

УДК – 342
ББК – 400.7

МИХЕЕВА Татьяна Николаевна,
доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного
и административного права Марийского государственного университета,
e-mail: tnmiheeva@marsu.ru, моб. тел.: 8 917 702 85 03
424008, г. Йошкар-Ола, ул. Лобачевского, д. 11, кв. 9

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИНЦИПА ГЛАСНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ¹

Аннотация. Принцип гласности местного самоуправления не только положен в основу российского законодательства, он находит проявление в зарубежных правовых актах, регулирующих институт местной власти. Автором проведен анализ важнейшего международного акта – Европейской хартии местного самоуправления с позиций закрепления в ней основных элементов названного принципа.

Ключевые слова: принцип, гласность, местное самоуправление, население, Европейская хартия.

MIKHEEVA Tatiana Nikolaevna,
Doctor of Legal Sciences, Professor of the Department of Constitutional and
Administrative Law the Mari State University

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF THE PRINCIPLE OF PUBLICITY OF LOCAL GOVERNMENT IN THE INTERNATIONAL LEGAL ACTS

Summary. The principle of publicity of local government is not only the basis for the Russian legislation, but also finds manifestation in the foreign legal acts regulating institute of local government. The author has carried out the analysis of the major international act – the European charter of local government from fixing positions in it basic elements of the called principle.

Keywords: principle, publicity, local self-government, population, the European Charter.

В системе принципов местного самоуправления первостепенное место отводится принципу гласности. Он известен не только российской, но и зарубежной юридической науке, где более известен как «транспарентность». Так, Э.В. Талапина говорит о транспарентности как важном принципе публичного права, характеризующемся доступом к открытой информации, прозрачности публичной деятельности [10, с. 47].

Наиболее ярко гласность проявляется в муниципальном праве при регулировании местного самоуправления. Д.С. Михеев отмечает, что в основе организации деятельности органов местного самоуправления лежит принцип гласности, ключевыми элементами которого выступают открытость и публичность этой деятельности, отчетность муниципальных органов перед населением, учет мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления [6, с. 10]. Ученый с сожалением констатирует, что сегодня в системе принципов местного самоуправления нет упорядоченности, а принцип гласности хотя и доминирует, но продолжает ос-

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

таваться неурегулированным в федеральном законодательстве [7, с. 120].

В контексте исследования, говоря о конституционно-правовом регулировании института местной власти, обратимся к ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, закрепившей общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в качестве составной части ее правовой системы. По мнению отечественных ученых, центральным международным актом, регулирующим вопросы жизнедеятельности местного самоуправления, является Европейская хартия местного самоуправления [2, с. 66]. Она была принята Советом Европы 15 октября 1985 г. [4], но не утратила актуальности и по сей день. Хартия распространяет свое действие на европейские государства с разным состоянием местного самоуправления, различными муниципальными системами и концентрирует в себе общие положения – принципы, на основе которых европейские страны могли бы осуществлять национальное правовое регулирование местного самоуправления. Европейская хартия местного самоуправления, по мнению А.Н. Дементьева, является примером довольно удачной попытки формулирования принципов местного самоуправления. Другое дело, что необходима адекватная инкорпорация этих принципов в российскую правовую систему [13, с. 132].

Хартия не содержит специальной нормы, которая перечисляла бы все принципы, однако анализ показывает, что большинство принципов местного самоуправления содержится в ее преамбуле и части первой. Подробное изучение статей Европейской хартии доказывает, что принцип гласности местного самоуправления является одним из существенных компонентов ее структуры, обеспечивающих правовые условия для прозрачной, доступной среды происходящих в местных сообществах процессов [8, с. 28].

Важная роль в части первой Европейской хартии местного самоуправления отводится определению понятия местного самоуправления, которое закреплено в ст. 3. Оно, хотя и существенно отличается от

аналогичного определения в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11], с точки зрения закрепления принципа гласности не содержит принципиальных отличий. Например, в соответствии с европейским правовым актом местное самоуправление – это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

В российском базовом законе ст. 1 определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Осмысление и сравнение обеих правовых норм показывает, что отечественное понятие местного самоуправления не только носит более конкретный характер, но и учитывает национальные особенности и реалии. Европейская хартия, в силу того, что рассчитана на применение государствами с разнообразными муниципальными системами, содержит более общие формулировки. Между тем в обеих дефинициях имеются очевидные сходства – решение местных публичных дел (вопросов), осуществляемое населением или создан-

ными им органами, учет в ходе этой деятельности интересов населения. С позиций исследуемого принципа гласности в обоих определениях местного самоуправления учет интересов населения выступает одним из основных элементов данного принципа. Он предполагает взаимодействие муниципальных органов с гражданами – носителями этого мнения, прозрачность и открытость деятельности органов местного самоуправления для населения. Можно констатировать в связи с этим, что оба правовых акта, регулирующих местное самоуправление, исходят из обязательности создания прозрачной среды при осуществлении муниципальной деятельности, обязательного диалога муниципальных органов власти с представителями местного сообщества, принятия решений по местным вопросам с учетом интересов населения. Данный вывод созвучен мнению Д.С. Михеева о том, что современные государства в правовом регулировании местного самоуправления ставят во главу угла в качестве базового фундаментального принципа гласность как инструмент, связывающий органы местного самоуправления с жителями муниципальных образований [12, с. 620].

Статья 3 Европейской хартии местного самоуправления получила продолжение и развитие в ст. 5, закрепив однозначную норму об изменении границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе, путем проведения референдума там, где это предусмотрено законом. Данное правовое положение о защите территориальных границ местного самоуправления, без сомнения, базируется на принципе гласности как необходимом условии выявления мнения населения. Причем определяющим фактором при принятии решений об изменении границ становится именно волеизъявление граждан. В то же время положения Федерального закона о местном самоуправлении, регулирующие проблемы изменения границ муниципальных образований, закрепляют неоднозначные термины «согласие населения», «учет мнения населения, выраженного предста-

вительным органом». В этом смысле европейский правовой акт, подчеркивая значимость защиты территориальных основ местного самоуправления, называет население единственным субъектом, от чьего мнения зависит окончательное решение по территориальным преобразованиям.

Неоспоримым достоинством Европейской хартии местного самоуправления является последовательная правовая регламентация при осуществлении муниципальной власти соблюдения интересов местного населения, в чем нетрудно заметить реализацию принципа гласности местного самоуправления. В.А. Лапин, А.В. Крестьянинов и И.Н. Коновалова отмечают, что современная европейская цивилизация выстрадала механизм согласования интересов общества в форме современной модели местного самоуправления, закрепленной в Европейской хартии местного самоуправления [5, с. 41].

Статья 6 Европейской хартии, регулирующая соответствие структур и административных средств задачам органов местного самоуправления, очень созвучна вышеназванному суждению. Она закрепляет право органов местной власти самостоятельно определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать с тем, чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление. Подчеркнем: главным условием создания внутренних структур выступает их соответствие местным потребностям. В то же время российская конституционная норма ст. 131 говорит о том, что население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления, т.е. налицо существенные различия. Однако отечественная норма не устанавливает никаких правовых ограничений при разработке структуры органов местного самоуправления. Нетрудно заметить, что ч. 1 ст. 6 Европейской хартии местного самоуправления выступает более современной, прогрессивной и отвечающей общей доктрине европейского правового акта. Критерий эффективности управления обязывает муниципальные власти европейских государств при разработке своих организационных струк-

тур исходить в своих потребностях из интересов населения, для удовлетворения которых, собственно, эти органы и создаются. Еще раз подчеркнем, что учет мнения населения и возможность граждан влиять на выработку решений, принимаемых органами местного самоуправления, выступают в принципе гласности местного самоуправления определяющими элементами.

Вызывающая неоднозначное толкование ст. 8 Европейской хартии, регулирующая пределы административного контроля над деятельностью органов местного самоуправления, на первый взгляд хотя и кажется противоречащей принципу гласности, однако тоже следует заданному алгоритму. В части 3 названной статьи устанавливается, что административный контроль над деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать. По мнению Д.С. Михеева, речь идет об ограничении государственного контроля на местном уровне, и критериями его допустимости выступают интересы местного сообщества. По общему смыслу ст. 8 государственный контроль над деятельностью органов местного самоуправления допускается только по специально предусмотренным законом основаниям. Вместе с тем если нарушаются местные интересы (жителей, местного сообщества в целом), то государство вправе вмешаться, выявить посредством контрольных мероприятий эти нарушения и способствовать их пресечению [9, с. 65, 66].

Отмеченная норма уникальна, поскольку в ней отчетливо видна защитная функция административного контроля. Общепринято ассоциировать государственный контроль только с репрессивной функцией – ответственностью за выявленные нарушения. Однако анализируемая норма устанавливает правовые ограничения для административного контроля над деятельностью органов местного самоуправления; делает исключение для вмешательства контролирующих органов и связывает его с защитой интересов местного сообщества;

обязательным условием государственного контроля определяет соразмерность вмешательства значимости защищаемых интересов. А.С. Автономов по этому поводу замечает: «Местным сообществам нужно доверять как можно больше управленческих задач, а вмешательство государства требуется лишь там, где без него не обойтись» [1, с. 288].

Анализ основных положений Европейской хартии местного самоуправления не оставляет сомнений в том, что принцип гласности местного самоуправления проходит красной нитью через все ее содержание. Осмысление европейского правового акта позволяет сделать некоторые обобщения:

- деятельность органов публичной власти должна быть открытой, а информация об их работе – известна населению;
- органы публичной власти подотчетны и подконтрольны населению;
- мнение населения должно быть учтено при принятии решений органами публичной власти;
- население вправе влиять на принимаемые публичной властью решения, давать им оценку, что является своеобразной обратной связью между двумя основными субъектами местного самоуправления [13, с. 60].

Правовой ресурс Европейской хартии местного самоуправления в части закрепления гласности на муниципальном уровне как для отечественной муниципально-правовой науки, так и для правоприменения продолжает оставаться востребованным.

Список литературы:

- [1] Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Инфра-М, 2012. – 428 с.
- [2] Вавилов Н.С., Михеева Т.Н. Правовое регулирование деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне. М.: Юрист, 2016. – 224 с.
- [3] Дементьев А.Н. Принципы местного самоуправления // Право и образование. 2006. № 5.
- [4] Европейская хартия местного самоуправления. Принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г. // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

[5] *Лалин В.А., Крестьянинов А.В., Конова-лова И.Н.* Основы местного самоуправления. М.: Дело, 2006. – 246 с.

[6] *Михеев Д.С.* Доступ граждан к информации как способ реализации принципа гласности местного самоуправления // Российская юстиция. 2014. № 1.

[7] *Михеев Д.С.* Регулирование принципа гласности местного самоуправления в законодательстве Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2014. № 2 (69).

[8] *Михеев Д.С.* Конституционно-правовые основы и механизм реализации принципа гласности местного самоуправления: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Казань, 2015. – 49 с.

[9] *Михеев Д.С.* Закрепление принципа гласности в Европейской хартии местного самоуправления // Ученые записки Казанского университета. Гуманитарные науки. Том 155. Кн. 4.

[10] *Талапина Э.В.* Принцип транспарентности в публичном праве // Государство и право. 2015. № 5.

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

[12] *Mikheev D.S.* (2014). Legal Analysis of the European Charter of the Local Self-Government in the Light of the Principle of Publicity. Life Science Journal, 11(6).

[13] *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. DOI: 10.5901/mjss.2015.v6n3s7p59.

Spisok literatury:

[1] *Avtonomov A.S.* Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhny'x stran. M.: Infra-M, 2012. – 428 s.

[2] *Vavilov N.S., Mixeeva T.N.* Pravovoe regulirovanie deyatelnosti institutov grazh-

danskogo obshhestva na municipal'nom urovne. M.: Yurist, 2016. – 224 s.

[3] *Dement'ev A.N.* Principy' mestnogo samoupravleniya // Pravo i obrazovanie. 2006. № 5.

[4] *Evropejskaya xartiya mestnogo samoupravleniya.* Prinyata v g. Strasburge 15 oktyabrya 1985 g. // SZ RF. 1998. № 36. St. 4466.

[5] *Lapin V.A., Krest'yaninov A.V., Konovalova I.N.* Osnovy' mestnogo samoupravleniya. M.: Delo, 2006. – 246 s.

[6] *Mixeev D.S.* Dostup grazhdan k informacii kak sposob realizacii principa glasnosti mestnogo samoupravleniya // Rossijskaya yusticiya. 2014. № 1.

[7] *Mixeev D.S.* Regulirovanie principa glasnosti mestnogo samoupravleniya v zakonodatel'stve Rossijskoj Federacii // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. 2014. № 2 (69).

[8] *Mixeev D.S.* Konstitucionno-pravovy'e osnovy' i mexanizm realizacii principa glasnosti mestnogo samoupravleniya: Avtoref. dis. ... dokt. yurid. nauk. Kazan', 2015. – 49 s.

[9] *Mixeev D.S.* Zakreplenie principa glasnosti v Evropejskoj xartii mestnogo samoupravleniya // Ucheny'e zapiski Kazanskogo universiteta. Gumanitarny'e nauki. Tom 155. Kн. 4.

[10] *Talapina E'.V.* Princip transparentnosti v publicnom prave // Gosudarstvo i pravo. 2015. № 5.

[11] 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.

[12] *Mikheev D.S.* (2014). Legal Analysis of the European Charter of the Local Self-Government in the Light of the Principle of Publicity. Life Science Journal, 11(6).

[13] *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. DOI: 10.5901/mjss.2015.v6n3s7p59.

