

УДК – 342
ББК – 400.7

МИХЕЕВ Денис Степанович,
доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного и административного права
Марийского государственного университета,
e-mail: tnmiheeva@marsu.ru моб. тел.: 8 927 873 51 96
424003, г. Йошкар-Ола, ул. Лобачевского, д. 10, кв. 119

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ВЕКТОР СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРИНЦИПА ГЛАСНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ¹

Аннотация. Система общих принципов организации местного самоуправления не является до конца упорядоченной. Приоритетной среди них хотя и выступает гласность, однако ее правовое регулирование нуждается в существенной доработке. Автор предлагает конкретные направления совершенствования данного принципа.

Ключевые слова: конституционно-правовое регулирование, местное самоуправление, гласность, население.

MIKHEEV Denis Stepanovich,
Doctor of Legal Sciences, Professor of the Department
of Constitutional and Administrative Law the Mari State University,
mob. phone: 8 927 873 51 96
424003, Yoshkar-Ola, street Lobachevsky, 10, 119 sq.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL VECTOR OF IMPROVEMENT OF THE PRINCIPLE OF PUBLICITY OF LOCAL GOVERNMENT

Summary. The system of the general principles of the organization of local government isn't up to the end ordered. Priority among them though publicity acts, however her legal regulation needs essential completion. The author offers the concrete directions of improvement of this principle.

Keywords: constitutional-legal regulation, local self-government, publicity, population.

Становление современного местного самоуправления является одной из ключевых проблем Российского государства [5, с. 102]. Значительную роль в ее решении играют фундаментальные основы – принципы, в числе которых основным следует признать принцип гласности. Не случайно Президент России в одном из ежегодных Посланий Федеральному Собранию называл важнейшей задачей уточнение общих принципов организа-

ции местного самоуправления [7]. Это вытекает из природы местного самоуправления как уровня власти, наиболее приближенного к гражданам. Основными субъектами местного самоуправления выступают население, граждане муниципальных образований. Именно они в соответствии с конституционными нормами самостоятельно определяют структуру органов местного самоуправления, решают иные вопросы местного значения; с учетом мнения населения осуществляется изменение границ муниципальных территорий.

Органы местного самоуправления являются лишь субъектом, производным от на-

¹ Публикация подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 15-33-01364).

селения, в силу чего должны быть подконтрольными и подотчетными местным жителям. В свою очередь, население, граждане муниципальных образований, местные общественные объединения вправе оценивать работу созданных ими органов, контролировать их деятельность. Местные органы власти для этого обязаны обеспечить доступ гражданам к информации о своей деятельности, включая различные формы отчетности перед местным сообществом. Отмеченные характеристики охватываются принципом гласности местного самоуправления.

Ученые отмечают, что успешное развитие местного самоуправления во многом зависит от взаимодействия власти с общественными структурами и надлежащего правового закрепления роли населения, институтов гражданского общества в диалоге с муниципальной властью. Однако, хотя данная связь призвана обеспечивать более тесные отношения органов муниципальной власти с гражданами, в реальности их взаимодействие остается недостаточным [4, с. 178]. Н.С. Тимофеев в качестве факторов, тормозящих развитие местного самоуправления, указывает замкнутость, непрозрачность управления, закрытие социальных лифтов [8, с. 53]. Именно гласность способна создать основания для укрепления таких взаимоотношений. Авторы, занимающиеся данной проблематикой, связывают развитие гласности с надлежащей правовой основой, закрепленной в источниках права государства [15, с. 59]. Становится очевидной необходимость внесения дополнений и изменений в нормативно-правовые акты, регулирующие местное самоуправление, в том числе изменения конституционного вектора, способного создать предпосылки для законодательного обновления в исследуемой сфере.

В Конституции Российской Федерации [3] прямое указание на гласность как основополагающий принцип местного самоуправления отсутствует, что является серьезным концептуальным упущением. В связи с этим принцип гласности местного самоуправления нуждается, по нашему мнению, в конституционной идентификации, для чего целесообразно дополнить ст. 130

Конституции Российской Федерации дефиницией о том, что местное самоуправление осуществляется на основе принципа гласности, обеспечивающего открытость деятельности органов местного самоуправления и подотчетность их населению, доступ граждан к информации об этой деятельности, возможность общественного контроля над ней со стороны населения муниципального образования, граждан, местных общественных объединений.

Стоит напомнить, что последняя Конституция СССР 1977 г. в нескольких статьях закрепляла гласность в качестве важного начала в деятельности советов народных депутатов и образуемых ими исполнительных органов. Это получило развитие и в последующем законодательстве, например, в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [2] закреплены гласность и учет общественного мнения. Конституционно-правовая регламентация анализируемого принципа гласности в советский период представляется заслуживающей одобрения. Отсутствие этого важнейшего принципа организации и деятельности института местной власти в действующей Конституции вызвало его игнорирование в дальнейшем правовом регулировании на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Развитием конституционной новеллы должны стать предложения об изменении и дополнении законодательства, расширяющих правовые горизонты принципа гласности местного самоуправления как необходимого инструмента, способствующего более тесному взаимодействию населения и общественных структур с органами местного самоуправления. Представляется, что необходимо сформулировать ряд дополнений в базовый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9].

Прежде всего, в нем напрашивается усовершенствование муниципального терминологического инструментария. В качестве самостоятельных субъектов муниципальных правоотношений сегодня выступают население, граждане. Но по мере развития институтов гражданского общества в орби-

ту муниципальной жизни все активнее вовлекаются и общественные объединения. Н.С. Вавилов и Т.Н. Михеева отмечают повышение их взаимодействия с местной властью в муниципальных образованиях для разрешения социально-экономических и культурных проблем [1, с. 105]. Общие задачи развития муниципальных территорий, обеспечение их жизнедеятельности – условие сближения интересов органов местного самоуправления с гражданами и общественными объединениями [6, с. 94]. Поскольку территориальные пределы общественной деятельности ограничиваются, как правило, муниципальным образованием, то имеются все правовые условия для того, чтобы объединить понятия «население» и «местные общественные объединения» в рамках одной муниципально-правовой категории «местное сообщество».

В связи с этим целесообразно ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регламентирующую основные понятия и термины, дополнить понятием «местное сообщество», под которым следует понимать совокупность граждан, проживающих на муниципальной территории, и общественных объединений, созданных и осуществляющих деятельность в муниципальном образовании, объединенных совместными интересами в удовлетворении потребностей и решении вопросов местной жизни, вступающих для этого во взаимодействие друг с другом и с органами местного самоуправления на основе принципа гласности местного самоуправления. В этом контексте принцип гласности выступает связующим, объединяющим фактором взаимодействия при решении общественно значимых проблем всех участников – представителей местного сообщества и властных институтов на муниципальном уровне.

Для приведения Федерального закона от 6 октября 2003 г. в соответствие с его названием следует в него также включить самостоятельную статью «Общие принципы организации местного самоуправления» следующего содержания: «Общие принципы организации местного самоуправления – это закрепляемые Конститу-

цией Российской Федерации, настоящим Законом, иными федеральными законами основополагающие начала, задающие направления развития деятельности населения и органов местного самоуправления по самостоятельному решению вопросов местного значения, обязательные для органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления.

Ключевым принципом организации местного самоуправления является принцип гласности, который в соответствии с Конституцией Российской Федерации обеспечивает открытость и подотчетность деятельности органов местного самоуправления населению, доступ граждан к информации об этой деятельности, общественный контроль населения и институтов гражданского общества.

Организация местного самоуправления осуществляется также на принципах законности и соблюдения прав человека и гражданина, самостоятельности решения населением вопросов местного значения, обособленности органов местного самоуправления в системе управления государством и взаимодействии их с органами государственной власти при осуществлении общих задач, сочетания представительной и непосредственной демократии, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством, многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления, соответствия материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям».

Крайне актуальным для поддержания наметившейся тенденции к раскрытию муниципальными органами информации о своей деятельности видится дополнение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, закрепленных в ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», еще одним – созданием официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Полагаем, что внедрение современных информационных технологий в муниципальную дей-

ствительность будет способствовать сближению органов местного самоуправления с членами местного сообщества и, разумеется, расширит рамки гласности.

Следует обратить внимание еще на один аспект, касающийся доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления. В статье 24 Федерального закона от 9 сентября 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [15] устанавливается, что контроль над обеспечением доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления осуществляют руководители этих органов, а порядок такого контроля устанавливается муниципальными правовыми актами.

Налицо совмещение контролирующего и подконтрольного субъектов в одном лице, что, по меньшей мере, некорректно. Для преодоления этой негативной тенденции необходимы меры ограничения власти, т.е. контроль [12, с. 60]. Было бы обоснованно создать для этого специальный орган, формируемый только из представителей местного сообщества (граждан, общественных объединений), например, Общественный совет по контролю над информационным обменом. Для этого предлагается изменить названную статью, предусмотрев в ней, что контроль над обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления осуществляют Общественные советы по контролю над информационным обменом. Порядок их формирования, формы и порядок контроля определяются соответствующими нормативными правовыми актами государственных органов и органов местного самоуправления.

Вместе с тем, большие возможности для населения контролировать деятельность органов, которые созданы в местном сообществе при участии граждан [13, с. 32], открылись в связи с принятием Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [11]. Его анализ, однако, наряду с очевидными преимуществами в использовании общественного потенциала местных сообществ в контроле над органами муниципальной

власти выявил и некоторые пробелы. Например, по нашему мнению, число субъектов общественного контроля на муниципальном уровне явно недостаточно. Сегодня это – общественные палаты (советы) муниципальных образований. Для большей правовой упорядоченности можно было бы дополнить их некоторыми институтами гражданского общества, как-то: местными общественными объединениями, инициативными группами граждан, средствами массовой информации.

Полагаем, что предложенные направления совершенствования конституционно-правовой основы принципа гласности местного самоуправления станут адекватной реакцией на вызовы времени, чем обеспечивается прозрачность деятельности на местном уровне, контроль и подотчетность муниципальной власти, ее ответственность перед гражданами [10, с. 280].

Список литературы:

- [1] *Вавилов Н.С., Михеева Т.Н.* Правовое регулирование деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне. М.: Юрист, 2016. – 224 с.
- [2] Закон СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.
- [3] Конституция Российской Федерации; принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. № 237.
- [4] *Михеева Т.Н., Белоусов Е.И.* Общественный контроль на муниципальном уровне: анализ новелл законодательства // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2.
- [5] *Михеева Т.Н.* О некоторых проблемах института муниципальной службы // Государственная служба. 2002. № 4 (18).
- [6] *Михеева Т.Н.* К вопросу о взаимодействии органов местного самоуправления с населением: зарубежный опыт // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 8.
- [7] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года // Российская газета. 2013. 13 декабря.
- [8] *Тимофеев Н.С.* Местное самоуправление на пути к народовластию // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1.

[9] Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[10] Федеральный закон от 9 сентября 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.16.

[11] Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (часть 1). Ст. 4213.

[12] *Belousov E., Gornev R. and Mikheeva T.* (2015). About Participation of Institutes of Civil Society in Public Control over the Activities of Local Authorities. Review of European Studies. Vol. 7. DOI:10.5539/res.v7n8p59.

[13] *Mikheeva T.N., Likhoshva A.O.* (2016) Modern Approaches to Publicity and Independence of Local Government: Experience of American Municipalities: Mediterranean Journal of Social Sciences, Voi.7, No 1 .Doi: 10.5901/mjss.2016.v7n1s1p31.

[14] *Mikheeva T.N., Kudryavtsev V.V. and Yaichnikova J.S.* (2015). About the Strengthening of Publicity in the Formation of Local Representative Bodies: Rather-Legal Analysis. Review of European Studies. Vol.7. DOI:10.5539/res.v7n8p280.

[15] *Yakhina O.V., Yaichnikova J.S., Mikheeva T.N.* (2015). Publicity in the Regulation of Municipal Services: Mediterranean Journal of Social Sciences, Vol. 6. № 3 S7, P. 59-63. DOI: 10.5901/mjss.2015.v6n3s7p59.

Spisok literatury:

[1] *Vavilov N.S., Mixeeva T.N.* Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti institutov grazhdanskogo obshchestva na municipal'nom urovne. M.: Yurist, 2016. – 224 s.

[2] Закон СССР от 9 апреля 1990 года «Об обшхих nachalax mestnogo samoupravleniya i mestnogo xozyajstva v SSSR» // Vedomosti S»ezda narodny'x deputatov SSSR i Verxovnogo Soveta SSSR. 1990. № 16. Ст. 267.

[3] Конституция Российской Федерации; prinyata vsenarodny'm golosovaniem 12 dekabrya 1993 goda // Rossijskaya gazeta. 1993. № 237.

[4] *Mixeeva T.N., Belousov E.I.* Obshhestvenny'j kontrol' na municipal'nom urovne:

analiz novell zakonodatel'stva // Aktual'ny'e problemy' e'konomiki i prava. 2015. № 2.

[5] *Mixeeva T.N.* O nekotory'x problemax instituta municipal'noj sluzhby' // Gosudarstvennaya sluzhba. 2002. № 4 (18).

[6] *Mixeeva T.N.* K voprosu o vzaimodejstvii organov mestnogo samoupravleniya s naseeleniem: zarubezhny'j opy't // Zakony' Rossii: opy't, analiz, praktika. 2014. № 8.

[7] Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoj Federacii 12 dekabrya 2013 goda // Rossijskaya gazeta. 2013. 13 dekabrya.

[8] *Timofeev N.S.* Mestnoe samoupravlenie na puti k narodovlastiyu // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2015. № 1.

[9] Federal'ny'j zakon ot 6 oktyabrya 2003 goda № 131-FZ «Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2003. № 40. St. 3822.

[10] Federal'ny'j zakon ot 9 sentyabrya 2009 goda № 8-FZ «Ob obespechenii dostupa k informacii o deyatel'nosti gosudarstvenny'x organov i organov mestnogo samoupravleniya» // SZ RF. 2009. № 7. St. 776.16.

[11] Federal'ny'j zakon ot 21 iyulya 2014 goda № 212-FZ «Ob osnovax obshhestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2014. № 30 (chast' 1). St. 4213.

[12] *Belousov E., Gornev R. and Mikheeva T.* (2015). About Participation of Institutes of Civil Society in Public Control over the Activities of Local Authorities. Review of European Studies. Vol. 7. DOI:10.5539/res.v7n8p59.

[13] *Mikheeva T.N., Likhoshva A.O.* (2016) Modern Approaches to Publicity and Independence of Local Government: Experience of American Municipalities: Mediterranean Journal of Social Sciences, Voi.7, No 1 .Doi: 10.5901/mjss.2016.v7n1s1p31.

[14] *Mikheeva T.N., Kudryavtsev V.V. and Yaichnikova J.S.* (2015). About the Strengthening of Publicity in the Formation of Local Representative Bodies: Rather-Legal Analysis. Review of European Studies. Vol.7. DOI:10.5539/res.v7n8p280.

[15] *Yakhina O.V., Yaichnikova J.S., Mikheeva T.N.* (2015). Publicity in the Regulation of Municipal Services: Mediterranean Journal of Social Sciences, Vol. 6. № 3 S7, P. 59-63. DOI: 10.5901/mjss.2015.v6n3s7p59.

