



АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Д.Б. Сергеев

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ЧАСТЬ СОЦИАЛЬНО-ЮРИДИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В российской юридической науке муниципальное образование изучается обычно в качестве территориального объединения граждан¹; территориального образования, территориального публичного коллектива²; публично-правовой фикции³; специфического субъекта правоотношений⁴; территориального предела осуществления местного самоуправления⁵; целостной системы отношений⁶. Но, исследуя эту разновидность публично-правовых

образований, необходимо учитывать, что согласно ст. 18 Конституции РФ⁷, права и свободы человека и гражданина определяют деятельность местного самоуправления, поэтому муниципальное образование — это не только субъект права или система отношений, но и институт, обеспечивающий права и свободы человека и гражданина, институциональная публично-властная форма реализации прав и свобод человека и гражданина.

Организационно-управленческая деятельность в юриспруденции рассматривается как общее условие (универсальной предпосылкой) действительности всей системы гарантий прав, обязанностей и законных интересов личности, это — «гарантия гарантий»⁸, в связи с чем можно сделать вывод, что муниципальное образование является тем институтом, структурой, в рамках которой претворяется в жизнь деятельность органов местного самоуправления, как уже отмечалось в юридических исследованиях, — формой правопользования гражданами конституционным правом

¹ См.: Астафичев П.А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 4. – С. 24.

² См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. – М., 2007. – С. 39.

³ См.: Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права: монография. – М., 2003. – С. 58.

⁴ См.: Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении РФ. – СПб., 2003. – С. 175.

⁵ См.: Курячая М.М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4. – С. 30.

⁶ См.: Михайлов В.И. Проблемы правового регулирования территориальной основы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 62.

⁷ С изм., внес. Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

⁸ См.: Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. – М., 2008. – С. 309.

Публикация подготовлена при финансовой поддержке РГНФ
в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ
«Муниципальное образование как политико-юридическая организация местного сообщества»,
проект № 11-03-00348а, а также при информационной поддержке КонсультантПлюс

на местное самоуправление⁹. Однако когда вопросы, имеющие отношение ко связям между местным самоуправлением и правами человека, рассматриваются в юридических научных трудах, говорится не о муниципальном образовании, а об органах местного самоуправления.

В настоящем исследовании используется термин «обеспечение прав и свобод человека и гражданина» в рамках муниципального образования, а не их «реализация», «охрана» или «защита», поскольку последние отличаются друг от друга своими целями: цель реализации — получить то благо, которое предусмотрено субъективным правом, охраны и защиты — предупредить правонарушение, устранить причины, его порождающие (охрана), и восстановить процесс реализации, если он прервался (защита), т.е. охрана и защита прав служат обеспечению реализации прав; обеспечение прав представляет собой всю систему политических, экономических, социальных, духовных, правовых и иных мер и условий, направленных на наиболее полное пользование человеком и гражданином социальными благами¹⁰. Вне муниципального права обеспечение прав человека рассматривается как деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений по созданию благоприятных условий (гарантий) для правовой и неуклонной их реализации¹¹.

Муниципальные органы называются «едва ли не главным субъектом в механизме обеспечения прав и свобод личности»¹². При анализе правозащитной деятельности институтов местного самоуправления обращается внимание на то, что целью данной деятельности является стремление к состоянию реальной защищённости населения муниципального образования и достижению заявленной цели должно способствовать решению таких задач, как создание полноценного правозащитного пространства; налаживание

функционирования имеющихся институтов защиты, а также учреждение и стимулирование создания новых необходимых правозащитных органов и организаций соответствующего уровня; повышение эффективности правозащитных процедур¹³.

Муниципальное образование является частью социально-юридического механизма обеспечения прав человека, системы «ценностей, принципов, а также институциональных, нормативных, процедурно-организационных и контрольных элементов, которые, взаимодействуя, влияют на поведение личности, состояние конституционного порядка и общества. Теоретически данный механизм можно разделить на четыре основных блока:

- первый блок — базовый: его ядро составляет человек как высшая ценность;
- второй блок — это принципы прав человека: гуманизм, справедливость, равенство, свобода, личная неприкосновенность, прямое действие Конституции и др.;
- третий блок — социальные институты и нормативные установления, через которые жизнеутверждающие ценности и принципы прав человека получают непосредственное обоснование, закрепление и осуществление;
- четвёртый блок — процедурно-контрольный: он организационно и процессуально упорядочивает отношения в сфере прав человека, создаёт наиболее благоприятные условия для реализации гражданами прав и свобод, укрепления законности, общественной и личной безопасности»¹⁴. Муниципальное образование относится к «третьему блоку» социально-юридического механизма обеспечения прав человека, через него получают непосредственное осуществление не только жизнеутверждающие ценности и принципы прав человека, но и сами права и свободы человека и гражданина.

Обозначая муниципальное образование в качестве институциональной публично-властной формы реализации прав и свобод человека и гражданина, необходимо отметить, что в теории государства и права в качестве форм реализации норм права рассматривают осуществление прав, исполнение обязанностей

⁹ См.: Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. – М., 2010. – С. 72.

¹⁰ См.: Киричек Е.В. Теоретико-правовой анализ понятий «обеспечение», «реализация», «охрана» и «защита» в контексте прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Право и политика: История и современность: Тезисы докладов и сообщений международной научно-практической конференции. (30 мая 2007 г.) / Отв. за вып.: М.А. Бучакова. – Омск, 2007. – С. 47.

¹¹ См.: Гасанов К.К. Конституционный механизм защиты основных прав человека: монография. – М., 2004. – С. 186.

¹² См.: Сытников Д.О. Место и роль муниципальных органов в механизме реализации социально-экономических прав и свобод человека и гражданина // Юридический мир. – 2008. – № 9. – С. 73.

¹³ См.: Шишов В.П. Конституционно-правовой механизм правозащитной деятельности местного самоуправления в России // Социология власти: Научный и общественно-политический журнал. – 2009. – № 4. – С. 185.

¹⁴ См.: Мордовец А.С. Проблема эффективности социально-юридического механизма обеспечения прав человека и гражданина // Правоведение. – 1996. – № 4. – С. 4.

и соблюдение обязанностей¹⁵ и для того, чтобы различать эти разновидности форм реализации, необходимо сделать акцент на том, что такая форма реализации прав, как муниципальное образование является институциональной, элементом социальной структуры, в отличие от форм реализации норм права — видов деятельности.

Институциональные формы реализации прав человека и гражданина могут относиться к частному праву, например, общества с ограниченной ответственностью, некоторые — к публичному праву, но при этом не обладать властными полномочиями, например, политические партии. Статус структур муниципального образования в большей части регулируется публичным правом (например, порядок создания, реорганизации и ликвидации), и они наделены полномочиями принимать общеобязательные решения, поэтому можно сделать вывод о публично-властном характере данной формы реализации прав человека и гражданина.

Одним из аспектов обеспечения муниципальным образованием прав и свобод человека и гражданина является реализация права на участие в осуществлении местного самоуправления (в терминологии законодателя — прав на осуществление местного самоуправления). Но право на участие в осуществлении местного самоуправления — это, разумеется, не единственное конституционное или основное право, обеспечиваемое с помощью института муниципального образования. Например, конституционное право свободно передвигаться обеспечивается органами местного самоуправления при реализации такого вопроса местного значения, как дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ. Также при реализации вопросов местного значения муниципальное образование обеспечивает реализацию таких конституционных прав и свобод человека и гражданина, как право на отдых, право и обязанность родителей заботиться

о детях и их воспитании, право на жилище, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причинённого здоровью или имуществу экологическим правонарушением, право на образование, свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности, права на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, право свободно выбирать место пребывания и жительства; право на объединение, включая создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов; право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование; право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда и другие.

Государство создало механизм, поддерживающий обеспечение муниципальными образованиями прав и свобод человека и гражданина, — установленные государством взаимосвязанные и/или взаимодействующие между собой правовые институты, предоставляющие возможности структурам муниципальных образований обеспечивать права и свободы человека и гражданина. Этот государственно-правовой механизм создаёт условия для данной деятельности, для недопущения или пресечения препятствий структурам муниципального образования и гарантирует право органов муниципального образования защищать свои интересы.

Описываемый механизм состоит из основ конституционного строя РФ, российского законодательства о местном самоуправлении в целом, международных обязательств нашего государства в муниципально-правовой сфере, таких гарантий местного самоуправления, как:

- установление обязанности выплаты компенсации местному самоуправлению расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;
- разработка государственных образовательных стандартов и организация подготовки и повышения квалификации кадров муниципальных образований;
- формирование совещательных органов при государственных должностных лицах по проблемам местного самоуправления;

¹⁵ См.: Мелехин А.В. Теория государства и права [Электронный ресурс]: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Доступ из справоч.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- разработка государственными органами и содействие разработке иными структурами методических материалов по порядку решения вопросов местного значения, реализации иных полномочий органами местного самоуправления;
- установление ответственности за неисполнение муниципальных правовых актов;
- установление запрета на ограничение законных прав местного самоуправления; возможность обращения в суд, а также в прокуратуру по вопросам незаконности решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления (их должностных лиц);
- установление права органов государственной власти на досрочное прекращение полномочий органов (должностных лиц) местного самоуправления, нарушающих законы;
- установление, что в случае бездействия органов, обязанных принять решения, необходимые для осуществления местного самоуправления в определённые сроки, соответствующее решение вправе принять иной орган власти;
- право местного самоуправления на судебную защиту и защиту системой прокуратуры;
- право обжалования в суд решений и действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, обращения в прокуратуру;
- право населения муниципального образования на отзыв выборных лиц местного самоуправления¹⁶; а также институтов вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Важнейшей базовой частью государственно-правового механизма, поддерживающего обеспечение муниципальными образованиями прав и свобод человека и гражданина являются основы конституционного строя государства. Данные фундаментальные положения придают принципам организации государства особую качественную характеристику — оно становится конституционным, т.е. подчинённым конституции, праву (в естественно-правовом смысле этого термина). Все демократические принципы и институты, в том числе принцип определения правами и свободами человека и гражданина смысла, содержания и применения законов, деятельности местного самоуправления, а также институт местного самоуправления служат ре-

ализации идеи конституционного государства и норм, закреплённых в главе 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ.

Другой не менее важной частью механизма, поддерживающего обеспечение муниципальными образованиями прав и свобод человека и гражданина, является существование законодательства о местном самоуправлении и признание международных обязательств в данной сфере. Эта часть описываемого механизма — базовая, поскольку государство, по большей части, проявляет свою волю с помощью правовых норм, и если бы законодательства о местном самоуправлении не было и государство не признавало таких обязательств, то местного самоуправления в его современном понимании не существовало бы, как и государственно-правового механизма, поддерживающего обеспечение муниципальными образованиями прав и свобод человека и гражданина.

Как отмечает Е.С. Шугрина, при рассмотрении дел, имеющих отношение к осуществлению местного самоуправления, судами используются ссылки на международные документы, регулирующие как вопросы защиты прав человека в целом, так и непосредственно права, связанные с осуществлением местного самоуправления. В первую группу входят Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г., Конвенция Совета Европы «О защите прав человека и основных свобод» от 4 ноября 1950 г., Конвенция Международной организации труда от 28 июня 1930 г. № 29 и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. Во вторую — Европейская хартия местного самоуправления, Декларация о принципах местного самоуправления, принятая Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ в 1994 г., решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, членом которого является Россия¹⁷.

Установление обязанности выплаты компенсации органам местного самоуправления дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, как гарантия местного самоуправления закреплена в ст. 133 Конституции РФ и её реализация позволяет муниципальным

¹⁶ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ) / Под ред. В.И. Шкатуллы. 2-е изд., доп. — М., 2006. — С. 42-43.

¹⁷ См.: Шугрина Е.С. Проблемы использования международно-правовых механизмов защиты права на осуществление местного самоуправления // Право и политика. — 2007. — № 4. — С. 56.

образованиям обеспечивать соответствующие права и свободы человека и гражданина, требующие для своей реализации наличия финансовых ресурсов.

Возможность разработки государственных образовательных стандартов и организация подготовки и повышения квалификации кадров муниципальных образований вытекает из положений ст. 5 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ) «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹⁸, в которых закреплено, что взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы РФ обеспечивается посредством единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих. Законодательство допускает участие органов государственной власти субъектов РФ в обеспечении подготовки, переподготовки и повышения квалификации лиц, занимающих выборные муниципальные должности, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, отнеся эту деятельность к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета / подп. 63 п. 2 ст. 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 июля 2012 г. № 137-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»¹⁹). Эта гарантия местного самоуправления создаёт условия для обеспечения прав и свобод человека и гражданина муниципальными служащими на высоком профессиональном уровне.

Совещательные органы при государственных должностных лицах по проблемам местного самоуправления функционируют на различных уровнях государственной власти. В качестве примеров можно привести Совет при Президенте РФ по развитию местного самоуправления²⁰, Совет по местному самоуправлению при Президенте Республики Башкортостан²¹,

Координационный совет префектуры Зеленоградского административного округа города Москвы и органов местного самоуправления²². Существование таких органов обогащает управленческие связи между органами государственной власти и органами местного самоуправления, гармонизирует контакты между ними и создаёт более благоприятную среду для обеспечения муниципальным образованием прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с Основными положениями государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации²³ целью данного направления государственной политики является обеспечение дальнейшего развития местного самоуправления и повышения эффективности его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально развитого демократического государства. Для достижения указанной цели эта политика должна быть направлена на:

- обеспечение реализации конституционных прав граждан на участие в осуществлении местного самоуправления;
- создание условий для реализации конституционных полномочий органов местного самоуправления;
- обеспечение государственных гарантий местного самоуправления.

В рамках каждого из названных направлений предстоит решать такую задачу, как создание условий для реализации органами местного самоуправления своих конституционных полномочий, что предполагает научно-методическую и организационно-методическую поддержку со стороны государства деятельности органов местного самоуправления. Поэтому можно сделать вывод, что разработка государственными ор-

при Президенте Республики Башкортостан» (в ред. Указа Президента Республики Башкортостан от 28 января 2011 г. № УП-17) // Ведомости Государственного Собрания Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2004. – № 6 (180). – Ст. 351; 2011. – № 9 (351). – Ст. 470.

²² Распоряжение префекта Зеленоградского административного округа города Москвы от 11 июня 2003 г. № 658-рп «О Координационном совете префектуры Зеленоградского административного округа города Москвы и органов местного самоуправления» [Электронный ресурс]. Сайт «Региональное законодательство. Москва». Url: <http://www.moscowlaws.ru/index.php?ds=43539> (дата обращения: 23.08.2011).

²³ Раздел III Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 / Российская газета. – 1999. – 21 октября.

¹⁸ Российская газета. – 2007. – 7 марта.

¹⁹ СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

²⁰ Указ Президента РФ от 2 ноября 2007 г. № 1451 «О Совете при Президенте РФ по развитию местного самоуправления» // СЗ РФ. – 2007. – № 45. – Ст. 5642.

²¹ Указ Президента Республики Башкортостан от 27 февраля 2004 г. УП-116 «О Совете по местному самоуправлению

ганами и содействии разработке иными структурами методических материалов по порядку решения вопросов местного значения, реализации иных полномочий органами местного самоуправления, имеет прямое отношение к совершенствованию обеспечения муниципальным образованием прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 июля 2012 г. № 137-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁴ (далее — Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ) муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов гражданами, руководителями организаций, должностными лицами органов государственной власти и должностными лицами органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Как отмечает Е.С. Шугрина, в пяти субъектах Федерации (Амурская, Иркутская, Омская и Пензенская области, Корякский автономный округ) законы уже приняты. В них регулируются все или большая часть составов административных правонарушений. Согласно Кодексу Нижегородской области об административных правонарушениях 2003 года неисполнение решений органов и должностных лиц местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий, влечёт за собой наложение административного штрафа на граждан и должностных лиц (ст. 9.3). Протоколы об административных правонарушениях вправе составлять главы местного самоуправления (главы администраций) и их заместители (ст. 12.3). В Законе Удмуртской Республики от 16 ноября 2001 г. «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений» указано, что неисполнение требований нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а равно невыполнение в установленный срок постановления должностного лица местного самоуправления, принятых в пределах их компетенции, если иное не установлено федеральным законодательством или этим Законом, влечёт за собой наложение административного штрафа на граждан, должностных и юридических лиц (ст. 19). Протоколы вправе составлять исполнительные органы местного самоуправления (ст. 31), дела рассматриваются мировыми судьями (ст. 28).

В ст. 55 Закона Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» предусматривается, что неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданами, руководителями организаций, должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления муниципальных правовых актов влечёт за собой наложение административного штрафа на граждан и должностных лиц. Дела об административных правонарушениях рассматривают мировые судьи (ст. 74)²⁵. Данные нормы поддерживают обеспечение муниципальными образованиями прав и свобод человека и гражданина, превращая волю органов местного самоуправления в публичную власть, за которой стоит весь репрессивный аппарат государства.

Запрет на ограничение прав местного самоуправления, сформулированных Конституцией РФ и федеральными законами, введён ст. 133 нашего Основного закона. В развитие данных положений в ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ закреплено, что изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных этим федеральным законом, допускается не иначе как путём внесения изменений и дополнений в данный федеральный закон. Невозможно не согласиться с точкой зрения А.Е. Постникова и Ю.А. Тихомирова о том, что законы субъектов РФ не могут снижать уровень гарантий местного самоуправления, определённый Конституцией РФ и федеральными законами, ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией и федеральными законами. Указанные ограничения, вводимые законами субъектов Федерации, не имеют юридической силы, поскольку согласно ст. 76 Конституции России законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, а в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон²⁶. Учреждая запрет на ограничение законных прав местного самоуправления, авторы Конституции РФ также воспретили сужать соответству-

²⁴ Российская газета. — 2003. — 8 октября.

²⁵ См.: Шугрина Е.С. Особенности административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления // Современное право. — 2006. — № 12. — С. 54.

²⁶ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / В.И. Васильев, Г.В. Петрова, Н.Л. Пешин [и др.]; Под ред. Ю.А. Тихомирова. — М., 1999. — С. 378.

ющие возможности по обеспечению муниципальным образованием прав и свобод человека и гражданина.

Право обращения в суд, а также в прокуратуру по вопросам незаконности решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления (их должностных лиц) основана на положениях:

- ст. 78 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в соответствии с которыми решения, принятые путём прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке;
- ст. 245 ГПК РФ, согласно которым суды общей юрисдикции рассматривают дела, возникающие из публичных правоотношений по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов, и по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления, должностных лиц и муниципальных служащих²⁷;
- ст. 29 АПК РФ, закрепляющих рассмотрение арбитражными судами в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц²⁸;
- ч. 2 ст. 1 Закона РФ «О прокуратуре РФ», предоставляющих прокуратуре в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства право осуществлять над-

зор за исполнением законов органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов, и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления и их должностными лицами²⁹. Данная возможность позволяет скорректировать деятельность муниципального образования по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в соответствии со сформулированной в законе волей российского общества.

Введение права органов государственной власти на досрочное прекращение полномочий органов (должностных лиц) местного самоуправления, нарушающих законы, также поддерживает обеспечение муниципальным образованием прав и свобод человека и гражданина. Такое право у органов государственной власти есть в отношении представительного органа муниципального образования (у законодательного /представительного/ органа государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ /руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ/), главы муниципального образования и главы местной администрации (у высшего должностного лица субъекта РФ /руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ/).

Например, основанием досрочного роспуска органами государственной власти субъекта РФ представительного органа муниципального образования является непроведение в течение трёх месяцев подряд правомочного заседания избранным в правомочном составе или вновь избранным представительным органом муниципального образования (ч.ч. 2¹ и 2² ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ), а отрешения от должности главы муниципального образования и главы местной администрации органами государственной власти субъекта РФ — издание данным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока

²⁷ Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. Федерального закона от 14 июня 2012 г. № 76-ФЗ) // Российская газета. – 2002. – 20 ноября; 2012. – 18 июня.

²⁸ Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. федерального закона от 25 июня 2012 г. № 86-ФЗ) // Российская газета. – 2002. – 27 июля.

²⁹ Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ) «О прокуратуре РФ» // Российская газета. – 1992. – 18 февраля; 1995. – 25 ноября; 2011. – 26 ноября.

не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда (п. 1 ч. 1 ст. 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

Существование и возможность реализации права органов государственной власти на досрочное прекращение полномочий органов (должностных лиц) местного самоуправления, нарушающих законы, также позволяет скорректировать деятельность муниципального образования по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в соответствии со сформулированной в законе волей российского общества, но является более суровой мерой, по сравнению с обжалованием незаконных актов, действий и бездействия данных органов и должностных лиц, применяемой в крайнем случае, когда эти субъекты права отказываются отменять свои акты или совершают более общественно опасные деяния.

Установление, что в случае бездействия органов, обязанных принять решения, необходимые для осуществления местного самоуправления в определённые сроки, соответствующее решение вправе принять иной орган власти, поддерживает обеспечение муниципальным образованием прав и свобод человека и гражданина в конфликтных или иных чрезвычайных ситуациях. В качестве примера можно привести назначение муниципальных выборов в соответствии с п. 8 ст. 10 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ и № 41-ФЗ) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»³⁰: если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в сроки, предусмотренные п. 7 ст. 10 данного Федерального закона, а также если уполномоченный на то орган или должностное лицо отсутствует, выборы в органы местного самоуправления назначаются соответствующей избирательной комиссией (т.е. избирательной комиссией муниципального образования или территориальной избирательной комиссией, на которую возложены полномочия избирательной комиссией муниципального образования).

Очевидно, что право местного самоуправления на судебную защиту и защиту прокуратурой, а также право обжалования органами местного самоуправления в суд решений и действий органов публичной власти помогают муниципальным образованиям обеспечивать права и свободы человека и гражданина, если перед структурами муниципального образования возникают препятствия в этой сфере, связанные с незаконными действиями или бездействием иных субъектов права.

Право населения муниципального образования на отзыв выборных лиц местного самоуправления, предусмотренное ч.ч. 1 и 2 ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в соответствии с которыми основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления является тем средством, с помощью которого местное сообщество может, не дожидаясь очередных выборов, дать оценку деятельности данным субъектам права в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина. И если оценка низка — отозвать депутата, члена выборного органа местного самоуправления или выборное должностное лицо местного самоуправления, чтобы избрать новых.

Основываясь на конституционных положениях, в соответствии с которыми права и свободы человека и гражданина определяют деятельность местного самоуправления, можно сделать вывод, что муниципальное образование функционирует не только в качестве субъекта права или структуры органов местного самоуправления, но также является институциональной публично-властной формой реализации прав и свобод человека и гражданина. Анализ муниципально-правового регулирования в Российской Федерации позволяет сделать вывод, что государство создало механизм, поддерживающий обеспечение муниципальными образованиями прав и свобод человека и гражданина, — взаимосвязанные и/или взаимодействующие между собой правовые институты и отдельные юридические нормы, предоставляющие возможности структурам муниципальных образований обеспечивать права и свободы человека и гражданина.

³⁰ Российская газета. – 2002. – 15 июня.

Библиографический список:

1. Астафичев П.А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 4.
2. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. — М., 2010.
3. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. — М., 2008.
4. Гасанов К.К. Конституционный механизм защиты основных прав человека. — М., 2004.
5. Киричек Е.В. Теоретико-правовой анализ понятий «обеспечение», «реализация», «охрана» и «защита» в контексте прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Право и политика: История и современность: Тезисы докладов и сообщений международной научно-практической конференции. (30 мая 2007 г.) / Отв. за вып.: М.А. Бучакова. — Омск, 2007.
6. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ) / Под ред. В.И. Шкатуллы. 2-е изд., доп. — М., 2006.
7. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / В.И. Васильев, Г.В. Петрова, Н.Л. Пешин [и др.]; Под ред. Ю.А. Тихомирова. — М., 1999.
8. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права: монография. — М., 2003.
9. Курячая М.М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 4.
10. Мелехин А.В. Теория государства и права [Электронный ресурс]: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Доступ из справоч.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Михайлов В.И. Проблемы правового регулирования территориальной основы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2000.
12. Мордовец А.С. Проблема эффективности социально-юридического механизма обеспечения прав человека и гражданина // Правоведение. — 1996. — № 4.
13. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении РФ. — СПб., 2003.
14. Сытников Д.О. Место и роль муниципальных органов в механизме реализации социально-экономических прав и свобод человека и гражданина // Юридический мир. — 2008. — № 9.
15. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. — М., 2007.
16. Шишов В.П. Конституционно-правовой механизм правозащитной деятельности местного самоуправления в России // Социология власти: Научный и общественно-политический журнал. — 2009. — № 4.
17. Шугрина Е.С. Особенности административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления // Современное право. — 2006. — № 12.
18. Шугрина Е.С. Проблемы использования международно-правовых механизмов защиты права на осуществление местного самоуправления // Право и политика. — 2007. — № 4.

References (transliteration):

1. Astafichev P.A. Territorial'nye osnovy mestnogo samoupravleniya kak ob'ekt pravovogo regulirovaniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2008. — № 4.
2. Bazhenova O.I. Munitsipal'noe obrazovanie kak sub'ekt prava. — M., 2010.
3. Vitruk N.V. Obshchaya teoriya pravovogo polozheniya lichnosti. — M., 2008.
4. Gasanov K.K. Konstitutsionnyy mekhanizm zashchity osnovnykh prav cheloveka: monografiya. — M., 2004.
5. Kirichek E.V. Teoretiko-pravovoy analiz ponyatiy «obespechenie», «realizatsiya», «okhrana» i «zashchita» v kontekste prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii // Pravo i politika: Istoriya i sovremennost': Tezisy dokladov i soobshcheniy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. (30 maya 2007 g.) / Otv. za vyp.: M.A. Buchakova. — Omsk, 2007.
6. Kommentariy k Federal'nomu zakonu «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ (v red. Federal'nogo zakona ot 12 oktyabrya 2005 g. № 129-FZ) / Pod red. V.I. Shkatully. 2-e izd., dop. — M., 2006.

7. Kommentariy k Federal'nomu zakonu «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» (postateyny) / V.I. Vasil'ev, G.V. Petrova, N.L. Peshin [i dr.]; Pod red. Yu.A. Tikhomirova. — M., 1999.
8. Kostyukov A.N. Munitsipal'noe pravo kak otrasl' rossiyskogo prava: monografiya. — M., 2003.
9. Kuryachaya M.M. Mestnoe soobshchestvo kak osnova ob'edineniya grazhdan // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2007. — № 4.
10. Melekhin A.V. Teoriya gosudarstva i prava [Elektronnyy resurs]: uchebnik. 2-e izd., pererab. i dop. Dostup iz spravoch.-pravovoy sistemy «Konsul'tantPlyus».
11. Mikhaylov V.I. Problemy pravovogo regulirovaniya territorial'noy osnovy mestnogo samoupravleniya v sub'ektakh Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2000.
12. Mordovets A.S. Problema effektivnosti sotsial'no-yuridicheskogo mekhanizma obespecheniya prav cheloveka i grazhdanina // Pravovedenie. — 1996. — № 4.
13. Solov'ev S.G. Munitsipal'no-vlastnye instituty v mestnom samoupravlenii RF. — SPb., 2003.
14. Sytnikov D.O. Mesto i rol' munitsipal'nykh organov v mekhanizme realizatsii sotsial'no-ekonomicheskikh prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Yuridicheskiy mir. — 2008. — № 9.
15. Chirkin V.E. Yuridicheskoe litso publichnogo prava. — M., 2007.
16. Shishov V.P. Konstitutsionno-pravovoy mekhanizm pravozashchitnoy deyatel'nosti mestnogo samoupravleniya v Rossii // Sotsiologiya vlasti: Nauchnyy i obshchestvenno-politicheskiy zhurnal. — 2009. — № 4.
17. Shugrina E.S. Osobennosti administrativnoy otvetstvennosti za pravonarusheniya, svyazannye s osushchestvleniem mestnogo samoupravleniya // Sovremennoe pravo. — 2006. — № 12.
18. Shugrina E.S. Problemy ispol'zovaniya mezhdunarodno-pravovykh mekhanizmov zashchity prava na osushchestvlenie mestnogo samoupravleniya // Pravo i politika. — 2007. — № 4.