

**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВАНИЯ  
ПРАВООЗАЩИТНЫХ СОПРЯЖЕНИЙ**

**А.Е. Новикова**

Белгородский государственный национальный исследовательский университет  
(Белгород, Россия)

**Резюме.** Обеспечение единства правозащитного пространства является задачей различных уровней власти в федеративном государстве. В данном процессе задействованы органы универсальной и специальной правозащитной компетенции. Обновление российского законодательства о статусе уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, включая новые форматы их сотрудничества с органами государственной власти и органами местного самоуправления, опосредуют научный интерес. В данной связи в статье автором на основе анализа отечественного законодательства представлены формы правозащитного взаимодействия уполномоченного по правам человека в субъектах Федерации с органами местного самоуправления; сформулированы предложения по совершенствованию законодательства и итоговых отчетных документов в заявленной сфере. В частности, в работе представлены результаты, охватывающие заявленный правозащитный опыт города Москвы и Белгородской области. В результате исследования автор приходит к выводу о том, что введение института общественных помощников региональных Уполномоченных по правам человека в муниципальных образованиях показывает обоюдное понимание необходимости повысить эффективность своей деятельности, желание приблизить и институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, и органы местного самоуправления к населению.

**Ключевые слова:** права человека, органы местного самоуправления, уполномоченный по правам человека, помощник, общественные приемные

**DOI 10.24888/2949-3293-2024-2-5-53-59**

**HUMAN RIGHTS IN THE ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT  
BODIES: CONSTITUTIONAL GROUNDS FOR HUMAN RIGHTS RELATIONS**

**Alevtina E. Novikova**

Belgorod State National Research University  
(Belgorod, Russia)

**Abstract.** Ensuring the unity of the human rights space is the task of various levels of government in a federal state. The bodies of universal and special human rights competence are involved in this process. The updating of Russian legislation on the status of human rights commissioners in the constituent entities of the Federation, including new formats for their cooperation with public authorities and local governments, mediate scientific interest. In this regard, the author, based on the analysis of domestic legislation, presents the forms of human

---

rights interaction between the Commissioner for Human Rights in the subjects of the Federation and local self-government bodies; formulated proposals for improving legislation and financial accounting documents in the declared area. In particular, the paper presents the results covering the stated human rights experience of the city of Moscow and the Belgorod region. As a result of the research, the author comes to the conclusion that the introduction of the institute of public assistants to regional human rights Commissioners in municipalities shows a mutual understanding of the need to increase the effectiveness of their activities, a desire to bring both the institution of the Commissioner for Human Rights in the subject of the Russian Federation and local governments closer to the population.

**Keywords:** human rights, local self-government bodies, Commissioner for Human rights, assistant, public reception rooms

В условиях обновленной конституционно предложенной модели единства системы публичной власти, современных общественно-политических запросов и правозащитных ожиданий [9, с. 205-209] считаем, что особая роль отведена органам местного самоуправления. Важность муниципального сектора публичной власти в правозащитном пространстве России мы связываем, прежде всего, с тем, что возрождение и развитие местного самоуправления как особой относительно самостоятельной системы явилось неотъемлемой основой конституционного строя новой российской государственности. Вместе с тем в юридической науке и на практике до сих пор не в полной мере исследовано ценностное значение человека, его прав и свобод в корреляции с институтом местного самоуправления [10, с. 15].

В отечественных и зарубежных источниках права человека и местное самоуправление типично рассматриваются как обособленные проблемы. Однако сама природа этих институтов современной демократии, их нормативное правовое содержание, функциональное назначение, механизмы реализации и гарантирования свидетельствуют о тесном взаимодействии, взаимопроникновении и взаимодополнении [8, с. 260-268].

В немногочисленных конституционных статьях, посвященных местному самоуправлению, отсутствуют упоминания о правозащитной деятельности этого властного сегмента. Из содержания ст. 130, 131 Конституции Российской Федерации, скорее, следует, что население выступает правообеспечительным и правозащитным субъектом в отношении местного самоуправления. В этой связи мы солидарны с позицией М.В. Мархгейм и полагаем, что здесь должна восторжествовать правозащитная обоюдность. Более того, есть основания утверждать, что муниципальные инвестиции в правозащитную деятельность могут оказаться самыми эффективными [7, с. 62].

Как известно, местное самоуправление довольно гармонично сочетает в себе публичную и непубличную составляющие. В связи с этим у местного самоуправления есть уникальный, истекающий из его сущности, правозащитный ресурс. Его аутентичность состоит в том, что органы местного самоуправления, будучи публичными структурами, могут действовать преимущественно в рамках дозволенного, а интеграции территориального общественного самоуправления как институты гражданского общества – в рамках незапрещенного. Объединяя вмененные и инициативные усилия, местное самоуправление, полагаем, способно внести существенную правозащитную лепту.

---

Можно продемонстрировать такой потенциал исходя из конституционно-правовых и институциональных возможностей.

Так, формальными основаниями участия органов местного самоуправления в реализации правозащитной деятельности являются их полномочия. Анализ норм Конституции Российской Федерации позволил выявить ряд таких полномочий: органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч. 2 ст. 24); органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище (ч. 2 ст. 40); муниципальные учреждения здравоохранения оказывают гражданам бесплатную медицинскую помощь за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений (ч. 1 ст. 41); гражданам гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (ч. 2 ст. 43) [1] и т.д.

В нормах Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» защита связывается с правами и законными интересами молодежи, потребителей, населением и территориями муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [2] и др.

Таким образом, правозащитный потенциал органов местного самоуправления неоспорим.

Однако есть проблемы. И в этом смысле они привычно лежат в компетенционной и финансовой плоскостях. Компетенция – самая подвижная часть правового статуса местного самоуправления. Первоначально в нее входили лишь собственные полномочия, а также отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления законами Федерации и субъектов Федерации и подкрепленные материально из средств их бюджетов. Позднее компетенционную сферу местного самоуправления пополнил третий вид полномочий – решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения за счет собственных средств.

На наш взгляд, ввиду того, что такая инициативная сфера полномочий органов местного самоуправления не обеспечена финансами, участие муниципальной власти в правозащитной деятельности ограничено.

Оставляя эту заявленную проблему в статусе «извечных», все-таки акцентируем внимание на реальном правозащитном инструментарии органов местного самоуправления.

Муниципальный уровень власти не является государственным, а значит, не имеет трехзвенного функционального деления. В этой связи публичный муниципальный правозащитный сегмент имеет исключительно несудебный характер. Таким образом, соответствующими публичными субъектами в муниципальных образованиях являются законодательно определенные представительные и исполнительные органы местного самоуправления. В их распоряжении имеются как вмененные формы (работа с обращениями граждан), так и инициативные (учреждение новых институтов). Если в первом варианте муниципальные органы несут ответственность, предусмотренную законодательством, то во втором – получают преимущественно политические дивиденды, в том числе путем приращения доверия со стороны населения. Поэтому солидаризируемся с позицией М.В. Мархгейм и считаем, что у органов местного самоуправления есть серь-

---

---

езная мотивация стараться развивать муниципальную правозащитную структуру [7, с. 62].

В настоящее время институциональная правозащитная составляющая муниципального уровня проявляется в следующем.

Деятельность общественных приемных. К примеру, такие приемные Губернатора Белгородской области создаются органами местного самоуправления в целях организации регулярного приема граждан по личным вопросам, предоставления им возможности обращаться непосредственно к руководителям органов исполнительной власти и государственных органов власти на территории муниципальных образований, а также мониторинга актуальных проблем населения Белгородской области (п. 1.1) [5].

Как видим, заявленное в Конституции взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, на наш взгляд, является крепким правозащитным ресурсом в деятельности различных сегментов публичной власти.

Не исключением, а скорее даже образцовым правозащитным ориентиром здесь может выступить партнерство с Уполномоченным по правам человека в Белгородской области. Именно через взаимодействие законодательно установлен формат сотрудничества уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с муниципальными органами (ст. 12 Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации») [3].

Анализ ежегодных докладов Уполномоченного по правам человека в Белгородской области показал наличие в них специальной рубрики «Правовое просвещение и взаимодействие с общественными организациями и публичными органами власти». В порядке предложения, популяризации правозащитных возможностей органов местного самоуправления во взаимодействии с Уполномоченным по правам человека в Белгородской области можно в перспективе указанную рубрику разделить на несколько самостоятельных, уделив отдельное внимание заявленному взаимодействию.

Еще одним вектором взаимодействия являются помощники Уполномоченного по правам человека субъекта Федерации в муниципальных образованиях. В конце 2022 года в Московской области было принято Положение о помощниках Уполномоченного по правам человека в Московской области в муниципальных образованиях Московской области на общественных началах.

Помощники Уполномоченного осуществляют деятельность в целях содействия Уполномоченному по правам человека в Московской области в осуществлении его полномочий в соответствующем муниципальном образовании Московской области [6].

Интересно, что в механизме формирования пула помощников Уполномоченного предусмотрено и его участие, и мнение органов местного самоуправления. Так, Уполномоченный самостоятельно осуществляет подбор кандидатур на должность помощников Уполномоченного. При этом кандидатура помощника Уполномоченного согласовывается с главой соответствующего муниципального образования Московской области (п. 7) [6].

Полномочия помощника, отражающие законодательно заявленное взаимодействие:

- осуществляет сбор и доведение до руководителей информации о ситуации по соблюдению прав граждан на территории соответствующего муниципального образования Московской области;

---

– по поручению руководителей взаимодействует с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, действующими на территории соответствующего муниципального образования Московской области, органами государственной власти или иными государственными органами Московской области, органами местного самоуправления, общественными объединениями и другими организациями независимо от их организационно-правовых форм по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина и др.

Законом Белгородской области от 10 марта 2009 г. № 262 «Об Уполномоченном по правам человека в Белгородской области» также предусмотрено право иметь помощников, осуществляющих деятельность на общественных началах (ч. 1 ст. 15.1); право создавать на территории Белгородской области общественные приемные (ч. 2 ст. 15.1) [4].

Уточним, что такой опыт не является оригинальным, он и ранее был реализован в Республике Башкортостан, Московской, Саратовской и Свердловской областях (хоть и без законодательной коррекции). Полагаем, в настоящее время с учетом всех законодательных изменений целесообразно выработать единый регулятивный подход в субъектах Федерации к определению статуса помощников и общественных приемных.

Введение института общественных помощников региональных Уполномоченных по правам человека в муниципальных образованиях, на наш взгляд, показывает:

- обоюдное понимание необходимости повысить эффективность своей деятельности;
- желание приблизить и институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, и органы местного самоуправления к населению.

Полагаем, именно взаимодействие следует расценивать в качестве надежного, а где-то даже компенсаторного механизма, придающего импульс развитию правозащитных отношений между уровнями власти, их универсальными и специализированными структурами.

#### **Список источников**

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ; с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2020, 4 июля.

2. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 04.08.2023 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2023. № 32 (Часть I). Ст. 6181.

3. Федеральный закон от 18.03.2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (ред. от 10.07.2023 г.) // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640; 2023. № 29. Ст. 5304.

4. Закон Белгородской области от 10.03.2009 г. № 262 «Об Уполномоченном по правам человека в Белгородской области» (ред. от 28.09.2022 г.) // <https://docs.cntd.ru/document/469024633?ysclid=ltbpr9rzqo303969664> (дата обращения 11.12.2023 г.).

---

5. Распоряжение Губернатора Белгородской области от 15.06.2012 г. № 389-р «Об организации работы общественных приёмных Губернатора области в муниципальных районах и городских округах» // <https://docs.cntd.ru/document/469026503?ysclid=ltbox4nylm739700425> (дата обращения 11.12.2023 г.).

6. Распоряжение Уполномоченного по правам человека в МО от 29.12.2022 г. № РУПЧ МО-181/2022 «Об утверждении Положения о помощниках Уполномоченного по правам человека в Московской области в муниципальных образованиях Московской области на общественных началах» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Московской области <http://upch.mosreg.ru>, 29.12.2022 г.

7. Мархгейм М.В. Муниципальные инвестиции в правозащитную деятельность // Инновационные и традиционные механизмы повышения эффективности муниципальной реформы: федеральные стандарты и региональный опыт: материалы научно-практической конференции, состоявшейся 29 апреля 2008 г. в г. Белгород / общ. ред. Т.А. Бочарова, А.Н. Нифанов. Белгород: Белгор. обл. типография, 2008. С. 62.

8. Новикова А.Е. Роль местного самоуправления в минимизации правозащитных рисков // Роль органов местного самоуправления в формировании солидарного общества: материалы междунар. науч.-практ. конф., Белгород, 5 июня 2012 г. / под общ. ред. В.Н. Потрясаева, Т.А. Бочаровой. Белгород, 2012. С. 260-268.

9. Новикова А.Е. Российский конституционализм: привнесенные риски // Проблемы конституционно-правового развития России. сборник научных статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции, посвященной Дню Конституции Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2022. С. 205-209.

10. Шишов П.В. Роль местного самоуправления в формировании правозащитных механизмов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 15.

### References

1. The Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on 12.12.1993 (subject to amendments made by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation dated 12.12.2008 No. 6-FKZ, dated 12/30/2008 No. 7-FKZ, dated 02/05/2014 No. 2-FKZ, dated 07/21/2014 No. 11-FKZ; as amended approved during the all-Russian vote on 07/01/2020) // Rossiyskaya Gazeta. 1993, December 25; 2020, July 4.

2. Federal Law No. 131-FZ dated 06.10.2003 "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" (as amended on 08/04/2023) // SZ RF. 2003. No. 40. St. 3822; 2023. No. 32 (Part I). St. 6181.

3. Federal Law of 03/18/2020, No. 48-FZ "On Commissioners for Human Rights in the Subjects of the Russian Federation" (ed. dated 07/10/2023) // Federal Law of the Russian Federation. 2020. No. 12. St. 1640; 2023. No. 29. St. 5304.

4. The Law of the Belgorod region dated 03/10/2009 No. 262 "On the Commissioner for Human Rights in the Belgorod region" (ed. dated 09/28/2022) // <https://docs.cntd.ru/document/469024633?ysclid=ltbpr9rzqo303969664> (date of application 11.12.2023).

5. Order of the Governor of the Belgorod region dated 06/15/2012 No. 389-r "On the organization of work of public receptions of the Governor of the region in municipal districts

---

---

and urban districts" // <https://docs.cntd.ru/document/469026503?ysclid=ltbox4nylm739700425> (accessed 11.12.2023).

6. Order of the Commissioner for Human Rights in the Ministry of Defense dated 12/29/2022 No. RUHR MO-181/2022 "On approval of the Regulations on Assistants to the Commissioner for Human Rights in the Moscow Region in municipalities of the Moscow Region on a voluntary basis" // Official website of the Commissioner for Human Rights in the Moscow Region <http://upch.mosreg.ru> , 12/29/2022

7. Markheim M.V. Municipal investments in human rights activities // Innovative and traditional mechanisms for improving the effectiveness of municipal reform: federal standards and regional experience: materials of a scientific and practical conference held on April 29, 2008 in Belgorod / general ed. T.A. Bocharova, A.N. Nifanov. Belgorod: Belgorod region printing house, 2008. p. 62.

8. Novikova A.E. The role of local self-government in minimizing human rights risks // The role of local self-government in the formation of a solidary society: materials of the international scientific and practical conference, Belgorod, June 5, 2012 / under the general editorship of V.N. Shaken, T.A. Bocharova. Belgorod, 2012. pp. 260-268.

9. Novikova A.E. Russian constitutionalism: introduced risks // Problems of constitutional and legal development of Russia. collection of scientific articles based on the materials of the All-Russian scientific and practical conference dedicated to the Constitution Day of the Russian Federation. Rostov-on-Don, 2022. pp. 205-209.

10. Shishov P.V. The role of local self-government in the formation of human rights mechanisms: Diss. ... cand. Jurid. Sciences. M., 2009. p. 15.