

УДК 342

DOI: 10.34670/AR.2021.90.59.003

## Реализация конституционного принципа гласности в местном самоуправлении современной России (часть 2)

**Модникова Татьяна Николаевна**

Кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного, административного и уголовного права,  
Среднерусский институт управления (филиал),  
Российская академия народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте РФ,  
302028, Российская Федерация, Орел, б-р Победы, 5а;  
e-mail: mmts77@mail.ru.

**Новиков Василий Федорович**

Аспирант кафедры конституционного, административного и уголовного права,  
Среднерусский институт управления (филиал),  
Российская академия народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте РФ,  
302028, Российская Федерация, Орел, б-р Победы, 5а;  
e-mail: novikov-vf@mail.ru

### Аннотация

Статья посвящена исследованию конституционного принципа гласности на местном уровне. В связи с этим актуальным становится исследование международного и национального законодательства, непосредственно регулирующего и регламентирующего принцип открытости и гласности на местном уровне, а также деятельности органов и должностных лиц во взаимосвязи с населением муниципалитета по реализации принципа гласности. Цель – комплексный анализ законодательства и мер в обеспечении реализации принципа гласности в местном самоуправлении на современном этапе развития. Методология исследования основана на анализе современного состояния, определении перспектив развития законодательства в области местного самоуправления. Также дан краткий анализ Хартии о местном самоуправлении, где косвенно предполагается необходимость открытости и гласности в деятельности населения, органов и должностных лиц на местном уровне. В результате обосновано значение конституционного принципа гласности как необходимого элемента, обеспечивающего демократический характер решений, принятых на местном уровне как непосредственно населением, так и органами и должностными лицами местного самоуправления.

### Для цитирования в научных исследованиях

Модникова Т.Н., Новиков В.Ф. Реализация конституционного принципа гласности в местном самоуправлении современной России (часть 2) // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 3А. С. 45-51. DOI: 10.34670/AR.2021.90.59.003

**Ключевые слова**

Местное самоуправление, гласность, органы и должностные лица, население, самостоятельность, общественный контроль.

**Введение**

Представляется, что принцип гласности и открытости на местном уровне наиболее эффективно может быть реализован с помощью активного участия населения в делах муниципалитета через различные виды общественного участия, например через общественный контроль. В нашей стране общественный контроль – это целенаправленная деятельность людей с целью установления соответствия между работой государственных учреждений и стандартами, установленными в обществе, потребностями общества в целом, а также с целью исправления ошибочных мнений, решений, обнаруженных в процессе контроля. Эта деятельность осуществляется гражданами и общественными объединениями, группами, которые составляют институты гражданского общества и взаимодействуют с общественными институтами. Представляется целесообразным отнести к общественному контролю мониторинг общественного мнения, эффективности исправленных и допущенных органами и должностными лицами ошибок и просчетов в реализации государственных программ на федеральном, региональном и местном уровнях.

**Основная часть**

Конституция РФ, провозгласившая человека высшей ценностью, а народ единственным источником власти, наделяет население Российской Федерации достаточно большими возможностями участвовать непосредственно в управлении делами государства в целом, расширенный перечень которых определяется на региональном и местном уровнях власти. Важность общественного контроля как общественного института вытекает в том числе из решений Конституционного Суда РФ, где четко прослеживается следующее: 1) государство должно обеспечить общественный контроль за деятельностью государственных учреждений и их должностных лиц; 2) общественный контроль является основной формой реализации демократических принципов.

Формы прямой демократии, предусмотренные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, не в полной мере отвечают современной действительности. Развитие современных технологий коммуникаций и информированность населения России в целом и муниципалитетов в частности позволяют сделать вывод о том, что законодатель не успевает вносить дополнительные формы прямого участия граждан в законодательство. Представляется целесообразным, исходя из современных реалий, обратить внимание законодателя и урегулировать такие активно используемые современным сообществом формы, как флешмоб, смартмоб и т. д.

Обобщая понятия, закрепленные в международном акте и национальном законодательстве, можно сделать вывод о том, что вся деятельность власти на местном уровне направлена на взаимодействие с местным сообществом. Ключевым моментом является гласность. Доступность информации и возможность принятия своевременных решений по конкретным вопросам на местном уровне невозможны без базового принципа гласности.

Независимость местного самоуправления от государственного участия так же

подчеркивается в Европейской хартии о местном самоуправлении. Так, в соответствии со ст. 6 международного акта, местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление [Бабичев, 2018, 68].

Понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, предполагает, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, что муниципальная власть по своей природе является властью самого местного сообщества, а субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти – непосредственно и через органы местного самоуправления – выступает население муниципального образования<sup>1</sup>. Это обуславливает возложение на органы местного самоуправления вытекающих из природы местного самоуправления обязанностей по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования, надлежащее исполнение которых является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П).

Закрепляя самостоятельность местного самоуправления как одну из основ его конституционно-правового статуса, Конституция РФ одновременно исходит из того, что местное самоуправление должно осуществляться в соответствии с общими принципами его организации, установление которых относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «н» ч. 1 ст. 72.), а деятельность органов местного самоуправления должна носить законный характер (ч. 2 ст. 15). Данный вывод согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, изложенными в ряде его постановлений<sup>2</sup>.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, согласно его преамбуле, в соответствии с Конституцией РФ устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления. Для местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти необходимо тесное взаимодействие с населением конкретного муниципалитета. В участие населения в местном самоуправлении заинтересованы не только жители муниципалитета, но и власть. Доверие населения власти выражается в различных формах, закрепленных законодательно. Например, принимая участие в муниципальных выборах, население делегирует свои полномочия кандидату, отдавая свой голос, тем самым выражая доверие и поддерживая программу, заявленную кандидатом. Гласный характер выборов не вызывает сомнения. Все стадии муниципальных выборов являются открытыми и гласными.

При рассмотрении теоретических и правовых основ прямой демократии в современной России следует учитывать относительную редкость ее фактического использования.

---

<sup>1</sup> См. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П, Определения Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2002 г. № 92-О, от 6 марта 2008 г. № 214-О-П и др.

<sup>2</sup> См., например, Постановления Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 года № 14-П и от 30 ноября 2000 года № 15-П.

Современная модель местного самоуправления определяет его как один из рычагов реализации общегосударственной политики, реализуемой на местном уровне. Законодатель определил ведущее место в реализации местного самоуправления формам прямой демократии, которые способствуют развитию демократии и привлечению населения к решению вопросов местного значения, что соответствует конституционной концепции местного самоуправления. Законодатель предусмотрел множество форм выражения прямой демократии на местном уровне [Бялкина, 2010, 16].

Представляется, что местное самоуправление необходимо развивать в системе отношений между государственными и муниципальными органами. Особое внимание следует уделять вопросам политической децентрализации, т. е. усилению роли местных общин, представительных органов местного самоуправления и широкого круга общественных объединений. Местные органы власти практически не способны самостоятельно решать вопросы местного значения, и их усилия по привлечению граждан к решению местных проблем обречены на провал из-за нехватки собственных ресурсов [Заболотских, 2017]. В этом контексте для эффективного развития местной демократии важно выявить коренные причины низкого уровня активности местного населения в управлении местными делами.

Проблема инициативы гражданского населения была изучена и продолжает изучаться научным сообществом. Важную роль на местном уровне играет проблема квалифицированных кадров. Основное бремя осуществления местного самоуправления лежит на местных муниципальных органах власти, поэтому работникам местных органов власти не менее важно иметь необходимые знания, умения и управленческие навыки. Это особенно важно для сельской местности, где количество людей с высшим образованием крайне мало. Существует также проблема нехватки средств на содержание сотрудников местных органов власти.

Вопросы открытости и осведомленности о деятельности местных органов власти, в том числе вопросы, связанные с выполнением ими своих обязанностей, в последнее время привлекают все больше внимания<sup>3</sup>. В то же время необходимо подчеркнуть, что реализация принципа демократии в системе местного самоуправления через права и свободы граждан, права и гарантии участия населения в политике органов местного самоуправления и администрации, в принятии решений и реализации решений в значительной степени повышает степень уверенности граждан в себе, их политической и правовой культуры, готовности участвовать в общественных мероприятиях [Червинская, 2019, 53].

## Заключение

Непосредственная демократия на современном этапе развития местного самоуправления не получила должного применения. Это связано с различными причинами. Одной из них, на наш взгляд, является пассивность местного сообщества.

Законодатель на федеральном уровне определил достаточно разнообразные механизмы непосредственного осуществления населением муниципального образования принципа

---

<sup>3</sup> См., например, Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 1468 «О порядке предоставления органам местного самоуправления информации лицами, осуществляющими поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и (или) оказывающими коммунальные услуги в многоквартирных и жилых домах либо услуги (работы) по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах».

гласности через формы прямой (непосредственной) демократии, а также представительной демократии. Необходимым условием реализации управленческих функций как на федеральном, региональном, так и на местном уровне является информированность граждан о деятельности местной власти, направленной на реализацию и достижение основополагающей цели – решение вопросов местного значения. Создание наиболее благоприятных условий для жизни и развития местного сообщества невозможно реализовать без непосредственного участия населения, конкретного муниципалитета граждан. Свое участие население муниципального образования может реализовывать в различных формах: выборы, референдум, сход граждан, конференция граждан, публичные слушания и иные формы непосредственной демократии, предусмотренные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Граждане должны проявлять активность. В целом деятельность граждан по наблюдению за деятельностью органов и должностных лиц по реализации своих полномочий и эффективному расходованию бюджета муниципального образования в решении вопросов местного значения целесообразно осуществлять в рамках общественного контроля. Открытость деятельности органов и должностных лиц муниципалитета и информированность населения муниципалитета о проделанной работе местными органами публичной власти напрямую связаны с реализацией принципа гласности на местном уровне. Наиболее эффективная форма реализации принципа гласности на местном уровне лежит в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов и должностных лиц муниципалитета.

### Библиография

1. Бабичев И.В. Нормы-принципы Европейской хартии местного самоуправления как составная часть правовой доктрины российской модели местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 67-74.
2. Бялкина Т.М. Демократизм российского местного самоуправления: конституционные основы и современные реальности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2010. № 1. С. 8-16.
3. Европейская хартия местного самоуправления. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_20361/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361/)
4. Заболотских Е.М. Вопросы местного значения в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 56-59.
5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16.09.2003: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24.09.2003. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)
7. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_36154/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36154/)
8. Червинская А.П. К вопросу о соотношении понятий «парламентаризм» и «народное представительство» // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 50-56.

## **The implementation of the constitutional principle of transparency in local self-government in modern Russia (Part 2)**

**Tat'yana N. Modnikova**

PhD in Law, Docent,  
Associate Professor at the Department of constitutional, administrative and criminal law,  
Central Russian Institute of Management (branch),  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
302028, 5a Pobedy blvd, Orel, Russian Federation;  
e-mail: mmts77@mail.ru.

**Vasilii F. Novikov**

Postgraduate at the Department of constitutional, administrative and criminal law,  
Central Russian Institute of Management (branch),  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
302028, 5a Pobedy blvd, Orel, Russian Federation;  
e-mail: novikov-vf@mail.ru

### **Abstract**

The article is devoted to the study of the constitutional principle of transparency at the local level. In this regard, it becomes relevant to study the international and national legislation that directly regulates the principle of openness and transparency at the local level, as well as the activities of bodies and officials in relation to the population of the municipality to implement the principle of transparency. The article aims to carry out a comprehensive analysis of the legislation and measures aimed at ensuring the implementation of the principle of transparency in local self-government at the current stage of the development. The research methodology is based on the analysis of the current state, the determination of the prospects for the development of legislation in the field of local self-government. There is also a brief analysis of the European Charter of Local Self-Government, which implicitly assumes the need for openness and transparency in the activities of the population, bodies and officials at the local level. The authors of the article point out the importance of the constitutional principle of transparency as a necessary element that ensures the democratic nature of decisions taken at the local level, both directly by the population and by local authorities and officials.

### **For citation**

Modnikova T.N., Novikov V.F. (2021) Realizatsiya konstitutsionnogo printsipa glasnosti v mestnom samoupravlenii sovremennoi Rossii (chast' 2) [The implementation of the constitutional principle of transparency in local self-government in modern Russia (Part 2)]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (3A), pp. 45-51. DOI: 10.34670/AR.2021.90.59.003

---

**Keywords**

Local self-government, transparency, bodies and officials, population, independence, public scrutiny.

**References**

1. Babichev I.V. (2018) Normy-printsipy Evropeiskoi khartii mestnogo samoupravleniya kak sostavnaya chast' pravovoi doktriny rossiiskoi modeli mestnogo samoupravleniya [The norms-principles of the European Charter of Local Self-Government as an integral part of the legal doctrine of the Russian model of local self-government]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 6, pp. 67-74.
2. Byalkina T.M. (2010) Demokratizm rossiiskogo mestnogo samoupravleniya: konstitutsionnye osnovy i sovremennye real'nosti [The democratism of Russian local self-government: constitutional foundations and modern realities]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* [Bulletin of Voronezh State University. Series: Law], 1, pp. 8-16.
3. Chervinskaya A.P. (2019) K voprosu o sootnoshenii ponyatii "parlamentarizm" i "narodnoe predstavitel'stvo" [On the correlation between the concepts "parliamentarism" and "representation of the people"]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 6, pp. 50-56.
4. *Evropeiskaya khartiya mestnogo samoupravleniya* [The European Charter of Local Self-Government]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_20361/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361/) [Accessed 08/02/21].
5. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993* [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) [Accessed 08/02/21].
6. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.2003 № 131-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 16.09.2003: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24.09.2003* [On the general principles of the organisation of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 131-FZ of October 6, 2003]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) [Accessed 08/02/21].
7. *Po delu o proverke konstitutsionnosti otdel'nykh polozenii Zakona Krasnoyarskogo kraia "O poryadke otzyva deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravleniya" i Zakona Koryakskogo avtonomnogo okruga "O poryadke otzyva deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravleniya, vybornogo dolzhnostnogo litsa mestnogo samoupravleniya v Koryakskom avtonomnom okruge" v svyazi s zhalobami zayavitelei A.G. Zlobina i Yu.A. Khnaeva: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 02.04.2002 № 7-P* [On checking the constitutionality of certain provisions of the Law of the Krasnoyarsk Territory "On the procedure for recalling deputies of local representative bodies" and the Law of the Koryak Autonomous District "On the procedure for recalling deputies of local representative bodies, elected officials of local authorities in the Koryak Autonomous District" in connection with the complaints from A.G. Zlobin and Yu.A. Khnaev: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 7-P of April 2, 2002]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_36154/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36154/) [Accessed 08/02/21].
8. Zabolotskikh E.M. (2017) Voprosy mestnogo znacheniya v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii [Local issues in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 3, pp. 56-59.