальных учреждений, бизнес-сообщества и общественных объединений. Все основные стадии рассмотрения инициативы станут доступны на интернет-ресурсе¹¹.

К числу нормативных правовых актов, регулирующих осуществление общественного контроля на уровне местного самоуправления, относятся также:

- ведомственные положения об общественных советах при территориальных структурных подразделениях федеральных органов исполнительной власти, научно-консультативных или научно-методических советах при других подразделениях федеральных органов и учреждений;
- законы субъектов Российской Федерации о региональных общественных палатах, а также иных институциональных формах общественного контроля;
- непосредственно на муниципальном уровне – положения об общественных советах муниципальных образований, которые принимаются и утверждаются органами местного самоуправления.

Тем не менее базовый закон «Об общественном контроле в Российской Федерации», который урегулировал бы данную сферу общественных отношений, до сих пор отсутствует. На протяжении нескольких последних лет ведется работа над проектом такого закона¹². Варианты законопроекта были предложены в том числе Международным комитетом по борьбе с организованной преступностью, терроризмом и коррупцией (ИКОКРИМ), Общественной палатой Российской Федерации. Кроме того, на региональном уровне разрабатываются также проекты модельного закона «Об общественном контроле в субъекте Российской Федерации».

Согласно предложенному Общественной палатой проекту, право граждан на участие в системе общественного контроля осуществляется через обращение в органы власти и СМИ, акции прямого действия, направленные на выявление и демонстрацию общественности фактов нару-

¹¹ Согласно Указу Президента № 183, реализация права граждан на муниципальную инициативу будет возможна с 1 ноября 2013 г.

¹² См.: *Авакьян С. А.* Общественный фактор в законотворчестве : некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 19–22.

шения действующих норм, а также через добровольное участие граждан в деятельности общественных организаций и объединений, участвующих в общественном контроле.

Авторы этого законопроекта отмечают, что в документе должны быть зафиксированы нормы открытости информации о деятельности органов власти, а также порядок запроса и предоставления сведений институтам гражданского общества, осуществляющим общественный контроль.

В связи с этим важно определить формы общественного контроля на уровне местного самоуправления и круг его субъектов. К субъектам общественного контроля следует отнести, прежде всего, граждан, общественные объединения и иные некоммерческие организации¹³. С определением форм общественного контроля дело обстоит несколько сложнее. Одни авторы предлагают в качестве таковых определять формы непосредственной демократии¹⁴. Другие включают в это понятие, помимо форм непосредственной демократии, также институт обращений граждан, публичные гражданские акции, общественные палаты и медиаконтроль¹⁵. Однако на уровне местного самоуправления в качестве форм общественного контроля все же целесообразно выделить следующие: публичные гражданские акции; институт общественных наблюдателей; общественные экспертно-консультативные советы; общественные средства массовой информации; территориальное общественное самоуправление; институты отзыва, роспуска и отстранения от должности; народную правотворческую инициативу; публичные слушания; общие собрания (сходы) граждан, а также с некоторой долей условности местный референдум.

В последнее время широкое распространение и признание среди форм общественного контроля на местном уровне получили общественные советы. Вместе с тем в муниципальных образованиях до сих пор не сложилось единообразной практики их создания и функционирования: они либо полностью состоят из представителей общественных объединений, либо создаются лишь с участием общественности; могут создаваться при представительном, при исполнительно-распорядительном органе местного самоуправления, при главе муниципального образования (как, например, созданный в 2010 г. Общественный экспертный совет по правовым вопросам при мэре города Орла), а могут быть формально независимыми от органов местного самоуправления (к примеру, Общественный совет города Брянска). При этом выделяются как специализированные общественные советы (например, по правовым вопросам, развитию малого и среднего предпринимательства, развитию физической культуры и массового спор-

¹³ См.: Кузнецов А. С. Субъекты осуществления общественного контроля в Российской Федерации // Право и государство : теория и практика. 2011. № 6 (78). С. 61.

¹⁴ См., например: Делеева А. А. Формы прямой демократии как средство реализации населением полномочий контроля за деятельностью органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 66–70.

¹⁵ См., например: Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти. М., 2010. С. 75–88.

та), так и советы общей направленности¹⁶. Подобные консультативные органы действуют во многих муниципальных образованиях.

Общественный контроль за органами местного самоуправления и участие населения в процессе принятия ими решений достигается на практике через использование таких механизмов, как:

- открытые встречи с представителями органов местного самоуправления по вопросам местного значения;
- общественные слушания;
- общественные экспертизы, например экологические экспертизы местных социально-экономических программ;
- участие в тарифных комиссиях, обеспечивающих контроль за деятельностью локальных монополий, и других комиссиях;
- совместные рабочие группы по отдельным вопросам;
- регулярно действующие «круглые столы», общественные советы;
- организация попечительских и наблюдательных советов при муниципальных учреждениях;
- развитие сети гражданских правовых консультаций, обеспечение свободы доступа граждан к информации и т.д.

В то же время наличие позитивного опыта еще не свидетельствует об отсутствии проблем и негативных тенденций. Рассматриваемое явление пока не получило повсеместного распространения. Наличие отлаженных, четких механизмов – скорее исключение, чем правило. В связи с этим требуется дальнейшее совершенствование общественного контроля на муниципальном уровне, в том числе и нормативное. В целях повышения эффективности общественного контроля важным представляется обеспечение прозрачности, публичности и открытости принимаемых в муниципальном образовании решений через широкое общественное обсуждение наиболее важных проблем жизни муниципального образования, изучение и учет общественного мнения.

¹⁶ См., например: О создании Общественного совета города Москвы : указ мэра Москвы от 10 июня 2008 г. № 41-УМ // Вестник мэра и правительства Москвы. 2008. № 35 ; О принятии Положения об Общественном Совете города Брянска : решение Брянского городского Совета народных депутатов от 26 июля 2006 г. № 487 // Брянск. 2006. № 20.

Брянский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Огнева Е. А., аспирант, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

*E-mail: ogneva-elena@yandex.ru
Тел.: 8-906-569-51-69*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Bryansk Branch

Ogneva E. A., Post-graduate Student, Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department

*E-mail: ogneva-elena@yandex.ru
Tel.: 8-906-569-51-69*