Список литературы

Батмаев, М.М. Калмыки в XVII–XVIII вв. События, люди, быт : в 2 кн. – Элиста, 1993.

Кичиков, М.Л. Образование Калмыцкого ханства. – 2-е изд. – Элиста, 1994.

Пальмов, Н.Н. Очерк истории калмыцкого народа за время его пребывания в пределах России. – 2-е изд. – Элиста, 1992.

© Команджаев Е.А., 2009

П.В. Шишов

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

ШИШОВ Павел Васильевич – аспирант кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС (e-mail: pavsh75@list.ru)

Аннотация. *В статье исследуется правозащитная деятельность органов местного самоуправления, рассмотрены ее основные цели, задачи и функции. Раскрыты полномочия органов местного самоуправления по обеспечению гарантий прав и свобод граждан Российской Федерации.*

Ключевые слова: *конституционно-правовой механизм, правозащитная деятельность, местное самоуправление.*

Проблема защиты прав человека сегодня обсуждается с разных позиций. Важность и актуальность этой темы вызвана тем, что права человека выступают органическим компонентом демократического политического пространства, инструментом гуманизации общественных отношений, формирования творческой личности и становления человечества постиндустриального общества.

В своем существовании права человека не всегда были адекватны своей роли в обществе; они эволюционировали, модифицировались, подвергались и продолжают подвергаться различным изменениям в концептуальном и обеспечительном планах. При этом достигнутые позиции позволяют

выделять и разрабатывать новые подходы в отношении проблемы прав человека. В частности, это касается их защиты.

Обновленная Россия восприняла основные правозащитные стандарты, выработанные мировым сообществом в гуманитарной сфере. Исходя из признания неотчуждаемости прав человека, Российская Федерация взяла на себя обязательства по их соблюдению и защите. Тем самым были определены параметры правозащитной деятельности для публичных структур различных ветвей власти и уровней. Они являются императивом для всех, прежде всего, для государственной власти, призванной гарантировать их беспрепятственное осуществление.

Конституция Российской Федерации создала легитимную основу современной российской государственности, построенную на демократических принципах, заложила новую систему отношений между личностью и органами государственной власти и местного самоуправления. Признание прав человека высшей ценностью – это эпохальный, исторический выбор в пользу правового государства, обязанностью которого является защита прав и свобод человека и гражданина.

Для российской правовой системы обозначенная конституционная стратегия обусловливает необходимость переориентации всего законодательства, всей системы правового регулирования на обеспечение признания, уважения и защиты прав человека. Отсюда исходит потребность в исследовании возможности формирования особой, соответствующей букве и духу закона системы правозащитного регулирования.

Объявив защиту прав и свобод человека в качестве прямо установленной конституционной обязанности (ст. 2), а также отнеся этот вид деятельности к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72), Конституция нашей страны недвусмысленно определила самостоятельный – правозащитный – сегмент деятельности государственных органов. Исходя из ст. 12 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, конституционное вменение осуществлять защиту прав и свобод человека и гражданина на них напрямую не распространяется.

В конституционных статьях, посвященных местному самоуправлению, также нет упоминания о правозащитной деятельности муниципальных органов. Из содержания статей 130–131 Конституции Российской Федерации скорее следует, что население выступает правообеспечительным и правозащитным субъектом в отношении местного самоуправления. Представляется, что здесь более продуктивна правозащитная обоюдность. Более того, есть основания полагать, что муниципальный правозащитный уровень способен внести значительный вклад в повышение правозащитной деятельности в России.

Важность правозащитной муниципальной функции связана прежде всего с тем, что возрождение и развитие местного самоуправления как

особой относительно самостоятельной системы организации публичной власти явилось одним из важных направлений становления новой российской государственности. Защита прав человека институтами местного самоуправления представляет собой реализацию человеком и гражданином права на защиту со стороны институтов местного самоуправления различной правовой природы и использующих доступные им правозащитные средства. Содержание такой защиты состоит в пресечении нарушения и восстановлении нарушенного права (законного интереса) надлежащими правовыми средствами и мерами предупреждения.

Правозащитная деятельность местного самоуправления представляет собой систематическую, направленную на защиту прав и свобод человека и гражданина работу публичных, непубличных и иных компенсаторных институтов местного самоуправления. Именно через взаимодействие названных институтов местного самоуправления в соответствии с правозащитными целями формируется муниципальное правозащитное партнерство.

Цель правозащитной деятельности институтов местного самоуправления – стремление к состоянию реальной защищенности населения муниципального образования. Достижению заявленной цели должно способствовать решение следующих задач:

1) создание полноценного правозащитного пространства в рамках муниципальных образований на основе общепризнанных принципов и стандартов;

2) налаживание функционирования имеющихся институтов защиты, а также учреждение и стимулирование создания новых необходимых правозащитных органов и организаций соответствующего уровня;

3) повышение эффективности правозащитных процедур, рассчитанных на защиту прав и свобод различных групп и категорий лиц.

Состояние защищенности прав человека предполагает правовые средства его достижения. Их можно представить как набор юридического инструментария, действие которого в обязательном порядке должно привести к ожидаемому результату – состоянию правовой защищенности личности.

Правозащитная деятельность местного самоуправления включает в себя и правовой результат, под которым следует понимать достижение целей этой деятельности, восходящих к смыслу существования прав и свобод человека. Правозащитная деятельность институтов местного самоуправления должна строиться на основе ряда принципов; предложен функциональный подход к характеристике принципов правозащитной деятельности институтов местного самоуправления.

Система принципов правозащитной деятельности институтов местного самоуправления должна включать в себя три подсистемы: 1) общие принципы права в защите прав и свобод человека; 2) принципы правовой

защиты прав и свобод человека; 3) специфические. К общим принципам права отнесены следующие: принцип законности (п. 2, 3 ст. 15 Конституции РФ); равенства перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ); справедливости; гуманизма (ст. 6, 7 Уголовного кодекса Российской Федерации); презумпции невиновности (ст. 49 Конституции РФ); необратимости силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность (ст. 54 Конституции РФ).

Принципы правовой защиты прав и свобод человека позволяют сделать вывод о характере деятельности, направленности и ориентированности государства, органов местного самоуправления на защиту прав и свобод человека и гражданина. К данной подсистеме принципов отнесены следующие: принцип неотчуждаемости основных прав и свобод человека (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ); принцип непосредственного действия прав и свобод человека (ст. 18 Конституции РФ); принцип личной неприкосновенности человека (ст. 22 Конституции РФ); принцип гарантированности правовой защиты прав и свобод человека (ст. 45 Конституции РФ); принцип гарантированности правовой помощи (ст. 48 Конституции РФ); принцип уважения человеческого достоинства.

Третью подсистему принципов защиты прав и свобод человека и гражданина составляют специфические принципы деятельности институтов местного самоуправления. К таковым следует отнести принципы деятельности институтов местного самоуправления и их представителей в связи с осуществлением правозащитной функции при решении вопросов местного значения, реализации иных полномочий, отнесенных к ведению местного самоуправления Конституцией РФ, Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также актами, принятыми в соответствии с ними. В число обозначенных принципов входят: соблюдение институтами местного самоуправления прав и свобод человека и гражданина; гласность в деятельности институтов местного самоуправления; правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления; законность в организации и осуществлении местного самоуправления; материальная и финансовая обеспеченность полномочий местного самоуправления; организационное обособление местного самоуправления в системе государственного управления; сочетание коллегиальности и единоначалия в местном самоуправлении; государственная гарантия местного самоуправления; ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Права и свободы граждан могут превратиться в пустые декларации, если их осуществление не будет материально и юридически гарантировано. Оцениваться же они должны по реальным гарантиям. Наиболее широко и полно система гарантирования прав и свобод жителей муниципальных образований представлена на низовом, муниципально-правовом уровне

своего закрепления, в частности, в уставах муниципальных образований. Это не случайно, так как именно указанный уровень обеспечивает реальные возможности не только провозглашения, но и осуществления соответствующих прав и свобод.

К сожалению, пока только в Уставе Ростова-на-Дону содержится специальная ст. 15 «Гарантии прав и свобод членов городского сообщества», в которой указывается, что «обеспечение в городе прав и свобод членов местного сообщества... относится к числу основных функций городского самоуправления, его органов и должностных лиц». Наличие указанной нормы на уровне местного самоуправления подчеркивает важность реализации прав и свобод граждан в муниципальном образовании, ориентирует соответствующие органы и их должностных лиц при принятии решений в первую очередь руководствоваться этим положением. Отражение данного положения в нормах устава позволит более эффективно контролировать соблюдение прав и свобод в муниципальном образовании, так как за его нарушение наступает ответственность.

Степень гарантированности прав и свобод населения в рамках муниципального образования является важным показателем зрелости и уровня развития системы местного самоуправления. И наоборот, всякое ограничение местного самоуправления, подмена инициативы населения в самостоятельном решении вопросов местного значения является покушением не только на основы муниципальной демократии, но и на права конкретных членов местного сообщества.

В системе муниципальных гарантий прав и свобод человека и гражданина важное место занимают организационные гарантии. Они находят воплощение в различных направлениях деятельности органов местного самоуправления по обеспечению, охране и восстановлению нарушенных прав жителей муниципальных образований. В этой связи особое значение имеет деятельность специализированных, в том числе правоохранительных, органов местного самоуправления. Она связана, прежде всего, с обеспечением охраны общественного порядка на территории муниципального образования.

Логическим завершением гарантий муниципальных прав и свобод на основе тесного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти является закрепление в ст. 133 Конституции Российской Федерации прав местного самоуправления на судебную защиту.

В ряду правовых гарантий местного самоуправления и, соответственно, прав и свобод граждан ст. 133 Конституции закрепляет, наравне с правом на судебную защиту, и такое требование, как запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Большое значение с точки зрения правозащитной направленности представляет нормотворческая деятельность представительного органа

местного самоуправления (п. 13 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.). Следующим субъектом, обладающим достаточным правозащитным потенциалом в рамках местного самоуправления, является глава муниципального образования. Это высшее должностное лицо, которое устав муниципального образования наделяет собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Он подписывает и обнародует акты, в установленном порядке принятые представительным органом муниципального образования. Так как многие правовые акты представительного органа связаны с охраной и защитой прав человека, то глава муниципального образования, подписывая эти акты, принимает непосредственное участие в их «создании».

Немаловажное значение в защите прав и свобод человека в рамках муниципального образования имеют акты главы местного самоуправления, которые он издает в пределах своих полномочий. Как правило, они выходят в форме постановлений, индивидуальные акты – в форме распоряжений, приказов. Приказы обычно принимаются по вопросам внутренней деятельности подведомственных главе органов местного самоуправления.

На наш взгляд, сегодня особую роль в развитии правозащитной функции институтов местного самоуправления могут сыграть программы муниципального развития. Анализ подобного рода актов показал, что они утверждаются главой муниципального образования. Эти программы принимаются по наиболее важным вопросам жизни муниципального образования, но все-таки подавляющее большинство из них касается социальной сферы.

Еще одним правозащитным ресурсом, заложенным в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», выступает «межмуниципальное правозащитное сотрудничество». В соответствии со ст. 6 указанного закона для организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. В соответствии с эти положением практикуется учреждение Ассоциаций муниципальных образований. Огромное внимание в их деятельности уделяется именно вопросам обеспечения, охраны, оптимизации способов защиты прав человека и гражданина на уровне местного самоуправления.

Формирование в местных сообществах единой системы защиты прав и свобод личности, которая базировалась бы на сочетании государственных институтов с муниципальными, а также с общественным правозащитным движением для России имеет принципиальное значение: наш исторический опыт свидетельствует об опасности абсолютизации государственных институтов влияния на личность. Подлинная свобода, правовой комфорт личности как члена местного сообщества невозможны до тех пор,

пока граждане, их самоуправляющиеся объединения и общественные формирования не получат широкие возможности для решающего влияния на обеспечение своих прав. Носителем же правозащитной самоорганизации населения может стать лишь демократическое, гражданское общество с развитыми началами местного самоуправления, формирование которого является первоочередной целью политических преобразований в России.

Список литературы

Емельянов, Н.А., Местное самоуправление: проблемы и навыки, поиски решения. – М.; Тула, 1997.

Институты самоуправления: историко-правовые исследования. – М., 1959.

Местное самоуправление в зарубежных странах. – М., 1994.

© Шишов П.В., 2009

Н.В. Лермонтова

ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КАТЕГОРИИ «ПРАВОВОЙ РЕЖИМ»

ЛЕРМОНТОВА Наталья Викторовна – аспирантка кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС (lermontova@gmail.com)

Аннотация. *В статье анализируются взгляды философов, политологов и юристов на сущность понятия «правовой режим», выявлены общие подходы и отмечены особенности отраслевого анализа данного правового явления.*

Ключевые слова: *правовой режим, политический режим, правовое регулирование.*

В юридической науке понятие правового режима разрабатывалось как в рамках общей теории права, так и в отраслевых науках, прежде всего, в административном праве. Правовой режим позволяет выявить особенности юридического регулирования определенного участка деятельности, специфику правового инструментария, опосредующего существование