граммам социально-экономического развития отнесены все целевые программы, касающиеся всей территории субъекта Российской Федерации.

Указанные направления открывают реальные возможности существенного снижения флуктуаций социальной среды в процессе управления социальными изменениями органами государственной власти и местного самоуправления и повышения эффективности их деятельности.

Литература

1. Прогнозное социальное проектирование: теоретико-методологические и методические проблемы. М.: Наука, 1994.
2. *Бажин И.И.* Управленческие механизмы предотвращения коррупции в органах власти // Государственная служба. 2008. № 4.
3. *Бажин И.И.* Социальная инноватика регионального и муниципального управления: монография. Н. Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии государственной службы, 2008.

Павел ШИШОВ

Правозащитная деятельность органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления должны создавать гражданам необходимые условия для осуществления провозглашенных и гарантируемых Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина.

Одним из направлений правозащитной деятельности является реализация права граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (п. 1 ст. 32 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Рассматриваемое право включает в себя два аспекта. Во-первых, обращения представляют собой одну из форм участия граждан в управлении, в решении государственных и общественных дел, возможность активного влияния гражданина на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. В этом случае обращение должно носить коллективный характер (петиция), затрагивать местные проблемы. Во-вторых, это способ восстановления нарушенного права посредством жалоб, заявлений и ходатайств.

Процедура подачи и рассмотрения обращений граждан регламентируется не только нормативными правовыми актами федерального уровня (Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации») [1], но и соответствующими законами субъектов Федерации. Существенный недостаток этих актов в том, что они не обеспечивают правовыми средствами ответственность органа и должностного лица перед гражданином за ненадлежащую реализацию права граждан на обращение. Считаем решение данной проблемы возможным посредством внесения изменений в законодательство об обращениях граждан, начиная с федерального уровня; принятия федерального закона «Об ответственности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц за нарушение права граждан на обращение».

Статья 2 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривает право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и должностным лицам. Личное обращение заключается в непосредственном присутствии гражданина на приеме в государственном или муниципальном органе или у должностного лица. Письменное – может заключаться в направлении адресату по почте, с нарочным, подаче в канцелярию, секретарю или непосредственно должностному лицу документально оформленных обращений. Письменная форма более эффективна. В этой связи хотелось бы поддержать мнение Л.И. Ратнера, который отмечал, что письменная форма – более «выразительная отрицательная оценка действий должностного лица, которая «сохраняет непосредственное выражение взгляда на вещи самого жалобщика, его аргументацию, собственную оценку имевшего место факта, непосредственно выраженные эмоции» [2].

Обращение гражданина представляет направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалобу, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления (ст. 2 указанного Федерального закона).

Обращение может затрагивать как личные вопросы, так и общественные интересы. Апеллирование к соответствующим органам помогает разрешить многие ситуации, связанные с нарушением прав граждан, социальными конфликтами, предупреждает массовые акции протеста. Право на обращение (право петиций) обеспечивает двустороннюю связь государства с человеком.

Павел ШИШОВ – аспирант кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

Право на обращение подразумевает и обязанность адресата рассмотреть и соответствующим образом отреагировать на него. Как верно отметил Ю.А. Тихомиров, для деятельности гражданина в публично-правовой сфере характерно осуществление прав и свобод путем самореализации через публичные институты. В отличие от норм частного права, предоставляющих гражданину возможность самому реализовать свое право в допускаемых легальных формах, здесь всегда возникают двусторонние отношения. Одной стороной всегда выступает субъект властных отношений, на которого законом возложена обязанность содействовать осуществлению прав, свобод граждан и быть гарантом [3].

Гражданин вправе обжаловать решение, принятое по результатам рассмотрения его обращения в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу или в суд, в порядке, предусмотренном законодательством. Неправомерный отказ в приеме или рассмотрении обращений, нарушение сроков и порядка их рассмотрения, принятие заведомо необоснованного, незаконного решения, преследование граждан за критику, предоставление недостоверной информации либо разглашение сведений о частной жизни гражданина (без его согласия), а также другие нарушения законодательства об обращениях граждан влекут за собой ответственность должностных лиц.

Следующим направлением правозащитной деятельности институтов местного самоуправления является охрана общественного порядка. Понятие «охрана общественного порядка» в его конституционном закреплении (ч. 1 ст. 132) как одного из основных предметов ведения местного самоуправления предполагает возложение на органы местного самоуправления широких полномочий не только по предупреждению нарушений общественного порядка, восстановлению нарушенных прав и свобод жителей муниципального образования, но и создание условий для поддержания на своей территории режима законности, общественной безопасности, соблюдения прав и свобод граждан.

На уровне муниципальных образований к субъектам обеспечения местного правопорядка относят: органы местного самоуправления; общественные объединения граждан и население муниципальных образований. По мнению ряда авторов, основным звеном в структуре субъектов обеспечения и охраны муниципального правопорядка следует признать органы местного самоуправления [4].

На местном уровне ответственность за определение задач правового регулирования в сфере обеспечения и охраны правопорядка возложена на представительный орган муниципального образования. Поскольку одним из способов воздействия на поведение и деятельность людей является механизм реализации правовых норм, речь здесь идет о контроле за исполнением муниципальных правовых актов соответствующим представительным органом местного самоуправления.

Следующим субъектом обеспечения местного правопорядка являются исполнительные органы местного самоуправления, то есть местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования).

Согласно п. 8 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] в структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации, которые обеспечивают осуществление мероприятий в рамках их полномочий по поддержанию правопорядка.

Третьим звеном, отвечающим за правопорядок, являются органы местного самоуправления, которые создаются в соответствии с уставом муниципального образования и наделяются собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, в том числе и в сфере обеспечения местного правопорядка. К ним относится территориальное общественное самоуправление. Указанные образования могут активно участвовать в формировании правопорядка на территории муниципального образования посредством органов, избираемых на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. Эти организации вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие указанных актов.

Четвертое звено местного самоуправления, работающее в сфере обеспечения и охраны местного правопорядка, – это создаваемые при органах местного самоуправления различные комиссии. Так, довольно распространено создание административных комиссий при органах местного самоуправления, которые образуются решением главы администрации муниципального образования, а также административных комиссий при территориальных органах муниципального образования. К полномочиям этих комиссий относится производство по делам об административных правонарушениях, совершенных на территории соответствующего муниципального образования, в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации и соответствующего субъекта Федерации.

К иным субъектам обеспечения охраны правопорядка на территории муниципальных образований можно отнести общественные объединения граждан. Общественные объединения граждан правоохранительной направленности могут создаваться на территории муниципального образования или нескольких муниципальных образований. Конкретная организационно-правовая форма общественного объе-

динения должна быть обусловлена местными особенностями и обычаями населения, проживающего на территории муниципального образования.

Такие общественные объединения имеют характерные черты: образуются на добровольной основе; не являются субъектами правотворчества, коммерческими организациями; действуют от своего имени. Примером такого общественного объединения муниципального образования может служить добровольная народная дружина. Другой пример обусловлен принятием 5 декабря 2005 г. Федерального закона № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» [6], который разрешал казачьим обществам участвовать в охране муниципального правопорядка.

Еще одним правозащитным ресурсом, заложенным в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на наш взгляд, является «межмуниципальное правозащитное сотрудничество». В соответствии со ст. 6 указанного закона в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Для организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Российской Федерации, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами, советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований.

Считаем, что данная норма содержит в себе обширный правозащитный потенциал, так как образуемые муниципальные ассоциации (например Совет муниципальных образований г. Москвы, Ассоциация муниципальных образований Оренбургской области, ассоциация «Совет муниципальных образований Республики Хакасия», Совет муниципальных образований Воронежской области; ассоциация «Совет муниципальных образований Белгородской области») сотрудничают по различным направлениям. Однако анализ деятельности подобных образований позволяет убедиться, что огромное внимание в их деятельности уделяется именно вопросам обеспечения, охраны, оптимизации способов защиты прав человека и гражданина на уровне местного самоуправления.

Литература

1. Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
2. *Ратнер Л.И.* Об усилении гарантий своевременного и правильного разрешения жалоб трудящихся // Советское государство и право. 1959. № 9. С.56.
3. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М., 1995. С.133.
4. *Репкин М.Л.* Правовые и организационные вопросы деятельности муниципальных образований по обеспечению местного правопорядка (на примере Волгоградской области): Дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007. С.93.
5. Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
6. Собрание законодательства РФ. 2005. № 50. Ст.5245.

Методы управления. Что читать

Кабашов С.Ю. Местное самоуправление в Российской Федерации: учебное пособие: допущено Советом УМО вузов России... / С. Ю. Кабашов. - М.: Флинта : Наука, 2009. – 352с.	Пособие ставит своей целью привести в определенную систему знания о местном самоуправлении в Российской Федерации – для того, чтобы было легче и удобнее изучать и усваивать сложные вопросы теории муниципального управления, реально видеть результаты практической деятельности органов государственной власти, органов и должностных лиц муниципальных образований в сфере важнейшей части публичной власти местного самоуправления. Для студентов, аспирантов, преподавателей вузов, а также для глав муниципальных образований, муниципальных служащих, работников органов государственной власти, научных работников.
Муниципальное управление: энциклопедический словарь / А. С. Адамович [и др.]; под общей редакцией В.К. Егорова, И.Н. Барцица; РАГС при Президенте РФ. - М.: Изд-во РАГС, 2008. - 476 с.	В словаре представлены результаты многолетней работы ученых РАГС над подготовкой научных справочных изданий по вопросам развития российского общества, совершенствования государственного и муниципального управления.
Реформа местной власти в городах России, 1991-2006 / Гельман Владимир Яковлевич [и др.]; Европейский ун-т в Санкт-Петербурге, Центр изучения современной политики. - СПб.: Норма, 2008. - 368 с.	Монография посвящена анализу результатов реформ местной власти, проходивших в городах России в 1990-2006 гг. Авторы рассматривают становление местного самоуправления, тенденции и закономерности политики институциональных изменений на федеральном и региональном уровнях, подробно анализируя реформы местной власти в Саратове, Пскове, Перми, Петрозаводске.