



УДК 342.55

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ГАРАНТИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Еремин Алексей Роальдович,
доктор юридических наук, профессор, заведующий
кафедрой теории и истории государства и права,
ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский
Мордовский государственный университет
имени Н. П. Огарева», г. Саранск.
E-mail: eralro@mail.ru

Статья посвящена содержанию общественного контроля, который входит составной частью в механизм реализации права граждан на местное самоуправление. Автором обосновывается, положение о том, что при этом главным постулатом возможности осуществления общественного контроля на уровне местного самоуправления является развитие системы гражданского общества.

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданское общество, общественный контроль, конституционное право на местное самоуправление.

Проблема определения содержания и гарантий реализации права граждан на местное самоуправление в Российской Федерации является частью проблемы признания и обеспечения прав и свобод человека и гражданина в современных правовых системах демократических государств. Реальным местное самоуправление становится тогда, когда население имеет возможность самостоятельно, независимо от государственного бюрократического аппарата организовывать собственную жизнь на определенной территории, осуществлять контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, когда каждый гражданин, проживающий на муниципальной территории, может реализовать свое конституционное право на местное самоуправление, которое обеспечено системой гарантий, установленных в государстве.

Актуальность исследования общественного контроля за деятельностью структур управления в муниципальном образовании обусловили факты не прямого закрепления в Конституции РФ конституционного права на местное самоуправление, отсутствия общих представлений о его содержании, месте и роли в системе прав и свобод человека и гражданина, отсутствия обоснованности эффективной системы гарантий реализации данного права.

Местное самоуправление как способ организации жизни населения на определенной территории является логическим продолжением самоорганизации в пределах государства. Но в силу обособления от государственного управления и конституционализации его как самостоятельной самоуправленческой подсистемы местное самоуправление объективно выполняет ряд функций, которые, в свою очередь, определяют содержание прав граждан, других субъектов публичного властвования на муниципальном уровне. Рассмотрение местного самоуправления как результат

реализации конституционных принципов организации публичной власти в государстве дает возможность говорить о существовании самостоятельного комплексного права – права на местное самоуправление в Российской Федерации, реализация которого, несомненно, заключается, в том числе и в контроле общества (населения) на уровне местного самоуправления.

Гарантирование реализации права граждан на местное самоуправление является важной составной частью общего механизма реализации публичного властвования на местном уровне. Гарантии создают условия надлежащей реализации предусмотренных законодательством прав граждан на местное самоуправление в Российской Федерации.

В работе Н. С. Бондаря «Муниципальное право Российской Федерации» вполне справедливо отмечается: «Гарантирование местного самоуправления служит, стало быть, атрибутом его конституционно-правового статуса и включает в себя как сами гарантии (средства и институты, обеспечивающие реальные возможности реализации гражданами их прав на местное самоуправление), так и процесс гарантирования [2, с. 612].

Условия, в которых существует и развивается местное самоуправление, составляют внешнюю среду, способную ускорять или тормозить реализацию осуществления права на местное самоуправление. Они выступают объективным фактором, влияющим на процесс развития местного самоуправления. К ним можно отнести уровень экономического развития региона и той территории, в пределах которой функционируют органы местного самоуправления. Ведь совершенно очевидно, что в дотационных субъектах Российской Федерации возможности развития муниципалитетов отличаются от тех, что существуют в субъектах – донорах. Даже в одном и том же субъекте Федерации есть территории с относительно высоким



уровнем промышленного развития и есть районы, где доходы населения очень низки, а безработица чрезвычайно велика. Говорить при такой ситуации о равных условиях существования муниципальных образований было бы неправильным.

Федеральный законодатель устанавливает только равные правовые возможности осуществления местного самоуправления, закрепляя их в Конституции и Федеральных законах, иных нормативных актах. Соответственно и законы субъектов РФ следуют этому правилу – создают равные правовые возможности для всех муниципальных образований в пределах субъекта. Следовательно, правовые средства, обеспечивающие права муниципальных образований, их защиту, равны для всех. Что же касается условий развития муниципального образования и, следовательно, реализации права на местное самоуправление в широком смысле, то они различаются в зависимости от уровня экономического развития региона и его географического расположения, наличия демократических и иных традиций, кадрового обеспечения и образовательного потенциала. Национальный состав и исторические традиции являются серьезным объективным фактором, которые могут влиять на становление института местного самоуправления и определять условия его развития и, соответственно, определять масштаб общественного контроля в муниципальном образовании.

Содержательным наполнением функции децентрализации, которая реализуется в местном самоуправлении, является недопустимость образования органов местного самоуправления и назначения должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами. Это прерогатива жителей муниципального образования, что находит отражение в действующем Федеральном законе о местном самоуправлении [5] и должно быть незыблемым условием правовой регламентации в будущем. Никакие попытки «уточнить», «подправить» данное принципиальное положение как в федеральном законе, так и в законах субъектов Федерации не могут быть признаны конституционными.

Сегодня одной из важнейших задач, решаемых на уровне местного самоуправления, является совершенствование деятельности муниципальных органов, что должно привести к повышению эффективности их работы, исключить возможности не только злоупотреблений, нерационального использования материальных и людских ресурсов, но и уменьшить риск принятия и реализации ошибочных решений. Отсюда, важным является усиление влияния жителей на процесс принятия решений, где необходимо поставить под общественный контроль как порядок формирова-

ния органов местной власти, так и принятие ею наиболее важных решений.

Однако фактические данные свидетельствуют о том, что в настоящее время далеко не все государственные и муниципальные органы заинтересованно работают с общественными структурами. Вместе с тем граждане ожидают и от государства, и от гражданского общества гораздо большей активности и эффективности, считая необходимым их равноправное партнерство.

Развитие местного самоуправления и, в частности, общественных инициатив, может быть рассмотрено с позиций достижения основной цели, которую ставит перед собой общество и которой добивается посредством использования различных методов и средств, включая организационно-правовые и социально-экономические. Возможно есть общие категории, хотя и не нашедшие отражение в праве, но в силу своего общественного признания, привлекательности и влияния на формирование правосознания способные воздействовать на законодателя, правоприменителей и граждан в направлении оптимизации механизма публичного властвования на муниципальном уровне. Такой категорией, на наш взгляд, выступает «гражданское общество» [4, с. 73–79].

Привлекательность такой постановки вопроса следует из того очевидного факта, что «гражданское общество», также как и местное самоуправление, базируется на началах самоорганизации, самоуправления и воспринимается как наиболее приемлемое сочетание частно-правовых и публичных начал во взаимоотношениях государства и объединений граждан.

В. В. Гриб считает, что существуют следующие формы воздействия институтов гражданского общества на органы государственной власти: законодательская (правотворческая) инициатива, участие в референдуме, участие в правоприменительном процессе, отзыв депутата, обращение граждан в органы государственной и местной власти, общественный контроль, публичные слушания, публикация заявлений и обращений в СМИ, совместные мероприятия, участие институтов гражданского общества при формировании государственных органов, совещания) и формы воздействия органов государственной власти на институты гражданского общества (контроль за деятельностью институтов гражданского общества, ограничения и запреты в осуществлении деятельности, финансовая поддержка, предоставление льгот, целевые программы, участие органов государственной власти в формировании и функционировании институтов гражданского общества, участие в деятельности общественно-государственных объединений, участие государственных служащих в работе руково-



дящих органов разных институтов гражданского общества, включая политические партии и общественные объединения) [3, с. 158].

Вне всякого сомнения, что развитие демократических начал местного самоуправления также невозможно без развитого гражданского общества. Вместе с тем и само местное самоуправление базируется на тех же началах самоуправления самоорганизации, что и гражданское общество. Оно ставит своей целью достижение оптимальных условий жизни населения тех поселений, в рамках которых создается муниципальное образование. Важнейшей задачей является решение социальных задач, обеспечение прав и свобод человека, обеспечение его участия в управлении публичными делами. Все это, а также ряд других аналитических сопоставлений двух институтов позволили Н. С. Бондарю сделать вывод: «Институты самоорганизации населения являются одновременно муниципальными институтами гражданского общества и конституционного строя» [1, с. 26].

Справедливо утверждает В. К. Самигуллин, что несмотря на все противоречия в правовом регулировании местного самоуправления, идея местного самоуправления может вполне утвердиться в российском обществе, раскрыться во всей своей полноте, если она станет подлинно народным движением. Эта идея, по его мнению, должна захватить умы, сердца и души многих людей по доброй воле. И эти люди могут гарантировать в России подлинное местное самоуправление – органическую составную часть народовластия, базовый уровень публичной власти, «мотор» современного гражданского общества и правового государства [6, с. 70].

Таким образом, признавая несомненную ценность высказываемых положений относительно соотношения «гражданского общества» и «местного самоуправления» и признавая их перспективность, необходимо заметить, что гражданин как субъект правоотношений «встроен» как в систему гражданского общества (его элементов), так и в систему местного самоуправления. Он – центральное звено в системе общественного контроля на уровне местного самоуправления. В обеих системах он обладает самостоятельным статусом, содержание которого определяется различными нормативными документами.

Литература

1. Бондарь Н. С. Гражданское общество и местное самоуправление как социально-правовое выражение нового конституционного строя России // Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение: сб. ст., посвящ. 30-летию Алтайского государственного университета и 40-летию юридического факультета АлтГУ / под ред. В. В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2003. С. 3–32.
2. Бондарь Н. С. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрайт, 2013. 721 с.
3. Гриб В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: монография. М.: Юрист, 2010. 384 с.
4. Еремин А. Р. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное развитие России: Межвузовский сборник научных статей. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. Вып. 5. С. 73–79.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 окт. 2003 г. (ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
6. Самигуллин В. К. Местное самоуправление в контексте его гарантий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 67–70.

A. R. Eremin

PUBLIC CONTROL AS THE SALES WARRANTY OF THE RIGHT OF CITIZENS TO LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Article is devoted to the content of public control which enters a component the mechanism of realization of the right of citizens for local government. Is proved by the author that at the same time the main postulate of a possibility of implementation of public control at the level of local government is development of system of civil society.

Key words: local government, civil society, public control, constitutional right on local government.

EREMIN Alexey Roaldovich – doctor of law sciences, professor, head of the department of the theory and history of state and law, Mordovian state university, Saransk.
E-mail: eralro@mail.ru