

Обоснование необходимости введения института уполномоченного по защите местного самоуправления

Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) [eshugrina@yandex.ru]
127434, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Проводимая в последние годы муниципальная реформа показывает, что в субъектах РФ происходит определенное искажение конституционных норм и федеральных норм, что приводит в ряде случаев к фактическому выхолащиванию местного самоуправления на отдельных территориях. Это актуализирует исследование действующих механизмов защиты местного самоуправления, разработки и введения новых институтов. Анализируется возможность введения института уполномоченного по защите местного самоуправления в России.

Ключевые слова: уполномоченный по защите местного самоуправления; уполномоченный по правам человека, судебная защита, внесудебная защита, местное самоуправление.

Rationale for Introduction of the Institution of Commissioners for Protection of Local Government

Shugrina Ekaterina S., Doctor of Law, Professor, Director of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Authorities of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State University (MSAL)

The municipal reform implemented in recent years, shows that in the constituent entities of the Russian Federation a certain distortion of the constitutional provisions and federal regulations results in some cases in actual collapse of certain local governments. This updates the study of existing mechanisms for the protection of local government, development and introduction of new institutions. The article analyzes the possibility of introduction of the institution of commissioners for protection of local government in Russia.

Key words: commissioner for protection of local government; Commissioner for Human Rights, judicial protection, extrajudicial protection, local government.

Анализ российского федерального и регионального законодательства показывает, что в России кроме федерального уполномоченного по правам человека, учрежденного в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹, есть значительно количество специализированных уполномоченных.

«Институт специализированных уполномоченных может создаваться в свете охраны специфических прав и законных интересов, присущих узкому кругу лиц. Также введение специализированных уполномоченных по правам человека может быть реакцией на необходимость дополнительной правозащитной деятельности в отношении узкого круга лиц ввиду их правовой незащищенности в условиях, когда данные лица по причинам экономического, социального, политического или иного характера не могут осуществлять принадлежащие им права самостоятельно и в полном объеме. Не исключено появление специализированных уполномоченных по правам человека и в отношении наиболее массовой группы лиц, чьи права и свободы нуждаются в дополнительных гарантиях»².

Должность уполномоченного по правам ребенка была учреждена в соответствии с Указом Президента РФ

от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка», хотя просьбы о введении данного института высказывались значительно раньше³; с 2002 г. уполномоченные по правам ребенка создавались в субъектах РФ⁴. Уполномоченный по правам ребенка назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ. Должность уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка относится к высшей группе должностей федеральной государственной гражданской службы. Указом Президента РФ обеспечение деятельности уполномоченного по правам ребенка возложено на аппарат Общественной палаты РФ⁵. Этим же указом органам государственной власти субъектов было рекомендовано учредить должность уполномоченного по правам ребенка.

Уполномоченный по правам предпринимателей был учрежден Указом Президента РФ от 22.06.2012 № 879 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей», хотя его статус урегулирован Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации». Фактическим инициатором создания института Уполномоченного по правам предпринимателей в России является

¹ Более подробно о его деятельности см.: <http://ombudsmanrf.org/>

² Калинина Е.Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в РФ: новый элемент в системе внутригосударственного механизма защиты прав человека // Российский юридический журнал. 2014. № 5. С. 149–154.

³ См., напр.: Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 20.07.2001 № 290-СФ «К Президенту Российской Федерации В.В. Путину в связи с необходимостью учреждения института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации».

⁴ См., напр.: Синцов Г.В. Уполномоченный по правам ребенка в системе органов государственной власти // Lex russica. 2016. № 7. С. 160–166.

⁵ Более подробно о работе уполномоченного по правам ребенка см.: <http://deti.gov.ru/>

ОПОРА России — Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства⁶. Уполномоченный и его аппарат являются государственным органом с правом юридического лица. Уполномоченный назначается Президентом РФ с учетом мнения предпринимательского сообщества. Законом субъекта РФ может учреждаться должность уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте РФ.

В 2010 г. по инициативе Ассоциации российских банков (АРБ) был создан институт финансового омбудсмена⁷. Финансовый омбудсмен назначается Ассоциацией российских банков и является постоянно действующим общественным органом разбирательства споров, возникающих между финансовыми организациями и их клиентами — физическими лицами⁸.

В 2012–2013 годах состоялись выборы первого российского уполномоченного по правам студентов⁹. Они проводились по инициативе Всероссийского студенческого форума, при поддержке министра образования и науки РФ¹⁰. В ряде субъектов РФ приказом федерального уполномоченного были назначены региональные уполномоченные по правам студентов¹¹; обсуждается вопрос о введении уполномоченных на локальном уровне в конкретных вузах¹². Нормативная база уполномоченного по правам студентов находится в стадии формирования.

В последние годы активно обсуждается учреждение должности уполномоченного по правам инвалидов. Об этом заявил Президент РФ В.В. Путин, подчеркнув, что поддержка инвалидов — важный вопрос в политике государства¹³. В специализированной литературе высказывается предложение по учреждению уполномоченного по правам клиентов кредитных организаций¹⁴, по правам инвесторов¹⁵, по правам осужденных¹⁶ и др.¹⁷.

Анализ законодательства субъектов РФ показывает значительно большее разнообразие в специализированных уполномоченных. Например, в Ульяновской

области был учрежден институт уполномоченного по противодействию коррупции¹⁸ — должность Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области введена после принятия Закона Ульяновской области от 4 февраля 2009 г. № 08-ЗО «О внесении изменений в Закон Ульяновской области «О противодействии коррупции в Ульяновской области». Согласно Уставу Ульяновской области, утвержденному постановлением Законодательного Собрания Ульяновской области от 19.05.2005 № 31/311, уполномоченный назначается на должность решением Законодательного Собрания. В Красноярском крае учрежден уполномоченный по правам коренных малочисленных народов¹⁹ и уполномоченный по социальному страхованию в агентстве государственного заказа²⁰.

Следует отметить, что длинный перечень специализированных уполномоченных лишен какой-либо системной организации: различаются нормативные акты, учредившие должности, нет четкой координации, как правовой, так и организационной, между федеральными уполномоченными и уполномоченными, созданными на уровне субъектов РФ, не предпринимаются попытки унификации законодательства, регулирующего деятельность специализированных уполномоченных по правам человека разных видов²¹. Такая ситуация может означать, с одной стороны, потребность в унификации правовых статусов, а с другой — отражать все многообразие нашей страны. Поэтому надо быть максимально аккуратными в регулировании данного вопроса. Так, некоторые специализированные уполномоченные создаются только на региональном уровне; некоторые — по инициативе общественных образований. Однако очевидно, что надо стремиться к регулированию института уполномоченных в форме закона; возможно, на федеральном уровне должен появиться рамочный закон, устанавливающий общие принципы деятельности специализированных уполномоченных по правам человека, объем их

⁶ Кирилловых А.А. Уполномоченный по правам предпринимателей: основы правового статуса в системе правозащитных институтов // Законодательство и экономика. 2013. № 11; Мохов А.А. Институт уполномоченного по правам предпринимателей в России // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2012. № 4. С. 12–15.

⁷ Носырева Е.И. Возможности трансформации института омбудсмена // Омбудсмен. 2013. № 1. С. 4–10.

⁸ Положение об общественном примирителе на финансовом рынке (финансовом омбудсмене) и Регламент общественного примирителя на финансовом рынке (финансового омбудсмена): утверждены Советом Ассоциации российских банков 20 сентября 2010 г. // Вестник Ассоциации российских банков. 2010. № 18. С. 14.

⁹ Уполномоченный по правам студентов был избран путем голосования на сайте Всероссийского студенческого форума и утвержден на заседании Совета по делам молодежи Минобрнауки России.

¹⁰ См.: <https://ria.ru/spravka/20130329/930038949.html>

¹¹ См. более подробно об этом на сайтах: <http://studombudsman.ru/regions/>; <http://www.garant.ru/news/610538/>

¹² Строго говоря, университетские омбудсмены стали появляться в России значительно раньше — с конца 1990-х. Более подробно об этом см.: Носырева Е.И. Возможности трансформации института омбудсмена // Омбудсмен. 2013. № 1. С. 4–10.

¹³ См., напр.: <https://ria.ru/spravka/20130329/930038949.html>; В РФ появится омбудсмен по защите прав инвалидов // Российская газета. 2013. 29 марта; Калинина Е.Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в РФ: новый элемент в системе внутригосударственного механизма защиты прав человека // Российский юридический журнал. 2014. № 5. С. 149–154.

¹⁴ Маталин А.С. Об уполномоченном по правам клиентов кредитных организаций // Банковское право. 2011. № 1. С. 21–23.

¹⁵ Литвинова А. В России может появиться уполномоченный по правам инвестора // РБК daily. 2011. 23 марта.

¹⁶ Тепляшин П.В. Перспективы институционализации уполномоченного по правам осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в Российской Федерации // Российская юстиция. 2013. № 1. С. 65–66.

¹⁷ Баршев В. Уполномоченный по страху: создается правовой институт, который будет помогать водителям при страховых случаях // Российская газета. 2011. № 5422.

¹⁸ Более подробно об этом см.: Зражевская Т.Д. Институт уполномоченного по правам человека как фактор противодействия коррупции // Омбудсмен. 2012. № 2. С. 12–16.

¹⁹ Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 04.12.2008 № 7-2492П «О согласовании кандидатуры Пальчина С.Я. для назначения на должность Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае».

²⁰ Приказ агентства государственного заказа Красноярского края от 11.01.2009 № 02-п «Об утверждении Положения об уполномоченном по социальному страхованию в агентстве государственного заказа Красноярского края».

²¹ Калинина Е.Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в РФ: новый элемент в системе внутригосударственного механизма защиты прав человека // Российский юридический журнал. 2014. № 5. С. 149–154.

правомочий на совершение конкретных действий в случае выявления нарушений прав, при необходимости защиты прав и свобод граждан, организаций.

Предложение учредить институт уполномоченного по защите местного самоуправления высказывалось автором статьи еще в 2012 году, когда она в составе рабочей группы участвовала в подготовке заседания Совета при Президенте РФ по местному самоуправлению. Тогда представители аппарата правительства сильно возражали, уверяя, что не может уполномоченный «представлять государство против государства»²². Позже это предложение было озвучено автором в 2013 году в Суздале на Всероссийском съезде муниципальных образований в рамках работы секции по кадровой политике и повышению престижа местного самоуправления. Весной 2016 года предложения автора были переданы в ОНФ, в органы государственной власти, экспертам, деятельность которых связана с вопросами местного самоуправления²³.

В последнее время стали появляться публикации, в которых этот институт исследуется более подробно, в том числе с позиции возможности его введения в России²⁴. Объективности ради следует отметить, что в научной литературе достаточно давно высказываются предложения об учреждении муниципальных омбудсменов (муниципальных правозащитников), деятельность которых могла бы быть направлена на защиту прав человека в пределах муниципального образования²⁵. Деятельность таких уполномоченных может быть не связана с защитой местного самоуправления или права на его осуществление. В этом случае термин «местный» или «муниципальный» используется лишь для характеристики территориальной юрисдикции деятельности уполномоченного.

Рассмотрим вопрос введения уполномоченного по защите местного самоуправления в России более подробно.

После ликвидации Министерства региональной политики РФ в 2014 году на федеральном уровне не осталось ни одной государственной структуры, которая

бы занималась всем вопросами, связанными с местным самоуправлением. Эти функции разбросаны между разными государственными органами, в том числе Минюстом России, Минтрудом России, Минэкономразвития России и др. Поэтому если у представителей органов местного самоуправления возникают вопросы или проблемы, они не знают, куда, к кому и по каким вопросам можно обратиться за помощью.

Вышеназванная проблема имеет и иной аспект. Как правило, сотрудники органов государственной власти, а также приглашаемые ими известные эксперты, специализирующиеся в определенных областях, не знают муниципальной специфики. Для них этот вопрос слишком мелкий или второстепенный. В результате выносятся решения, создающие дополнительные проблемы органам местного самоуправления. Это можно проиллюстрировать на примере бесхозных скотомогильников²⁶, дисквалификации выборного главы муниципального образования²⁷, создания совета муниципальных образований в форме ассоциаций²⁸, территориального общественного самоуправления²⁹ и др. Уполномоченный по защите местного самоуправления мог бы представлять интересы местного самоуправления, помогать органам государственной власти в подготовке решений, учитывающих особенности местного самоуправления. Это позволило бы избежать проблем в правоприменении, снять ненужную напряженность.

В последнее время на федеральном уровне принималось много хороших решений, связанных с созданием дополнительных гарантий органам местного самоуправления и их должностных лиц. Например, в сфере государственного контроля и надзора за местным самоуправлением. Однако есть масса примеров того, что на местах территориальные органы продолжают заниматься самодетельностью. Важно разъяснять должностным лицам органов местного самоуправления суть решений, принимаемых на федеральном уровне. Сейчас разъяснением решений федеральных органов по вопросам местного самоуправле-

²² На самом деле этот аргумент является довольно уязвимым, поскольку есть масса государственных органов, которые «представляют государство против государства» и рассматривают споры между разными органами власти, занимаются защитой и восстановлением их прав и законных интересов — Конституционный Суд РФ и иные суды, прокуратура и др.

²³ Данные материалы уже получили определенное признание и были использованы, например, С.В. Кабышевым при подготовке статьи для журнала «Сравнительное конституционное обозрение» (статья опубликована в номере 5 за 2016 год), что говорит о востребованности высказанных в них предложений.

²⁴ См., напр.: Кабышев С. Муниципальный омбудсмен: зарубежный опыт и его рецепция в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 72–82; Ларичев А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 83–96; Русанова С.Ю. Перспективы создания института муниципального омбудсмена в Республике Крым // Развитие государственности и права в Республике Крым. Краснодар : Краснодарский ун-т МВД РФ, 2016. С. 44–46; Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 82–91.

²⁵ См., напр.: Жаромских Д.Г. Конституционное право на осуществление местного самоуправления и его защита судебными органами конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001. С. 163; Саладников В.В. Субъекты судебной защиты прав местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 34–37; Доронина О.Н. Местное самоуправление в системе обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1. С. 17–21.

²⁶ Суды со ссылкой на ГК РФ зачастую понуждали органы местного самоуправления принять на свой баланс бесхозные скотомогильники, хотя полномочиями по их содержанию обладают органы государственной власти субъектов РФ.

²⁷ Законодательство о местном самоуправлении не предусматривает временного приостановления полномочий главы муниципального образования или прекращения по этому основанию, хотя в КоАП РФ это предусматривается.

²⁸ Законодательство о местном самоуправлении предполагает обязательное вхождение всех муниципальных образований в Совет муниципальных образований субъекта РФ, создаваемый в форме ассоциации, в то время как Федеральный закон «О некоммерческих организациях» предусматривает добровольное членство в ассоциации.

²⁹ Орган территориального общественного самоуправления регистрируется как юридическое лицо в форме некоммерческой организации. Законодательство о местном самоуправлении предусматривает наличие единственного органа территориального общественного самоуправления на конкретной территории как выразителя интересов соответствующего населения, в то время как законодательство об НКО таких ограничений не предусматривает.

ния, консультированием, оказанием организационной, методической и иной помощи муниципалам занимаются органы государственной власти субъектов РФ. Однако у них есть собственные интересы, которые зачастую приводят к тому, что при трансформации федеральной политики в региональную возникает лишняя напряженность.

В качестве примеров последнего можно назвать обращение в Конституционный Суд РФ по так называемому Иркутскому делу³⁰, митинги и иные массовые акции в Московской области³¹.

И еще. У муниципалов зачастую не хватает собственных ресурсов для защиты своих прав (есть недостаток знаний, времени, сотрудников, финансовых средств и т.п.). Довольно часто они просто боятся обращаться за защитой своих прав, поскольку считают себя финансово (и не только) зависимыми от органов государственной власти. Но одновременно с этим, они с удовольствием обращаются в независимые профессиональные организации за помощью. Уполномоченный по защите местного самоуправления в их глазах будет структурой, независимой от «обычных» государственных органов. Очевидно, что аппарат уполномоченного по защите местного самоуправления, зная муниципальную специфику, может осуществлять правовую, консультационную помощь, оказывая содействие в защите местного самоуправления, права на его осуществление.

В настоящее время есть единственная подобная организация — Институт муниципального развития, который был учрежден органами власти Красноярского края и финансируется за счет краевого бюджета (<http://krasimr.ru/>). Возглавляет Институт председатель гражданской ассамблеи Красноярского края. Основная миссия Института заключается в том, чтобы содействовать развитию местного самоуправления путем предоставления информационных, консультационно-методических, образовательных, правовых услуг местным сообществам в целях качественного совершенствования системы управления муниципальными образованиями.

Формально есть большое количество организаций, которые должны прямо или косвенно заниматься защитой местного самоуправления, в том числе ОКМО, ВСМС, СРГ, АСАДГ и др. Частично они эту функцию выполняют, но больше в контексте политической функции. Юридическую, консультационную, методическую помощь эти организации почти не оказывают, судебной защитой не занимаются. Кроме того, ОКМО и ВСМС, которые могли бы координировать правозащитную деятельность местного самоуправления, возглавляют лица, занимающие высокие руководящие должности в Федеральном Собрании, то есть являются лицами, выступающими в силу должности от имени конкретного органа государственной власти и в его интересах. Советы муниципальных образований, которые в силу закона должны заниматься защитой своих муниципалитетов, далеко не всегда выполняют эти функции.

Уполномоченный по защите местного самоуправления мог бы выполнять следующие функции:

- защита местного самоуправления, права на его осуществление; судебная защита, особенно по прецедентным делам;

- правовая, организационная, консультационная помощь органам местного самоуправления и их должностным лицам, в том числе в дистанционном, электронном формате;

- осуществление контроля за соблюдением местного самоуправления, права на его осуществление, в случае выявления нарушений направление материалов в правоохранительные органы для принятия мер реагирования;

- участие в подготовке решений органов государственной власти, затрагивающих интересы местного самоуправления, подготовка экспертных заключений на проекты решений;

- подготовка ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления в РФ, о соблюдении местного самоуправления, права на его осуществление;

- подготовка аналитических, тематических материалов по отдельным аспектам организации и деятельности местного самоуправления, направление их в муниципальные образования, а также органам государственной власти;

- организация работы по разработке проекта концепции государственной программы поддержки местного самоуправления;

- содействие формированию положительного имиджа местного самоуправления, повышению престижа работы в органах местного самоуправления.

Выше уже приводились разные примеры учреждения специальных уполномоченных. Анализ существующей практики позволяет предложить разные модели учреждения института уполномоченного по защите местного самоуправления:

- только на федеральном уровне указом Президента РФ с последующим принятием федерального закона;

- только на уровне федеральных округов, например, в качестве одного из заместителей полномочного представителя Президента РФ или в качестве самостоятельного общественно-государственного органа;

- возможно создание системы уполномоченных по защите местного самоуправления на разных территориальных уровнях, включая уровень субъектов РФ.

Создание уполномоченных по защите местного самоуправления на муниципальном уровне представляется возможным, но малоэффективным.

В последнее время местное самоуправление переживает серьезный кризис. Объем полномочий не соответствует финансовым ресурсам. А механизмы ответственности ужесточаются. В таких условиях появление уполномоченного по правам человека как «жилетки», которой муниципалы смогут рассказывать о своих бедах, может частично снять напряженность, помочь формированию ощущения нужности местного самоуправления государству.

³⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 года № 30-П.

³¹ Более подробно об этом см., напр.: https://youtu.be/Kvr1yWS_DG0, <http://echo.msk.ru/blog/lashkeviche/1890114-echo/>, <http://oka-info.ru/news/article/28407/>

Литература

1. Доронина О.Н. Местное самоуправление в системе обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1. С. 17–21.
 2. Жаромских Д.Г. Конституционное право на осуществление местного самоуправления и его защита судебными органами конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001. С. 163.
 3. Зражевская Т.Д. Институт уполномоченного по правам человека как фактор противодействия коррупции // Омбудсмен. 2012. № 2. С. 12–16.
 4. Калинина Е.Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в РФ: новый элемент в системе внутригосударственного механизма защиты прав человека // Российский юридический журнал. 2014. № 5. С. 149–154.
 5. Ларичев А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 83–96.
 6. Носырева Е.И. Возможности трансформации института омбудсмена // Омбудсмен. 2013. № 1. С. 4–10.
 7. Саладников В.В. Субъекты судебной защиты прав местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 34–37.
 8. Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 82–91.
-