

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Участие органов местного самоуправления в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации»

Студент

С.В. Батаев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.ю.н., доцент, И.Л. Бедняков

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Общая характеристика органов местного самоуправления.....	11
1.1 Понятие, особенности и структура органов местного самоуправления.....	11
1.2 Классификации органов местного самоуправления	23
1.3 Принципы организации и деятельности органов местного самоуправления.....	32
Глава 2 Особенности участия органов местного самоуправления в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в российской федерации	39
2.1 Права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации.....	39
2.2 Полномочия местного самоуправления в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	46
Глава 3 Проблемы участия органов местного самоуправления в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в российской федерации и пути их решения	60
3.1 Особенности участия органов местного самоуправления в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.....	60
3.2 Пути совершенствования участия органов местного самоуправления в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	69
Заключение	79
Список используемой литературы и используемых источников.....	84

Введение

Актуальность темы и проблемы работы определяется сохраняющейся в современной Российской Федерации стратегической направленности на постепенное внедрение и реализацию принципов демократического правового государства, и формирование развитого гражданского общества. Все это, с одной стороны, предполагает поиск эффективных каналов диалога, обратной связи и общественного контроля, обеспечивающих взаимодействие народа и власти; с другой стороны, требует выработки и развития средств правовой защиты интересов и прав граждан на основе принципов равенства, открытости, объективности.

Одним из таких средств правовой защиты граждан и механизмов взаимодействия народа и власти является институт обращений граждан.

Осознание значимости права на обращение способствовало его закреплению в законодательстве различных государств, в том числе в Российской Федерации. Статья 33 Конституции Российской Федерации закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления [19].

Обращение гражданина – это не только средство защиты его нарушенного права и законного интереса, но также инструмент, указывающий на недостатки власти, несовершенства сложившейся системы.

Поэтому, с функциональной точки зрения реализация данного правомочия обеспечивает дисциплинированность должностных лиц, актуализирует реальную правовую практику, в которой проверяется действенность принятых законов. Заявляя свое обращение, граждане стремятся изменить сложившееся положение, предупредить развитие событий по негативному для себя сценарию. Вместе с тем, сам факт обращения и его содержание выступают значимым источником информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов

государственного, экономического и социокультурного развития. Следовательно, в наиболее общем виде обращение можно рассматривать в качестве релевантной информации, являющейся необходимой составляющей обретения или защиты интересов граждан, совершенствования правовой системы. Другими словами, реализация права граждан на обращение позволяет получать взаимобратную связь в диаде государство – общество, корректировать имеющиеся недочеты, пресекать злоупотребления, разрабатывать мероприятия, способствующие росту удовлетворенности общества деятельностью государственных органов.

Объективной тенденцией современности становится рост информационной открытости и доступности органов государственной власти и местного самоуправления во взаимоотношениях с гражданами. «Не прятаться в служебных кабинетах, не бояться диалога с людьми – идти навстречу, честно и открыто разговаривать с людьми, поддерживать их инициативы – таково послание Президента В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации» [32].

В этом контексте право граждан на обращение – это реальный факт учёта мнения конкретного гражданина, его участия в управлении делами государства. Однако, несмотря на то, что увеличивается количество обращающихся граждан, реалии отечественного правового пространства таковы, что в общественном мнении все ещё сохраняется оценка «бесполезности» обращений граждан к государству. В частности, согласно данным одного из исследований ВЦИОМ такого мнения придерживается каждый пятый гражданин [27, с. 15-17].

Вероятно, это объясняется низкой правовой культурой граждан в целом, высокой степенью недоверия государственным органам, отсутствием знаний об институте обращений в принципе, а также недостатками и проблемами функционирования самого института права на обращение.

На расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации Владимир Путин подводя итоги работы ведомства за

2020 год также подчеркнул важность обращений и приема граждан, обозначил задачи по укреплению законности и правопорядка на 2021 год на данном направлении.

Глава государства отметил что необходимо принять меры по совершенствованию работы по рассмотрению обращений и приёму граждан, отметил, что при рассмотрении обращений, особое внимание должно быть уделено фактам нарушения прав социально незащищённых категорий граждан. Указал на необходимость личного контроля со стороны руководства при решении наиболее существенных проблем людей [14].

В свою очередь, прямая связь между информированностью и качественными ответами на обращения с формированием чувства защищенности и справедливости у граждан и их удовлетворенностью актуализирует взаимодействие права на обращение с правом на доступ к информации. Информационная открытость и высокий уровень информированности граждан о деятельности руководящих органов обуславливает качественный скачек в развитии гражданского общества, формирование гражданина, который понимает стратегические цели и задачи, методы и средства их реализации, способен чётко определить свою позицию и откликнуться на призывы властей. Кроме того, актуальная информация и качественные ответы на поступающие обращения помогают людям лучше разобраться в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Наоборот – недостаточная информированность обуславливает усиливающуюся неуверенность, подозрительность, пассивность гражданских масс, а также их потенциальное противодействие.

Опасность информационной закрытости также состоит в том, что она позволяет скрывать провалы в работе, лоббировать частные интересы и, как следствие, вымогать взятки.

Кроме того, в настоящее время все обращения граждан к органам власти обрабатываются с помощью электронных информационных систем, что обуславливает серьезные проблемы, связанные с информационной

безопасностью. В этом контексте необходим научный анализ использования ресурсов сети Интернет для подачи обращений в органы государственной власти и местного самоуправления.

Действительно считаем, что тем самым повышается ответственность, в том числе и глав местных администраций, за качество проверок по заявлениям граждан, упрощаются процедуры обжалования таких решений. И это, конечно, важно и значимо. Нужно, чтобы люди чувствовали свою связь с государственными органами и органами местного самоуправления и понимали, что это тот уровень власти, где люди могут получить защиту своих интересов.

«Исключить формализм, добиваться полной проверки всех доводов, окончательного завершения каждого обращения с понятным для заявителей результатом и в конечном итоге повысить доверие людей, такая цель данных мероприятий - таково напутствие главы государства» [14].

Таким образом, право граждан на обращение и доступ к информации – это сущностные характеристики современного демократического правового государства, обеспечивающие существование развитого гражданского общества. Установление обратной связи посредством права на обращение и высокий уровень информированности населения посредством права на доступ к информации – «залог успешной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления» [32].

Обзор использованных источников. Степень научной разработанности проблемы права граждан на обращения (доступ к информации) в органы государственной власти и местного самоуправления отражена в многочисленных трудах представителей юридической науки, а также философии, социологии, истории, психологии и др.

Комплексный характер поставленной проблемы предполагает необходимость обращения к исследованиям по различным направлениям юридической науки, а также к трудам в иных сферах человеческих знаний.

Большой вклад в разработку института местного самоуправления, его природы и специфики внесли такие ученые, как П.А. Астафичев, Н.С. Бондарь, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, Е.В. Гриценко, А.Р. Еремин, В.В. Еремян, А.А. Замотаев, Н.А. Игнатюк, А.Н. Кокотов, О.Е. Кутафин, В.И. Мокрый, Т.Г. Морщакова, А.Н. Нифанов, Л.А. Нудненко, Н.С. Тимофеев, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, Е.С. Шугрина и др.

Среди ученых, которые занимались разработкой проблем охраны и защиты прав человека, можно указать С.А. Авакьяна, Д.А. Авдеева, П.В. Анисимова, Д.С. Велиеву, Н.В. Витрука, В.Д. Зорькина, В.М. Капицына, С.Н. Кожевникову, М.В. Мархгейм, В.С. Шадрина, К.Д. Шаймарданова, Б.С. Эбзеева др.

Отдельными вопросами правообеспечительного потенциала органов местного самоуправления занимались В.Ю. Варламов, К.Д. Гасников, С.П. Гришаев, О.Н. Доронина, М.Н. Малеина, Н.В. Мелашенко, Д.С. Михеев, А.А. Кирилловых, В.В. Пылин, Р.С. Рыжов, С.Н. Шевердяев и др.

Таким образом, несмотря на наличие исследований по теме работы, по мнению автора, степень изученности тематики права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления не является достаточной. Имеется множество проблемных вопросов о понятии, сущности и содержании данного права, формах, механизме и проблемах его реализации. Накопленный опыт требует системного обобщения с применением методов анализа, синтеза, сравнения, индуктивного и дедуктивного вывода, классификации.

Объектом исследования выступают общественные отношения в сфере обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления.

Предметом исследования данной работы являются особенности формирования, развития и функционирования института обращений граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а

также актуальные проблемы и нарушения в реализации права граждан на обращение (доступ к информации) на практике.

Цель данной работы видится как всесторонний анализ законодательства в сфере права граждан на обращение (доступ к информации) в органы государственной власти и местного самоуправления, его соотношение с реальной практической деятельностью.

Для достижения поставленной цели ставятся следующие **задачи**:

- проанализировать место органов местного самоуправления в системе органов государственного управления, а также выявить теоретико-правовые и методологические проблемы, связанные с пониманием сущности местного самоуправления, его структуры и видов;

- исследовать правовую природу принципов, характеризующих организацию и деятельность органов местного самоуправления;

- установить взаимосвязи и взаимозависимости местного самоуправления с правом граждан на обращение;

- описать исторические особенности развития гарантий прав и свобод человека и гражданина в РФ и соотнести их с полномочиями органов местного самоуправления в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в РФ;

- определить возможности влияния граждан путем реализации права на обращение (на доступ к информации) на местное самоуправление;

- раскрыть актуальное содержание понятия «право граждан на обращение» в органы государственной власти и местного самоуправления, его критерии, функции и принципы реализации;

- проанализировать проблемы реализации правовых норм Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», выявить закономерности их возникновения и способы их разрешения. В рамках чего проследить взаимосвязь права граждан на обращение с правом на доступ к информации.

Определить понятие «ответственность в сфере обращений граждан (доступа к информации)»;

- проанализировать судебную практику рассмотрения споров, связанных с рассмотрением обращений граждан в РФ. Выявить и сформулировать актуальные проблемы и нарушения в реализации права на обращение (на доступ к информации) в Российской Федерации на современном этапе развития. Предложить практические рекомендации по устранению проблем реализации законодательства, регулирующего рассмотрение обращений граждан органами местного самоуправления.

Методологическая основа исследования. Право на обращение (на доступ к информации) рассматривается как субъективное право гражданина и межотраслевой правовой институт, выполняющий общественно значимые функции. В основе анализа проблематики выступает персонцентричная парадигма в отношениях между личностью и государством.

Изучение права граждан на обращение (доступ к информации) с использованием формально-юридического и диалектического методов позволяет определить его социокультурные функции и отразить те социальные ценности и идеалы, которые необходимо достичь. Поскольку адекватная оценка сложившейся ситуации на основе фундаментальных правовых норм и правил юридической деятельности предопределяет деятельность правовых субъектов, постольку она должна задавать направления функционирования права граждан на обращения (на доступ к информации) в органы государственной власти и местного самоуправления.

Эмпирическая основа исследования представлена доступными полнотекстовыми решениями судов, экспертными мнениями представителей юридической науки, а также статистической информацией. Доклад Верховного комиссара по правам человека в Российской Федерации позволил оценить масштабы и тенденции по обращениям граждан. Данные исследований ВЦИОМ позволили оценить уровень гражданской активности россиян, готовность граждан обращаться в органы государственной власти

при защите своих прав и свобод. Анализ дел позволил выявить ряд правовых проблем и нарушений, сопутствующих реализации права на обращение и доступ к информации. Также оценивалась реальная практика функционирования института обращений граждан.

Научно-теоретическая значимость исследования права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления состоит в раскрытии актуального содержания функциональной сущности института обращений граждан, его действительного места в системе общественных отношений с учетом современных тенденций общественного развития, законодательного и правового регулирования.

Научная новизна работы состоит в комплексном теоретическом и практическом исследовании права на обращение во взаимосвязи с существующей судебной практикой и принятием других нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу, в частности законов об информации. В результате обозначены некоторые теоретические проблемы в интерпретации сущности права на обращение.

Практическая значимость работы определяется недостаточной на сегодняшний день степенью проработанности и урегулированности некоторых вопросов подачи, классификации, процедуры рассмотрения обращений, а также мер юридической ответственности должностных лиц, государственных органов и местного самоуправления. В практике реализации права на обращение все это нередко приводит к нарушению права граждан на получение мотивированного и обоснованного ответа, создает проблемы в самих государственных органах и органах местного самоуправления в процессе работы с обращениями. В данной работе описан ряд актуальных проблем и сформулированы соответствующие рекомендации для совершенствования института обращений граждан.

Глава 1 Общая характеристика органов местного самоуправления

1.1 Понятие, особенности и структура органов местного самоуправления

Все больше в современных условиях построения правового государства и гражданского общества возрастает значение местного самоуправления. На сегодняшний день оно способствует возможности реализовать законные права и интересы граждан. Заинтересованное отношение к такому социально значимому явлению, как местное самоуправления наблюдается со стороны современных ученых, которые предлагают собственные обоснованные взгляды относительно его понимания.

Теоретическое осмысление следует начать с того, что, как отмечает Л. Григорян, самоуправление не следует понимать упрощенно, будто все члены общества одновременно осуществляют власть. Власть может быть реализована непосредственно членами общества и через определенный механизм [12, с. 204].

Органы общественного самоуправления выражают волю и интересы всех членов общества, и в этом они вместе являются его властвующей структурой.

Понятие самоуправления говорит о том, что граждане, таким образом могут реализовать предоставленные им Конституцией права.

При толковании понятия «самоуправление» предлагается обратить внимание также и на его существующие виды.

Самоуправление народа - это управление самим народом всеми делами общества, осуществляемое через его политическую систему.

Территориальное самоуправление - самоорганизация населения определенной территории, непосредственно или через образованные им органы решает в соответствии с действующим законодательством вопросы местной жизни.

Анализ понятия местного самоуправления как формы и способа организации власти на местах дает возможность определить местное самоуправление как специфическую форму публичной власти, которая самостоятельно реализуется субъектами местного самоуправления путем решения в рамках законодательства вопросов местного значения и не входит в систему органов государственной власти.

Местное самоуправление имеет особую природу, что отличает его и от государственного управления в интересах всего общества, всех территорий, и от действий конкретных физических и юридических лиц. Местное сообщество имеет статус локальной публичной корпорации (коммунальной корпорации) эта коммунальность представляет собой нечто «общественно-публичное», среднее и посредническое между государственным и частным.

Рассматривая местное самоуправление с позиции теории демократического государства, можно указать, что оно возникает необходимым фактором становления и развития демократического государства, который связан с функционированием системы управления общественными отношениями путем самодеятельности и саморегулирования, для чего соответствующими правами и возможностями наделяются как отдельные граждане, так и их территориальные общины, которые действуют в рамках закона и под свою ответственность [22].

Следующий подход, предложенный в литературе заключается в том, что местное самоуправление является организационной формой осуществления населением власти на местах, которая призвана обеспечить самостоятельное (под свою ответственность) решение гражданами, проживающими в пределах - территориальной единицы, вопросов местного значения, исходя из интересов населения, исторических и местных традиций.

Местное самоуправление - это не только сфера самостоятельности и общественной активности населения, но и специфический уровень власти. Организационные формы осуществления такой власти определяются

жителями местной самоорганизации самостоятельно, в рамках действующего законодательства государства.

Рассмотрев представленные выше определения, можно сделать вывод, что большинство ученых склонны понимать местное самоуправление как возможность граждан, наделенных соответствующими властями, на основаниях, предусмотренных законом, осуществлять управление делами местного значения и решать насущные вопросы на определенной территории.

Многочисленные теоретические наработки свидетельствуют о том, что местное самоуправление является значительным регулятором общественных отношений, который продолжает своё развитие вместе со всей политической системой. Укрепление и соблюдение правовых основ функционирования поможет надежнее, а также быстрее достичь желаемого результата [15, с. 19-22].

Отобразить характер местного самоуправления лучше всего поможет перечень присущих признаков. Именно они помогут увидеть основную особенность явления, которая заключается в том, что оно:

- имеет децентрализованный управленческий характер, поскольку не предполагает наличия иерархической структуры;
- осуществляет публичную власть на определенной территориальной единице с целью принятия и реализации решений местного характера;
- есть институт народовластия, обеспечивает реализацию вопросов местного значения самим субъектом самоуправления;
- осуществляется избранными представителями населения, проживающего на определенной территории;
- является самостоятельным институтом, организационно отделенным от государственных структур и имеющим негосударственный характер;
- несет ответственность за свою деятельность перед населением и государством в случае невыполнения или нарушения полномочий.

В литературе существуют также и другие подходы к выделению признаков, в частности:

- местное самоуправление занимает особое место в механизме управления обществом и государством, выступая специфической формой публичной власти, которая не является составной частью государственного механизма;

- местное самоуправление имеет особый объект управления - вопросы местного значения - предметы ведения, перечень которых закрепляется законодательством;

- одним из специфических субъектов местного самоуправления является территориальная община. Ее специфика заключается в том, что на местном уровне можно рассматривать преобразования территориальной общины с участника управления его первичного субъекта. Как известно, под управлением понимают любое целенаправленное воздействие субъекта управления на объект управления. Но в условиях самоуправления очевидно сильнее влияние управленческой системы самой на себя. Таким образом, есть не две системы - управленческая и та, которой управляют, а одна самоуправленческая;

- самостоятельность местного самоуправления, которая находит свое выражение в организационной и материально-финансовой обособленности, самостоятельном решении местных дел в рамках компетенции, закрепленной законодательством, самостоятельной ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления [26, с. 891-897].

Указанный перечень признаков освещает свойства, которые присущи местному самоуправлению и предоставляет возможность не только охарактеризовать его как целостное явление, но и получить представление о всей значимости. Оно направлено на развитие демократических основ развития социальных отношений, предоставления правовых гарантий, а также обеспечения субъектам возможности реализовать свои гражданские права.

Современная общественная жизнь требует развития такого субъекта политики, как местное самоуправление, ведь таким образом будут укрепляться позиции общественного мнения.

Важная роль отведена не только признакам, но также и функциям, поскольку они представляют собой важный компонент правового статуса местного самоуправления.

Прежде чем перейти к их классификации и характеристике, необходимо разобраться с этимологическим значением термина «функция», которое имеет разное толкование:

- обязанность;
- роль, что выполняет соответствующий институт, или процесс по отношению к целому;
- круг деятельности или назначения;
- зависимая переменная величина, то есть такая величина, меняется по мере изменения другой величины и называется аргументом;
- специфическая деятельность любого организма и органов, составляющих его;
- значение любой формы, ее роли в конкретной системе, определяемым соотношением с другими формами;
- характеристика направления или стороны деятельности [33, с. 69-74].

Распространенной является классификация функций местного самоуправления по сферам и формам деятельности.

По сферам деятельности выделяют следующие функции:

- привлечение населения к участию в решении вопросов местного и общегосударственного значения;
- управление коммунальной собственностью;
- обеспечение комплексного социально-экономического и культурного развития соответствующей территории;
- предоставление социальных услуг населению;

- обеспечение законности, общественной безопасности, правопорядка, охрана прав, свобод и законных интересов граждан;
- социальная защита населения, содействие трудоустройству граждан;
- внешнеэкономическую;
- природоохранную;
- регулирование земельных отношений;
- учетную;
- празднично-регистрационную;
- информационную [7, с. 154-159].

По формам деятельности выделяют: нормотворческую, учредительную, контрольную и правоохранительную функции.

Надо более детально рассмотреть каждую из них. Так, осуществляя нормотворческую функцию, органы местного самоуправления принимают соответствующие нормативные акты, которые должны действовать в пределах определенной территории (локальный характер), разрабатывать и принимать регламенты советов, устав территориальной общины. Деятельность таких органов должна осуществляться в соответствии с принятыми положениями.

Учредительную функцию представительные органы местного самоуправления реализуют на пленарных заседаниях, где решается вопрос о количественном составе совета, его исполнительных органах, аппарате совета и его исполнительных органах, обеспечивая при этом принцип организационной самостоятельности местного самоуправления. Контрольная функция органов местного самоуправления, в свою очередь, предусматривает осуществление представительными органами местного самоуправления контрольных мероприятий по проверке деятельности должностных лиц, исполнительных органов местного самоуправления и депутатов соответствующих советов.

Эти меры осуществляются в виде заслушивания отчетов, сообщений, рассмотрения депутатских запросов, принятия решений о досрочном

прекращении полномочий должностных лиц местного самоуправления, деятельности временных комиссий местных советов.

Правоохранительная функция местного самоуправления и его органов заключается в содействии охране общественного порядка, обеспечивается деятельностью всей системы правоохранительных и судебных органов, государственных служб, инспекций, осуществляющих функции надзора и контроля за соблюдением законодательства.

Рассмотрев перечень функций местного самоуправления, можно увидеть, что они влияют на широкий спектр общественно-значимых вопросов. Каждая из них должна быть полноценно урегулирована для надежной организации жизни общества. Одно из центральных мест занимает функция обеспечения законности и правопорядка, охрана общественного мира и покоя. Значение местного самоуправления возрастает в условиях построения надежной политической системы, которая будет обеспечивать его соответствие общечеловеческим идеалам и потребностям.

Необходимо усиление гарантий, особенно в сферах осуществления политических и экономических отношений, где решаются наиболее важные для социальной жизни вопросы и обеспечиваются стратегические направления развития. Местное самоуправление положительно влияет на организацию общественной жизни, поскольку является сердцевинной установления общего порядка. Своим существованием способствует утверждению принципов демократии, защиты и обеспечения соблюдения общечеловеческих ценностей, безопасности, равновесия интересов в середине общества.

Связано с условиями и особенностями жизнедеятельности населения таким образом, чтобы направлять на повышение уровня справедливости и соблюдения законов, а также рост образованности и профессионализма. Четкое и неукоснительное претворение в жизнь таких принципов, может быть началом своеобразной программы по построению высокоразвитого на основе права социума [4, с. 304].

Органы местного самоуправления являются важным элементом местного самоуправления в Российской Федерации наряду с формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (местным референдумом, муниципальными выборами, публичными слушаниями, опросом граждан, правотворческой инициативой и другими).

Понятие «орган местного самоуправления» дано в статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ: органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [48].

Кроме того, исходя из норм указанного закона органы местного самоуправления могут исполнять отдельные государственные полномочия по поручению органов государственной власти.

Структура муниципальных органов имеет специфику, установленную Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством: с одной стороны, население самостоятельно в формировании органов местного самоуправления, с другой стороны на законодательном уровне определена единая структура органов, наделенных собственной компетенцией, обеспечивающих функционирование муниципалитета.

Органы делятся на виды в зависимости от выполняемой роли:

- нормативное обеспечение деятельности муниципальной власти по наиболее важным вопросам осуществляется представителями, избранными населением - депутатами города или района, входящими в состав представительского органа;

- исполнительно-распорядительные органы реализуют задачи, поставленные представительным органом либо главой;

- глава муниципалитета, в свою очередь, в зависимости от установленного уставом порядка формирования, возглавляет либо представительный, либо исполнительный орган;

- контрольно-счетные и иные органы и выборные должностные лица.

Исходя из норм части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации [19] местное самоуправление осуществляется гражданами «через выборные и другие органы местного самоуправления», что означает обязательное создание на муниципальном уровне выборных органов.

Данная норма развивается положениями Федерального закона № 131-ФЗ [48].

Так, согласно статье 34 указанного федерального закона структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом.

Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется, глава поселения входит в состав представительного органа поселения и исполняет полномочия его председателя.

Органы местного самоуправления формируются для организации управления на соответствующей территории обеспечения жизнедеятельности жителей, проживающих в границах муниципального образования.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Федеральным законом.

Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования. Такое решение представительного органа

муниципального образования вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ [48].

Финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Органы местного самоуправления, которые в соответствии указанным федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц. Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений законодательства применительно к казенным учреждениям. Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

Федеральное и региональное законодательство, а также уставы муниципалитетов содержат нормы о взаимодействии органов местного самоуправления с государственными органами. Такое взаимодействие проявляется в практической деятельности органов местного самоуправления, поскольку органы местного самоуправления и государственные органы реализуют сходные организационные функции. Взаимодействие обусловлено и передачей полномочий с федерального и регионального уровня на муниципальный.

В завершении можно отметить, что система местного самоуправления в России прошла несколько этапов реформирования, в том числе с внедрением основополагающих норм международного права, теоретические результаты

которой приведены в работах Хабриевой Т.Я. [51]. В результате создана правовая база, позволяющая установить на каждой отдельно взятой территории Российской Федерации определенную модель самоорганизации граждан и систему органов местного самоуправления. Субъекты Российской Федерации и каждый муниципалитет имеют изначально разные «стартовые» площадки для развития и реализации конкретных задач (территориально, с учетом материальных, человеческих, имущественных ресурсов). Но действующее законодательство в полной мере позволяет организовать местное самоуправление на местах с учетом исторических, традиционных и финансовых условий. А при эффективной работе главы муниципалитета и органов местного самоуправления во взаимодействии с региональной властью, муниципальное образование получает реальные возможности для обеспечения достойных условий проживания граждан, реализации ими своих прав.

Подводя итоги теоретико-правового осмысления следует отметить, что среди ученых не исчерпываются дискуссии научного понимания местного самоуправления. Это подтверждается тем количеством подходов, существующих в современной научной литературе. Несмотря на разногласия, что является естественным явлением для поиска истинного знания, большинство исследователей так понимают под местным самоуправлением предусмотренное законом право населения определенной территории принимать участие в решении вопросов местного значения. Особая роль принадлежит закреплению правовых основ местного самоуправления на уровне Конституции государства, благодаря которой оно фактически выводится на уровень одного из ведущих институтов демократического конституционного строя и, впоследствии, занимает видное место в политической системе общества.

Основной целью местного самоуправления является осуществление стремительного движения вперед к созданию мощной системы самоуправления. Направляет свои силы на своевременное реагирование,

наблюдение за тенденциями развития общества, чтобы соответствовать действительным реалиям повседневности, стремиться к расширению своих функций для возможного расширения круга решения вопросов общественного значения. Отсутствие местного самоуправления влечет ликвидацию границ между обществом и государством.

Характеризуясь чрезвычайной близостью как к государству, так и к гражданскому обществу, оно находится в так называемом пограничном пространстве. С научной точки зрения, важность местного самоуправления состоит в принадлежности к ведущим категориям российской юридической мысли, а также отведенном ему главном месте в понятийном аппарате. Продолжает служить своеобразным инструментом научного анализа, обеспечивая при этом реальное воплощение в жизнь.

Существуя, как и в интересах государства, так и отдельной личности, местное самоуправление должно реализовывать свою деятельность исключительно на основе права, строго и неуклонно соблюдать его нормы. Потому что только в таком случае можно рассчитывать на реализацию принципов народовластия, равенства граждан и создание условий для их участия в решении вопросов государственной и общественной жизни. В современных переходных условиях государства необходимо, чтобы указанные принципы нашли свое отражение в сознании и поведении субъектов общественной жизни.

1.2 Классификации органов местного самоуправления

Как уже отмечалось, создание выборных органов местного самоуправления является обязательным.

Представительный орган поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов. Формирование представительного органа местного самоуправления происходит в результате

реализации гражданами своего избирательного права на муниципальных выборах.

Статьей 23 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

- 7 человек - при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек - при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек - при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;
- 20 человек - при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;
- 25 человек - при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;
- 35 человек - при численности населения свыше 500 000 человек [48].

Так, согласно Уставу города Тюмени численность Тюменской городской Думы составляет 36 депутатов, из которых 3 замещают должности на постоянной основе [41].

Представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района:

- может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами поселений может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения поселения. При этом норма представительства одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района. В случае, если в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ в состав территории муниципального района входят поселения, полномочия представительных органов которых осуществляются сходом граждан, избрание депутатов от таких поселений в состав представительного органа муниципального района осуществляется сходом граждан в порядке и на срок, которые установлены уставом такого поселения;

- может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

Представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования:

- может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом городского округа с внутригородским делением и уставами внутригородских районов может быть установлена норма представительства внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением, в представительном органе данного городского округа исходя из численности населения внутригородских районов. При этом норма представительства одного внутригородского района, входящего в состав городского округа с внутригородским делением, не может превышать одну треть состава представительного органа указанного городского округа;

- может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Численность депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района определяется законом субъекта Российской Федерации и уставами соответствующих муниципальных образований исходя из численности депутатов представительного органа поселения.

Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан.

Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

Представительный орган обладает собственной компетенцией, установленной частью 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов

на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

- принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку [39, с. 12-15].

Представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований [48].

Так, исключительная компетенция Думы города Сургута Ханты-Мансийского автономного округа определена в статье 31 Устава города Сургута [42], а Тюменской городской Думы – статьей 26 Устава города Тюмени [41].

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо исполняет полномочия главы местной администрации, -

председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава. Расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

Согласно статье 37 Федерального закона № 131-ФЗ местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации [48].

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Местная администрация обладает правами юридического лица. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Уставом города Сургута определено, что Администрация города является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления городского округа, наделенным собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий. Глава города исполняет полномочия главы Администрации города на основе единоначалия. Структура Администрации города утверждается Думой города по представлению Главы города. Администрация наделена

собственной компетенцией и осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения в следующих сферах:

- бюджета, финансов и экономики (статья 38 устава);
- управления имуществом, находящимся в муниципальной собственности, и земельными ресурсами городского округа (статья 39 устава);
- городского хозяйства (статья 40 устава);
- социальной (статья 41 устава);
- обеспечения безопасности городского округа и его населения (статья 42 устава);
- обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц городского округа (статья 43 устава).

В соответствии с федеральными законами и законами Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Администрация города осуществляет отдельные государственные полномочия [42].

Уставом города Тюмени определено, что Администрация города Тюмени является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления города Тюмени, наделенным полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий. Руководство Администрацией города Тюмени на принципах единоначалия осуществляет Глава Администрации города Тюмени, а ее структура утверждается городской Думой по представлению Главы Администрации. Сегодня в структуру Администрации города Тюмени входят 16 отраслевых (функциональных) и 4 территориальных органа [31].

В соответствии со статьей 34 Федерального закона № 131-ФЗ в структуру органов местного самоуправления также входят: контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Согласно статье 38 Федерального закона № 131-ФЗ в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования [48].

В городе Тюмени, например, таким органом является Счетная палата, образованная в целях контроля за исполнением бюджета города Тюмени, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта бюджета города Тюмени, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности города. Руководство деятельностью Счетной палаты осуществляет Председатель, назначаемый на должность городской Думой по результатам конкурса на замещение указанной должности сроком на 5 лет. Штатная численность Счетной палаты определяется решением городской Думы и предусматривает численность муниципальных служащих, а также лиц, не замещающих должности муниципальной службы и исполняющих обязанности по техническому обеспечению деятельности Счетной палаты города Тюмени [41].

В городе Сургуте образована Контрольно-счетная палата города – орган местного самоуправления городского округа, образуемый в целях осуществления полномочий в сфере внешнего муниципального финансового контроля в соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [42].

Еще одним муниципальным органом является избирательная комиссия муниципального образования, которая организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования

муниципального образования. Но при этом нужно иметь в виду, что избирательная комиссия не входит в структуру органов местного самоуправления. В Тюмени Избирательная комиссия города Тюмени формируется в количестве двенадцати членов с правом решающего голоса [41].

Формирование иных органов уставами города Тюмени и города Сургута не предусмотрено.

На основании анализа законодательства Тюменской области и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, а также нормативных правовых актов муниципалитетов, можно сделать вывод о том, что каждым субъектом реализованы возможности, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ, в части организации разных моделей местного самоуправления. Выстроенная система муниципальных органов в полной мере отвечает предъявляемым федеральным законодательством требованиям.

1.3 Принципы организации и деятельности органов местного самоуправления

Практически во всех современных демократических странах мира система местной власти основывается на принципе дуализма.

Это означает, что определенная часть местных вопросов решается органами государственной власти или уполномоченными ими субъектами, а другая, значительно больше, - местными самоуправляющимися институтами, сформированными и контролируемые представителями местной общины. Объем полномочий местных органов власти различается в зависимости от государственного устройства, территориального статуса самоуправляющихся учреждений. Учитывая то, что местное самоуправление является неотъемлемой составляющей государственной власти, его понимание, принципы функционирования должны быть нормативно определены. Почти

все европейские конституции закрепляют право на местное самоуправление, за исключением конституций Латвии, Великобритании и Норвегии.

Объем этих прав является различным: от закрепления права на самоуправление к определению системы органов самоуправления, их задач, порядка формирования, каденции, полномочий, отношений с органами государственной власти. Право на самоуправление на конституционном уровне закреплено, без детализации, в конституциях Германии (Ст. 28 п. 2), Финляндии (§ 121), Дании (§ 82). Достаточно основательно оно прописано в конституциях государств Центрально-Восточной Европы. Рассуждения на данную тему отражены в трудах зарубежных ученых [55-61].

Вместе с тем, ни в одной из них не даны определения понятия местного самоуправления. При этом указывается, что первичной самоуправляющейся единицей является общество. По конституции Австрии под обществом понимают территориальную корпорацию, наделенную правом на самоуправление и одновременно административную единицу (Ст. 116 п.1), по конституции Чехии - публичные корпорации, наделенные правом собственности, осуществляющие хозяйственную деятельность на основании собственного бюджета (Ст. 101), в конституции Болгарии - административно-территориальную единицу, в которой осуществляется местное самоуправление (Ст. 136).

Впервые определение местного самоуправления представлено в Европейской хартии местного самоуправления (15.10.1985 г.). Под ним понимают право и реальную способность органов местного самоуправления, в рамках закона, регулировать и управлять существенной долей публичных дел, под свою ответственность и в интересах местного населения (ст. 3). Право на самоуправление может реализовываться советами или собраниями, членов которых свободно избирают тайным голосованием. При этом такой способ реализации самоуправления никак не может быть препятствием для использования гражданами собраний, референдумов или любой другой формы прямого участия граждан [24, с. 334-335].

В науке конституционного права выделяют следующие признаки самоуправления:

- выделенная коммунальная корпорация (община), которая обладает специальным правовым статусом, позволяющим самостоятельно решать собственные дела;

- устройство самоуправляющихся общин основывается на самоуправлении, что позволяет территориальным общинам самостоятельно без органов государственной власти решать дела своих жителей;

- самоуправления территориальных общин не являются абсолютными - могут действовать исключительно в законодательно определенных пределах [15, с. 19-22].

Конституционализация местного самоуправления возникает не только из законодательных предписаний, основой которых является Конституция, но в определенной степени является результатом международно-правовых обязательств государства. Как составляющая публичной администрации, органы местного самоуправления не входят в системы органов государственной власти; их организация основывается на принципе децентрализации; находятся под контролем органов государственной власти, в пределах, определенных правовыми актами; имеют собственную организацию, определенную конституциями и законами [37, с. 213-218].

Анализ конституций европейских государств дает основания утверждать, что на конституционном уровне местным самоуправляемым общинам гарантируется:

- право на собственное управление и формирование самоуправляемых органов (Австрия, Франция, Италия, Чехия);

- право на доходы, бюджет и установление налогов (Австрия, Франция, Испания, Эстония, Чехия и Польша);

- право собственности на имущество (Италия, Чехия, Польша);

- право автономии общин (Австрия, Испания, Италия) [17, с. 16-22].

Европейская хартия местного самоуправления содержит пять базовых принципов самоуправления территориальных общин: децентрализация, публичная власть, представительная демократия, автономия, субсидиарность, свобода объединений.

Внимание в ней акцентируется на том, что указанные принципы должны быть закреплены в национальном законодательстве и по мере возможности в конституции. Вместе с тем, только в Бельгии на конституционном уровне четко определены принципы организации местного самоуправления:

- непосредственные выборы членов провинций и общин;
- наделение советов провинций и общин полномочиями, необходимыми для реализации гарантированных прав;
- децентрализация;
- открытость заседаний советов;
- открытость бюджета и его использования;
- влияние контролирующих органов или федерального законодательного органа на их деятельность с целью предотвращения игнорирования прав или нарушений публичного интереса (ст. 62) [53, с. 6-9].

В конституциях других государств закреплены отдельные принципы местного самоуправления: принцип субсидиарности (Австрия, Дания и Италия), дифференциации и пропорциональности (Италия), автономии (Австрия, Италия и Испания) [28].

Принципы местного самоуправления призваны отражать потребности объективных закономерностей и стремления развития общества в целом и местной власти, а также обеспечивать построение и постоянное чёткое функционирование местной власти и другие специфические функции. Принципы местного самоуправления подразделяются на общеправовые и основные.

К общеправовым принципам относятся – законность (вся деятельность местного самоуправления должна подчиняться законам, прежде всего

Конституции РФ и федеральным законам), демократизм, гуманизм, гласность и др.

К основным принципам местного самоуправления, как правило, относятся:

- самостоятельность решения населением вопросов местного значения, в котором и заключается суть местного самоуправления. Самостоятельное решение вопросов осуществляется путем проведения выборов, референдумов и других разновидностей волеизъявлений граждан. Муниципально-правовые нормы выделяют самостоятельность в решении следующих вопросов местного значения, касающихся обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления, недопустимости вмешательства государства в деятельность органов местного самоуправления, гарантии самостоятельности, обеспечиваемые нормами муниципального права в пределах вверенных полномочий и обеспечения самостоятельности муниципальных органов в пределах их полномочий конституционным правом на судебную защиту;

- организационная обособленность местного самоуправления и его органов в порядке управления государством в осуществлении задач и функций. Статья 3 Конституции РФ и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» устанавливает, что «народ осуществляет свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [2, с. 57-60].

При этом вышесказанные нормы определяют, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Данный принцип призван обеспечить возможность муниципальным образованиям самостоятельно определять «свои внутренние административные структуры, которые они планируют создать для того, чтобы они подходили местным потребностям и создали условия для эффективного управления.

Следует указать, что не допускается реализация задач и функций местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами. Отсюда можно сделать вывод, что лица, осуществляющие местное самоуправление, не относятся к категории государственных служащих, их деятельность является муниципальной службой.

- взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в выполнении общих задач и функций. Такое взаимодействия необходимо, когда решаются вопросы, имеющие правовой, организационный, финансово-экономический характер;

- многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления. Основной закон РФ гласит о том, местное самоуправление реализуется гражданами напрямую, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. При этом, к «формам волеизъявления граждан относится местный референдум, муниципальные выборы и собрания, сходы граждан» [18].

Непосредственное участие граждан в местном самоуправлении проявляется в том, что граждане имеют право на народную правотворческую инициативу, позволяющего населению муниципального образования выступать субъектом в разработке и обсуждении местных нормативных актов и права на индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления;

- соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям. Конституция РФ, гарантируя экономическую и финансовую самостоятельность местного самоуправления, признает и защищает муниципальную собственность. А также органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия, учреждения и участвовать в создании хозяйственных обществ, которые,

являются необходимым элементом для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения;

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Этот принцип заключается в том, что права и свободы человека являются высшей ценностью, а также в соответствии с Конституции РФ права и свободы человека выявляют сущность и содержание деятельности органов местного самоуправления;

- ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц перед населением. Как было уже сказано, органы местного самоуправления наделяются полномочиями по решению вопросов местного значения. В случае нарушения законов РФ, законов субъектов РФ, как правило, и наступает ответственность. Основания и виды ответственности содержатся в уставах муниципальных образований.

Таким образом, рассмотрев принципы организации и деятельности местного самоуправления и их признаки, можно сделать вывод о том, что вышеперечисленные принципы являются важным составляющим деятельности местного самоуправления, поскольку они являются коренными и исходными началами, которые закреплены Конституцией РФ и федеральными законами. Именно принципы являются теоретической основой муниципального строительства, помогают уяснить сущность местного самоуправления и его отличительные черты и признаки.

Глава 2 Особенности участия органов местного самоуправления в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в российской федерации

2.1 Права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации

Человек, его права, свободы и интересы являются первостепенной ценностью общества. Права человека - исторически неустойчивая категория, эволюционирует вместе с обществом и государством.

Как отмечает Ю. Разметаева, «одним из свойств прав человека является их способность считаться универсальной ценностью, то есть они имеют значение для любого общества гражданского типа, независимо от национально-культурного контекста» [36, с. 109-112].

Как общая общественная ценность права человека являются объектом конституционно-правового регулирования законодательства РФ, которое, имея национальные особенности, характеризуется существенными общими чертами с законодательством государств континентальной Европы. Система защиты основных политических прав и свобод человека и гражданина является совокупностью гарантий (конституционных, нормативно-правовых, социально-правовых, политических, международных и других), а также государственно-управленческими механизмами обеспечения, общественным сознанием и социальными практиками их закрепления.

Следует отметить, что Конституция РФ закрепила качественно новую систему прав и свобод человека и гражданина, в которую включены соответствующие положения международно-правовых актов, непосредственно касающихся прав и свобод гражданина и содержащих соответствующие обязательства государств-участников о признании, легализации, обеспечения реализации, а также охраны и защиты таких прав и свобод со стороны государства и его институтов.

Конституция РФ расширила целый ряд прав и свобод человека и гражданина.

Начатый курс государственной политики требует ответных действий в первую очередь от государственных органов по переосмыслению содержания и функциональной направленности своей деятельности.

Взаимоотношения между органами государственного управления и человеком должны базироваться на обновленных принципах, согласно которым в центре должен находиться человек и приоритетность реализации его прав и законных интересов.

Одной из важнейших проблем публично-правовых отношений является реализация принципа обеспечения прав человека, поскольку именно в этой сфере сформирован эффективный механизм имплементации как по ряду международных договоров универсального и регионального характера, ратифицированных подавляющим большинством стран, так и через систему контрольных и правоохранительных органов, а также правозащитных организаций [52, с. 132-138].

В широком понимании права человека - это неотъемлемые свойства, природные возможности развития, которые определяют степень человеческой свободы, поскольку права человека слишком сложное, многогранное, философское, этическое, политологическое понятие. В то же время права человека - научная категория, характеризующая правовой статус человека по отношению к государству, его институтам, должностным лицам, квазигосударственных образований, политических групп, возможности и способности человека в экономической, социальной, политической и культурной сферах. Поэтому в современных условиях важно исследовать место и роль органов государственного управления по обеспечению конституционных прав и свобод граждан.

Именно термин «обеспечение» наиболее полно отражает сущность деятельности государства, направленной предоставить правам и свободам граждан реальный смысл, что включает в себя такие понятия, как «честь»,

«уважение», «признание», «соблюдение», а также «гарантирование». Необходимость охраны (защиты) прав и свобод возникает в случаях их нарушения, существование препятствий в их использовании или спора о самом праве [5, с. 27]. Поэтому термин «обеспечение», по нашему мнению, наиболее полно характеризует изучаемую государственную деятельность. Под обеспечением прав и свобод человека и гражданина органами исполнительной власти нами понимается процесс создание условий, необходимых для осуществления использования прав человека, который включает в себя такие элементы государственной деятельности, как содействие реализации прав человека, охрана прав человека и защита прав и свобод человека.

Для достижения положительного результата своей деятельности система органов государственного управления требует структурной и функциональной перестройки, изменения форм и методов деятельности.

Эффективность реализации государственной политики зависит от наличия системы соответствующего эффективно действующего механизма как реальной организационной силы воплощения воли государства. Существует много различных мнений относительно понятия механизма государственного управления, но по определению его основного предмета споров почти нет. Основой единодушно признается система органов исполнительной власти (органы государственного управления).

Органы государственного управления являются инструментом реализации задач, которые ставит государство в процессе своего развития в рамках правового поля. То есть существует непосредственная связь между органами государственного управления как инструментами реализации политики государства, и правовыми нормами, определяющими цели, задачи и правовую среду деятельности этих органов.

Таким образом, эффективность деятельности органов государственного управления по обеспечению реализации конституционных прав и свобод зависит от качества нормативно-правового обеспечения.

Институт прав человека - это неотъемлемые свободы и права личности, которые составляют основу естественного права, любого права в целом. Права человека охватывают гражданские права и политические свободы, экономические, социальные и культурные права, а также права социальных страт - детей, национальных меньшинств. В известной степени можно говорить и о правах человеческого сообщества в целом. При распространении прав человека на общественные группы они не отчуждаются от индивида, а выходным остается признание самоценности всех индивидов, составляющих то или иное сообщество.

В то же время все чаще современные исследователи уделяют внимание роли правительственных структур в обеспечении прав и свобод граждан.

Конституция РФ закрепила гражданские (личные), политические, социальные, экономические, культурные, информационные, экологические права и свободы человека и гражданина. Это означает, что Конституция РФ не ограничилась имплементацией международно-правовых актов и норм по вопросам прав и свобод человека, но и существенно расширила их состав и провозгласила, в частности, экологические и информационные права [37, с. 213-218].

В частности, к гражданским правам и свободам человека, которые признаны основными приоритетными, относятся права и свободы, как право на жизнь, право на уважение своего достоинства, право на свободу и личную неприкосновенность, право на неприкосновенность жилища, тайну переписки, телефонных разговоров, телеграфной и другой корреспонденции, право на невмешательство в личную и семейную жизнь.

В РФ в институционально-организационном аспекте ведущая роль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина принадлежит Президенту РФ. В соответствии с нормой Конституции РФ он является гарантом прав и свобод человека и гражданина. Реализация этих полномочий Президента осуществляется через инициирование законов, издание указов, направленных на обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Полномочия главы государства в сфере защиты прав и свобод граждан находят выражение в праве вето в отношении принятых Правительством РФ законов, в праве Президента отменять акты Правительства, решения глав местных администраций, некоторые другие нормативные акты в случае нарушения ими прав и свобод лиц в России.

Конституционные права человека и гражданина - это определенные возможности субъекта конституционно-правовых отношений, которые существуют и функционируют в соответствии с состоянием развития гражданского общества и государства.

Конституционные свободы человека и гражданина - это способность человека действовать в соответствии с собственными интересами и телеологическими установками.

Конституционные обязанности человека и гражданина - это мера должного поведения, которой каждый должен соблюдать для обеспечения нормального функционирования других субъектов гражданского общества. Права человека является особой глобальной проблемой, решение которой зависит от каждого государства, качества конституционной регламентации и конституционного регулирования общественных отношений [54, с. 312-316].

Соблюдение принципов идеологического и политического плюрализма в обществе является важной гарантией свободы мысли и слова. Свобода мысли и слова, свободное выражение своих взглядов и убеждений необходимы людям, так же, как и свободы публичных дискуссий по значимым проблемам, и является формой существования демократического толерантного общества. Такое общество исходит из того, что ни одна мысль не может и не должна терять права заявить о себя. Идеологическое многообразие означает свободное осуществление в обществе различных политических и иных взглядов, школ, идей, а также возможность беспрепятственно пропагандировать свои взгляды, идеи с помощью средств массовой информации, а также публично защищать свои идеологические взгляды [21].

Особенностью политических прав и свобод в РФ является то, что их носителями, субъектами выступают только граждане РФ, а не все лица, проживающие на ее территории.

Хотя в России политические права принадлежат преимущественно гражданам, но некоторые права (например, свобода объединяться в неполитические организации, право на индивидуальные или коллективные письменные обращения) могут использоваться иностранцами [46] и лицами без гражданства.

Своеобразное место в механизме правового обеспечения права граждан на свободу слова занимают гарантии.

В условиях правового государства гарантии прав и свобод человека представляет собой совокупность условий и специальных правовых способов и средств, с помощью которых обеспечивается их осуществление, охрана и защита. Главное назначение правовых гарантий заключается в создании необходимых условий для преобразования закрепленных в законе прав и свобод с возможностью на реальность.

Вопрос гарантий и свобод человека является одним из наиболее актуальных на современном этапе.

Рассматривая этот аспект конституционного права в современной РФ, есть все основания утверждать, что права и свободы лица, несмотря на основательное их закрепление и подробную регламентацию в Конституции РФ, пока не стали действительно высшей социальной ценностью для государства, обусловлено историей нашего государства, которая в течение длительного времени была тоталитарной, нынешними сложными политическими и социальными проблемами.

Анализ практики разрешения споров Европейским судом по правам человека на нарушения РФ в статусе его органов норм Конвенции о защите прав человека и свобод свидетельствует о негативной тенденции в деятельности всей системы государственных органов в результате

нарушения отдельными должностными лицами норм российского и международного законодательства.

В России, уже имеется развитое и социально стратифицированное индустриальное общество, проблема построения гражданского общества совпадает по времени с процессом развития государства. Поэтому инструментом построения нового общества может быть только государство, точнее, демократическое государство.

Стоит отметить, что проблема реальности прав, свобод и законных интересов имеет не только правовой аспект.

Она связана с экономическим и политическим положением общества, состоянием духовности и консолидации. К сожалению, сегодня есть факты, которые свидетельствуют, что государственные бюрократические структуры не всегда заинтересованы в обеспечении прав человека. Подтвердить такие теоретические положения можно примерами из ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека о состоянии соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ [34]:

- право на получение гарантированных государством выплат и пособий;
- право на защиту;
- право человека на невмешательство в личную жизнь в связи с обработкой персональных данных;
- право на труд;
- право ребенка на охрану здоровья.

Обеспечение надлежащей защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ является важной задачей государства и актуальным направлением развития правовой системы. Наши ожидания от эффективности современного права, ощущение защищенности каждым, гарантированный и обеспеченный в соответствии с уровнем цивилизованных государств перечень прав - все это, как и многие другие составляющие, входит в понятие демократического права. От того, насколько право является

«конструктивным», во многом зависит качество нашей жизни сегодня и его «качественное усовершенствование» завтра.

Таким образом, на современном этапе развития РФ проблема обеспечения прав и свобод личности приобретает особое значение, ведь в современном мире степень обеспеченности прав и свобод личности является ценностным ориентиром, который свидетельствует о достигнутом уровне демократии государства, степени развитости общества.

Государство должно признавать человека высшей социальной ценностью, устанавливать, легитимировать, охранять его права и свободы, обеспечивать их фактическое осуществление. Сегодня перед всеми современными государствами встает проблема формирования нового мирового порядка, который бы обеспечил безопасность всех народов и поддерживался бы всем международным сообществом.

2.2 Полномочия местного самоуправления в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

В соответствии со ст. 132 Конституции РФ [19] органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка. Однако здесь наблюдается определенное противоречие с п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции, в соответствии с которым в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности. В определенной степени вразрез со ст. 132 Конституции идут и следующие положения Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [49].

Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности (п. 1 ст. 1 Закона). Также к основным направлениям деятельности полиции Закон

относит обеспечение правопорядка в общественных местах. При этом полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Таким образом, значительная часть полномочий в сфере охраны общественного порядка возложена на федеральный орган исполнительной власти, а не на органы местного самоуправления.

В целом к вопросам местного значения поселения в данном Законе отнесены вопросы участия в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения, создания условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка. К вопросам местного значения муниципального района отнесены участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района, организация охраны общественного порядка на территории муниципального района.

К вопросам местного значения городского округа отнесены участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа, организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией, создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

В современной Российской Федерации сохраняется стратегическая направленность на постепенное внедрение и реализацию принципов демократического правового государства, и формирование развитого гражданского общества. Все это, с одной стороны, предполагает поиск эффективных каналов диалога, обратной связи и общественного контроля, обеспечивающих взаимодействие народа и власти; с другой стороны, требует

выработки и развития средств правовой защиты интересов и прав граждан на основе принципов равенства, открытости, объективности [38, с. 45-47].

Одним из таких средств правовой защиты граждан и механизмов взаимодействия народа и власти является институт обращений граждан.

Осознание значимости права на обращение способствовало его закреплению в законодательстве различных государств, в том числе в Российской Федерации. Статья 33 Конституции Российской Федерации закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

В соответствии с ч. 1. ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» обращение гражданина – это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления. Обозначаются следующие формы обращений являются:

- заявления (просьба гражданина о содействии в реализации его прав и свобод, обусловленная критикой недостатков и нарушений в работе государственных органов и должностных лиц);
- предложения (рекомендация гражданина по совершенствованию законов и деятельности государственных органов);
- жалобы (просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав)» [45].

Кроме того, В.А. Мещерягина предлагает относить к обращениям граждан «право петиции».

М.О. Лиц и М.А. Соколкова также обращают внимание, что в ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» 2009 г. содержится еще один вид заявления граждан – запрос [23, с. 106-113].

Следовательно, в законодательстве понятие «обращение» носит собирательный характер, т. е. включает в себя заявления, предложения и жалобы, запросы на предоставление информации. В свою очередь, сущностное определение права граждан на обращение в российском законодательстве отсутствует. Имеет место многообразие авторских трактовок.

Например, А.В. Савоськин и В.А. Мещерягина дают следующее определение: «гарантированная законом сфера проявления юридической свободы волеизъявления личности» [38, с. 45-47]. М.А. Риэкинэн дает следующее определение: «обращение – средство трансформации индивидуальных свобод». Наконец, в западной юридической науке и практике право на обращение рассматривается в качестве нормативной ценности конституционного признания [37, с. 213-218].

Таким образом, посредством обращений граждане, с одной стороны, реализуют свои законные права и интересы, а, с другой стороны, - осуществляют право на участие в управлении делами государства путем его информирования о различных недостатках и недочетах. В этой связи, И.А. Третьяков относит право на обращение одновременно к политическим и личным правам граждан. С одной стороны, «данное право обеспечивает включение граждан в сферу политики, с другой стороны, при этом обращение не лишено элементов индивидуальной заинтересованности» [40, с. 14-18].

Такая двусторонняя направленность обуславливает специфические правовые принципы и требования, лежащие в основе механизма реализации права граждан на обращение. Наиболее подробно эти принципы рассматривают И.А. Третьяков [40, с. 14-18] и П.А. Беляков [6, с. 62-66]. Авторы выделяют следующие принципы:

- принцип свободы и добровольности направления обращений;
- принцип всеобщности (правом на обращения обладают любые физические лица);

- принцип доступности и гласности (может реализовываться, например, путем опубликования некоторых принятых решений по обращениям);
- принцип объективности;
- принцип равной ответственности должностного лица и заявителя;
- принцип безопасности и конфиденциальности (не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, без согласия, обращающегося);
- принцип подведомственности.

Обозначенные принципы помогают правильно понять и применить нормы законодательства об обращениях граждан, устанавливают запрет на злоупотребления данным правом.

Одним из действенных механизмов борьбы с злоупотреблением правом на обращение, является право органа, рассматривающего обращение, закреплённое в ч. 5 ст. 11 Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», прекратить переписку.

Так, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или в нашем случае, органа местного самоуправления, вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же орган государственной власти или орган местного самоуправления [25, с. 87-89].

Злоупотребление правом на обращение, как следствие создает основу для понижения качества даваемых ответов, так как должностное лицо, рассматривая в очередной раз обращение, по которому неоднократно

давались письменные ответы, с целью соблюдения процедур его рассмотрения, меньше уделяет внимания первичным обращениям граждан.

В ч. 6 ст. 13 вышеназванного Закона закреплено право должностного лица в ходе личного приема отказать гражданину в дальнейшем рассмотрении его обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Раскрывая конституционно-правовое содержание приведенных законоположений, Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 19.10.2010 № 1268-О-О указал, что часть 5 статьи 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в первую очередь направлена на предотвращение злоупотребления гражданами правом обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления путем многократного направления обращений, совпадающих по своему предмету и основаниям [29].

При этом, как справедливо отмечено в случае, когда компетентный орган или должностное лицо приняли незаконное, по мнению гражданина, решение о прекращении с ним переписки, данное решение, а также последующее бездействие органа или лица при направлении гражданином аналогичных обращений могут быть им обжалованы в суд в соответствии с пункт 4 статьи 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Таким образом, проверка законности и обоснованности решения о прекращении с переписки с гражданином подведомственна судам общей юрисдикции.

Кроме того, в законе прописаны требования к подаче обращений:

- в письменном обращении должны содержаться сведения, позволяющие идентифицировать серьезность намерений обращающегося (фамилия, имя, отчество; почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ; изложение сути обращения в свободной форме; личная подпись и дата);

- не подлежат рассмотрению анонимные обращения;
- при необходимости подтверждения излагаемых доводов граждан прилагает к обращению документы и материалы, либо их копии;
- регистрации и учету подлежат все обращения, поступившие в орган государственной власти и орган местного самоуправления [15, с. 19-22].

Отмечается, что при соблюдении этих принципов и требований конституционная норма о праве на обращение превращается в действенный элемент системы внесудебной защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Обращение гражданина – это не только средство защиты его нарушенного права и законного интереса, но также инструмент, указывающий на недостатки власти, несовершенства сложившейся системы.

Поэтому, с функциональной точки зрения реализация данного правомочия обеспечивает дисциплинированность должностных лиц, актуализирует реальную правовую практику, в которой проверяется действенность принятых законов. Заявляя свое обращение, граждане стремятся изменить сложившееся положение, предупредить развитие событий по негативному для себя сценарию. Вместе с тем, сам факт обращения и его содержание выступают значимым источником информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов государственного, экономического и социокультурного развития.

Следовательно, в наиболее общем виде обращение можно рассматривать в качестве релевантной информации, являющейся необходимой составляющей обретения или защиты интересов граждан, совершенствования правовой системы. Другими словами, реализация права граждан на обращение позволяет получать взаимобратную связь в диаде государство – общество, корректировать имеющиеся недочеты, пресекать злоупотребления, разрабатывать мероприятия, способствующие росту удовлетворенности общества деятельностью государственных органов [7, с. 154-159].

Объективной тенденцией современности становится рост информационной открытости и доступности органов государственной власти и местного самоуправления во взаимоотношениях с гражданами. «Не прятаться в служебных кабинетах, не бояться диалога с людьми – идти навстречу, честно и открыто разговаривать с людьми, поддерживать их инициативы – таково послание Президента В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации».

В этом контексте право граждан на обращение – это реальный факт учета мнения конкретного гражданина, его участия в управлении делами государства. Однако, несмотря на то, что увеличивается количество обращающихся граждан, реалии отечественного правового пространства таковы, что в общественном мнении все еще сохраняется оценка «бесполезности» обращений граждан к государству. В частности, согласно данным одного из исследований ВЦИОМ такого мнения придерживается каждый пятый гражданин. Вероятно, это объясняется низкой правовой культурой граждан в целом, высокой степенью недоверия государственным органам, отсутствием знаний об институте обращений в принципе, а также недостатками и проблемами функционирования самого института права на обращение [34].

Одним из инструментов повышения доверия граждан к органам местного самоуправления, является механизм личного приема руководителем органа либо его структурного подразделения. Одним из видов которого являются выездные приемы в труднодоступные местности и к маломобильным слоям населения. Личный прием граждан руководителем местной администрации способен снизить число повторных обращений, ввиду полного и всестороннего рассмотрения первичных обращений граждан, и восстановлением их прав на этапе обращения.

Аналогичным образом на доверие граждан сказывается разъяснения порядка приема граждан, в средствах массовой информации.

Органы местного самоуправления и должностные лица в пределах своей компетенции осуществляют контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Субъектами работы с обращениями являются органы государственной власти и местного самоуправления, все должностные лица, которые осуществляют функции представителя власти либо выполняют организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

Обязанность обозначенных субъектов заключается в своевременной и качественной, то есть по существу дела, работе по рассмотрению обращений граждан, принятию решений и ответам по содержащимся в них вопросам.

Собственно, административно-правовая защита права граждан на обращение представляет собой «совокупность административно-правовых средств, применяемых уполномоченными субъектами с целью недопущения посягательств на данное право, привлечения виновных к ответственности и восстановления нарушенного права».

С.В. Калинина в структуре механизма административно-правовой защиты права граждан на обращение предлагает выделить следующие взаимосвязанные элементы:

«- правовые нормы, содержащиеся в законах и подзаконных актах, регламентирующие процедуру рассмотрения обращений граждан;

- контроль и надзор за соблюдением установленных правил рассмотрения, принятия решения по обращениям граждан и его исполнением;

- юридическая ответственность должностных лиц за нарушение права граждан на обращение;

- восстановление нарушенного права граждан;

- возмещение причиненного ущерба» [16, с. 99-102].

Российское законодательство и правовые нормы, регулирующие реализацию права на обращение, основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права, а также международных договорах РФ, которые не только имеют приоритет перед нормами российского права в коллизионных случаях, но и выступают в качестве своеобразного дополнительного гаранта законности принятых решений.

Несмотря на то, что в Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. [13], как и во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. [11], право на обращение в органы публичной власти прямо не сформулировано, оно подразумевается и гарантируется его защита. В частности, в статье 9 Декларации закрепляется право пользоваться эффективными средствами правовой защиты и быть под защитой в случае нарушения этих прав, а также раскрывается содержание данного права.

Российские граждане обладают правом обращаться с жалобой в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (ч. 3 ст. 46).

Это право обусловлено наличием соответствующих международных договоров Российской Федерации и используется в случаях, когда исчерпаны все имеющиеся средства правовой защиты внутри страны.

Другой формой защиты права на обращение и доступ к информации на международном уровне выступает Европейский Суд по правам человека, учрежденный в 1959 году в соответствии с европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. При этом следует обратить особое внимание на то, что Европейский Суд при рассмотрении жалобы на нарушение прав вправе лишь принять решение о соответствии положения внутри государства конвенционным нормам. Однако если он признает нарушение европейской Конвенции, то государство, допустившее его, обязано привести внутреннее законодательство и (или) правоприменительную практику в соответствие с ее нормами [1, с. 26-28].

Статьей 5 Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» определены права гражданина:

- представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;

- знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения;

- получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;

- обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Кроме того, в соответствии со статьей 6 обозначенного закона граждане не могут быть привлечены к ответственности за распространение информации, сообщенной в обращении. Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

Между тем, ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) появилась относительно недавно введением в действие статьи 5.59 «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан» от 11 июля 2011 г., предусматривающей ответственность должностных лиц за ненадлежащее рассмотрение различных видов обращений. К мерам привлечения к ответственности можно отнести положения статей 5.39 «Отказ в предоставлении информации» и 5.63 «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [20]. Тем самым были обеспечены

необходимые механизмы для эффективной, качественной и гарантированной реализации права граждан на обращение (на доступ к информации).

Таким образом, «механизм административно-правовой защиты права граждан на обращения (права доступа к информации) выполняет охранительную, контрольную, карательную (штрафную), восстановительную и компенсационную функции». Однако, несмотря на всю важность права граждан на обращение, в процессе его реализации возникает немало спорных моментов, проявляющихся в судебной практике по спорам, связанным с применением законодательства об обращениях граждан, а также в реальной практической деятельности по работе с обращениями граждан [24, с. 334-335].

Институт обращений граждан – важнейший механизм формирования гражданского общества и средство защиты интересов граждан, что определяет необходимость его закрепления в основном законе любого демократического правового государства и совершенствование системы его законодательного регулирования.

Право граждан на обращение – «универсальный и фундаментальный элемент правовой системы государства». Его сущность раскрывается в одновременной принадлежности к личным и политическим правам граждан и на практике выступает в качестве средства трансформации индивидуальных прав и свобод в инструмент влияния на принятие решений.

Особенно необходимо отметить, что рассмотрение обращений затрагивает права не только самих заявителей, но и лиц, подготавливающих ответ на обращения, которые тоже являются гражданами Российской Федерации. Так как штатное расписание государственного органа или органа местного самоуправления четко регламентировано по количеству должностных лиц, подготавливающих ответы на обращения, а количество обращений может сильно варьироваться от 0 до десятков тысяч.

В случае поступления большого количества обращений затрагиваются права сотрудников, рассматривающих обращения, так как ответственность за

нарушение законов никто не отменяет, а все обращения должны быть рассмотрены в установленный Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» срок.

Таким образом, затрагиваются трудовые и личные права вышеуказанных сотрудников, так как в некоторых случаях, рассматривая обращения даже круглосуточно, невозможно уложиться в установленный Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» срок. Следовательно, это необходимо учесть при применении административной или дисциплинарной ответственности. А с учетом возрастающего количества обращений, расширять штат сотрудников, подготавливающих ответы на обращения.

В результате, с одной стороны, обозначенные проблемы приводят к нарушениям при рассмотрении обращений, увеличению документооборота и привлечению к зачастую несправедливой ответственности должностных лиц; с другой стороны, сами заявители получают ответы, которые не соответствуют их ожиданиям, а в дальнейшем теряют время на обжаловании, демонстрируют недовольство деятельностью должностных лиц и государственных органов, а также используют имеющиеся «пробелы» в законодательстве в корыстных целях.

Одной из важнейших проблем современного общественного развития является вопросы взаимоотношений государства и гражданина. Наличие или отсутствие основных прав и свобод человека - это наиболее яркий показатель степени развития гражданского общества, построения правового государства. Обеспечение прав и свобод человека является одним из основных задач процесса реформирования общества [6, с. 62-66].

К новейшим тенденциям развития прав человека относится: видовая диверсификация (разнообразие) прав человека, находящая выражение во включении в неотъемлемые составляющие этого института – солидаристские (Коллективных) права человека - специальных возможностей (мероприятий положительной дискриминации), призванных компенсировать объективные

(биологические, психические и т.д.) различия между людьми, которые делают невозможным их равное конкурентное соперничество; увеличение круга социально обязанных субъектов, которые должны обеспечить соответствующие права, - международные организации и их органы (например, ЕС и его наднациональные органы, а также транснациональные корпорации).

Права человека характеризуются рядом таких принципов:

- социально-природный характер возможностей человека;
- формальное равенство и одинаковость стартовых возможностей дополняемая принципу фактического равенства как следствия влияния доминирующих нравственных норм общества;
- неотчуждаемость (неотъемлемость) прав человека;
- гуманизм как системообразующая основа института прав человека, вытекает из сущности достоинства человека.

Глава 3 Проблемы участия органов местного самоуправления в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в российской федерации и пути их решения

3.1 Особенности участия органов местного самоуправления в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Несомненно, в ходе реализации прав и свобод человека и гражданина возникают проблемы, связанные с их воплощением, в том числе на местном уровне.

Личные права человека и гражданина – права и свободы неразрывно связанные с личностью человека, присущие ему от рождения в течение всей его жизни. Среди всех прав человека, гарантированных Российским законодателем особое место занимают именно личные права, присущие каждому человеку. В России права человека гарантированы Конституцией Российской Федерации. Личные права закреплены также и в международном праве. В частности, во Всеобщей декларации прав человека.

Среди них такие, безусловно, важные права как запрещение рабства и работорговли, право на признание правосубъектности, вне зависимости от места нахождения, право равной защиты закона и многие другие. Фундаментом же или неким залогом для реализации всех этих прав является право человека на жизнь.

Согласно ст. 27 Конституции Российской Федерации: «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию». Указанные положения нашли свое продолжение в

Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [44].

Ограничения по нахождению граждан на территориях со специальным режимом устанавливаются законом [35]. В отношении иностранных граждан выведены дополнительные ограничения по нахождению на территории Российской Федерации.

Согласно ст. 28 Конституции Российской Федерации: «Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними». Дальнейшее развитие положений данного права содержится в Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» [47].

В соответствии с данным нормативным правовым актом в России каждый имеет право исповедовать любую религию индивидуально или коллективно, а также не исповедовать никакой религии, жить в соответствии с учением своей религии, совершать богослужения, иные религиозные обряды, обучать своему религиозному учению и воспитывать в лоне своего учения, в случае, если это не нарушает права и свободы других лиц. В случае если в учении религиозной организации будут содержаться призывы к осуществлению экстремисткой деятельности, террористической деятельности, указание на неравенство людей в зависимости от пола, расы, национальности, социального положения и вероисповедования, то деятельность таких организаций подлежит запрещению на территории Российской Федерации, а сами организации подлежат ликвидации.

Личные права и свободы человека и гражданина как элемент системы прав и свобод человека занимают особое место, исторически первые закреплены в источниках права. Несмотря на это, до настоящего времени

существуют проблемы в обеспечении данных прав и свобод, которые требуют изменения законодательства Российской Федерации.

Исследуя эту проблематику, следует отдельно рассматривать органы местного самоуправления и местные органы государственной власти, поскольку первые являются самостоятельными, негосударственными, аполитичными объединениями граждан в пределах определенной территории, с целью содействия определенным жизненно важным интересам и потребностям граждан, проживающих на данной территории.

В свою очередь, местные органы государственной власти - это определенные структурные административные элементы центральных органов легитимной государственной власти: так, районный отдел полиции является элементом, входящим в общегосударственную систему, как Министерство внутренних дел.

При рассмотрении вопроса в этом измерении право на жизнь - величайшее благо человека, поскольку его лишение делает бессмысленным существование каких-либо других (социальных, экономических или политических) прав. Оно также включает такие аспекты, как право рожденным, требовать устранения опасности, может возникать для жизни вследствие деятельности других лиц, право на охрану и защита жизни в государственные, межгосударственных и международных организаций, право самостоятельно распоряжаться собственной жизнью.

Деятельность уполномоченных органов в данном аспекте основном соотносят как правоохранительную. Если рассматривать действия местных отделов правоохранительных органов, то их деятельность в целом урегулирована соответствующими законами и ведомственными актами [8, с. 13-16].

Деятельность их местных структурных единиц должна соответствовать тем самым общим принципам, определяющим деятельность правоохранительной системы в целом и соблюдения ими важнейших, базовых прав человека и гражданина.

Причем, речь идет не о декларативном нормативном утверждении определенных принципов в соответствующих профильных документах, а о существовании системы реального контроля за деятельностью правоохранительных органов, поскольку они являются субъектами властных полномочий, которые могут существенно ограничивать права человека с целью достижения общественного блага. Именно здесь и возникает потребность независимого и объективного контроля со стороны государственных структур, что, однако, может существенно влиять на деятельность данных органов.

Местное самоуправление вместе с негосударственными общественными организациями должно выступить тем субъектом, имеющим право контролировать правоохранительную и правоприменительную деятельность на местах. Такой подход имеет целью предупреждение возможных злоупотреблений или нарушений со стороны субъектов властных полномочий. Кроме того, по своей сути органы, действующие непосредственно на месте, могут действовать более оперативно и принимать решения в соответствии с ситуацией. Центральный аппарат такого ведомства, как министерство, включает значительное количество структурных подразделений, должностных лиц, которое способствует определенной бюрократизации их деятельности, выражается в многочисленных задержках при принятии ответственных решений. В случае отсутствия общественного контроля, важнейшим звеном которого вынуждено стать местное самоуправление, органы правопорядка и охраны порядка становятся в своей деятельности оторванными от реалий жизни, направляют свою деятельность только на достижение декларативных принципов, часто не соответствующих реальной жизненной ситуации [27, с. 15-17].

Следующим, не менее важным правом любого человека, является право на свободу и личную неприкосновенность.

Необходимо отметить, что свобода на совершение определенных действий не должна быть неограниченной, бесконтрольной, ведь такое понимание свободы ведет к анархии и хаосу. Важнейшей задачей государственной власти в целом и ее структур отдельно является достижение оптимального соотношения между интересами общества и государства как его продукта и интересами индивидуальности, отдельного гражданина.

Обеспечение свободы и личной неприкосновенности является одной из приоритетных задач работы местных органов государственной власти и органов местного самоуправления как особого демократического подвида государственного управления, субъектом которого выступают жители поселений и административных территорий, а содержанием служат проблемы обеспечения нормального образа жизни людей в местах их компактного проживания. Специфика их деятельности в этом поле состоит в том, что местные органы лучше ознакомлены с проблемами конкретного региона, административно-территориальной единицы. Кроме того, местные органы государственной власти и органы местного самоуправления могут реагировать на возникновение конкретных жизненных проблем более активно и оперативно, чем центральные органы, которые должны осуществлять контроль за значительно большей территорией [33, с. 69-74].

Право на личную неприкосновенность, что имеет тождественный смысл с правом на свободу, следует понимать, как право человека на его телесную, половую и психологическую защищенность. Право на личную неприкосновенность предполагает и то, что свобода человека никем не может быть произвольно ограничена.

Деятельность органов местного самоуправления в данном аспекте является определяющей, поскольку они являются внесударственными структурами, которые функционируют не только на обеспечение интересов граждан определенной территории, но и на достижение определенного диалога между обществом, с одной стороны, и государственной властью - с другой. Их деятельность в сфере защиты личной неприкосновенности

должна базироваться на принципах справедливости, законности, верховенства права, приоритета прав человека и гуманизма. Органы местного самоуправления в случае привлечения к ответственности члена соответствующей общины должны не просто защищать его интересы, руководствуясь только субъективными факторами, но и способствовать установлению фактических обстоятельств определенного действия или события [50, с. 239-242].

Конечно, речь идет не о дублировании органами местного самоуправления функций других, общегосударственных органов, например, органов, осуществляющих досудебное следствие или оперативно-розыскную деятельность, а о наличии определенного контроля, допуска представителей местного самоуправления к установлению фактических обстоятельств дела с целью общественного мониторинга за деятельностью правоохранительных и правоприменительных органов [3, с. 69-71].

Современный перечень основных прав и свобод человека невозможен без права на охрану здоровья, медицинскую помощь и медицинское страхование.

Это право включает такие гарантии государства: обеспечивать охрану здоровья через финансирование социально-экономических, медико-санитарных и оздоровительно-профилактических программ, создавать условия для эффективного и доступного для каждого медицинского обслуживания, наличие которого не зависит от социального статуса или материального средств лица. В России действует система бесплатного медицинского обслуживания в государственных и коммунальных учреждениях здравоохранения. Задача органов государственной власти и местного самоуправления состоит в том, чтобы обеспечить каждому перечень услуг, способствующих сохранению, восстановлению или поддержанию здоровья как состояния полного физического, духовного и социального благополучия. Таким образом, можно сделать вывод, что смысл

самого понятия «здоровье» в этом вопросе значительно шире его традиционного понимания [16, с. 99-102].

Именно исходя из расширенного понятия, можно говорить о том, что главная цель субъектов властных полномочий в этом случае заключается не просто в локальном обеспечении функционирования системы здравоохранения, но и помощи в сферах предоставления достаточного жизненного уровня граждан, включая пищу, одежду, жилище, медицинское и социальное обеспечение, безопасную для здоровья окружающую среду, квалифицированную санитарно-медицинскую помощь и правовую защиту от любых нарушений или дискриминации прав человека, связанных с физическим, моральным или психическим состоянием человека.

Специфика такого обеспечения со стороны органов, действующих на местах, заключается в том, что общегосударственные программы, разработанные и воплощаемые центральными государственными органами в сфере здравоохранения, зачастую не учитывают локальную специфику (быстрое распространение определенной неблагоприятной санитарно-эпидемиологической обстановки на определенной территории, особенностей материального благосостояния и обеспечения граждан, проживающих на определенной территории, возможных национальных и ментальных особенностей). Кроме того, местные органы власти являются способом самоорганизации граждан, а следовательно, более в полной мере соответствуют реальным, практическим интересам граждан [40, с. 14-18].

В контексте рассмотрения вопроса о праве на охрану здоровья следует рассмотреть чрезвычайно сложный и многоаспектный вопрос, что сегодня стоит перед российским обществом. Речь идет о проблеме сохранения генофонда российского народа, решение которого согласно Конституции РФ принадлежит к первоочередным задачам государства [5, с. 27].

Этот вопрос получил чрезвычайно значительный вес в последние годы в связи с демографическим кризисом на территории РФ. Функции местных органов власти и органов местного самоуправления в данном случае сводятся

к таким задачам: осуществление мониторинга по уровню жизни граждан, предоставление систематических рекомендаций центральным ведомствам и структурам относительно их потенциальных мер, обеспечение материальной, правовой и медицинской помощи гражданам, нуждающимся в ней в силу объективных причин.

К приоритетным задачам местных органов также входит задача обеспечения безопасной жизненной среды на территории определенной административной единицы. Для этого необходимо четкое и слаженное взаимодействие местных и центральных органов в направлении противодействия порче и уничтожению природных фондов, открытию вредных производств и т.д.

Несмотря на внедрение рыночной экономики и капиталистических отношений, государство сохраняет за собой обязанность неуклонно заботиться о материальном положении своих граждан, помогать лицам, находящимся в трудном материальном положении.

Это вопрос является многоаспектным и включает следующие обязанности государства: создание общегосударственного фонда страхования, предоставление одноразовых, пенсионных и других выплат определенным категориям граждан, создание сети государственных и коммунальных учреждений систем здравоохранения и образования, реализующих право российских граждан на бесплатное среднее образование и охрану здоровье, заботиться о неуклонном росте общего благосостояния населения, его покупательной способности [2, с. 57-60].

Определяя роль местных органов власти и органов местного самоуправления в данном аспекте деятельности стоит сразу выделить ключевую проблему противоречия между центральными и местными органами власти по перераспределению налогов и социальных платежей на местах. Общепринятой мировой практикой развитых социально ориентированных государств является то, что именно местные органы власти и, что самое важное, органы местного самоуправления играют ключевую

роль в перераспределении средств, выделенных центральными органами местным. Это обусловлено тем, что местным властным структурам лучше знакомы проблемы, имеющие место на определенной территории и в случае их возникновения могут более оперативно их решить.

Кроме того, процедуры перераспределения средств из центра на места значительно замедляют их оборот, возникают предпосылки к появлению коррупционных схем.

Именно поэтому для достижения социальной справедливости более целесообразно поручать распоряжение средствами местных бюджетов местным советам.

Одним из важнейших составляющих социально-экономических прав граждан является право на труд. Как и в предыдущем вопросе, роль местных субъектов государственно-властных полномочий заключается прежде всего в действенном обеспечении механизма реализации законодательства. Так, органы местного самоуправления могут иметь соответствующие структурные подразделения, занимающиеся трудоустройством граждан и контролем за надлежащими условиями труда на соответствующих промышленных или непромышленных объектах. Таким образом, социальное обеспечение граждан в современном государстве с рыночной экономикой остается одной из приоритетных задач государства. И органы местного самоуправления, и местные органы государственной власти являются теми структурами, которые непосредственно помогают гражданам реализовать право на достойную и богатую жизнь [53, с. 6-9].

Подытоживая, можно сделать вывод, что местное самоуправление, которое в соответствии с нормами Конституции РФ является одной из форм участия граждан в управлении государством, это форма локального объединения территориальной общины (жителей села, города или добровольного объединения жителей нескольких населенных пунктов, территориально-административных единиц). Подобного понимания придерживается Бондарь Н.С., приведено в работах [9-10].

Местное самоуправление может самостоятельно решать внутренние вопросы местного значения в пределах и в соответствии с Конституцией и законами РФ. Местное самоуправление является эффективным механизмом сдерживания центральной государственной власти, способом отстаивания интересов определенного территориального объединения граждан. В данном случае члены определенной общины, созданной по территориальному принципу, осознают себя не только как граждане РФ, но и жители определенного населенного пункта, района. Предоставление широких государственно-властных полномочий органам местного самоуправления является одним из ключевых признаков демократического, правового государства с развитым гражданским обществом.

3.2 Пути совершенствования участия органов местного самоуправления в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Основным вектором развития РФ в XXI веке является ориентир на утверждение основ правового гражданского общества. Общеизвестно, что наилучшей средой для надлежащего проживания и развития человека, в котором все члены общества свободны и равны является гражданское общество, ведь в нем человек, личность, индивид является ключевой целью такого общества, а государство, осуществляя свое влияние с помощью права, должно учитывать превосходство интересов каждого конкретного человека.

Общеизвестно, что установить права и свободы граждан, защитить их может не только государство, но и гражданское общество, оно же активно участвует в реализации и защите прав человека и гражданина. Роль государства в реализации лицом своих конституционных прав заключается в том, чтобы создать такие условия, в которых человек сможет максимально реализовать свои конституционные права.

Однако, не менее значительную часть в системе обеспечения прав и свобод человека и гражданина занимают и институты гражданского общества, а именно политические партии, правозащитные организации и, безусловно, органы местного самоуправления.

Задача механизма социально-юридического обеспечения прав человека - охрана, защита, восстановление нарушенных прав, а также формирование общей и правовой культуры населения [4, с. 304].

Более подробно с системой обеспечения прав и свобод человека и гражданина соотносятся такие элементы как: субъекты обеспечения, объекты обеспечения, средства обеспечения (как правовые, так и неправовые), содержание деятельности субъектов, гарантии прав и свобод человека и гражданина, другие факторы которые приводят в движение все вышеуказанные элементы.

Важнейшим элементом системы обеспечения являются субъекты, которые являются носителями традиций и других важных общественных ценностей и приводят в движение всю систему.

Всех субъектов реализации и защиты прав человека и гражданина можно разделить на тех, которые наделены функцией защиты от имени государства и которые данную функцию осуществляют как институты гражданского общества. Среди них нашего внимания заслуживают вопросы участия органов местного самоуправления в системе обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а именно: проблематика обеспечения органами местного самоуправления реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Не менее важной и тесно связанной является проблематика деятельности органов правосудия, институтов, обеспечивающих реализацию и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина путем справедливого и беспристрастного решения судами конфликтов на почве реализации норм права и других дел, отнесенных к их ведению, и вынесения судебных решений, основанных на законе [39, с. 12-15].

Роль правосудия растет по мере становления гражданского общества, ведь те положения, на которых базируется гражданское общество, основываются на идеях и положениях теории естественных прав человека, приоритета интересов человека над государством; во-вторых, органы правосудия являются тем органом, на который возложена функция решения конкретного судебного дела, защищая при этом права и свободы человека и гражданина.

Принципы деятельности судебных органов дают возможность принять верное, объективное, справедливое решение. В общем, в РФ систему мероприятий по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина может обеспечить только судебная система, которая будет действовать на демократических началах. Поэтому, одним из стратегических задач развития государственности в РФ было и есть проведение судебной реформы, которая предусматривает становление в российском государстве независимых местных судей, которые должны стать основой гарантий прав человека, обеспечения социальной стабильности и режима законности в государстве. Однако формирование гражданского общества и правового государства выдвигает ряд задач и проблем, которые необходимо решать при осуществлении судебной реформы. Все настойчивее проводится мысль о том, что основная задача этой реформы заключается в том, чтобы поднять социальный престиж суда, сделать его надежным гарантом, обеспечить справедливое решение конфликтных ситуаций, поставить суд в такое положение, при котором он был бы недостижимым для посторонних вмешательств, независимым и подчинялся одному только закону.

Важным институтом в системе защиты прав и свобод человека и гражданина является институт омбудсмена (народных защитников), которые действуют, как правило, при парламентах и органах местного самоуправления и рассматривают жалобы граждан о нарушении их прав со стороны государственных органов.

Сферой компетенции и деятельности Уполномоченного являются отношения, возникающие при реализации прав и свобод человека и гражданина только:

- между гражданином РФ, независимо от места его нахождения и органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными и служебными лицами;

- между иностранцем или лицом без гражданства, находящимся на территории РФ, и органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными и служебными лицами.

Уполномоченный осуществляет свою деятельность независимо от других государственных органов и должностных лиц [43]. Значение этого института заключается в том, что деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, не отменяет их и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Параллельно следует заметить, что одним из важных органов, который реально обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина является прокуратура РФ, ведь любое цивилизованное общество базируется на верховенстве права и правового закона, а обеспечение конституционных прав и свобод граждан, а также соблюдение ими обязанностей перед государством являются основополагающей задачей работников надзорного ведомства.

Именно они воплощают в жизнь важные задачи по развитию и укреплению правового государства, формированию гражданского общества, утверждению верховенства закона. Поэтому, динамика обращений в прокуратуру в последнее время обусловлена определенным ростом количества нарушений законов, усилением криминогенной ситуации в стране, кризисными политическими и экономическими явлениями в жизни общества.

В условиях, когда значительная часть людей живет за чертой прожиточного минимума или даже за чертой бедности, граждане не имеют возможности обратиться за защитой в суд либо адвокатуру, поскольку для этого отсутствуют необходимые средства.

Не всегда реагируют должным образом на обращения граждан должностные лица органов исполнительной власти и местного самоуправления, не всегда четко выполняют свои служебные обязанности сотрудники правоохранительных органов и различных контролирующих служб.

Обратимся к судебной практике. Решением суда Корякского автономного округа от 11 января 2008 года отказано в удовлетворении заявления заместителя прокурора Камчатского края о признании Закона Корякского автономного округа от 17 июля 2006 года № 201-ОЗ «О порядке и сроках рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления муниципальных образований в Корякском автономном округе» противоречащим федеральному законодательству и не подлежащим применению в части [30].

При этом, в обоснование заявления прокурор сослался на то, что статьей 12 Корякского автономного округа за нарушение порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления предусмотрена ответственность должностных лиц в соответствии с законодательством Корякского автономного округа. При этом, как справедливо указано данная норма противоречит статье 15 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ, согласно которой виновные лица несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации. По мнению прокурора, оспариваемый Закон Корякского автономного округа принят с превышением полномочий, предоставленных органам государственной власти субъекта Российской Федерации, и как следствие ущемляет права должностных лиц муниципальных образований, рассматривающих обращения граждан.

Проверив материалы дела Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу, что доводы прокурора являются обоснованными.

Так, суд первой инстанции сослался на часть 3 статьи 26 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой, законами субъектов Российской Федерации может быть установлена административная ответственность за нарушения сроков и порядка ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления, и исходил из того, что имеется Закон Корякского автономного округа от 27 февраля 2003 года № 198-ОЗ «Об административных правонарушениях», согласно статье 21 которого нарушение сроков и порядка предоставления ответов на обращения граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления влечет наложение штрафа на должностных лиц представительных и исполнительных органов местного самоуправления, по вине которых совершено данное правонарушение, в размере до десяти минимальных размеров оплаты труда. В этой связи суд посчитал статью 12 Закона округа не противоречащей федеральному законодательству.

Однако, Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в статье 15 устанавливает, что лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Действующее законодательство Российской Федерации не устанавливает административной ответственности за нарушение срока и порядка ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления. За неисполнение или ненадлежащее исполнение своих трудовых обязанностей работник может быть привлечен к дисциплинарной ответственности на основании статей 192 - 192 Трудового кодекса Российской Федерации.

Осуществляя сравнительный анализ вышеприведенных норм, суд первой инстанции не учел того, что Федеральный закон № 59-ФЗ, регулируя правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливая порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, является специальным законом, в связи с чем имеет преимущество перед Федеральным законом № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В целом стоит отметить, что изменения в законодательстве, отсутствие надлежащей правовой осведомленности граждан, а также некоторые другие факторы заставляют граждан обращаться за защитой своих прав именно в органы прокуратуры. В этих обстоятельствах возникает объективное требование дальнейшего укрепления института прокуратуры как гаранта прав человека, усиления деятельности его органов [33, с. 69-74].

Составной частью единой системы государственных органов, обеспечивающих реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина, является система правоохранительных органов, сфера деятельности которых включает в себя общественные отношения, связанные с обеспечением прав и свобод человека, обеспечения безопасности государства и общества, прежде всего, преступлений, иных посягательств, социальных угроз. Однако сегодня данная система нуждается в важных изменениях, а именно: значительное количество исследователей и практических работников сходятся во мнении, что структура Министерства внутренних дел и организация управления ею слишком громоздки. Многочисленные подразделения и звенья управления дублируют друг друга, из-за чего имеет место несогласованность между ними в выполнении функций.

К основным проблемам, которые требуют обязательного решения в ближайшее время, можно отнести отсутствие гарантий защиты

профессиональных адвокатов, проблемы взаимодействия адвокатов с органами государственной власти, в частности правоохранительными и органами прокуратуры, несовершенная система подготовки профессиональных адвокатов и тому подобное.

Важную роль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина играют органы нотариата. Как известно, основной задачей системы юстиции, в частности, органов нотариата, является защита и охрана прав и законных интересов физических и юридических лиц. В свою очередь, нотариус является защитником прав физических и юридических лиц, поскольку предоставляет юридическую помощь на основе равенства, законности и справедливости, предупреждая возникновение правовых конфликтов сфере гражданского оборота. В своей ежедневной практике нотариат обеспечивает реализацию многих прав и свобод, гарантированных многочисленными национальными и международными актами [52, с. 132-138].

Особое место в системе субъектов обеспечения прав и свобод человека и гражданина занимают органы местного самоуправления, призванные обеспечить реализацию прав человека и гражданина в рамках закона, регулируя и управляя существенной долей общественных дел, относящихся к их компетенции, в интересах местного населения. Сегодня в обществе активно дискутируют вопрос направлений реформирования органов местного самоуправления.

Проблема реформирования местного самоуправления является одной из самых актуальных в современных условиях развития российской государственности. Перспективы ее решения во многом определяют направленность и содержание политических дискуссий, которые непосредственно связаны с формированием эффективной публичной власти в нашей стране, установлением подлинного народовластия. Это объясняется тем, что демократическое правовое государство может решать основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления. В качестве одной из основ конституционного строя, местное самоуправление позволяет

демократизировать аппарат управления, эффективно решать местные вопросы и обеспечивать учет интересов территориальных коллективов при проведении государственной политики, оптимально сочетать интересы и права человека и интересы государства.

По нашему мнению, местное самоуправление является весомым и значимым элементом гражданского общества, ведь только оно способно обеспечить самоорганизацию граждан, которая является основой составляющей концепции гражданского общества.

Кроме того, система местного самоуправления нужна, чтобы авторитетно определить, какие услуги и регулирования нужны людям в конкретных районах, чтобы люди в данном районе получали то и только то, что им нужно [54, с. 312-316].

Также в условиях гражданского общества должна быть сведена к минимуму централизация власти. Это особенно трудно осуществить в РФ, так как централизация власти достигает своего пика за времена тоталитаризма до невиданных высот. Предоставление более широких возможностей для местного самоуправления и является одним из путей выхода из подобной ситуации. Параллельно следует добавить, что кроме всего вышеупомянутого система местного самоуправления способствует утверждению таких демократических ценностей как активное участие общества в реализации и защите прав человека и гражданина.

Итак, на основе проведенного анализа можно сказать, что в России в целом действует разветвленная система реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, основным элементом которой является ее субъекты, объекты, средства, содержание, гарантии прав и свобод человека и гражданина и прочее. Тем не менее, основными в этой системе являются субъекты, ведь они есть генераторы общественной деятельности, активности, являются носителем интереса и участником общественных отношений.

Особое место субъектов обеспечения прав и свобод человека и гражданина занимают органы местного самоуправления, являющиеся

важным институтом гражданского общества. Их значение состоит в том, что развитая система органов местного самоуправления позволит реально осуществлять управление для жителей определенной общины, тем самым, максимально способствуя реализации их частных интересов с учетом интересов государства. Важно, что передача тех или иных собственных полномочий местным органам позволяет в некоторой степени избежать чрезмерной концентрации власти на центральном уровне, обеспечить перегрузки центрального правительства исключительно местными делами.

Кроме того, местное управление предоставляет населению дополнительные возможности участия в политическом процессе. Благодаря ему, механизм управления современным государством, способствует преодолению отчуждения личности от государства, приближению последней к правовому гражданскому обществу.

Однако, существует и ряд других проблем, которые усложняют систему реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина. Да, в общем, можно отметить, что отсутствие системного и согласованного видения общего развития органов местного самоуправления, недостаточная прозрачность их деятельности, недостаточное финансирование органов местного самоуправления, все это вместе привело к существующей ситуации и требует срочных мер, направленных на решение указанных проблем.

Заключение

В современном мире одной из важнейших проблем публично-правовых отношений является реализация принципа обеспечения прав человека, поскольку именно в этой сфере сформирован эффективный механизм имплементации как по ряду международных договоров универсального и регионального характера, ратифицированных подавляющим большинством стран, так и через систему контрольных и правоохранительных органов, а также правозащитных организаций. В широком понимании права человека - это неотъемлемые свойства, природные возможности развития, которые определяют степень человеческой свободы, поскольку права человека слишком сложное, многогранное, философское, этическое, политологическое понятие. В то же время права человека - научная категория, характеризующая правовой статус человека по отношению к государству, его институтов, должностных лиц, квазигосударственных образований, политических групп, возможности и способности человека в экономической, социальной, политической и культурной сферах. Поэтому в современных условиях важно исследовать место и роль органов государственного управления по обеспечению конституционных прав и свобод граждан.

Именно термин «обеспечение» наиболее полно отражает сущность деятельности государства, направленной предоставить правам и свободам граждан реальный смысл, включающий в себя такие понятия, как «честь», «уважение», «признание», «соблюдение», а также «гарантирование». Необходимость охраны (защиты) прав и свобод возникает в случаях их нарушения, существования препятствий в их использовании или спора о самом праве. Поэтому термин «обеспечение», по нашему мнению, наиболее полно характеризует изучаемую государственную деятельность. Под обеспечением прав и свобод человека и гражданина органами исполнительной власти понимаем процесс создания условий, необходимых для осуществления использования прав человека, включающих в себя такие

элементы государственной деятельности, как содействие реализации прав человека, охрана прав человека и защита прав и свобод человека. Первым шагом для решения этой задачи было закрепление главной направленности деятельности РФ.

Следовательно, органы государственной власти занимают центральное место в сфере обеспечения конституционных прав и свобод граждан. Однако главный вопрос относительно средств достижения этой цели не решен; признание государством своего долга «не снимает вопроса о совершенствовании процедур и механизмов, призванных защищать права и свободы граждан, о создании развитой системы гарантий, с помощью которых реализуется эта задача».

В современных условиях целый ряд конституционных прав и свобод гражданина остается декларативными или нереализованными, поэтому существование должным образом функционирующего механизма просто необходимо.

Важная роль в обеспечении реализации гражданами конституционных прав и свобод принадлежит органам государственного управления. Поэтому разработка научной модели механизма обеспечения реализации конституционных прав и свобод в контексте исследования государственно-управленческой деятельности приобретает особый смысл и актуальность.

Эффективность реализации государственной политики зависит от наличия системы соответствующего эффективно действующего механизма как реальной организационной силы, воплощения воли государства. Существует много различных мнений относительно понятия механизма государственного управления, но по определению его основного предмета споров почти нет. Основой единодушно признается система органов исполнительной власти (органы государственного управления). Органы государственного управления являются инструментом реализации задач, которые ставит государство в процессе своего развития в рамках правового поля. То есть существует непосредственная связь между органами

государственного управления как инструмента реализации политики государства, и правовыми нормами, которые определяют цели, задачи и правовую среду деятельности этих органов. Таким образом, эффективность деятельности органов государственного управления по обеспечению реализации конституционных прав и свобод зависит от качества нормативно-правового обеспечения.

Институт прав человека - это неотъемлемые свободы и права личности, которые составляют основу естественного права, любого права в целом. Права человека охватывают гражданские права и политические свободы, экономические, социальные и культурные права, а также права социальных страт - детей, национальных меньшинств. В известной степени можно говорить и о правах человеческого сообщества в целом.

Особое место субъектов обеспечения прав и свобод человека и гражданина занимают органы местного самоуправления, являющиеся важным институтом гражданского общества. Их значение состоит в том, что развитая система органов местного самоуправления позволит реально осуществлять управление для жителей определенной общины, тем самым, максимально способствуя реализации их частных интересов с учетом интересов государства. Важно, что передача тех или иных собственных полномочий местным органам позволяет в некоторой степени избежать чрезмерной концентрации власти на центральном уровне, обеспечить перегрузки центрального правительства исключительно местными делами.

Кроме того, местное управление представляет населению дополнительные возможности участия в политическом процессе путем реализации права на обращение. Благодаря ему, механизм управления современным государством, способствует преодолению отчуждения личности от государства, приближению последней к правовому гражданскому обществу.

Однако, существует и ряд других проблем, которые усложняют систему реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина. Да, в

общем, можно отметить, что отсутствие системного и согласованного видения общего развития органов местного самоуправления, недостаточная прозрачность их деятельности и низкая эффективность системы профессиональной ответственности, недостаточное финансирование органов местного самоуправления, неэффективность системы исполнения муниципальных актов, все это вместе привело к существующей ситуации в сфере государственной организации власти и требует срочных мер, направленных на решение указанных проблем.

Необходимо обозначить проблемы, связанные с обеспечением гарантий права граждан на обращение в органы местного самоуправления.

Одной из важных, но неразрешенных проблем является законодательная незакрепленность функциональной сущности обращений граждан во взаимоотношения между населением и властью, обусловленная акцентом на обобщенном перечислении видов и форм обращений. Возможно одним из вариантов разрешения создавшейся ситуации, может стать законодательное закрепление сущности обращения, а также выделения запроса на доступ к информации (на предоставление информации) как разновидности обращения. Для реализации которого, необходимо определить понятие «запроса на предоставление информации» как деятельность, направленную на своевременное и полное обеспечение обращающегося информацией, с конкретизацией показателей объема и критериев отбора.

Также до настоящего времени не разрешена проблема недоверия граждан к государству, «бесполезности» обращений, при росте числа обращающихся граждан. Как видится инструментом повышения доверия граждан к органам местного самоуправления может стать механизм личного приема руководителем органа. Аналогичным образом на доверие граждан сказывается разъяснения порядка приема граждан, в средствах массовой информации.

Важно отметить также и проблемы связанные с игнорированием разграничения мотива и цели в качестве значимых элементов обращения,

позволяющих отделять обращения от иных видов волеизъявлений, а также выявлять факты злоупотребления данным правом. Следует отметить, что процедуры рассмотрения обращений органами местного самоуправления должны четко регламентировать сроки отказов в рассмотрении обращений в соответствие со спецификой различных видов обращений. К необходимым признакам устного обращения, по которому дается мотивированный ответ, добавить идентификацию личности обращающегося, чтобы отделить их от анонимных обращений. Ограничить право «массовых заявителей» по количеству и периодичности одновременно направляемых обращений.

Не решена проблема приоритета пассивной гласности органов местного самоуправления при обеспечении доступа к информации перед значимостью и возможностями активных форм реализации права на информацию посредством обращений. С целью решения данной проблемы рациональным представляется наращивать информационно-аналитическую составляющую работы с обращениями граждан. Учитывать динамику обращений и соответственно ей оптимизировать деятельность отделов с обращениями граждан. Не забывать, что рассмотрение обращений затрагивает права не только заявителей, но и должностных лиц, подготавливающих ответ на обращения.

Проблемы, возникающие в этой сфере, требуют к себе особого внимания, поскольку существенно влияют на эффективность функционирования всего института местного самоуправления в целом. В настоящий момент еще есть возможность решить указанные проблемы, поскольку реформа местного самоуправления не завершена, однако дальнейшая ее реализация осложнит их решение.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Аминов И.Р. Государственная национальная политика как способ поддержания этнополитической стабильности в современной России // Правовое государство: теория и практика. – 2014. – № 4 (38). – С. 26-28.
2. Аминов И.Р. Государственно-правовые проблемы модернизации Российских регионов // Правовое государство: теория и практика. – 2016. – Т. 1, № 43. – С. 57-60.
3. Аминов И.Р. Конституционно-правовое обеспечение самоопределения народов Российской Федерации // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). – 2014. – № 4 (25). – С. 69-71.
4. Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. 304 с.
5. Беляев А.В. Гражданин и государство: актуальные вопросы правового и организационно-методологического обеспечения работы с обращениями граждан в государственных органах (ч. 1) // Сводный реферативный сборник журнала Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. - 2003. - № 4-6. - С. 27.
6. Беляков П.А. Правовое регулирование порядка рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации и ее субъектах // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - 2014. - № 2 (40). - С. 62-66.
7. Бессарабов В.Г. Деятельность Прокуратуры России по реализации конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти и органов местного самоуправления // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2015. Т. 21. № 2. С. 154-159.
8. Бондаренко М.В. Реализация конституционного права граждан на обращение: историко-правовой аспект // Научный вестник Орловского

юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. – 2016. – № 3 (68). – С. 13-16.

9. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие. М.: Городец, 2004.

10. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов-на-Дону: 1998.

11. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.un.org/ru/universal-declaration-human-rights/index.html>. – Дата обращения: 23.10.2020.

12. Григорян Л.А. Советы-органы власти и местного самоуправления. М.: Политиздат, 1965. 204 с.

13. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (подписана в 1950 году и вступила в силу 3 сентября 1953 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.echr.coe.int>. - Дата обращения: 17.10.2020.

14. Заседание коллегии Генпрокуратуры 17 марта 2021 года // <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/65165> (дата обращения: 17.03.2021).

15. Калашников В.В. О некоторых вопросах административной ответственности за нарушение установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 12. С. 19 – 22.

16. Калинина С.В. Право граждан РФ на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления // Вестник экономической безопасности. - 2009. - № 6. - С. 99-102.

17. Колобаева Н.Е. Право на доступ к информации о деятельности органов власти // Российское право: образование, практика, наука. – 2015. – № 1 (85). – С. 16-22.

18. Конституции зарубежных государств: учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003.
19. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // «Российская газета» от 4 июля 2020 г. № 144.
20. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (в ред. от 15 октября 2020 г. N 341-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. № 1 (часть 1) ст. 1.
21. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. М.: ООО «Новая правовая культура», 2009. 593 с.
22. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009. – 672 с.
23. Лиц М.О., Соколова М.А. Законодательное и международное регулирование права граждан на обращение в органы публичной власти // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2015. Том 1. № 1 (1). С. 106-113.
24. Майорова С.А. К вопросу о реализации конституционного права граждан на обращение в государственные органы // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. – № 1 (25). – С. 334-335.
25. Мещерягина В.А. К вопросу о возможности признания правотворческой инициативы граждан разновидностью конституционного права на обращение в российской федерации // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2015. – № 13-2. – С. 87-89.
26. Мещерягина В.А. Конституционное право на обращение как элемент поддержания баланса интересов личности, общества и государства // Административное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 891 - 897.

27. Морукова А.А., Калинина С.В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан в Федеральной миграционной службе Российской Федерации // Миграционное право. 2015. N 1. С. 15 - 17.

28. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония. Учеб. пособие. 8 изд., исправл. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 640 с.

29. Определение Конституционного Суда РФ от 19.10.2010 № 1268-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сударева Ивана Михайловича на нарушение его конституционных прав частью 5 статьи 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

30. Определение Верховного Суда РФ от 09.04.2008 № 61-Г08-1 Об отмене решения суда Корякского автономного округа от 11 января 2008 года, которым отказано в удовлетворении заявления о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Корякского автономного округа от 17 июля 2006 года № 201-ОЗ «О порядке и сроках рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления муниципальных образований в Корякском автономном округе» // СПС Консультант Плюс.

31. О структуре Администрации города Тюмени: решение Тюменской городской Думы от 20.03.2008 № 818 // Тюменский курьер. - № 53. - 29.03.2008.

32. Послание Президента Федеральному Собранию 1 декабря 2016 года // <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/53379> (дата обращения: 22.03.2021).

33. Примакова Т.О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 7. С. 69 - 74.

34. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. – 2012, 6 февр.
35. Постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 октября 2002 г. № 41 ст. 3995.
36. Разметаева Ю. С. Права человека как основа институций гражданского общества / Ю. С. Разметаева // Юридический вестник. - 2006. - № 1. - С. 109-112.
37. Риэлкинен М.А. Право на обращение в органы публичной власти: судебная защита в действии // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 4 (105). – С. 213-218.
38. Савоськин А.В. Конституционное право граждан на обращение: к вопросу о содержании субъективной стороны волеизъявления / А.В. Савоськин, В.А. Мещерягина // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2015. – № 3. – С. 45-47.
39. Трепель В.Г., Полинская Т.А., Шишов М.А., Шумилина Е.В. К вопросу о порядке рассмотрения административным органом обращений граждан // Административное право и процесс. 2011. N 6. С. 12 – 15.
40. Третьяков И.А. Место конституционного права на обращения в системе основных прав и свобод человека и гражданина // Юристъ-Правоведъ. – 2010. – № 2. – С. 14-18.
41. Устав города Тюмени Тюменской области: решением Тюменской городской Думы от 17.11.1995 № 65 // Тюменский курьер. - № 115. - 21.08.2001.
42. Устав городского округа город Сургут Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: решение городской Думы от 18.02.2005 № 425-III ГД // Сургутская трибуна («Официально», выпуск № 2). - № 49. - 22.03.2005.

43. Федеральный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (Принят Гос. Думой 25.12.96 г.) (Одобен Советом Федерации 12.02.97 г.) (в ред. Федеральных конституционных законов от 16.10.2006 № 4-ФКЗ, от 10.06.2008 № 3-ФКЗ) // Российская газета, 1997. 04.03., № 43-44.

44. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ред. от 24 февраля 2021 г. № 22-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 августа 1996 г. № 34 ст. 4029.

45. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 27 декабря 2018 г. № 528-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 мая 2006 г. № 19 ст. 2060.

46. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 июля 2002 г. № 30 ст. 3032.

47. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // «Российская газета» от 1 октября 1997 г. № 190.

48. Федеральный закон от 6 октября 2003 года. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

49. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 6 июня 2019 г. № 122-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 февраля 2011 г. № 7 ст. 900.

50. Хафизова А.И. Право граждан на обращения // Символ науки. – 2015. – № 6. – С. 239-242.

51. Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал российского права 2008. № 3.

52. Царик А.А. К вопросу о реализации правомочий граждан в сфере доступа к информации о деятельности государственных органов в Российской Федерации // Инновационная экономика и право. – 2016. – № 4 (5). – С. 132-138.
53. Широбоков С.А. Универсальность конституционного права на обращение // Черные дыры в Российском законодательстве. - 2015. - № 3. - С. 6-9.
54. Шишова М.Н. Право граждан на обращение в органы публичной власти: проблемы законодательного регулирования и реализации // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. – 2013. – № 4 (8). – С. 312-316.
55. B. Grant, J. Drew Local Government in Australia. History, Theory and Public Policy, 2017. - 445 p.
56. By Harry M. Scoble, Laurie S. Wiseberg Problems of Comparative Research on Human Rights // Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures, and NGO Strategies, 2019. 171 p.
57. Erdem Hareket Classroom Teachers' Awareness of their Civil and Professional Rights and Freedoms in Context of Educational Law Literacy // International Journal of Education and Literacy Studies. Vol 9, № 1 (2021).
58. Human Rights Education for the 21st century / ed. by Andreopoulos G. J., Claude R. P. – Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1997. – 636 p.
59. Kay Ruge and Klaus Ritgen Local Self-Government and Administration / Public Administration in Germany. 2021 – 123 p.
60. Lingen, Leo von. Juristisches Wörterbuch : Deutsch-Russisch / L. Lingen. – Leipzig : VEB Verlag Enzyklopädie, 1972. – 370 S.
61. Local self-government in Europe / editors: Boštjan Brezovnik, Istvan Hoffman, Jaroslaw Kostrubiec. Maribor : Institute for Local Self-Government Maribor, 2021. p. 277-324.