

УДК 342

## ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРИНЦИПА ГЛАСНОСТИ В ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Д.С. Михеев*

### Аннотация

В статье исследуются нормы ведущего европейского акта на предмет закрепления в них принципа гласности местного самоуправления, позволяющего приблизить муниципальные органы к населению муниципального образования. Выявлено, что принцип гласности выступает в нём основой, объединяющей органы местного самоуправления с населением для решения общих вопросов местного значения. В этом процессе населению отводятся ключевые позиции.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, принцип, гласность, органы местного самоуправления, население.

---

В числе важнейших международно-правовых актов по вопросам местного самоуправления следует назвать Европейскую хартию местного самоуправления, принятую Советом Европы 15 октября 1985 г. (ЕХ). Поскольку она рассчитана на применение в европейских государствах с разным состоянием местного самоуправления, с отличающимися друг от друга муниципальными системами, то в ней сконцентрированы общие положения – принципы, ориентируясь на которые европейские государства могли бы осуществлять отечественное правовое регулирование местного самоуправления. Более того, Европейская хартия местного самоуправления является примером довольно удачной попытки формулирования принципов местного самоуправления. Другое дело, что необходима адекватная инкорпорация этих принципов в российскую правовую систему [1, с. 132].

По мнению Е.М. Ковешникова, «анализ принципов, заложенных в Хартии, свидетельствует о том, что современная Европа видит в местном самоуправлении важнейший элемент демократии, приобщающий людей к ценностям народовластия, воспитывающий у них чувство гражданской ответственности» [2, с. 161]. Хартию подписали 37 и ратифицировали 30 стран Европы [1, с. 133]. Причём при присоединении к ней допускается широкая возможность применения в каждой стране сочетания различных принципов, нашедших место в европейском правовом акте. Российская Федерация приняла на себя обязательства следовать всем её принципам и ратифицировала Европейскую хартию Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. (55-ФЗ) без оговорок, хотя отдельные европейские государства, воспользовавшись возможностями статьи 12 Европейской хартии, взяли на себя обязательства по частичному соблюдению статей, предложенных в данной норме.

Европейская хартия местного самоуправления являлась предметом изучения многих российских исследователей в разных аспектах, вместе с тем среди публикаций практически отсутствует её комплексный анализ с позиции закрепления принципа гласности местного самоуправления (за исключением фрагментарного упоминания о нём в указанной работе А.Н. Дементьева). Теоретико-правовой анализ принципа гласности показывает, что он во многих случаях, не выступая в качестве самостоятельного, входит как необходимый элемент в число других принципов местного самоуправления.

В Хартии не имеется специальной нормы, которая бы вобрала в себя весь перечень принципов, однако подавляющее большинство принципов местного самоуправления сосредоточены в преамбуле и части первой европейского правового акта. Исследуемый принцип гласности не упоминается в прямом смысле в преамбуле, однако заявлено, что право граждан участвовать в управлении делами государства может быть реализовано наилучшим и непосредственным образом именно на местном уровне. При этом, по мнению А.Н. Дементьева, в Хартии подчёркивается, что местное самоуправление связано с деятельностью органов местного самоуправления, которая подчинена интересам населения. Поэтому деятельность демократически избранных местных органов, осуществляющих власть на муниципальном уровне, должна строиться на принципах гласности и открытости [1, с. 149].

К этому мнению можно добавить лишь, что принцип гласности в цитируемых формулировках Хартии выступает скорее через более общий принцип многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления, который связывается с возможностью самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления. Вместе с тем это обязывает местные органы наиболее тесным образом взаимодействовать с гражданами муниципального образования, что достигается открытостью деятельности местных органов перед муниципальным сообществом, их отчётностью, информированием населения. «Приближенное к гражданам управление» становится объективно возможным лишь в случае обеспечения участия жителей в процессах подготовки, широкого обсуждения, принятия, исполнения и последующего контроля за исполнением принятых органами местного самоуправления решений, что охватывается принципом гласности.

Центральное место в части первой Европейской хартии местного самоуправления занимает статья 3, дающая определение понятию местного самоуправления. Оно значительно отличается от аналогичного определения в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (131-ФЗ), однако с позиции закрепления принципа гласности мы не находим принципиальных отличий.

Так, согласно европейскому правовому акту, под местным самоуправлением понимаются 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 путём свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчётные им исполнительные

органы. Это положение не исключает обращение к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

В отечественном понимании местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ и федеральными законами (а также законами субъектов РФ в случаях, установленных федеральными законами), самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учётом исторических и иных местных традиций (131-ФЗ).

При более глубоком анализе обеих правовых норм становится очевидным, что российское определение местного самоуправления носит более конкретный характер, оно адаптировано к отечественным реалиям, в то время как в Европейской хартии, рассчитанной на применение государствами с различными муниципальными системами, формулировки представляются более общими.

Тем не менее в тексте обеих дефиниций отчётливо проявляется объединяющая их категория – *местная деятельность*, осуществляемая населением или созданными им органами и учитывающая интересы населения. Центральное место с позиций анализируемого принципа гласности занимает в определениях местного самоуправления учёт интересов населения. Но для учёта мнения граждан как минимум необходимо общение муниципальных органов с представителями местного сообщества – носителями этого мнения, открытость деятельности органов местного самоуправления для населения.

В связи с этим можно с уверенностью утверждать, что оба правовых акта о местном самоуправлении, давая ему определение, исходят из необходимости создания прозрачной среды для осуществления местной деятельности, тесного взаимодействия органов муниципальной власти с населением муниципальных образований, принятия решений по местным вопросам с учётом интересов граждан (все эти пункты являются сущностными элементами принципа гласности). Следовательно, 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.

В унисон со ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления выступает и ст. 5, которая содержит однозначную, не допускающую двояких толкований формулировку о том, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учётом мнения населения соответствующих территорий, выявляемого в том числе путём проведения референдума там, где это допускается законом. В основу правовой нормы о защите территориальных границ местного самоуправления также положен принцип гласности как необходимый фактор для выявления мнения населения. Волеизъявление граждан по проблемам изменения границ в Европейской хартии считается определяющим при принятии решения. В отличие от аналогичных норм федерального закона о местном самоуправлении, предусматривающих «согласие населения» и «учёт мнения населения, выраженного представительным органом», европейский правовой акт апеллирует только к населению, чем подчёркивается

значимость защиты территориальных основ местного самоуправления, ориентация только на учёт мнения жителей, проживающих в муниципальных образованиях.

Необходимо указать на одно из достоинств Европейской хартии местного самоуправления – последовательную правовую регламентацию соблюдения интересов местного населения при осуществлении местной власти, что можно связать с реализацией принципа гласности местного самоуправления. Исследователи отмечают: «Современная европейская цивилизация выстрадала механизм согласования интересов общества в форме современной модели местного самоуправления, закреплённой в Европейской хартии местного самоуправления» [3, с. 41].

Продолжение высказанного суждения наблюдается в ст. 6 Европейской хартии, регулирующей вопросы соответствия структур и административных средств задачам органов местного самоуправления. В ней закреплено право местных органов власти самостоятельно определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление. Обращает на себя внимание в данной конструкции не самостоятельность органов местного самоуправления при определении своей структуры (что аналогично российской конституционной норме), а условие создания внутренних структур – соответствие местным потребностям. Российский аналог отличается тем, что отечественная норма не устанавливает никаких правовых ограничителей при разработке структуры органов местного самоуправления.

В этом смысле ч. 1 ст. 6 Европейской хартии местного самоуправления представляется не только более прогрессивной и современной (хотя Хартия была принята на 8 лет раньше Конституции Российской Федерации), но и отвечающей общему духу европейского правового акта. Учёт местных потребностей налагает на муниципальные органы стран Европы обязательство соотносить при разработке собственных организационных структур свои потребности с интересами населения, ради удовлетворения которых эти органы формируются. Напомним, что учёт мнения населения и возможность граждан муниципальных образований влиять на выработку решений органов местного самоуправления являются определяющими признаками принципа гласности местного самоуправления.

Даже самая спорная ст. 8 Европейской хартии, регулирующая пределы государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, не выбивается из общего русла и следует заданному алгоритму. Так, ч. 3 данной статьи устанавливает, что административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать. Речь идёт об ограничении государственного контроля на местном уровне, и критериями его допустимости выступают интересы местного сообщества. По общему смыслу ст. 8 государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления допускается только по специально предусмотренным основаниям. Вместе с тем, если нарушаются местные интересы (жителей, местного сообщества в целом),

государство вправе вмешаться, выявить посредством контрольных мероприятий эти нарушения и способствовать их пресечению.

Учёт интересов местного сообщества при вмешательстве государства в дела муниципальных образований выступает единственным оправдательным аргументом. Указанная норма является уникальной в своём роде, поскольку в ней заложена защитная функция государственного контроля. Как известно, контроль в подавляющем большинстве случаев носит репрессивный характер, то есть за выявленные в ходе государственного контроля нарушения устанавливается ответственность (в виде неблагоприятных правовых последствий) органа, допустившего нарушения. Однако обсуждаемая норма устанавливает барьеры для государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, ограничивая преодоление барьеров только одним правовым условием – защитой интересов местного сообщества. Кроме того, при контроле государства должна быть соблюдена соразмерность вмешательства значимости защищаемых интересов. Отечественные учёные по этому поводу замечают: «Местным сообществам нужно доверять как можно больше управленческих задач, а вмешательство государства требуется лишь там, где без него не обойтись» [2, с. 158].

Подчеркнём, что выявление, учёт и защита интересов муниципальных образований основываются на принципе гласности местного самоуправления. Инструментальная база этого принципа, как никакого иного из большого разнообразия принципов местного самоуправления, создаёт правовые условия для открытости, доступности информации о происходящих в муниципальных образованиях процессах, о решениях, принятых на местном уровне и затрагивающих интересы местного сообщества. Прозрачная, доступная среда позволяет выявить нарушения прав субъектов муниципальных правоотношений, чем создаёт условия для дальнейшей их защиты.

Анализ ключевых статей Европейской хартии местного самоуправления убедительно доказывает, что принцип гласности местного самоуправления является одним из существенных компонентов её структуры. Перефразируя известное суждение С.С. Алексеева о том, что правовые принципы – это сквозные идеи, отметим, что принцип гласности местного самоуправления пронизывает насквозь европейский правовой акт.

Чтобы не умалить значение иных принципов, положенных в основу Европейской хартии, следует указать, что её преамбула и первая часть определяют основные принципы, на которых должно строиться местное самоуправление в европейских странах [2, с. 160]. Этот вопрос достаточно подробно исследован в научной литературе. В частности, А.Н. Дементьев предложил распределить положения статей Хартии по двум группам принципов. К первой группе он относит принципы, устанавливающие положение местной власти в системе публичной власти в государстве, ко второй группе – принципы, устанавливающие требования к порядку организации деятельности института местного самоуправления. Первая группа принципов сформулирована им исходя из целей децентрализации власти и принципов местной автономии. Вторая группа конкретизирует принцип демократического устройства и функционирования власти применительно к местному самоуправлению [1, с. 136–137].

Например, к первой группе Дементьев отнёс принцип компетенционной обособленности органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 4), принцип организационной самостоятельности органов местного самоуправления (ст. 6), принцип территориальной стабильности муниципальных образований (ст. 5) и др. Во вторую группу он включает принцип законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления (ст. 3), принцип выборной сменяемости депутатов и должностных лиц муниципальных образований (преамбула и ч. 2 ст. 3), принцип обязательности представительных органов местного самоуправления и их права образовывать ответственные перед ним исполнительные органы (ч. 2 ст. 3) и др.

Анализ принципа гласности и его преломления в фокусе Европейской хартии показал, что со всеми перечисленными принципами первой и второй групп принцип гласности выступает совместно, что подтверждает универсальный характер ведущего европейского правового акта. Принцип гласности выступает в Европейской хартии как инструмент, объединяющий органы местного самоуправления с населением муниципального образования для решения общих вопросов местного значения.

Вместе с тем научная оценка Европейской хартии местного самоуправления как важнейшего международного правового акта, задающего ориентиры развития местного самоуправления, доказывает, что потенциал Хартии для отечественного правового регулирования принципа гласности местного самоуправления остаётся во многом нереализованным. Данный тезис позволяет сделать вывод о необходимости отказа в российском муниципальном строительстве от не оправдавшего себя подхода, согласно которому местное население на практике остаётся второстепенным участником в осуществлении местных задач, а доминирующая роль при этом отводится органам местного самоуправления. Основой для консолидации этих двух субъектов местного самоуправления способен стать правовой принцип гласности местного самоуправления при его надлежащем правовом регулировании.

### Summary

*D.S. Mikheev. Fixing the Principle of Publicity in the European Charter of Local Self-Government.*

This article investigates the norms of the leading European charter for fixing the principle of publicity, which makes it possible to bring closer municipal authorities and population of a municipal formation. The work reveals that the principle of publicity serves as a basis that unites local government and population for solving common issues of local importance. The public is given a key position in this process.

**Keywords:** local self-government, principle, publicity, local government authority, population.

### Источники

- ЕХ – Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). – 1998. – Вып. 36. – Ст. 4466.  
55-ФЗ – Федеральный закон от 11 апр. 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. – 1998. – Вып. 15. – Ст. 1695.

131-ФЗ – Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// СЗ РФ. – 2003. – Вып. 4. – Ст. 3822.

#### Литература

1. *Дементьев А.Н.* Принципы местного самоуправления // Право и образование. – 2006. – № 5. – С. 131–151.
2. *Ковешников Е.М.* Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: Норма, 2001. – 272 с.
3. *Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н.* Основы местного самоуправления. – М.: Дело, 2006. – 256 с.

Поступила в редакцию  
23.04.13

---

**Михеев Денис Степанович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола, Россия.

E-mail: *Miheeva\_TN@energy.mari.ru*