

## Муниципальные уполномоченные по правам: динамика российского права и практики в контексте зарубежного опыта (на примере США и Канады)

**Ларичев Александр Алексеевич**, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Карельского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации  
[alexander.larichev@gmail.com]  
185002, Россия, г. Петрозаводск, ул. Чапаева, д. 6 а

*В настоящее время широкое распространение во многих государствах мира, включая Россию, получает институт уполномоченного по правам (омбудсмана), причем не только на общенациональном и региональном, но и местном уровне. В статье рассматриваются особенности применяемых на уровне местного самоуправления моделей функционирования института уполномоченного в России, США и Канаде. Автором делается вывод о необходимости разработки нормативно-правовой базы деятельности муниципальных уполномоченных на уровне субъектов РФ, с учетом как позитивного, так и негативного опыта, накопленного за рубежом, включая рассматриваемые в данной статье государства.*

**Ключевые слова:** уполномоченные по правам, омбудсмены, местное самоуправление, опыт США и Канады.

### Municipal Commissioners: Evolution of Russian Law and Practice in the Context of Foreign Experience (by the Example of the USA and Canada)

**Larichev Aleksandr A.**, Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Karelian Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

*In many countries around the world, including Russia, there is at present a wide proliferation of the institution of the commissioner for human rights (ombudsman), not only at the national and regional, but also at the local level. This article discusses the features of the models of ombudspersons, used at the local government level in Russia, the United States and Canada. The author concludes that there is a need for the development of a legal framework on the level of the Russian Federation entities for municipal ombudspersons operation, taking into account both positive and negative experience gained abroad, including the states covered in this article.*

**Key words:** commissioners for human rights, ombudspersons, local government, experience of the US and Canada.

В настоящее время широкое распространение во многих государствах мира, включая Россию, получает институт омбудсмана, или уполномоченного по правам, причем не только на общенациональном и региональном, но и на местном уровне.

Развитие данного института отражает более общий тренд расширения форм контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, при этом не столько государствен-

ного, сколько общественно-государственного и общественного<sup>1</sup>.

Надо отметить, что в России соответствующим изменениям сопутствуют противоречивые, по мнению ряда авторов, реформы в сфере организационных основ местного самоуправления, выражающиеся в снижении объема народовластия на местном уровне (сокращение выборности глав муниципалитетов и депутатов, внедрение института главы муниципаль-

<sup>1</sup> Миллер Р.О. Институт общественного контроля в Российской Федерации // Реформы и право. 2016. № 1. С. 3–6; Шугрина Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 19–24; Бердникова Е.В. Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. 2016. № 3. С. 29–37.

ного образования, назначаемого через конкурсную комиссию, и т.д.)<sup>2</sup>. В этих условиях институт уполномоченного по правам продолжает оставаться одним из немногих каналов общественного воздействия на муниципально-управленческие процессы.

Усиление роли института уполномоченных по различным направлениям функционирования систем, в том числе муниципального управления, прослеживается как в федеральном<sup>3</sup>, так и в региональном специализированном законодательстве, определяющем их статус. В ряде субъектов РФ, где функционирует институт регионального уполномоченного по правам, формируется корпус представителей уполномоченного в муниципальных образованиях, обеспечивающих взаимодействие уполномоченного, граждан и органов местного самоуправления. Соответствующие представители являются либо сотрудниками аппарата уполномоченного по правам<sup>4</sup>, либо работают на общественных началах<sup>5</sup>.

Расширение компетенции уполномоченных по правам в отношении субъектов муниципального управления находит отражение и в базовом законодательстве о местном самоуправлении.

Так, например, в соответствии с изменениями в 2013 году в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>6</sup>, действие муниципального правового акта, не имеющего нормативного характера, незамедлительно приостанавливается принявшим (издавшим) его органом или должностным лицом местного самоуправления в случае получения соответствующего предписания Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

Об исполнении полученного предписания исполнительно-распорядительные органы или должностные лица местного самоуправления обязаны сообщить Уполномоченному в трехдневный срок, а представительные органы — не позднее трех дней со дня принятия ими решения (ст. 47). Нельзя при этом не отметить, что данное положение, несмотря на кажущуюся его полезность, ставит под вопрос вытекающую из положений Конституции РФ (ст. 12) организационную самостоятельность субъектов муниципального управления.

В отличие от федерального и регионального институтов уполномоченных по правам, институт уполно-

моченного на местном уровне является относительно новым явлением. При этом многие из его черт отражают общую динамику в России институтов, функционирующих на вышестоящих уровнях публичной власти.

В подавляющем большинстве случаев речь идет о создании должностей специализированных уполномоченных. Одной из причин этого, по всей видимости, является популярность, которую ранее обрела специализация уполномоченных по правам, действующих на уровне государственной власти. Так, например, в 2010 году в г. Улан-Удэ была учреждена должность уполномоченного по правам ребенка<sup>7</sup>, в 2013 году в г. Ростове-на-Дону — школьного уполномоченного<sup>8</sup>, в 2015 году в г. Вологде — уполномоченного по правам инвалидов<sup>9</sup> и т.д.

Интерес к специализированным уполномоченным, возможно, вызван также тем обстоятельством, что органы местного самоуправления, вынужденные «соответствовать» тренду на внедрение популярного ныне института, не хотят создавать дополнительный инструмент контроля за своей деятельностью в виде «классического» уполномоченного по правам с широкой компетенцией, предпочитая ограничивать ее отдельными блоками местных вопросов, либо их сегментами, реализуемыми муниципальными учреждениями. Деятельность последних и становится объектом контроля.

Так, например, согласно ст. 3.6 Положения об уполномоченном по правам ребенка в муниципальных общеобразовательных учреждениях города Ростова-на-Дону, школьный уполномоченный рассматривает обращения по вопросам нарушения прав и свобод несовершеннолетних в образовательных учреждениях.

Вместе с тем не подлежат рассмотрению школьным уполномоченным обращения (жалобы), связанные с действиями и решениями государственных и муниципальных органов в сфере управления образованием. Таким образом, в данном случае в сфере компетенции муниципального уполномоченного присутствует противоположное характерному для федеральных и региональных уполномоченных по правам ограничение по объектам контроля — из-под его действия выводятся не аффилированные с муниципалитетом организации и учреждения, а сами органы местного самоуправления.

<sup>2</sup> Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 41–51; Ларичев А.А. Правовое положение мэра и главы местной администрации в системе местного самоуправления (сравнительный опыт Канады и России) // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 5. С. 191–197.

<sup>3</sup> См., например, Федеральный закон от 6 апреля 2015 года № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 14. Ст. 2016.

<sup>4</sup> См., напр.: ст. 12 Закона Московской области от 12 января 2001 года № 4/2001-ОЗ (ред. от 22.07.2015) «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» // Вестник Московской областной Думы. 2001. № 2.

<sup>5</sup> См., напр.: ст. 22 Закона Республики Коми от 2 ноября 2015 года № 75-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Коми» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2015. № 21. Ст. 276.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>7</sup> Решение Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 9 декабря 2010 года № 386-28 (ред. от 19.06.2014) «Об утверждении Положения об Уполномоченном Улан-Удэнского городского Совета депутатов по правам ребенка» // Правда Бурятии — Неделя. 2010. № 55. 23 декабря.

<sup>8</sup> Постановление Администрации г. Ростова-на-Дону от 20 ноября 2013 года № 1270 «Об уполномоченном по правам ребенка в муниципальных общеобразовательных учреждениях города Ростова-на-Дону» // Ростов официальный. 2013. № 48. 27 ноября.

<sup>9</sup> Постановление Администрации г. Вологды от 22 января 2015 года № 153 (ред. от 10.08.2015) «Об утверждении Положения об уполномоченном по правам инвалидов на территории муниципального образования «Город Вологда» // Вологодские новости. 2015. 4 февраля. № 4.

Содержание некоторых муниципальных правовых актов в России, определяющих статус уполномоченных по правам, и вовсе заставляет усомниться в их независимости и возможности беспристрастной оценки деятельности субъектов муниципального управления. Так, например, согласно п. 2 Положения об уполномоченном по правам инвалидов на территории муниципального образования «Город Вологда», функции уполномоченного на территории муниципального образования осуществляются Управлением социальной защиты населения администрации города. Можно ли в данном случае говорить о какой-либо автономности и беспристрастном характере работы уполномоченного?

Вышеуказанное свидетельствует о том, что для полноценного развития института уполномоченного по правам на местном уровне в России необходима разработка соответствующей нормативной базы, которая позволила бы установить основные контуры организации и деятельности данного института. Необходимо также определить, какие функции должен выполнять муниципальный уполномоченный и, исходя из этого, каково должно быть его взаимодействие с органами местного самоуправления.

На этом пути интересным представляется и изучение зарубежного опыта, в частности США и Канады. Несмотря на различия в правовых системах указанных государств и России, изучение их современного законодательства и прецедентного права, касающегося местного самоуправления и статуса омбудсменов, а также связанной правоприменительной практики может не только дать развернутую картину формирования и функционирования соответствующих институтов, но и выявить интересные подходы к нормативному регулированию отдельных вопросов.

Североамериканскую модель омбудсмена можно охарактеризовать как децентрализованную. На федеральном уровне должность «классического» омбудсмена с широкой компетенцией отсутствует, хотя соответствующие должностные единицы предусмотрены в ряде федеральных государственных структур (например, в Канаде, омбудсмен по вопросам сбора налогов, омбудсмен по государственным закупкам, омбудсмен по защите прав жертв преступлений; в США — омбудсмен по вопросам миграции, образованию, охране окружающей среды и т.д.).

На уровне провинций и территорий Канады более характерным является наличие «классического» омбудсмена с широкой компетенцией, являющегося служащим законодательной власти и назначаемого по обращению законодательного органа правительством провинции. В Канаде в настоящее время подобные должности не введены лишь в Северо-Западных территориях, Нунавуте и провинции Остров Принца Эдуарда<sup>10</sup>.

В штатах США, напротив, офис классического омбудсмена, назначаемого законодательством, действует лишь в штатах Гавайи, Небраска, Аляска, Айова и Аризона, а также на территории ассоциированного государства Пуэрто-Рико<sup>11</sup>. В ряде штатов созданы офисы омбудсменов общей компетенции, функционирующие, однако, при правительстве или администрации губернатора штата, а также специализированные омбудсмены<sup>12</sup>.

Существующие в обоих государствах офисы омбудсменов действуют, в подавляющем большинстве, в рамках так называемой «контрольно-рекомендательной» модели<sup>13</sup>, при которой органы публичной власти, публичные организации, должностные лица не обязаны выполнять рекомендации омбудсмена, однако обязаны сотрудничать с офисом омбудсмена в ходе проведения проверок.

Институты, подобные региональному офису омбудсмена, получают распространение и на муниципальном уровне.

Так, например, в Канаде, согласно ст. 170 закона (статута) провинции Онтарио о статусе г. Торонто (*City of Toronto Act*<sup>14</sup>), должность омбудсмена для данного муниципалитета является обязательной к созданию. Омбудсмен Торонто назначается и подотчетен муниципальному совету, хотя не должен являться служащим муниципалитета. В полномочия омбудсмена входит независимая проверка любых решений, действий либо бездействия администрации, автономных органов муниципалитета и подконтрольных муниципалитету публичных организаций и учреждений, которые затрагивают права как индивидуальных, так и коллективных субъектов (ч. 1 ст. 171). Решения муниципального омбудсмена не подлежат пересмотру либо оспариванию в суде либо ином органе, за исключением спора о юрисдикции (ст. 174 Акта).

Следует вместе с тем отметить, что Актом устанавливаются ограничения на рассмотрение омбудсменом только таких дел, по которым не предусмотрены иные формы жалоб или апелляций, либо в случае, когда такие формы уже были использованы (ч. 4 ст. 171). Это, с одной стороны, сужает возможности применения гражданами и юридическими лицами соответствующего механизма содействия в защите их прав, однако, с другой стороны, позволяет избежать перегрузки института омбудсмена большим количеством обращений, подлежащих рассмотрению<sup>15</sup>.

Активная работа омбудсмена по контролю за деятельностью местной администрации и иных муниципальных органов нередко вызывает недовольство власти. Так, в 2012 году мэр г. Торонто Р. Форд требовал ликвидировать должность омбудсмена в целях экономии бюджетных средств<sup>16</sup>. По странному совпадению инициатива мэра последовала за опубликованием

<sup>10</sup> Подробнее см.: Ларичев А.А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5.

<sup>11</sup> URL: <http://www.usombudsman.org/about/ombudsman-websites>

<sup>12</sup> URL: <http://www.usombudsman.org/about/history-of-the-public-sector-ombudsman>

<sup>13</sup> Эмих В.В. Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2008. С. 13.

<sup>14</sup> City of Toronto Act, 2006, SO 2006, Ch.11, Schedule A. URL: [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws\\_statutes\\_06c11\\_e.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_06c11_e.htm)

<sup>15</sup> Схожие ограничения устанавливаются и в отношении деятельности региональных омбудсменов. См, например, ст. 11 Акта об омбудсмене Британской Колумбии (Ombudsperson Act, 1996, RSBC, Ch. 340, S. 11. URL: [http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/96340\\_01#section10](http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/96340_01#section10)

<sup>16</sup> Dale D., Rider D. Mayor Rob Ford Wants to Eliminate City Watchdog Offices / The Star. URL: [http://www.thestar.com/news/city\\_hall/2012/10/25/mayor\\_rob\\_ford\\_wants\\_to\\_eliminate\\_city\\_watchdog\\_offices.html](http://www.thestar.com/news/city_hall/2012/10/25/mayor_rob_ford_wants_to_eliminate_city_watchdog_offices.html)

отчета омбудсмена г. Торонто, в котором освещались факты рассылки аппаратом мэра, вразрез с принятой процедурой, указаний чиновникам администрации по назначению на ряд должностей «нужных» лиц<sup>17</sup>.

Хорошо развит институт муниципального омбудсмена и в Квебеке, где соответствующие должности учреждены и успешно действуют в крупнейших городах провинции — Монреале, Лавале и Лонгёй.

В 2006 году в базовое законодательство Квебека о местном самоуправлении в городах были внесены положения, предоставляющие широкие инспекционные полномочия муниципальным омбудсменам и обеспечивающие защиту собираемых ими сведений<sup>18</sup>. Вместе с тем муниципальные правовые акты, определяющие правовой статус омбудсмена, нередко ограничивают круг объектов его контроля, относя к нему только невыеборные органы и муниципальные учреждения.

Так, например, согласно ст. 11 муниципального акта об омбудсмене г. Монреаля<sup>19</sup>, омбудсмен не может расследовать деятельность либо давать рекомендации в отношении деятельности городского совета, его комитетов и комиссий, советов округов, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Следует полагать, что это связано с неким существующим убеждением в том, что деятельность выборных институтов муниципальной власти и так является открытой и подвержена различным формам общественного контроля, в то время как деятельность администрации и специализированных органов муниципалитета, в силу специфики организационных основ местного самоуправления в Канаде (невыеборность глав местных администраций, назначаемость членов специализированных органов), зачастую непрозрачна и напрямую населению не подотчетна.

Тем не менее, как показывает практика, выборные органы местного самоуправления могут действовать либо пытаться действовать столь же непрозрачно, что и невыеборные, поэтому данное ограничение представляется необоснованным.

Следует при этом отметить, что в сфере компетенции омбудсмена Монреаля как раз таки входит обеспечение функционирования системы общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Так, лишь обращение к омбудсмену предусмотрено в качестве меры защиты в случае нарушения носящей преимущественно рекомендательный характер Хартии прав и обязанностей Монреаля (*Charte montréalaise des droits et responsabilités*)<sup>20</sup>, очерчивающей механизм взаимодействия городских властей и местного сообщества.

В ст. 15 и 16 данной Хартии закрепляется право граждан на участие в управлении городом в различных формах прямой демократии, в том числе право инициировать проведение консультаций органов местного самоуправления с общественностью по различным вопросам. На основании Хартии принят специальный муниципальный правовой акт о процедуре реализации права инициативы граждан на проведение общественных консультаций<sup>21</sup>, который опять же содержит обращение лишь к омбудсмену в качестве обязательной меры (ст. 23).

В США, с учетом специфики функционирования офисов омбудсменов на региональном уровне, выделяются две основные модели института муниципального омбудсмена — «административная» («executive») и «легислативная» («legislative»).

Административная модель, действующая, например в г. Портленд (штат Орегон), предполагает учреждение должности омбудсмена в структуре офиса мэра<sup>22</sup>. Положительной стороной указанной модели является анализ деятельности исполнительных органов местного самоуправления «изнутри» и подготовка отчетов по оптимизации их деятельности. Омбудсмен, таким образом, помогает мэру отладить систему управления муниципалитетом, устранить противоречия, влекущие в том числе снижение качества муниципального управления и реализации прав граждан.

Для административного омбудсмена, по мнению М. Миллаза, занимавшего соответствующую должность в г. Портленде, также не нужны дополнительные полномочия по истребованию документов в подразделениях администрации, так как они могут запрашиваться от имени офиса мэра.

Минусом такой модели, однако, является не только отсутствие независимости административного омбудсмена от воли его работодателя, но и возможное неприятие общественностью такого защитника их прав перед органами местного самоуправления<sup>23</sup>.

В свою очередь, «легислативная» модель, предполагающая избираемость омбудсмена муниципальным советом и подотчетность ему, обеспечивает относительную автономию указанного института, прежде всего от местной администрации, деятельность которой чаще всего становится предметом рассмотрения омбудсменом. Соответствующий омбудсмен также, как правило, обладает самостоятельными полномочиями по инициированию проверок, выемке либо запросу документов, опросу должностных лиц и фиксации их показаний.

Между тем, как показывает приведенный выше опыт канадского г. Торонто и иллюстрирует схожий опыт г. Анкориджа (штат Аляска) в США, эта модель может

<sup>17</sup> Doolittle R. Toronto City Council: Ombudsman Fiona Crean under Attack for Scathing Report / The Star. URL: [http://www.thestar.com/news/city\\_hall/2012/10/04/toronto\\_city\\_council\\_ombudsman\\_fiona\\_crean\\_under\\_attack\\_for\\_scathing\\_report.html](http://www.thestar.com/news/city_hall/2012/10/04/toronto_city_council_ombudsman_fiona_crean_under_attack_for_scathing_report.html)

<sup>18</sup> Cities and Towns Act, 1964, RS 1964, Ch. C-19, S. 573.17-573.19. URL: [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_19/C19\\_A.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_19/C19_A.html)

<sup>19</sup> By-Law Concerning the Ombudsman, 2014, City of Montréal By-Law 02-146. URL: <http://ville.montreal.qc.ca>

<sup>20</sup> The Montréal Charter of Rights and Responsibilities, 2005, City of Montréal By-Law 05-056, Schedule A. URL: <http://ville.montreal.qc.ca/sel/sypre-consultation/afficherpdf?idDoc=21334&typeDoc=1>

<sup>21</sup> Right of Initiative in Public Consultations By-law, 2005, City of Montréal By-Law 05-056, Schedule B. URL: <http://ville.montreal.qc.ca/sel/sypre-consultation/afficherpdf?idDoc=21334&typeDoc=1>

<sup>22</sup> Portland City Code, Chapter 3.77. URL: <https://www.portlandoregon.gov/citycode/?c=28449&y=8&x=9>

<sup>23</sup> Mills M. Municipal Government Ombudsman / United States Ombudsman Association. URL: <http://www.usombudsman.org/municipal-government-ombudsman>

вести к возникновению конфликтов как между местной администрацией и омбудсменом, так и между исполнительной и представительной ветвями власти в целом. Например, в начале 1990-х годов критика омбудсменом г. Анкориджа деятельности ряда чиновников местной администрации привела к конфликту, в ходе которого мэр пытался через прошение о вето со стороны губернатора Аляски заблокировать принятие закона штата о гарантиях независимости деятельности омбудсмана, в частности его праве не давать показаний в суде. По мнению мэра, должностные лица, получившие критическую оценку со стороны омбудсмана, должны иметь право в споре с контролирующим органом отстаивать свою позицию в суде<sup>24</sup>.

Подводя итоги вышеизложенному и не вдаваясь в детали всех положительных и отрицательных сторон каждой из рассматриваемых моделей, нельзя, однако, не сделать вывод о необходимости обеспечения автономии института уполномоченного при его внедрении в систему муниципального управления в России.

Представляется, что отсутствие этой предустановки способно нивелировать целевую функцию уполномоченного по правам как особой, не административной формы контроля за деятельностью субъектов муниципального управления, как в части обеспечения прав и свобод граждан, так и в части эффективности управленческих решений. Опыт конфликтов и борьбы между офисом омбудсмана и местными администрациями в Канаде и США свидетельствует о неочевидности благосклонного восприятия субъектами муниципального управления потенциальной критики в ходе работы муниципального уполномоченного и в российских условиях.

Из вышеприведенного анализа также видно, что и в России, и в рассматриваемых государствах присутствует попытка ограничить круг объектов контроля со стороны уполномоченного (омбудсмана), исключить из него, полностью или частично, органы местного самоуправления, оставив лишь подконтрольные муниципалитету организации. Данный подход также представляется неправильным и нуждается в корректировке для обеспечения эффективной реализации муниципальными уполномоченными своих функций.

Деятельность омбудсмана в США и Канаде также носит дополнительный, расширительный по отношению к другим формам контроля характер. Законодатель пытается обособить данный институт и устранить его альтернативность по отношению к традиционным формам

контроля — судебному и административному. Отсюда установление юрисдикции омбудсменов в ситуациях, когда судебное и административное обжалование невозможно, наличие дополнительных, не свойственных другим формам контроля функций по поиску мер оптимизации управленческих процедур, поощрение нестандартного подхода к решению возникающих трудностей.

В настоящее время и в России появляется осознание особой роли уполномоченных по правам как медиаторов, посредников между публично-властными структурами и гражданами. Уполномоченные по правам постепенно приобретают новые функции, в том числе по выработке рекомендаций по совершенствованию не только законодательства, определяющего содержание и механизм реализации прав и свобод граждан, но и актов, определяющих административные процедуры, в том числе субъектов муниципального управления<sup>25</sup>. Представляется, что и в развитии института муниципальных уполномоченных в России необходимо двигаться прежде всего по этому пути.

Таким образом, следует отметить важность дальнейшего совершенствования правовой базы деятельности института уполномоченных по правам в России, в том числе на муниципальном уровне. Возможно, соответствующее регулирование в отношении муниципальных уполномоченных могло бы осуществляться на уровне субъектов РФ.

При этом представляется необходимым обеспечить диспозитивность норм, определяющих создание должностей уполномоченных по правам в муниципальных образованиях. Вместе с тем соответствующее законодательство должно четко определять базовые принципы функционирования муниципальных уполномоченных — их автономию от органов и должностных лиц местного самоуправления, возможность рассмотрения действий и решений всех субъектов муниципального управления (особенно в случае с созданием должности «классического» уполномоченного), содержать правовые гарантии деятельности муниципальных уполномоченных. Зарубежный, в частности канадский, опыт внедрения подобных положений на уровне провинций указывает на возможность нахождения баланса между контурным регулированием института муниципальных уполномоченных на государственном уровне и конкретизацией его статуса на уровне муниципалитетов, исходя из их конкретных условий и потребностей.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ларичев А.А. Указ. соч.

### Литература

1. Бердникова Е.В. Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. 2016. № 3. С. 29–37.
2. Ларичев А.А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5.
3. Ларичев А.А. Правовое положение мэра и главы местной администрации в системе местного самоуправления (сравнительный опыт Канады и России) // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 5. С. 191–197.
4. Миллер Р.О. Институт общественного контроля в Российской Федерации // Реформы и право. 2016. № 1. С. 3–6.
5. Шугрина Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 19–24.
6. Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 41–51.
7. Эмих В.В. Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2008. 28 с.
8. Mills M. Municipal Government Ombudsman / United States Ombudsman Association. URL: <http://www.usombudsman.org/municipal-government-ombudsman>