

На правах рукописи

МИХЕЕВ Денис Степанович

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
И МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ГЛАСНОСТИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Казань – 2015

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права
ФГБОУ ВПО «Марийский государственный университет»

Научный консультант: *Дудко Игорь Геннадьевич*,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
профессор кафедры конституционного и
административного права Марийского
государственного университета

Официальные оппоненты: *Выдрин Игорь Вячеславович*,
доктор юридических наук, профессор,
директор Института муниципального
управления (г. Екатеринбург)

Дементьев Александр Николаевич,
доктор юридических наук, ведущий
советник Аппарата Государственной Думы
Федерального Собрания РФ

Антонова Нана Алиевна,
доктор юридических наук, профессор,
заведующая кафедрой конституционного,
административного и таможенного права
Тверского государственного университета

Ведущая организация: **ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова»**

Защита состоится 26 ноября 2015 г. в 10 час. на заседании диссертационного совета Д 212.081.26 на базе ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу 420008 г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н. И. Лобачевского ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» www.kpfu.ru

Сведения о защите, автореферат диссертации размещены на официальных сайтах ВАК Министерства образования и науки РФ <http://www.vak.ed.gov.ru> и ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» www.kpfu.ru

Автореферат разослан _____ 2015 года

Ученый секретарь диссертационного
совета, кандидат юридических наук, доцент

Г. Р. Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию В. В. Путин обратил внимание на поддержку гражданской активности на муниципальном уровне, на реальную возможность населения принимать участие в решении повседневных вопросов их жизнедеятельности. Он справедливо заметил, что в системе местного самоуправления набралось множество проблем, связанных с полномочиями местных органов, с доступностью органов местного самоуправления для населения. Поскольку это самая близкая власть к людям, то любой гражданин должен иметь возможность дотянуться до нее рукой. В этом контексте он назвал важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления¹.

Слова Президента Российской Федерации свидетельствуют о совершенно очевидных пробелах муниципально-правовой науки, указывают на ее концептуальные проблемы. Отсутствие научно обоснованных, выверенных, отвечающих современным вызовам теоретических ориентиров в немалой степени влияет как на правовое регулирование, так на организацию и деятельность местного самоуправления.

Безусловно, судьбу института местной власти во многом определяют принципы местного самоуправления – фундаментальные начала, создающие основу всей конструкции местного самоуправления. Они не остаются неизменными, новые тенденции в области местного самоуправления требуют изменения и его теоретической базы, переосмысления если не всей системы принципов, то, по крайней мере, изменения правовых приоритетов в их расстановке. На передний план все более отчетливо выдвигается принцип гласности местного самоуправления – один из основополагающих принципов организации местного самоуправления. Принцип гласности сегодня хотя и признан, но в науке существенным образом не раскрыт.

Становится очевидной необходимость разработки концепции, создающей условия для гласности, открытости и доступности местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению. Нуждаются в пристальном изучении и концептуальном обосновании элементы принципа гласности, нашедшие сегодня реализацию в муниципальном строительстве. Так, одним из элементов принципа гласности является доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления, поскольку от ее эффективности зависит качество жизнеобеспечения населения муниципального образования. В данном направлении в последнее время законодателем предпринят ряд мер, позволяющих любому жителю иметь доступ к информации,

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года // Рос. газета. – 2013. – 13 дек.

затрагивающей его интересы, из местных средств массовой информации, интернет-сайтов муниципальных органов, что способствует реализации принципа гласности на муниципальном уровне.

Другим элементом названного принципа выступает возможность общественного контроля со стороны населения за деятельностью органов местного самоуправления. Дальнейшее развитие демократии в России связывается с возможностью не только выбирать власть, но и постоянно эту власть контролировать, оценивать результаты ее работы¹, что в полной мере касается и уровня муниципальной власти. Многие аспекты общественного контроля продолжают оставаться не вполне урегулированными. Общественные советы, созданные при органах местного самоуправления, не отличаются активностью, независимостью и не являются адекватным ответом вызовам времени. В этой части остается недостаточно реализованным общественный потенциал местного сообщества.

Принцип гласности включает и такой элемент, как выявление и учет мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления. Определенная правовая подвижка в данном направлении наметилась в связи с известной конституционной нормой об учете мнения населения при изменении границ муниципальных территорий, а также с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², обязывающего принимать проекты муниципальных правовых актов по наиболее важным вопросам местного значения (устав, местный бюджет, планы и программы развития муниципального образования и т. д.) только после их обсуждения на публичных слушаниях. Однако полученное таким образом мнение населения не является обязательным для представительного органа муниципального образования, принимающего муниципальный правовой акт, что негативно сказывается на инициативности граждан и их желании взаимодействовать с местной властью.

Со всей очевидностью дальнейшее развитие принципа гласности местного самоуправления связывается с возможностью населения влиять на выработку решений органов местного самоуправления. Этот элемент принципа во многом ориентирован на расширение гражданского участия местных сообществ в решении вопросов местной жизни, переход к партнерскому взаимодействию и взаимной ответственности муниципальных структур и граждан. Способность слышать граждан и оперативно реагировать на их запросы составляет важнейший элемент обновления муниципальных властей³.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 года // Рос. газета. – 2012. – 13 дек.

² СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

³ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012. – С. 26.

Необходимо отметить, что обоснование современных алгоритмов принципа гласности местного самоуправления основывается на изменении приоритетов в субъектном составе муниципальных правоотношений. Заметной тенденцией становится включение общественной составляющей в муниципальное управление. Граждане, местные общественные объединения, другие институты гражданского общества на муниципальном уровне должны иметь возможность наряду с органами местного самоуправления определять вектор развития муниципальной территории.

Анализу этой проблемы в определенной степени может способствовать изучение опыта муниципальных систем зарубежных государств, что позволяет не только критически оценить процессы в российском муниципальном строительстве, но и избежать возможных ошибок.

То обстоятельство, что принцип гласности местного самоуправления, являясь одним из ключевых, остается в науке малоисследованным, позволило автору выделить его из общих принципов организации местного самоуправления с целью углубленного исследования научно-теоретической основы, конституционно-правового регулирования, механизма реализации и путей современной идентификации в муниципальном строительстве России.

Степень научной разработанности темы. Проблему принципов местного самоуправления невозможно исследовать в отрыве от всего института местного самоуправления. Его особенности, сущность, место в государственном механизме нашли отражение и в фундаментальных основах местного самоуправления, сказались на их составе и содержании.

Местная власть представляет собой самостоятельное решение населением под свою ответственность вопросов местного значения непосредственно и через органы местного самоуправления, учитывая при этом, прежде всего, интересы населения. Отсюда объективным условием осуществления властных полномочий на муниципальном уровне является гласность, открытость решения указанных вопросов. Развитие местного самоуправления в России свидетельствует о сложившемся историческом опыте и традициях в части гласности решения местных вопросов. В этой связи исследованию подверглись научные труды известных отечественных ученых А. И. Васильчикова, Б. Б. Веселовского, В. П. Безобразова, А. Д. Градовского, Н. И. Лазаревского, Н. М. Коркунова, А. А. Кизеветтера и др.

Важное значение для теоретического понимания гласности в деятельности местных органов имеет работа классика и основателя российской муниципальной школы прошлого века Л. А. Велихова «Основы городского хозяйства», которая создает основания для современного прочтения института общественного контроля за органами местного самоуправления, являющегося элементом принципа гласности.

Автором не оставлены без внимания и научные труды зарубежных исследователей, внесших вклад в развитие местного самоуправления, в вопросы

взаимодействия местных органов за рубежом с населением, что имеет практическое значение для совершенствования отечественного местного самоуправления. В связи с этим были изучены работы Э. Маркварта, Г. Шоллера, Х. Штмпфла, М. Бауэра, Ю. Харбиха, Ж.-Л. Бержеля и др.

Работы известных российских ученых, исследовавших зарубежный опыт в названной сфере, А. С. Прудникова, Е. В. Гриценко, С. Исуповой, А. И. Черкасова, Э. Я. Баталова, Е. А. Незнамовой, О. А. Салова, Р. В. Бабуна и др. также были проанализированы, осмыслены с позиций изучения принципа гласности местного самоуправления. В правовой науке получили рассмотрение отдельные аспекты принципов местного самоуправления в трудах по общей теории права, конституционному, административному, муниципальному праву С. А. Авакьяна, А. С. Автономова, С. С. Алексеева, Н. А. Антоновой, Т. М. Бялкиной, Г. В. Барабашева, Д. Н. Бахраха, В. А. Баранчикова, Н. С. Бондаря, И. В. Бабичева, В. И. Васильева, И. В. Выдрин, Т. М. Говоренковой, В. В. Гриба, И. Г. Дудко, А. А. Емельянова, А. А. Замотаева, Н. А. Игнатюк, А. Н. Кокотова, А. Н. Костюкова, А. И. Коваленко, М. И. Кукушкина, Е. М. Ковешникова, В. А. Кряжкова, О. Е. Кутафина, М. А. Краснова, Л. Е. Лаптевой, В. Л. Лютцера, Н. И. Матузова, М. Н. Марченко, А. В. Малько, А. Ф. Малого, Г. В. Мальцева, Т. Н. Михеевой, В. С. Мокрого, И. И. Овчинникова, А. В. Павлушкина, Н. Л. Пешина, С. В. Пылина, Н. В. Постового, А. А. Сергеева, Ю. И. Скуратова, Ю. Н. Старилова, Н. С. Тимофеева, Ю. А. Тихомирова, В. И. Фадеева, Т. Я. Хабриевой, Г. Н. Чеботарева, Н. Н. Черногора, В. Е. Чиркина, К. Ф. Шеремета, Е. С. Шугриной, Б. С. Эбзеева и других ученых.

Следует указать на ряд исследований, посвященных определению принципов местного самоуправления, их характеристике, классификации, оценке правового регулирования, что получило развитие в трудах А. Н. Дементьева, Е. Б. Султанова. Формирование и закрепление современных принципов местного самоуправления в правовой системе Российской Федерации стали предметом диссертационной работы А. Р. Хабибуллина¹; правовые аспекты принципов местного самоуправления и их реализации в современных условиях нашли разработку в диссертационном исследовании В. А. Бесединой². Современному правопониманию одного из принципов – принципа самостоятельности местного самоуправления – была посвящена диссертационная работа С. В. Судаковой³.

Вместе с тем, несмотря на известный уровень разработанности проблемы принципов местного самоуправления в целом, в трудах отечественных ученых особо не выделяется и не подвергается специальному анализу принцип гласно-

¹ Хабибуллин А.Р. Формирование и закрепление современных принципов местного самоуправления в правовой системе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2007.

² Беседина В.А. Принципы местного самоуправления и их реализация в современных условиях Российской Федерации (правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2004.

³ Судакова С.В. Принцип самостоятельности местного самоуправления: особенности современного правопонимания и реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2013.

сти местного самоуправления, он остается до настоящего времени малоизученным. Естественно, не уделено должного внимания и его составляющим элементам, комплексное исследование которых позволяет не только определить содержание каждого из них, но и проследить взаимозависимость друг от друга, взаимодействие отдельных элементов принципа гласности между собой. Универсальный характер принципа гласности местного самоуправления проявляется также во взаимодействии с другими общими принципами местного самоуправления: самостоятельностью решения населением вопросов местного значения, сочетанием представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан, организационным обособлением местного самоуправления в системе управления государством, многообразием организационных форм осуществления местного самоуправления и др. При этом принцип гласности, будучи интегрированным в другие принципы, не теряет самостоятельности, а напротив, подтверждает свою доминирующую роль среди общих принципов местного самоуправления.

Данная проблематика, к сожалению, пока не нашла развития, поэтому одной из задач автора является восполнение имеющегося научно-теоретического пробела, концептуального пересмотра и обоснования места гласности в системе принципов организации местного самоуправления.

На основании теоретических выводов стали логичными дальнейший анализ конституционно-правового регулирования принципа гласности в российской правовой системе, предложения по его совершенствованию.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с конституционно-правовым регулированием и реализацией принципа гласности местного самоуправления.

Предмет исследования составляют теоретические вопросы, связанные с принципом гласности местного самоуправления как категории муниципально-правовой науки, конституционно-правовые нормы, регулирующие принцип гласности, а также механизм его реализации в российском муниципальном строительстве.

Цель исследования – решение актуальных теоретических и практических проблем, связанных с обоснованием ключевой роли принципа гласности местного самоуправления, включающих разработку концепции, совершенствование конституционно-правовых основ и механизма реализации. Достижение указанной цели определило постановку и решение следующих **задач**:

- раскрыть сущность и содержание принципа гласности местного самоуправления, сформулировать его определение;
- разработать концепцию, отражающую роль принципа гласности в системе общих принципов организации местного самоуправления и его взаимосвязь с конституционным правом граждан на местное самоуправление;

- исследовать эволюцию принципа гласности в историко-правовом аспекте и показать его влияние на развитие отечественного местного самоуправления;
- выявить особенности конституционно-правового регулирования принципа гласности в российской правовой системе, в том числе в муниципальных правовых актах и в муниципальных системах зарубежных государств;
- раскрыть механизм реализации принципа гласности при непосредственном осуществлении населением местного самоуправления;
- показать механизм реализации принципа гласности через взаимодействие органов местного самоуправления с институтами гражданского общества на муниципальном уровне;
- обосновать положение о том, что обеспечение доступа населения к информации о деятельности местного самоуправления является необходимым элементом в механизме реализации принципа гласности;
- исследовать судебную практику, связанную с осуществлением права граждан на местное самоуправление через призму принципа гласности;
- рассмотреть особенности общественного контроля в сфере местного самоуправления как одного из организационно-правовых инструментов гласности в муниципальных образованиях;
- разработать рекомендации по совершенствованию правового регулирования и механизма реализации принципа гласности местного самоуправления.

Методологическая основа исследования. Для решения поставленных задач был использован комплекс разнообразных методов познания, разработанных юридической и философской науками. Автор опирался как на общенаучные, так и специальные правовые методы.

Центральное место в методологической инструментальной диссертации занял *диалектический метод*. Исследование теоретико-правовых основ принципа гласности местного самоуправления с позиций материалистической диалектики позволило объективно и полно рассмотреть его место в системе общих принципов организации местного самоуправления, выявить ключевую роль, универсальный характер, взаимосвязь с остальными принципами. В рамках этого метода для глубокого и всестороннего исследования рассматриваемого принципа были востребованы классические способы познания и построения выводов: *анализ, синтез, дедукция и индукция, аналогия, восхождение от абстрактного к конкретному* и др.

Исходным методом изучения природы принципа гласности местного самоуправления послужил *системно-структурный метод*, посредством которого были выделены его системообразующие элементы, установлены специфические черты каждого из них, выявлены особенности проявления отдельных эле-

ментов принципа гласности в деятельности органов местного самоуправления и при непосредственном осуществлении населением местной публичной власти. С помощью системно-структурного анализа стали возможными выявление признаков принципа гласности, характеризующих его как самостоятельный отраслевой принцип муниципального права, и установление характера его связей с другими принципами.

Сравнительно-правовой метод применялся для получения информации об опыте правового регулирования и реализации принципа гласности местного самоуправления в зарубежных государствах. Научная ценность данного метода заключается в том, что он позволил изучить и сопоставить общие закономерности и различия в проявлении исследуемого принципа в правовых системах и муниципальной практике различных стран. Оценка полученных знаний выявила в демократических государствах тенденцию к созданию правовых условий, обеспечивающих активность населения, его влияние на принятие решений органами местного самоуправления, что дало предпосылки для пересмотра концептуальных основ принципа гласности отечественного местного самоуправления.

Историко – правовой метод познания позволил исследовать тенденции развития принципа гласности в исторической динамике совместно с генезисом и эволюцией всего института местного самоуправления. Ретроспективный анализ выявил на местном уровне периоды расширения и свертывания гласности, связанные с усилением или ослаблением местного самоуправления, степенью влияния на него государства, что дало основания связать современное поступательное развитие местного самоуправления с ориентацией на принцип гласности.

Важным для исследования является *формально-юридический метод*, ставший основой для анализа нормативных правовых актов и позволивший изучить, оценить обширный массив правовых актов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований с позиций регулирования принципа гласности местного самоуправления. С помощью данного метода диссертационное исследование обогатилось многими практическими рекомендациями по дальнейшему совершенствованию действующего законодательства, муниципальных правовых актов.

Социологический метод широко применялся при изучении и обобщении эмпирического материала, связанного с деятельностью органов местного самоуправления, анализом их открытости и доступности для населения муниципальных образований, которые лежат в основе принципа гласности местного самоуправления. Эффективность указанного метода проявилась при обобщении с позиций принципа гласности судебных решений по делам о нарушениях прав граждан на местное самоуправление.

Методология работы охватила также и другие способы познания правовых явлений, связанных с принципом гласности местного самоуправления, что в совокупности позволило достичь цели исследования и разнообразными методами решить поставленные задачи.

Теоретическую основу исследования составили научные труды ведущих отечественных и зарубежных ученых в сфере муниципального права, конституционного права. При написании работы автор обращался к теоретическим аспектам принципа гласности местного самоуправления, который, являясь одним из самостоятельных принципов муниципально – правовой науки, входит как составная часть в более общие принципы права. В связи с чем, автором были изучены фундаментальные работы известных российских юристов в области общей теории государства и права.

Завершенность и логичность теоретической части исследования помогло придать ознакомление с трудами дореволюционных российских правоведов, а также автора классических работ по местному самоуправлению послеоктябрьского периода Л. А. Велихова.

Нормативно-правовую базу исследования составляют Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство; законодательство субъектов Российской Федерации; муниципальные правовые акты. Значительное внимание в исследовании уделено решениям Конституционного Суда Российской Федерации и иных судебных органов. Проанализированы конституции и законы ряда зарубежных государств, регулирующих исследуемый принцип гласности местного самоуправления.

Эмпирическая база исследования представлена практикой деятельности органов местного самоуправления ряда субъектов Российской Федерации, примерами взаимодействия местных органов власти с населением и институтами гражданского общества, иллюстрирующими механизм реализации принципа гласности местного самоуправления. Автором использованы материалы судебной практики по делам, связанным с осуществлением (нарушением) права на местное самоуправление, что позволило рассмотреть их с позиций реализации принципа гласности. В работе были использованы статистические данные, характеризующие муниципальные образования в исследуемом направлении.

Научная новизна исследования. Автором решена крупная научная проблема современного муниципального права, заключающаяся в разработке концепции ключевой роли принципа гласности в системе основополагающих фундаментальных начал местного самоуправления. Концептуальные выводы создают условия для совершенствования конституционно- правовых основ и обновления механизма реализации принципа гласности, положенного в основу взаимоотношений органов местного самоуправления с населением и другими

представителями местного сообщества. Именно такой подход впервые позволил:

- на основе теоретико-правового анализа принципа гласности местного самоуправления выделить характерные признаки этого принципа в зависимости от объекта, субъекта, сферы его воздействия;
- сформулировать определение принципа гласности местного самоуправления с учетом его доминирующей роли в системе принципов местного самоуправления;
- обосновать понятие механизма реализации принципа гласности местного самоуправления;
- выявить и обобщить весь спектр элементов исследуемого принципа, уточнить понятие и содержание каждого из системообразующих элементов и их значение в общем механизме принципа гласности местного самоуправления;
- доказать универсальный характер этого принципа, способного создавать правовые основания для регулирования пестрой палитры муниципальных правоотношений, связанных с решением вопросов местного значения, обеспечением реализации права граждан на местное самоуправление;
- рассмотреть развитие принципа гласности в исторической динамике совместно с эволюцией института местного самоуправления, выявив их взаимосвязанность и зависимость;
- проанализировать современные тенденции в правовой идентификации принципа гласности в муниципальной практике зарубежных демократических государств, направленные на создание условий для активного вовлечения гражданских институтов в решение задач местных сообществ;
- исследовать правовую основу принципа гласности, выделив особенности его правового регулирования Европейской хартией местного самоуправления, отечественным федеральным законодательством, законодательством субъектов Федерации, муниципальными правовыми актами. Оценка и критическое осмысление соответствия конституционно-правового регулирования исследуемого принципа вызовам времени позволили внести предложения по дополнению и изменению ряда действующих и принятию новых нормативно-правовых актов разного уровня;
- в основу концепции развития местного самоуправления положить принцип гласности, обеспечивающий открытость местных органов для населения и институтов гражданского общества, вовлеченность представителей местных сообществ в процесс принятия решений по наиболее важным местным вопросам, общественный контроль за деятельностью муниципальных органов. Совместные интересы по жизнеобеспечению муниципальных образований должны стать конструктивным фундаментом для взаимодействия местных органов и населения, а принцип гласности способен стать связующим инструментом для их диалога;

- доказать, что необходимым организационно-правовым условием реализации принципа гласности на муниципальном уровне является обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов местного самоуправления;

- разработать в контексте решения основных исследовательских задач приоритетные направления совершенствования реализации принципа гласности местного самоуправления, включив в них современные алгоритмы.

В ходе исследования автор обосновал ряд выводов и положений, обладающих научной новизной, которые выносятся им на защиту:

1. Принцип гласности, являясь одним из общих принципов организации местного самоуправления, приобретает особую значимость в современных условиях демократизации государства и общества. Хотя он и не рассматривается теоретико-правовой наукой в качестве самостоятельного принципа права, однако является логически необходимым элементом более широкого правового понятия «демократизм» – одного из общих принципов права. Вместе с тем, оставаясь таковым, он выступает как самостоятельный отраслевой принцип муниципального права – принцип гласности местного самоуправления, имея при этом характерные признаки: а) специфическую сферу распространения – уровень местного самоуправления как самостоятельный уровень управления в децентрализованной системе управления государством; б) собственный объект воздействия – вопросы местного значения, самостоятельное решение которых непосредственно населением или через органы местного самоуправления составляет содержание местного самоуправления; в) особый субъектный состав – субъекты, осуществляющие или принимающие участие в осуществлении местного самоуправления. К таковым автор относит не только органы местного самоуправления, но и население, граждан Российской Федерации, общественные организации, иные институты гражданского общества.

2. Содержание принципа гласности определяют его составляющие части – элементы. Отсутствие в науке их характеристики не позволяет составить полное современное понимание этого принципа. Для раскрытия концептуальных основ принципа гласности местного самоуправления выделены его основные элементы:

- открытость и публичность деятельности органов местного самоуправления;

- доступ населения к информации о деятельности местного самоуправления;

- общественный контроль граждан и других институтов гражданского общества за деятельностью органов местного самоуправления;

- выявление и учет мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления;

– возможность населения влиять на выработку решений органов местного самоуправления;

– ответственность и отчетность органов местного самоуправления перед населением муниципального образования.

Доказано, что отдельные элементы гласности выступают неотъемлемой частью других принципов организации местного самоуправления. Однако при интеграции в правовые конструкции иных принципов принцип гласности не теряет своего содержания, а, напротив, доказывает свою универсальность. При этом имеются достаточные теоретические основания концептуально пересмотреть его место среди принципов местного самоуправления и, не меняя их общую систему, отвести принципу гласности местного самоуправления доминирующие позиции.

3. На основе сформулированных специфических признаков и элементов принципа гласности местного самоуправления предлагается авторское определение его понятия. Гласность местного самоуправления – это принцип, который, играя определяющую роль в организации системы местного самоуправления, обеспечивает в муниципальных образованиях открытый характер решения вопросов местного значения, оценку и подконтрольность деятельности органов местного самоуправления населению и институтам гражданского общества, а также возможность этих субъектов влиять на подготовку и принятие решений, касающихся вопросов местной жизни.

4. Принцип гласности местного самоуправления выступает обязательной категорией конституционного права граждан на местное самоуправление. Однако в Конституции Российской Федерации не содержится прямого указания на гласность как основополагающий принцип местного самоуправления. В развитие предложенной концепции его ключевой роли обоснована необходимость в конституционной идентификации принципа гласности местного самоуправления, для чего сформулировано дополнение статьи 130 Конституции Российской Федерации частью первой следующего содержания:

«Граждане Российской Федерации имеют право на местное самоуправление. Местное самоуправление осуществляется на основе гласности, обеспечивающей открытость деятельности органов местного самоуправления и отчетность их населению, доступ граждан к информации об этой деятельности, возможность общественного контроля за ней со стороны населения муниципального образования, граждан, местных общественных объединений. Система принципов организации местного самоуправления определяется федеральным законом».

Продолжением конституционной новеллы стал ряд предложений по изменению и дополнению нормативно-правовых актов, расширяющих правовые горизонты принципа гласности местного самоуправления как необходимого инструмента, способствующего более активному участию граждан в процессе осуществления местного самоуправления.

5. Реализация принципа гласности осуществляется посредством особого механизма, определяемого как совокупность организационно-правовых инструментов (средств и способов), обеспечивающих направленное воздействие принципа на субъекты муниципальных правоотношений, решающие вопросы местного значения. В качестве таких способов выступают конституционно-закрепленные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, доступ граждан к информации о деятельности органов местной власти, общественный контроль населения и институтов гражданского общества за этой деятельностью.

6. Историко-правовое исследование генезиса и эволюции института местного самоуправления позволило выявить закономерные тенденции развития принципа гласности местного самоуправления. Рассматриваемый в исторической динамике данный принцип был подвержен изменениям. Однако установлена его устойчивая зависимость от степени влияния государства на местное самоуправление. Принцип гласности концептуально выступает объективным показателем зрелости института местного самоуправления и индикатором демократических процессов на муниципальном уровне. Усиление принципа гласности коррелируется с укреплением местного самоуправления и реализацией права граждан на участие в решении вопросов местного значения (право на местное самоуправление). В противофазе этому стоит доминирование государства над местным самоуправлением, сопровождающееся свертыванием принципа гласности и, как следствие, сужением права членов территориальных сообществ на осуществление местного самоуправления.

7. Проведенный в работе сравнительный анализ опыта зарубежных федераций выявил современные подходы к созданию на муниципальном уровне правовых условий для гражданской инициативы, гражданских решений по вопросам местной жизни, поощрения проявлений самостоятельности населения в решении местных проблем. Реализация перечисленных направлений в демократических государствах свидетельствует о формировании концепции местного самоуправления, выдвигающей на передний план население и гражданские институты. Теоретической основой для ее продвижения выступает принцип гласности местного самоуправления. Его правовой ресурс обеспечивает публичность и информационную открытость деятельности муниципалитетов, чем достигается возможность гражданского участия и формирование гражданской активности.

8. Оценка Европейской хартии местного самоуправления как важнейшего международного правового акта, задающего правовые ориентиры развитию местного самоуправления, доказывает, что потенциал Хартии для отечественного правового регулирования принципа гласности местного самоуправления остается во многом не реализованным. Принцип гласности, по мнению автора, выступает в Европейской хартии как инструмент, объединяющий органы мест-

ного самоуправления с населением муниципального образования для решения общих вопросов.

Данный тезис позволяет сделать важный вывод о необходимости отказа в российском муниципальном строительстве от не оправдавшего себя подхода, согласно которому местное население на практике остается второстепенным участником в осуществлении местных задач, а доминирующая роль отводится органам местного самоуправления. Основой для консолидации этих двух субъектов местного самоуправления способен стать правовой принцип гласности местного самоуправления при его надлежащем правовом регулировании.

9. Анализ Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» показывает, что он не вполне соответствует современному вектору развития местного самоуправления. Отсутствие в базовом законе единого перечня общих принципов является одним из его существенных упущений, не позволившим закону стать адекватным правовым регулятором в организации местного уровня публичной власти. Объективно необходимым представляется включение в его главу «Общие положения» самостоятельной статьи «Общие принципы организации местного самоуправления» следующего содержания:

«Общие принципы организации местного самоуправления – это закрепляемые Конституцией 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, органов 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».

10. Практика реализации принципа гласности местного самоуправления также выявила законодательные пробелы. Так, публичные слушания, будучи с позиций гласности наиболее востребованным институтом муниципальной демократии, остаются законодательно не урегулированными в части рекомендаций, высказанных участниками публичных слушаний по проектам муниципальных правовых актов. Названные рекомендации зачастую игнорируются, что не только является существенным нарушением принципа гласности, но и негативно влияет на дальнейшую инициативу граждан.

Для устранения правового пробела предлагается дополнить статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправ-

ления в Российской Федерации», регулиующую публичные слушания, частью 5 следующего содержания:

«Рекомендации публичных слушаний учитываются представительным органом муниципального образования при принятии соответствующего муниципального правового акта. В случае невозможности их учета представительный орган обязан направить участникам публичных слушаний, внесшим предложение, мотивированное решение с изложением причин отклонения предложения».

11. Установлена закономерность в правовом регулировании института местного самоуправления в российской правовой системе, согласно которой влияние принципа гласности местного самоуправления на правотворческий процесс усиливается по мере перехода от федерального регулирования к муниципальному. Муниципальные правовые акты воспринимают и воспроизводят принцип гласности не в отдельных фрагментарных положениях, а опираются на него как на базовый принцип местного самоуправления, чем достигается обеспечение эффективного и приближенного к гражданам управления.

Принцип гласности, будучи имманентно присущим местному самоуправлению, является единственным из общих принципов организации местного самоуправления, оказывающим правовое воздействие на подавляющее большинство муниципальных правовых актов. Это обусловлено, во-первых, правовой природой муниципальных правовых актов, выступающих на местном уровне в качестве регуляторов общественных отношений, обеспечивающих жизнедеятельность муниципальных образований, удовлетворение потребностей и интересов граждан. Во-вторых, сущность и назначение принципа гласности местного самоуправления состоит в обеспечении открытости и доступности процессов местной жизни для местного населения. По этим объективным причинам муниципальные правовые акты должны в своих нормах воплощать принцип гласности, в противном случае теряется смысл муниципального правового регулирования.

12. Муниципальным правовым актам свойственно конкретизировать и заполнять оставленные законодателями Российской Федерации и ее субъектов пробелы в компетенционных возможностях местного самоуправления, что открывает широкое поле для муниципального правотворчества. Выявление и учет мнения населения при принятии органами местного самоуправления решений как один из элементов принципа гласности при недостаточной законодательной формализации может найти правовую регламентацию в Положении о формах и методах выявления и учета мнения населения муниципального образования по вопросам местного значения, принятом представительным органом муниципального образования. Наряду с процедурными моментами в нем может быть предусмотрен правовой механизм оценки внесенных гражданами предложений, высказанных мнений, затрагивающих интересы жителей, с позиций значимости и приемлемости для муниципального образования. Принятие подобного муни-

ципального правового акта позволит урегулировать законодательную недосказанность в части «согласия населения, выраженного представительным органом муниципального образования» и «учета мнения населения, выраженного представительным органом муниципального образования»¹.

13. Анализ муниципальной правоприменительной практики позволил установить, что существующие формы и способы взаимодействия гражданского сектора местных сообществ с органами местного самоуправления достаточно институционализированы и имеют тенденцию развиваться. Потенциал такого развития автор видит в том, что органы местного самоуправления и институты гражданского общества на муниципальном уровне связаны совместными интересами по решению общественно значимых проблем муниципального образования, создающими объективную основу для сотрудничества.

Взаимоотношения власти и общественного сектора приобретают конструктивный характер особенно при осуществлении конкретных социальных проектов (например, реализация муниципальных грантов), направленных на улучшение жизни и комфортного проживания населения. В результате подобного взаимодействия оказывается востребованным ранее незадействованный огромный потенциал гражданского общества; достигается реальная вовлеченность жителей, членов местного сообщества в самоуправленческие процессы; органы местного самоуправления освобождаются от ряда функций, передавая часть их для осуществления основному субъекту местного самоуправления – населению и его общественным структурам.

Правовой базой для такого сотрудничества становится принцип гласности местного самоуправления, обеспечивающий открытость, публичность и информированность всех аспектов взаимодействия, создающий условия для взаимного доверия сторон.

14. В целях совершенствования правовой основы принципа гласности местного самоуправления представляется необходимым внесение изменений в Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 года № 1384)², связанных с дополнением Перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов еще одним показателем: «Удовлетворенность местных общественных объединений сотрудничеством с органами местного самоуправления городского округа (муниципального района), их открытостью и доступностью». Критерий оценки

¹ См.: статьи 12, 13, 13.1, 13.2 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² СЗ РФ. – 2008. – № 18. – Ст. 2003 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1384 // СЗ РФ. – 2012. – № 43. – Ст. 5815).

предлагается вывести как процент от числа опрошенных местных общественных объединений.

Принцип гласности, положенный в основу названного показателя, будет выполнять роль индикатора, способного объективно представлять общественное мнение о том, насколько открыты органы местной власти для сотрудничества с институтами гражданского общества.

15. Обосновано, что общественный контроль в сфере местного самоуправления выступает необходимым инструментом в развитии гласности. Он значительно расширяет возможности участия граждан и институтов гражданского общества в местном самоуправлении. Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹ не удалось обеспечить исчерпывающим образом полноценное правовое регулирование в этой области.

В связи с этим конкретизирован и уточнен терминологический инструментарий общественного контроля применительно к уровню местного самоуправления: определен круг дополнительных субъектов общественного контроля (общественные объединения, СМИ, инициативные группы граждан); уточнено определение объектов общественного контроля; сформулировано отсутствующее в законе понятие «общественных интересов».

Логическим продолжением стало введение в понятийный аппарат обновленного термина «общественный контроль в сфере местного самоуправления», под которым автор понимает открытую и гласную деятельность субъектов общественного контроля по проверке, наблюдению, анализу и оценке на соответствие общественным интересам деятельности органов местного самоуправления и иных объектов общественного контроля в муниципальном образовании.

Автором обоснован и предложен порядок формирования общественных палат муниципальных образований как главных субъектов общественного контроля, исключающий участие в этом процессе органов местного самоуправления.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Основные положения проведенного научного исследования позволили установить и отразить особенности и направления развития одного из ключевых принципов организации местного самоуправления – принципа гласности. Выделение существующих элементов этого принципа, а также дополнение новыми, продиктованными современными тенденциями в муниципальном строительстве, способно существенно повлиять на формирование институциональной основы исследуемого принципа гласности местного самоуправления и его дальнейшую реализацию.

Теоретическая значимость диссертационной работы состоит в том, что содержащиеся в ней теоретические выводы обогащают муниципально-

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

правовую науку современными познаниями в части ее основополагающих идей (принципов).

Новые концептуальные положения, содержащиеся в диссертации, имеют практическую значимость с позиций использования в учебном процессе вузов, дальнейшем послевузовском образовании, научно-исследовательских разработках по соответствующей проблематике. Они будут полезными при повышении квалификации практических работников, государственных и муниципальных служащих, расширят их представления об актуальных проблемах местного самоуправления.

Совокупность сформулированных в работе выводов и рекомендаций может быть направлена на совершенствование конституционно-правового регулирования института местного самоуправления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Отдельные положения диссертационного исследования могут использоваться в практической работе органов местного самоуправления в части расширения гласности и открытости их деятельности, создания условий для более тесного взаимодействия с населением и институтами гражданского общества, привлечения их к выработке решений по вопросам местного значения.

Апробация результатов исследования. Материалы и выводы работы были представлены автором в докладах и научных сообщениях на научных конференциях по итогам научно-исследовательской работы профессорско-преподавательского состава юридического факультета Марийского госуниверситета за 2006–2014 годы (г. Йошкар-Ола); на всероссийской научно-практической конференции «Правовая система России: состояние, проблемы, перспективы» в 2010 году (г. Сибай); на всероссийских научно-практических конференциях «Актуальные проблемы юриспруденции в современной России» в 2011, 2012, 2013 годах в Межрегиональном открытом социальном институте (г. Йошкар-Ола); на всероссийской научно-практической конференции «Социокультурное развитие Республики Марий Эл: история и современные процессы» 28–29 октября 2010 года (г. Йошкар-Ола); на всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Основные тенденции развития институтов гражданского общества» 31 октября 2013 года в Межрегиональном открытом социальном институте (г. Йошкар-Ола); на всероссийском научно-практическом «круглом столе» «Реформирование местного самоуправления в России: история, актуальное состояние и перспективы развития (к 150-летию Земской Реформы в России)» 3 июня 2014 года в Рязанском госуниверситете им. С. А. Есенина (г. Рязань); на всероссийских междисциплинарных научных конференциях с международным участием в Поволжском государственном техническом университете – XII–XVI Вавиловских чтениях в 2009–2012 годах (г. Йошкар-Ола); на IV международной научно-практической конференции «Пробелы в российском законодательстве», посвященной памяти академика В. Н. Кудрявцева 18–19 июня 2010 года (г. Чебоксары); на III меж-

дународной научно-практической конференции в Уфимском юридическом институте в 2011 году (г. Уфа); на международной практической конференции, посвященной 1150-летию российской государственности, 100-летию Российского университета кооперации и 50-летию Чебоксарского кооперативного института 19–21 октября 2012 года (г. Чебоксары); на «круглом столе» 31 марта 2015 года «Механизмы устойчивого развития России в современных условиях» в Институте экономики, управления и права (г. Казань).

Положения и выводы диссертации доведены до научного сообщества посредством многочисленных (более 90) научных публикаций. Среди них 3 авторские монографии: «Конституционно- правовое регулирование местного самоуправления в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Марий Эл)», «Общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления: проблемы становления и тенденции развития», «Принцип гласности местного самоуправления: конституционно-правовые аспекты и проблемы реализации».

Наиболее значимые результаты исследования изложены и опубликованы в 26 научных статьях в ведущих научных изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора наук: «Конституционное и муниципальное право», «Российская юстиция», «Государственная власть и местное самоуправление», «Юридический мир», «Современное право», «Закон и право», «Законы России: опыт, анализ, практика», «Евразийский юридический журнал», «Правовое государство: теория и практика» и др.

Некоторые выводы диссертации увидели свет на страницах зарубежных научных журналов, в том числе 3 – в изданиях, индексируемых в международной системе цитирования Scopus.

Очевидный апробативный характер носит работа автора над грантовым проектом «Инновационные подходы и механизмы реализации гласности в деятельности местного самоуправления», поддержанным Российским гуманитарным научным фондом (конкурс поддержки молодых ученых 2015 года, проект № 15-33-01364), что является своего рода подтверждением актуальности темы диссертации и необходимости подобного исследования для российской науки. В рамках данного проекта значительная часть предложений, выводов и научно-практических рекомендаций, содержащихся в диссертации, получают дальнейшее развитие и углубление.

Основные результаты диссертационного исследования апробированы и внедрены в учебный процесс юридического факультета Марийского государственного университета, в том числе изложены в трех учебно-методических пособиях по муниципальному праву, которые используются при чтении лекций и проведении практических занятий по одноименному курсу. Их применение в учебном процессе способствует более глубокому изучению дисциплины муниципального права, формирует и развивает у студентов современные идеи и

взгляды на институт местного самоуправления, способствует выработке у них профессиональных компетенций, адекватных потребностям сегодняшнего времени. Часть материалов диссертации получила апробацию также при внедрении их в учебный процесс других вузов Республики Марий Эл, что подтверждено соответствующими актами о внедрении.

Одним из направлений апробации результатов научно-исследовательской деятельности соискателя стало их обсуждение с муниципальным сообществом Республики Марий Эл и внедрение в практическую деятельность органов местного самоуправления некоторых муниципальных образований и Совета муниципальных образований республики. Автор, неоднократно выступая в качестве эксперта на публичных слушаниях в городском округе «Город Йошкар-Ола», также высказывал свои суждения по исследуемой проблематике.

Основные положения диссертации одобрены и рекомендованы к защите кафедрой конституционного и административного права Марийского государственного университета.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, четырех глав, объединяющих четырнадцать параграфов, заключения, списка источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновываются выбор и актуальность темы, анализируется состояние ее разработанности, устанавливаются объем, цели и задачи исследования, определяются его методологические, теоретические и эмпирические основы, раскрывается научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, дается характеристика теоретической и практической значимости работы и апробации полученных в ходе исследования результатов.

Первая глава **«Концептуальная характеристика принципа гласности местного самоуправления»** состоит из пяти параграфов.

В первом параграфе **«Сущность и содержание принципа гласности местного самоуправления»** проводится теоретико-правовой анализ научной конструкции «принцип гласности местного самоуправления». Она является производной от более общих теоретических понятий: «принцип права», «принцип местного самоуправления», «принцип гласности». Принцип гласности в российской правовой системе не выделяется в качестве самостоятельного в ряду таких принципов, как справедливость, демократизм, гуманизм, законность и т. п., поскольку он не является всеобъемлющим. Вместе с тем принцип демократизма, в основу которого положено народовластие, предполагающее привлечение граждан к управлению государством, участию в осуществлении местного самоуправления, нельзя рассматривать в отрыве от таких правовых понятий, как информированность граждан, учет их мнения при принятии

управленческих решений, т. е. без того, что составляет содержание понятия «гласность». Автор выявляет, что, будучи составляющим элементом одного из общих принципов права – демократизма, принцип гласности выступает самостоятельным отраслевым принципом муниципального права, т. е. права местного самоуправления. В этом состоит своеобразие данного принципа, его комплексный характер.

Использование разнообразного методологического инструментария научного познания исследуемого явления, например анализа и синтеза, перехода от общего к частному, позволило установить характерные признаки принципа гласности местного самоуправления. К таковым автор отнес *специфическую сферу воздействия принципа*, которая ограничивается определенными пространственными пределами – территориями муниципальных образований, т. е. территориями, на которых осуществляется местное самоуправление. Сформулирован важный вывод о том, что открытость деятельности органов местного самоуправления должна быть обеспечена в равной степени в любом муниципальном образовании, независимо от его вида и численности жителей.

Особенностями отличается *объект воздействия* – вопросы местного значения, самостоятельное решение которых населением составляет содержание местного самоуправления. Решение названных вопросов должно сопровождаться открытостью, подконтрольностью населению и общественным институтам, информированием местными органами населения о своей работе.

Автором отмечается также специфический *субъектный состав*, т. е. состав участников, вовлеченных в сферу воздействия принципа гласности местного самоуправления. В этой связи обосновывается суждение о том, что в решении вопросов местного значения участвуют, помимо органов местного самоуправления, население муниципального образования, а также местные общественные организации, другие институты гражданского общества, объединенные общими интересами муниципальной территории.

Для понимания содержания принципа гласности выявлены и обобщены его основные элементы: открытость и публичность местного самоуправления; доступ граждан к информации о деятельности органов местного самоуправления; общественный контроль со стороны граждан за деятельностью органов местного самоуправления; выявление и учет мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления; возможность населения влиять на выработку решений органов местного самоуправления; отчеты и ответственность органов местного самоуправления о своей работе.

Обобщая результаты исследования, проведенного в первом параграфе, автор сформулировал научные определения понятий принципа гласности местного самоуправления, механизма реализации принципа гласности, отсутствующих в муниципальной теории.

Во втором параграфе **«Место и значение принципа гласности в системе принципов местного самоуправления»** исследуется вся совокупность

принципов местного самоуправления, взаимодействие их между собой, а также взаимосвязь принципа гласности с другими принципами организации местного самоуправления. Отмеченная универсальность принципа гласности позволяет ему пронизывать все сферы деятельности местного самоуправления и взаимодействовать со многими общими принципами, определяющими организационную структуру и самостоятельность местного самоуправления, его территориальные, финансовые основы и т. п.

Так, выявлено, что конституционный принцип самостоятельности решения населением вопросов местного значения во многих случаях не может быть реализован без другого принципа – гласности. Будучи интегрированным в более широкую правовую конструкцию, принцип гласности играет в ней значительную роль, наполняя содержание принципа самостоятельности решения населением вопросов местного значения такими объективно необходимыми элементами, как открытость, публичность, информированность. Автором приведены достаточные теоретические основания, позволяющие полагать, что без этих существенных элементов упомянутый принцип не может быть реализован в полной мере.

Вместе с тем принцип гласности сохраняет свою автономность и способность выступать вне указанного теоретико-правового тандема, что подтверждает его универсальный характер.

Весьма схожая правовая ситуация выявляется и при анализе другого принципа организации местного самоуправления – сочетания представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан. Этот принцип приобретает работоспособность только при вовлечении населения в процессы осуществления местного самоуправления посредством муниципальных выборов, местного референдума, публичных слушаний и других форм прямой демократии. В этой связи установлено, что снова на первый план выступает гласность во всех ее проявлениях – доведении информации до населения о предстоящих выборах, местном референдуме, голосовании по отзыву выборных лиц; обеспечении доступа граждан к проектам правовых актов, вносимых на публичные слушания, а также открытости самих публичных слушаний. Гласность выступает как необходимый компонент принципа сочетания представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан на муниципальном уровне, не теряя при этом своей самостоятельности.

Аналогичная взаимосвязь принципа гласности выявлена и в отношениях с другими принципами, причем этот принцип проявляется как необходимая часть в общей конструкции других принципов, без которой их суть размывается или совсем теряется. Однако гласность, выступая как часть целого, не теряет при этом собственного содержания, сохраняет все свои характерные черты и способность действовать автономно. В связи с этим автор обращает внимание на закономерное явление: все принципы в полной мере могут быть реализованы

только при условии их тесного взаимодействия с принципом гласности местного самоуправления.

Проведенный научно-правовой анализ исследуемого принципа доказывает, что в настоящее время имеются достаточные теоретические основания концептуально пересмотреть его место среди общих принципов организации местного самоуправления, закрепив за ним доминирующие позиции.

В третьем параграфе **«Конституционное право граждан на местное самоуправление и реализация принципа гласности»** предметом анализа является юридическая природа права граждан на местное самоуправление, которое согласно Конституции Российской Федерации выступает в качестве одной из форм осуществления публичной власти в государстве. Конституционное право граждан на местное самоуправление может быть реализовано гражданином как лично, самостоятельно, так и через создаваемые гражданами или при их участии органы местного самоуправления, которых граждане уполномочивают осуществлять от имени населения управленческие функции по решению вопросов местного значения и принимать от имени граждан властные решения. В силу этого в качестве необходимых компонентов права граждан на местное самоуправление выступают тесная взаимосвязь местных органов с субъектом, наделившим их полномочиями, – населением, открытость и доступность муниципальных структур для населения, их обязанность информировать местное сообщество о своей деятельности, что охватывается правовым понятием «гласность».

Местное самоуправление ориентировано на вовлечение в процессы управления на местном уровне граждан, населения, проживающего на муниципальных территориях. Оно становится эффективным только благодаря заинтересованности граждан, их активности, чему в немалой степени способствует доступность, открытость и гласность деятельности органов местного самоуправления. Автором сформулирован важный вывод о том, что гласность деятельности муниципальных органов является необходимым условием реализации гражданами права на осуществление местного самоуправления и, напротив, отсутствие информации, закрытость муниципальной деятельности сужают возможности участия населения в решении вопросов местного значения, т. е. в осуществлении местного самоуправления.

Четвертый параграф **«Историко-правовое исследование взаимосвязи принципа гласности с развитием отечественного местного самоуправления»** посвящен изучению истоков и основных тенденций развития гласности в историко-правовом аспекте. Такой подход методологически предполагает рассмотрение основных элементов принципа гласности не только на уровне местного самоуправления, но и на иных уровнях развития власти и управления. Например, в советский период, хотя местное самоуправление и не нашло развития, существовали правовые основы, призванные обеспечить открытость деятельности властных институтов, информирование о ней граждан.

Анализ самоуправления с периода его зарождения в конце IX – начале X веков в Древнерусском государстве показывает, что оно отличалось большой демократичностью в решении вопросов, открытостью принимаемых решений, доступностью для граждан участвовать в процедурах избрания выборных лиц. Без этих признаков гласности в древних вечевых республиках объективно становилась невозможной реализация управленческих функций, формирование выборных органов, обсуждение стоящих перед гражданами проблем бытового характера, защита от нападений извне. Вече (собрание граждан) обладало достаточно широкими полномочиями по контролю за администрацией, что связывается с проявлением такого элемента принципа гласности как общественный контроль за деятельностью местных органов, обеспечивающий открытость и прозрачность самоуправленческих структур.

В более поздние исторические периоды становления и развития Московского централизованного государства основы вечевого демократии были подавлены жестким диктатом государства. Хотя элементы местного самоуправления существовали при Иване IV, Петре I, Екатерине II, реальная власть на местах сохранялась за государственными чиновниками. Возможности населения по участию в местных делах были минимальными, характерный признак гласности – открытость деятельности местных выборных органов – не получил развития.

Становление и расцвет муниципальных учреждений в России связывается с проведением императором Александром II земской и городской реформ. Преобразования основывались на иных принципах, чем предыдущие, в том числе и на гласности проходивших в земствах процессов. Некоторые элементы, характеризующие принцип гласности, нашли правовую регламентацию в нормативных актах того периода. Так, в Положении о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года¹ закреплялись открытость заседаний земских собраний, отчетность земских учреждений, содержащие признаки публичного (общественного) контроля. Последующие исторические периоды развития государства характеризовались усилением его влияния на местное самоуправление (правление Александра III, советский период). В связи с этим автором отмечена зависимость реализации принципа гласности местного самоуправления от степени влияния государства на местное самоуправление. При огосударствлении самоуправления реализация этого принципа сталкивалась со значительными трудностями, перекрывался доступ населению к процессам, происходившим на местном уровне.

Выявленная историческая закономерность позволила автору сформулировать вывод о том, что принцип гласности выступает показателем зрелости местного самоуправления и индикатором демократических преобразований на муниципальном уровне. Критическое осмысление исследуемого явления в со-

¹ Полное собрание законодательства Российской империи: собр. 2. – СПб., 1867. – Т. 34, № 40457.

ветский период позволяет утверждать, что принцип гласности нашел определенное закрепление в конституционно-правовом поле, хотя местные органы реально выступали приложением государственной системы и подлинного местного самоуправления не существовало. Вместе с тем взятая на вооружение в советском государстве концепция широкого участия граждан в местном управлении при всех ее недостатках заслуживает внимания и может быть воспринята с известной коррекцией в современном муниципальном строительстве.

Историческая ретроспектива принципа гласности доказывает, что он объективно является необходимым элементом местного самоуправления.

Пятый параграф **«Особенности правового закрепления и реализации принципа гласности местного самоуправления в муниципальных системах зарубежных государств»** посвящен изучению зарубежного опыта в исследуемой сфере, поскольку муниципальные традиции в зарубежных странах насчитывают не одно столетие. Получили развитие привлечение населения к управлению на местном уровне, поддержка гражданских инициатив, консультации власти с территориальными коллективами, предваряющие принятие важных решений местной жизни. Эти процессы протекают при максимальной гласности для граждан, мощной информационной поддержке, что представляет научный интерес с позиций изучения принципа гласности в зарубежных демократиях.

Проведенный анализ выявил различные подходы к правовой регламентации принципа гласности местного самоуправления. Например, обращение к германскому опыту показывает, что исследуемый принцип не нашел прямого регулирования в Основном законе государства и законодательных актах федерации и земель. Однако значительное место в правовых актах немецких земель, например Баварии, занимает регулирование аспектов активности и сотрудничества в решении местных вопросов, где в полной мере проявляется действие принципа гласности, укрепляющего право граждан на местное самоуправление. Подробно урегулированы процедуры гражданской инициативы и гражданского решения, по сути закрепившие реализацию принципа гласности в самом широком ее проявлении – открытом и публичном внесении гражданами собственных предложений, обязанностях соответствующих органов к их принятию и рассмотрению.

Обобщая опыт США, автор отметил, что, несмотря на отсутствие прямого правового регулирования принципа гласности в Конституции государства, законодательных актах штатов, в американской модели местного самоуправления также отмечается довольно активное самостоятельное включение жителей в решение вопросов муниципальных территорий или их частей (кварталов, районов в городах); стремление муниципальных органов к тесному контакту, взаимодействию с населением и создаваемыми им местными общественными структурами при определении вопросов местной жизни; включение в систему органов местного самоуправления общественных совещательных структур, вы-

ступающих как независимый орган, выражающий общественное мнение и несущий, в известной степени, функцию общественного контроля. Перечисленные элементы полностью ассоциируются с принципом гласности местного самоуправления, способствуют включению жителей в управление муниципальными учреждениями и в процесс принятия решений по вопросам местной жизни.

Вместе с тем правовые акты ряда зарубежных государств обеспечивают прямое регулирование принципа гласности местного самоуправления. Например, Конституция Бельгии устанавливает, что провинциальные и коммунальные учреждения основывают свою деятельность на принципах гласности заседаний провинциальных и коммунальных учреждений, гласности бюджетов и отчетов¹.

Однако, несмотря на различные подходы к регулированию принципа гласности, автор делает вывод о формировании в наиболее развитых зарубежных государствах концепции местного самоуправления, выдвигающей на передний план население и гражданские институты. Теоретической основой для продвижения этой концепции выступает принцип гласности местного самоуправления, обеспечивающий публичность и информационную открытость деятельности муниципалитетов для населения, создание условий для гражданских инициатив.

Во второй главе **«Конституционно-правовое регулирование принципа гласности местного самоуправления в российской правовой системе»** исследуются особенности правовой регламентации принципа гласности в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве, в правовых актах субъектов Федерации, а также в муниципальных правовых актах.

В первом параграфе **«Влияние Европейской хартии местного самоуправления на закрепление принципа гласности местного самоуправления в российском законодательстве»** проводится оценка норм важнейшего международного правового акта – Европейской хартии местного самоуправления с позиций закрепления в ней основных принципов местного самоуправления вообще, и принципа гласности, в частности.

Во многих публикациях, посвященных анализу Европейской хартии местного самоуправления, практически отсутствует ее комплексный анализ с точки зрения закрепления принципа гласности, поэтому автором предпринята попытка восполнить данный правовой пробел. Доказывается, что исследуемый принцип в нормах Хартии, не выступая в качестве самостоятельного, входит в ней как необходимый элемент в число других принципов местного самоуправления. Европейская хартия местного самоуправления характеризует местную власть как приближенное к гражданам управление, что находит развитие во

¹ Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 года // Конституции государств Европы / под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – Т. 1. – С. 371-372.

многих статьях правового акта, создающих возможности для обеспечения участия жителей в процессах подготовки, широкого обсуждения, принятия, исполнения и последующего контроля за исполнением принятых органами местного самоуправления решений, что и охватывается принципом гласности.

Автор провел сравнительный анализ определения понятия местного самоуправления в европейском акте и отечественном базовом законе о местном самоуправлении, который показал их значительные различия.

Однако в обоих случаях в определениях местного самоуправления центральное место занимает учет интересов населения, позволяющий констатировать, что оба правовых акта исходят из необходимости создания прозрачной среды для осуществления местной деятельности и тесного взаимодействия органов муниципальной власти с населением муниципальных образований для учета интересов граждан. Вполне убедительным в этой связи представляется суждение о том, что современные государства в правовом регулировании ставят во главу угла в качестве базового фундаментального принципа гласность как инструмент, связывающий органы местного самоуправления с жителями муниципальных образований.

Подробное изучение статей Европейской хартии местного самоуправления доказывает, что принцип гласности местного самоуправления является одним из существенных компонентов ее структуры, обеспечивающим правовые условия для прозрачной, доступной среды происходящих в местных сообществах процессов.

Научная оценка Европейской хартии местного самоуправления, задающей правовые ориентиры развития местного самоуправления, убеждает в том, что потенциал Хартии для отечественного правового регулирования принципа гласности местного самоуправления остается во многом нереализованным.

Во втором параграфе **«Конституционно-правовая регламентация принципа гласности местного самоуправления»** исследованы особенности регулирования указанного принципа нормами федерального и регионального законодательства. Тенденции формирования и развития принципа гласности трудно оценить без анализа его правового регулирования, которое носит многоуровневый характер, обусловленный самим институтом местного самоуправления.

Ведущее место в правовой регламентации принципа принадлежит Конституции Российской Федерации, в которой нашли отражение как принцип местного самоуправления, чего требует Европейская хартия местного самоуправления, так и несколько основополагающих принципов, характеризующих институт местного самоуправления, – самостоятельного решения населением вопросов местного значения (статья 130), самостоятельности органов местного самоуправления (статья 12) и др. Вместе с тем принцип гласности местного самоуправления не получил прямого закрепления в конституционных нормах, хотя предыдущие конституции государства содержали упоминание о гласности.

Так, Конституция СССР 1977 года (статья 94) устанавливала, что деятельность Советов народных депутатов строится на основе гласности, регулярной отчетности этих органов перед населением, систематическом информировании населения о своей работе и принятых решениях. В продолжение данной установки статьей 149 исполкомы Советов обязывались не реже одного раза в год отчитываться на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан. И хотя декларирование принципа гласности в Конституции СССР было далеко от его реального воплощения на практике, по мнению автора, предыдущий отечественный опыт конституционного регулирования в этой части заслуживает изучения и использования.

Между тем в ряде норм Конституции Российской Федерации 1993 года отчетливо проявляются такие элементы принципа гласности, как открытость и публичность муниципальной деятельности (статья 24), возможность населения влиять на принятие решений органов местного самоуправления (статьи 130, 131) и др., что стало основой для последующего развития законодательства о местном самоуправлении, закрепления его принципов, в том числе и принципа гласности местного самоуправления.

Анализ федерального и регионального законодательства, регулирующего правоотношения в сфере местного самоуправления, и прежде всего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года позволил сделать вывод о том, что прямого закрепления во многих законодательных актах федерального и регионального уровня принцип гласности местного самоуправления не нашел. Автор относит это к серьезным концептуальным пробелам, поскольку местное самоуправление как наиболее приближенный к гражданам уровень публичной власти предполагает по своей природе широкое привлечение населения, представителей местного сообщества к участию в решении затрагивающих их интересы местных вопросов. Выполнение такой задачи невозможно без соблюдения принципа гласности на местном уровне, который должен найти адекватное отражение в правовых актах.

Безусловным правовым достижением, имеющим отношение к исследуемой сфере, автор считает Федеральные законы «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года¹, «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 года², «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³. Хотя эти законодательные акты не содержат упоминаний о принципе гласности, но, по сути, этот принцип лежит в основе законов, его элементы находят отражение во многих законодательных

¹ СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

² СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

³ СЗ РФ. – 2014. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4213.

нормах. Правоотношения, урегулированные законами, направлены на обеспечение права граждан непосредственно обратиться к органам местного самоуправления, на получение доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления любого пользователя, заинтересованного в подобной информации, на участие в осуществлении общественного контроля.

Выявленное отставание отечественной правовой базы от потребностей современного развития местного самоуправления дало возможность автору сформулировать ряд предложений в Конституцию и законодательство Российской Федерации, позволяющих реализовать в полной мере принцип гласности в качестве основополагающей идеи, задающей параметры открытости деятельности органов местного самоуправления.

Третий параграф **«Проблемы правового закрепления принципа гласности местного самоуправления в муниципальных правовых актах»** содержит анализ правовых актов, принятых на местном уровне, с позиций регламентации в них исследуемого принципа. Особенности муниципальных правовых актов является их подзаконный характер, а главным назначением – необходимость правового регулирования муниципальных правоотношений с учетом многообразия местных особенностей, которые не в состоянии учесть законодательство. Центральная роль в муниципальном правотворчестве отводится уставам муниципальных образований, имеющим ключевое значение в организации местного самоуправления. Исследование достаточно большого числа уставов муниципальных образований разного уровня показало, что в них не нашел специального регулирования принцип гласности местного самоуправления.

В целом уставам муниципальных образований в настоящее время не удалось значительно дополнить и конкретизировать законодательные положения в сфере, отнесенной к их компетенции, что в полной мере относится и к нормативно-правовому регулированию принципа гласности местного самоуправления. В этой области, как ни в какой другой, имеется огромный неиспользованный потенциал, правовая реализация которого позволит создать условия для реального участия населения в решении местных вопросов, открытости, публичности деятельности местных органов и контроле за этой деятельностью со стороны населения и институтов гражданского общества. Преодоление отмеченных недостатков будет согласовываться со статьей 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», указывающей на специфическую особенность местной деятельности – осуществление ее, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Вместе с тем есть основания констатировать, что во многих правовых актах, принятых представительными органами муниципальных образований, получили регламентацию нормы о привлечении граждан к рассмотрению наиболее важных вопросов местного значения. К таковым, например, можно отнести

положения о публичных слушаниях в муниципальных образованиях, которые обязывают местные органы к проведению публичных слушаний по вопросам принятия (изменения) устава, принятия местного бюджета и т. п. В основе норм, регулирующих процедуру подготовки и проведения публичных слушаний, лежит принцип гласности местного самоуправления, что является логичным, исходя из необходимости привлечения граждан к данному мероприятию. В этой связи автор рассматривает правовые нормы, регулирующие институт публичных слушаний, как правовые регуляторы, создающие необходимые условия для вовлечения жителей в процессы принятия решений по вопросам местного значения.

Анализ другой группы муниципальных правовых актов, положений о правотворческой инициативе граждан, принятых представительными органами муниципальных образований, показал, что они также ориентированы на принцип гласности. Важный элемент этого принципа – возможность населения влиять на выработку решений органами местного самоуправления – проявляется в праве членов местного сообщества самостоятельно разработать и внести в органы местного самоуправления проект муниципального правового акта по вопросам местного значения.

По мнению автора, принцип гласности местного самоуправления находит наиболее удачное отражение именно в муниципальных правовых актах, которые воспринимают и воспроизводят его не в отдельных положениях, а опираются на него как на базовый принцип местного самоуправления. Муниципальные правовые акты нацелены на регулирование обеспечения жизнедеятельности местного сообщества, удовлетворение потребностей населения, что невозможно осуществить без гласности и открытости процессов местной жизни. В связи с этим, внесены предложения об урегулировании отдельных муниципальных правоотношений муниципальными правовыми актами, например Положением о формах и методах выявления и учета мнения населения муниципального образования по вопросам местного значения и др.

Глава третья **«Механизм реализации принципа гласности местного самоуправления в современном муниципальном строительстве»** посвящена анализу и научному осмыслению проявлений принципа гласности в практике осуществления местного самоуправления с целью дальнейшей корректировки правовых алгоритмов, поскольку практика определяет эффективность теоретических положений, в том числе и принципов.

В первом параграфе **«Организационно-правовой механизм непосредственного осуществления населением муниципальных образований местного самоуправления и реализация принципа гласности»** проведено исследование установленных законодательством институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении с позиций применения при их реализации принципа гласности.

В числе наиболее востребованных форм осуществления населением местного самоуправления, в которой нашел свое проявление принцип гласности, являются, по мнению автора, муниципальные выборы. Результаты выборов воплощаются в формировании депутатского корпуса или избрании главы муниципального образования и оказывают прямое влияние на улучшение качества жизни жителей, а также на перспективы будущей жизни местного сообщества. Вся процедура подготовки и проведения муниципальных выборов строится на широкой гласности и информированности граждан для их привлечения к участию в выборах. Такой институт, как муниципальные выборы, не может существовать изолированно от правового принципа гласности местного самоуправления. Прослеживается также и обратное влияние института муниципальных выборов на принцип гласности и всю совокупность его элементов. Лишь их единство позволяет в процессе муниципальной практики добиться положительного результата.

В связи с рассмотрением института муниципальных выборов через призму принципа гласности была проанализирована одна из проблем, связанная с обязательным введением пропорциональной избирательной системы на выборах представительного органа муниципального района, городского округа. Автор, соотнеся данную норму с природой местного самоуправления, с готовностью населения к ее применению и с реализацией принципа гласности, пришел к выводу о том, что неподтвержденное необходимостью внедрение пропорциональной избирательной системы негативно сказывается на принципе гласности, значительно сужая его. Так, налицо лишение права большей части граждан, не состоящих в партиях, быть избранными в муниципальные органы. Соблюдение партийных интересов депутатами не всегда совпадает с запросами населения, что создает реальную почву для отчуждения муниципальных структур от населения. С позиции принципа гласности определение избирательных систем, применяемых на местных выборах, должно оставаться за гражданами муниципального образования. Правота этого мнения стала очевидной после отмены вышеуказанного законодательного положения¹.

В параграфе нашли подробный анализ и получили оценку и другие формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Рассмотренные в свете принципа гласности, они позволили автору заключить, что наиболее гармонично этот принцип вписывается в правовую форму, реализуемую по непосредственному месту жительства граждан, – территориальное общественное самоуправление. Оно, являясь самоорганизацией жителей на локальных территориях муниципальных образований, объединяет граждан вокруг решения проблем, приближенных к ним территорий (подъезд, дом, двор и т. п.). Принцип гласности, по мнению автора, на уровне territori-

¹ Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 44. – Ст. 5642.

ального общественного самоуправления выступает обязательной основой, консолидирующей усилия граждан, территориальных самоуправленческих структур и населения по разрешению местных вопросов в интересах жителей территориального сообщества.

Во втором параграфе **«Реализация принципа гласности местного самоуправления через взаимодействие органов местного самоуправления с институтами гражданского общества»** проанализированы отношения муниципальных органов с осуществляющими свою деятельность в муниципальном образовании основными институтами гражданского общества. В связи с этим рассмотрены научные взгляды на современное понимание гражданского общества, его структурных элементов, их характеристику, применительно к уровню муниципальных образований. Особенность местного самоуправления как института публичной власти оказывает влияние и на состав элементов гражданского общества, функционирующих в местных сообществах. Помимо традиционных составляющих: граждане, общественные организации, средства массовой информации – ряд ученых относит к ним все институты местного самоуправления¹.

Однако автор не соглашается с таким суждением и путем тщательного анализа всех составных частей местного самоуправления аргументирует собственную позицию, согласно которой к институциональной системе гражданского общества на местном уровне могут быть отнесены только формы непосредственной демократии: местный референдум, голосование по изменению границ муниципального образования, сход граждан, правотворческая инициатива граждан и др.

В параграфе тщательно проанализированы формы и способы взаимодействия органов местного самоуправления с субъектами гражданского общества в муниципальных образованиях и доказано, что на местном уровне сотрудничество властных органов с гражданским сектором приобретает особую актуальность. Каждое муниципальное образование представляет из себя ту территорию, где пересекаются интересы жителей, отдельно взятого гражданина, его семьи, групп граждан, объединившихся в общественные структуры, политических партий и органов местного самоуправления, созданных для удовлетворения интересов и потребностей населения. В силу объективно сложившегося совместного группирования в рамках муниципального образования указанные субъекты заинтересованы в укреплении различного рода связей. По мнению автора именно на местном уровне заложен огромный потенциал для гармонизации отношений местной власти и институтов гражданского общества. Правовой основой для такого сотрудничества выступает принцип гласности местного самоуправления, обеспечивающий открытость, публичность информированность

¹ См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: Норма, 2008. – С. 58.

всех аспектов взаимодействия, создающий условия для взаимного доверия сторон. Только при соблюдении гласности консолидация усилий муниципальных органов и общественного сектора будет способствовать решению общественно значимых проблем.

Для стимулирования местных органов власти к развитию и поддержке общественной активности автором внесены предложения по дополнению показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления специальным показателем: «Удовлетворенность местных общественных объединений сотрудничеством с органами местного самоуправления, их открытостью и доступностью».

Третий параграф **«Обеспечение доступа к информации о деятельности местного самоуправления – необходимое организационно-правовое условие реализации принципа гласности на муниципальном уровне»** содержит характеристику института свободного доступа к информации о деятельности местной власти как инструмента обеспечения открытости и прозрачности действий этой власти. Институт доступа к информации на местном уровне играет не просто важную роль, а является определяющим для характеристики исследуемого принципа.

Автором проанализированы нормативно-правовые акты, составляющие правовую основу для доступа к информации органов власти в муниципальных образованиях: Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 года № 65¹; Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 года № Пр-212²; Федеральный закон от 9 февраля 2009 года «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»³; Федеральный закон от 27 июля 2010 года «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁴; Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 года № 1815-р⁵.

Не осталась без анализа эта сфера регулирования субъектами Российской Федерации и муниципальными правовыми актами. Выявлены способы, обеспечивающие населению доступ к информации о деятельности властных институтов в муниципальных образованиях: обнародование этой информации в местных средствах массовой информации, опубликование нормативных актов в

¹ СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 531.

² Российская газета. – 2008. – 16 февр.

³ СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

⁴ СЗ РФ – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

⁵ СЗ РФ. – 2010. – № 46. – Ст. 6026.

специально учрежденных печатных изданиях, размещение информации на информационных стендах в помещениях, занимаемых органами местного самоуправления. Отвечает современным вызовам способ размещения органами местного самоуправления информации о своей деятельности в информационно-коммуникационной сети Интернет, что значительно сокращает дистанцию для общения пользователей с муниципальными органами. Последний способ обеспечения доступа населения муниципальных образований к информации о работе властных структур, по мнению автора, свидетельствует об интеграции принципа гласности в современное муниципальное информационное поле и его адаптации к новым требованиям в изменяющихся условиях информационного обмена в местных сообществах.

Исследование различных аспектов права доступа граждан к информации о деятельности органов местного самоуправления выявило некоторые организационно-правовые пробелы в данной сфере. Для их восполнения сформулирован ряд предложений в действующие законодательные акты, позволяющие укрепить основу для взаимодействия властных и гражданских структур на местном уровне, создать предпосылки для большей открытости процессов местной жизни, что автором связывается с реализацией ключевого принципа организации местного самоуправления – гласностью.

Четвертый параграф **«Принцип гласности местного самоуправления и судебная правоприменительная практика»** посвящен анализу судебной практики в сфере местного самоуправления, рассмотренной через призму принципа гласности. Местному самоуправлению в соответствии со статьей 133 Конституции Российской Федерации гарантируется судебная защита. Несколько иную формулировку содержит норма статьи 11 Европейской хартии местного самоуправления, закрепляющая право на судебную защиту органов местного самоуправления для осуществления возложенных на них полномочий и соблюдения принципов местного самоуправления. Сравнивая эти правовые нормы автор пришел к выводу, что российская конституционная норма гарантирует без ограничения всем и каждому защиту в судебном порядке права, связанного с местным самоуправлением, что создает обширные возможности для реализации принципа гласности местного самоуправления в сфере защиты прав населения, граждан, общественных объединений, если их интересы были ограничены или нарушены органами местного самоуправления.

Рассмотрение судами дел по искам указанных лиц связывается с реализацией принципа гласности по нескольким основаниям:

– оспаривание решения, действия (бездействия) местных органов власти осуществляется открыто, а полученный судебный акт дает правовую компетентную оценку деятельности органов или должностных лиц местного самоуправления в оспариваемой сфере;

– в ходе судебного разбирательства судом могут быть истребованы от муниципальных органов недостающие документы, которые имеют значение для рассмотрения дела по существу и доступ к которым был истцу ограничен;

– посредством судебного решения происходит не только восстановление нарушенного права истца, но и по его инициативе отменяется незаконный муниципальный правовой акт, что оказывает влияние на дальнейшую выработку решений местных органов;

– инициированное гражданином (общественной организацией) судебное рассмотрение можно отнести к такому элементу принципа гласности, как своеобразный общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, осуществляемый в специфической форме с помощью судебных органов.

Судебная правоприменительная практика в сфере местного самоуправления, по мнению автора, выступает одним из механизмов реализации принципа гласности местного самоуправления. Среди способов судебной защиты наиболее эффективным в муниципальной сфере является оспаривание гражданами решений и действий, нарушающих их право на осуществление местного самоуправления. Анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных судов субъектов Федерации, арбитражных судов и судов общей юрисдикции позволил выделить сферы, в которых чаще всего происходит нарушение права граждан на местное самоуправление. К таковым автором отнесены вопросы, связанные с изменением границ муниципальных образований, с избирательными правами граждан, с организацией муниципальных органов и др.

Научное исследование показывает, что в большинстве случаев нарушение права граждан на местное самоуправление, как правило, сопряжено с ограничением, игнорированием органами или должностными лицами местного уровня принципа гласности в целом или отдельных его элементов. Соответственно, восстановление нарушенного права через доступ граждан к правосудию положительно влияет на всю совокупность элементов принципа гласности либо его отдельные элементы, умаление которых имело место.

Анализ примеров судебной практики убедительно свидетельствует о том, что граждане в соответствии с принципом гласности местного самоуправления инициируют попытки влиять на выработку или коррекцию решений местных органов власти, включая при этом рычаги судебной защиты.

В четвертой главе **«Организационно-правовые приоритеты реализации принципа гласности местного самоуправления»** представлены предложения, способствующие наиболее удачной интеграции принципа гласности местного самоуправления в законодательство и практику муниципального строительства с учетом современного вектора развития местного самоуправления.

В первом параграфе **«Обеспечение общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления – ключевое направление в развитии и укреплении принципа гласности»** определены цели, содержание и значение института общественного контроля для развития принципа гласности местного самоуправления. Принцип гласности указывает на общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления как необходимый атрибут осуществления местной власти. Исследование появившихся в последний период научных работ, посвященных общественному контролю, показало, что в настоящее время он остается недостаточно изученным с теоретической стороны, а также довольно редко применяется в муниципальной практике. Позитивные надежды вселяет в этой части относительно недавно принятый Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹.

Автором проведен анализ закона с позиций его реализации на муниципальном уровне. При этом выявлены значительные пробелы в вопросах, касающихся субъектов, объектов общественного контроля, терминологического инструментария.

Доказано, что субъектный состав общественного контроля для муниципального уровня должен быть значительно расширен и включать, кроме предусмотренных законом общественных палат (советов) муниципальных образований, также общественные объединения, в том числе некоммерческие организации, действующие в муниципальном образовании; общественные формирования, не отнесенные к общественным объединениям; средства массовой информации; инициативные группы граждан. Все эти субъекты имеют в основе своей деятельности интересы, связанные с местными вопросами или с интересами граждан, проживающих на муниципальной территории. Они вправе осуществлять общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, иных муниципальных органов и организаций. Расширение числа субъектов общественного контроля на местном уровне создаст дополнительные правовые механизмы для его реализации. Внесено предложение о дополнении пункта 3 части 1 статьи 9 закона названными субъектами.

Ввиду отсутствия законодательной нормы об объектах общественного контроля автором проведено исследование этого важного компонента. Результатом стала формулировка объекта общественного контроля как деятельности органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и организаций, общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги населению. Объектом общественного контроля при этом выступает не вся деятельность перечисленных структур, а лишь та, в основе которой лежат общественные интересы.

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

Логичным продолжением понятийного ряда стало введение в правовой оборот дефиниции общественных интересов, под которыми автор понимает осознаваемые населением, гражданами, институтами гражданского общества на муниципальном уровне потребности в обеспечении благополучия жизнедеятельности в муниципальном образовании, безопасности и стабильности, защиты прав и свобод граждан.

На совершенствование законодательных положений направлено и обновленное определение общественного контроля.

В работе проанализированы формы общественного контроля: общественный мониторинг, общественная экспертиза, общественная проверка, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания. Обоснован вывод о взаимосвязи независимого общественного контроля с ключевым принципом организации местного самоуправления – гласностью. Общественный контроль за деятельностью местной власти, по мнению автора, объективно необходим, поскольку способствует установлению баланса интересов в системе местного самоуправления.

Дополнительные возможности для общественного контроля в местных сообществах и расширения границ принципа гласности местного самоуправления, по мнению автора, может придать принятие представительными органами местного самоуправления Положений о порядке проведения общественного контроля в муниципальном образовании, направленных на правовую конкретизацию федеральных норм.

Во втором параграфе **«Конституционно-правовой вектор совершенствования принципа гласности местного самоуправления»** автор аргументирует зависимость дальнейшего успешного развития местного самоуправления от открытого диалога власти с общественными структурами. Принцип гласности местного самоуправления способен создать основание для таких взаимоотношений, однако в настоящее время он остается во многих случаях всего лишь правовой дефиницией, не будучи подкрепленным надлежащим конституционно-правовым регулированием. В этой связи предлагается ряд дополнений и изменений в правовую основу местного самоуправления.

Для конституционной идентификации принципа гласности обосновано дополнение статьи 130 Конституции Российской Федерации частью первой, закрепляющей, что местное самоуправление осуществляется на основе принципа гласности и иных принципов организации местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством.

Продолжением конституционной новеллы должен стать ряд необходимых изменений в законодательство, расширяющих правовые горизонты принципа гласности местного самоуправления как необходимого инструмента, способствующего более тесному взаимодействию общественного сектора с муниципальной властью. Предлагаемые изменения и дополнения касаются, прежде всего, Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принци-

пах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Внесены предложения о дополнении закона статьей «Общие принципы организации местного самоуправления», дающей понятие принципов и их перечень; дополнении полномочий органов местного самоуправления нормой о создании официального Интернет-сайта; дополнении статей, регулирующих правотворческую инициативу (статья 26), публичные слушания (статья 28).

Более подробную конкретизацию последнее законодательное предложение, по мнению автора, может получить в Положении о формах и методах выявления и учета мнения населения муниципального образования по вопросам местного значения, принятого представительным органом. В нем может быть предусмотрен правовой механизм анализа и оценки внесенных гражданами и иными представителями местного сообщества предложений, высказанных мнений (в т. ч. на публичных слушаниях), затрагивающих интересы жителей, с позиций значимости и приемлемости для муниципального образования.

Высказан еще ряд предложений в части совершенствования правовой базы как федерального, так и муниципального уровня, которые вместе с укреплением принципа гласности местного самоуправления позволят выполнить задачу развития активности и инициативности населения и институтов гражданского общества в решении вопросов местного значения.

В **Заключении** подводятся итоги исследования и формулируются выводы, обоснованные в результате проведенной научной работы.

Основные положения исследования отражены в научных публикациях автора.

Публикации в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для опубликования результатов диссертационных исследований:

1. Михеев, Д. С. Специфика правового регулирования местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации / Д. С. Михеев // Современное право. – 2008. – № 3. – С. 77–81. – 0,5 п.л.

2. Михеев, Д. С. Об особенностях правового регулирования формирования представительного органа муниципального образования / В. И. Емешов, Д. С. Михеев // Бизнес в законе. – 2008. – № 3. – С. 18–20. – 0,38 п.л./0,19 п.л.

3. Михеев, Д. С. О проблемах взаимодействия общественных институтов с органами местного самоуправления / Д. С. Михеев // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 4. – С. 29–30. – 0,2 п.л.

4. Михеев, Д. С. К вопросу о формировании общественных палат в субъектах Российской Федерации / Д. С. Михеев // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2010. – № 5. – С. 41–42. – 0,2 п.л.

5. Михеев, Д. С. Формы взаимодействия общественных институтов с органами местного самоуправления / Д. С. Михеев, Т. Н. Михеева // Правовое государство: теория и практика. – 2011. – № 1 (23). – С. 9–18. – 0,3 п.л./0,15 п.л.

6. Михеев, Д. С. Местное самоуправление и общественные институты: исторические аспекты публичного контроля за муниципальными органами / Д. С. Михеев // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2011. – № 5 (81). – С. 119–121. – 0,3 п.л.

7. Михеев, Д. С. Некоторые аспекты правового регулирования деятельности общественных палат в субъектах Российской Федерации / Д. С. Михеев // Современное право. – 2011. – № 3. – С. 48–49. – 0,25 п.л.

8. Михеев, Д. С. Институт общественного контроля за органами местного самоуправления в России: генезис и тенденции развития / Д. С. Михеев // Ученые записки Казанского госуниверситета. Серия «Гуманитарные науки». – Казань: Казанский гос. ун-т, 2011. – Т. 153. – С. 69–76. – 0,8 п.л.

9. Михеев, Д. С. Американский опыт взаимодействия органов местного самоуправления с общественными институтами в части муниципального контроля / Д. С. Михеев // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2011. – № 6 (82). – С. 109–111. – 0,2 п.л.

10. Михеев, Д. С. К вопросу об участии граждан и общественных институтов в муниципальном избирательном процессе / Д. С. Михеев // Бизнес в законе. – 2012. – № 1. – С. 14–16. – 0,4 п.л.

11. Михеев, Д. С. Взаимодействие граждан с муниципальными органами как механизм осуществления принципа гласности местного самоуправления / Д. С. Михеев // Российская юстиция. – 2012. – № 7. – С. 17–19. – 0,38 п.л.

12. Михеев, Д. С. О проблемах участия граждан и общественных объединений в выборах представительного органа муниципального образования / Д. С. Михеев, В. В. Кудрявцев // Ученые записки Казанского госуниверситета. Серия «Гуманитарные науки». – Казань: Казанский гос. ун-т, 2012. – Т. 154. – С. 60–66. – 0,75 п.л./0,37 п.л.

13. Михеев, Д. С. Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации и принцип гласности местного самоуправления / Д. С. Михеев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 5. – С. 17–20. – 0,4 п.л.

14. Михеев, Д. С. Об отдельных аспектах в правовом регулировании принципа гласности местного самоуправления / Д. С. Михеев // Закон и право. – 2013. – № 9. – С. 35–38. – 0,38 п.л.

15. Михеев, Д. С. Закрепление принципа гласности в Европейской хартии местного самоуправления / Д. С. Михеев // Ученые записки Казанского госуниверситета. Серия «Гуманитарные науки». – Казань: Казанский гос. ун-т. – 2013. – Т. 155, кн. 4. – С. 62–68. – 0,7 п.л.

16. Михеев, Д. С. Проявление принципа гласности местного самоуправления в судебных решениях / Д. С. Михеев // Юридический мир. – 2014. – № 1. – С. 17–19. – 3,1 п.л.

17. Михеев, Д. С. Гласность в правовом регулировании местного самоуправления зарубежных государств / Д. С. Михеев // *Законы России: опыт, анализ, практика.* – 2014. – № 1. – С. 93–97. – 0,5 п.л.

18. Михеев, Д. С. Совершенствование правового регулирования взаимодействия гражданских институтов с органами местного самоуправления / Д. С. Михеев // *Правовое государство: теория и практика.* – 2014. – № 1. – С. 75–80. – 0,5 п.л.

19. Михеев, Д. С. Доступ граждан к информации как способ реализации принципа гласности местного самоуправления / Д. С. Михеев // *Российская юстиция.* – 2014. – № 1. – С. 10–11. – 0,25 п.л.

20. Михеев, Д. С. Регулирование принципа гласности местного самоуправления законодательством Российской Федерации / Д. С. Михеев // *Евразийский юридический журнал.* – 2014. – № 2. – С. 120–121. – 0,22 п.л.

21. Михеев, Д. С. Ответственность органов местного самоуправления перед населением как элемент принципа гласности / Д. С. Михеев // *Закон и право.* – 2014. – № 4. – С. 43–45. – 0,3 п.л.

22. Михеев, Д. С. Правовой вектор в развитии общественного контроля / Д. С. Михеев, Т. Н. Михеева // *Юридический мир.* – 2014. – № 9. – С. 16–19. – 0,45/0,25 п.л.

23. Михеев, Д. С. Принцип гласности местного самоуправления: теоретический ракурс / Д. С. Михеев // *Конституционное и муниципальное право.* – 2014. – № 9. – С. 69–72. – 0,46 п.л.

24. Михеев, Д. С. Гласность и общественный контроль за деятельностью власти на муниципальном уровне / Д. С. Михеев // *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики.* – 2015. – № 6 (часть 1) – С. 136–139. – 0,4 п.л.

25. Михеев, Д. С. Актуальные проблемы гласности в обеспечении общественного контроля в муниципальных образованиях / Д. С. Михеев // *Актуальные проблемы экономики и права.* – 2015. – № 2. – С. 171–176. – 0,35 п.л.

26. Михеев, Д. С. Обеспечение общественного контроля – ключевое направление в развитии принципа гласности местного самоуправления / Д. С. Михеев // *Lex Russica. Научные труды МГЮА.* – 2015. – № 4. – С. 24–32. – 1,0 п.л.

Публикации в международных изданиях, включенных в международную библиографическую и реферативную базу данных Scopus:

27. Mikheev, D. S. Legal analysis the European charter of the self-government in the light of the principle of publicity / D. S. Mikheev // *Life Science Journal.* – 2014. – № 11(6). – С. 619–622. – 0,35 п.л.

28. Mikheev, D. S. On the experience of legal regulation of the principle of local authorities in German law / D. S. Mikheev, T. N. Mikheeva, M. A. Mokoseeva // Review of European Studies. – 2015. – Vol. 7, № 8. – С. 23–27. – 0,6/0,2 п.л.

29. Mikheev, D. S. Availability of Municipal Services as a Means of Communication of Municipal Authorities and Citizens / O. V. Yakhina, N. S. Vavilov, D. S. Mikheev // Review of European Studies. – 2015. – Vol. 7, № 8. – С. 227–232. – 0,75/0,25 п.л.

Монографии, учебно-методические пособия:

30. Михеев, Д. С. Муниципальное право Российской Федерации: учебно-методический комплекс / Д. С. Михеев; Мар. гос. ун-т. – Йошкар-Ола, 2007. – 68 с. – 4,25 п.л.

31. Михеев, Д. С. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Марий Эл): монография / Д. С. Михеев; Мар. гос. ун-т. – Йошкар-Ола, 2009. – 235 с. – 13,71 п.л.

32. Михеев, Д. С. Муниципальное право России: учебно-методическое пособие для студентов юридического факультета квалификации «Учитель права» и «Учитель права и истории» / Д. С. Михеев, Ю.С. Яичникова; Мар. гос. ун-т. – Йошкар-Ола, 2010. – 91 с. – 5,3 п.л./2,65 п.л.

33. Михеев, Д. С. Общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления: проблемы становления и тенденции развития: монография / Д. С. Михеев; Мар. гос. ун-т. – Йошкар-Ола, 2012. – 142 с. – 8,37 п.л.

34. Михеев, Д. С. Муниципальное право России: учебно-методическое пособие для бакалавров / Д. С. Михеев; Мар. гос. ун-т. – Йошкар-Ола, 2012. – 135 с. – 7,91 п.л.

35. Михеев, Д. С. Принцип гласности местного самоуправления: конституционно-правовые аспекты и проблемы реализации: монография / Д. С. Михеев; Мар. гос. ун-т. – Йошкар-Ола, 2013. – 375 с. – 21,86 п.л.

Публикации в иных изданиях:

36. Михеев, Д. С. О некоторых новациях законодательства о местном самоуправлении / Д. С. Михеев // Актуальные проблемы юридических наук: сб. материалов научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов за 2005 год. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2006. – С. 300–303. – 0,2 п.л.

37. Михеев, Д. С. Об особенностях правовых актов органов местного самоуправления / Д. С. Михеев // Государство и право: актуальные вопросы истории и современности. Марийский юридический вестник. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2007. – № 5. – С. 133–136. – 0,3 п.л.

38. Михеев, Д. С. О передаче государственных полномочий органам местного самоуправления: исторический аспект / Д. С. Михеев // Актуальные проблемы юридических наук: сб. материалов научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов за 2006 год. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2007. – С. 116–120. – 0,5 п.л.

39. Михеев, Д. С. О законодательном регулировании местного самоуправления в субъектах Российской Федерации / Д. С. Михеев // Вестник Марийского государственного университета. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2008. – № 2. – С. 20–23. – 0,4 п.л.

40. Михеев, Д. С. Влияние местных обычаев и традиций на правовое регулирование местного самоуправления / Д. С. Михеев // Двенадцатые Вавиловские чтения. Национальные проекты России как фактор ее безопасности и устойчивого развития в глобальном мире: материалы постоянно действующей всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием. – Йошкар-Ола: Мар. гос. техн. ун-т, 2009. – Ч. 1. – С. 215–216. – 0,2 п.л.

41. Михеев, Д. С. Пределы правового регулирования местного самоуправления Российской Федерацией / Д. С. Михеев // Актуальные проблемы юридических наук. Сб. материалов научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов за 2008 год. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2009. – С. 99–107. – 0,2 п.л.

42. Михеев, Д. С. О некоторых проблемах принятия и регистрации уставов муниципальных образований / Д. С. Михеев // Двенадцатые Вавиловские чтения. Национальные проекты России как фактор ее безопасности и устойчивого развития в глобальном мире: материалы постоянно действующей всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием. – Йошкар-Ола: Мар. гос. техн. ун-т, 2009. – Ч. 1. – С. 216–218. – 0,25 п.л.

43. Михеев, Д. С. О механизме участия общественных объединений в муниципальных публичных слушаниях / Д. С. Михеев // Правовая система России: состояние, проблемы, перспективы. Материалы всероссийской научно-практической конференции. – Сибай: ГУП РБ «СГТ», 2010. – С. 258–261. – 0,2 п.л.

44. Михеев, Д. С. К вопросу о юридической силе муниципальных правовых актов / Д. С. Михеев // Социальные науки и практики в 21 веке: из опыта молодежных исследований (перед вызовами глобальных процессов и их последствий): материалы Шестой Всероссийской весенней молодежной конференции. – Йошкар-Ола: Мар. гос. техн. ун-т, 2010. – С. 287–290. – 0,2 п.л.

45. Михеев, Д. С. Об особенностях удаления главы муниципального образования в отставку / Д. С. Михеев // Тринадцатые Вавиловские чтения. Глобализация. Глобалистика. Потенциалы и перспективы России в глобальном мире:

материалы постоянно действующей всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием. – Йошкар-Ола: Мар. гос. техн. ун-т, 2010. – Ч. 2. – С. 43–44. – 0,15 п.л.

46. Михеев, Д. С. Правовые основы деятельности общественной палаты в субъекте Российской Федерации / Д. С. Михеев // Актуальные проблемы юридических наук. Сб. материалов научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов за 2009 год. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2010. – С. 78–81. – 0,2 п.л.

47. Михеев, Д. С. Общественная палата как институт гражданского общества в субъекте Российской Федерации / Д. С. Михеев // О взаимодействии общественных институтов с представительными органами местного самоуправления: материалы научно-практической конференции 27 мая 2010 года. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2010. – С. 60–64. – 0,25 п.л.

48. Михеев, Д. С. О некоторых аспектах взаимодействия государственных органов с общественными объединениями / Д. С. Михеев // Роль юридической общественности в решении проблем обеспечения национальной безопасности. Материалы всероссийской научно-практической конференции. – Сибай: ГУП РБ «СГТ», 2011. – С. 243–245. – 0,3 п.л.

49. Михеев, Д. С. О влиянии общественных институтов и управленческих структур на формирование государственности народа мари: историко-правовой аспект / Д. С. Михеев, Т. Н. Михеева // Социокультурное развитие Республики Марий Эл: история и современные процессы: материалы всероссийской научно-практической конференции 28–29 октября 2010 г. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2011. – С. 7–16. – 1,2 п.л./0,6 п.л.

50. Михеев, Д. С. Об участии общественных объединений в муниципальных общественных слушаниях / Д. С. Михеев // Четырнадцатые Вавиловские чтения. Россия в глобальном мире: вызовы и перспективы развития. Материалы постоянно действующей Всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием. – Йошкар-Ола: Мар. гос. техн. ун-т, 2011. – Ч. 2. – С. 59–61. – 0,15 п.л.

51. Михеев, Д. С. К вопросу о соотношении местного самоуправления и гражданского общества / Д. С. Михеев // Проблемы современной науки и практики: идеи и инновации. Юшковские чтения: материалы II республиканской научно-практической конференции. – Йошкар-Ола: МОСИ, 2011. – С. 182–185. – 0,2 п.л.

52. Михеев, Д. С. Публичные слушания в муниципальном образовании: общественный или муниципальный институт? / Д. С. Михеев // Актуальные проблемы юриспруденции в современной России: материалы всероссийской научно-практической конференции 21–22 февраля 2011 года. – Йошкар-Ола: МОСИ, 2011. – С. 122–126. – 0,2 п.л.

53. Михеев, Д. С. О некоторых правовых и организационных аспектах участия общественных организаций и граждан в антикоррупционной деятель-

ности / Д. С. Михеев // Актуальные проблемы юридических наук: сб. материалов научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов за 2010 год. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2011. – С. 114–117. – 0,2 п.л.

54. Михеев, Д. С. К вопросу о правовом регулировании общественного контроля на муниципальном уровне / Д. С. Михеев // Актуальные проблемы права и государства в 21 веке: материалы III международной научно-практической конференции 28–29 апреля 2011 года. – Уфа: Уфимский юридический институт, 2011. – Ч. 2. – С. 30–34. – 0,2 п.л.

55. Михеев, Д. С. Проблемы и направления развития общественного контроля за осуществлением местного самоуправления / Д. С. Михеев // Право, законодательство, личность. СГАП. – 2011. – № 3 (13). – С. 44–46. – 0,2 п.л.

56. Михеев, Д. С. Конституционно-правовое регулирование ответственности общественных объединений / Д. С. Михеев, Т. Н. Михеева // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства: сб. научных трудов. – Казань: Конституционный суд Республики Татарстан, 2011. – Вып. 6. – С. 312–317. – 0,4 п.л./ 0,2 п.л.

57. Михеев, Д. С. О необходимости учета общественного мнения при правовом регулировании местного самоуправления / Д. С. Михеев // Региональные аспекты экономики, управления и права в современном обществе: Межвузовский региональный сборник статей. – Йошкар-Ола: Мар. гос. техн. ун-т, 2011. – № 9. – С. 330–338. – 0,56 п.л.

58. Михеев, Д. С. О современных проблемах участия населения муниципальных образований в осуществлении местного самоуправления / Д. С. Михеев // Актуальные проблемы права и государства в 21 веке: материалы III международной научно-практической конференции 28–29 апреля 2011 года. – Уфа: Уфимский юридический институт, 2011. – Ч. 5. – С. 54–59. – 0,33 п.л.

59. Михеев, Д. С. Об участии общественных институтов в муниципальном контроле / Д. С. Михеев // Актуальные проблемы юриспруденции в современной России: материалы Всероссийской научно-практической конференции 21–22 марта 2012 года. – Йошкар-Ола: МОСИ, 2012. – С. 228–231. – 0,2 п.л.

60. Михеев, Д. С. Механизмы общественного участия в контроле за осуществлением местного самоуправления / Д. С. Михеев // Пятнадцатые Вавиловские чтения. Инновационные ресурсы и национальная безопасность в эпоху глобальных трансформаций: материалы постоянно действующей Всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием. – Йошкар-Ола: Мар. гос. техн. ун-т, 2012. – Ч. 2. – С. 32–34. – 1,25 п.л.

61. Михеев, Д. С. К вопросу об участии общественных институтов и граждан в осуществлении местного самоуправления / Д. С. Михеев // Государство и право: актуальные вопросы истории и современности. Марийский юридический вестник. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2012. – № 9. – С. 136–138. – 0,25 п.л.

62. Михеев, Д. С. Особенности реагирования государства на непропорциональную деятельность общественных объединений / Д. С. Михеев // Право, законодательство, личность. СГАП. – 2012. – № 1 (14). – С. 11–14. – 0,25 п.л.

63. Михеев, Д. С. Особенности правового регулирования участия гражданских институтов в формировании представительных органов муниципальных районов / Д. С. Михеев // Вестник Российского университета кооперации. – Чебоксары: Чебоксарский кооперативный институт, 2012. – № 1(7). – С. 71–73. – 0,3 п.л.

64. Михеев, Д. С. Влияние решений Конституционного Суда Российской Федерации на право граждан участвовать в муниципальных выборах / Д. С. Михеев // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства: сб. научных трудов. – Казань: Конституционный суд Республики Татарстан, 2012. – Вып. 7. – С. 340–346. – 0,4 п.л.

65. Михеев, Д. С. О направлениях демократизации муниципального избирательного процесса / Д. С. Михеев // Российская государственность: история, современность и перспективы: материалы международно-практической конференции, посвященной 1150-летию российской государственности, 100-летию Российского университета кооперации и 50-летию Чебоксарского кооперативного института (10–11 октября 2012 года). – М.: Юрист, 2012. – С. 405–408. – 0,25 п.л.

66. Михеев, Д. С. О возможности участия граждан в муниципальном контроле: новации законодательства / Д. С. Михеев // Актуальные проблемы юридических наук: сб. материалов научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов за 2011 год. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2012. – С. 47–50. – 0,2 п.л.

67. Михеев, Д. С. Теоретико-правовые подходы к вопросу о взаимодействии органов местного самоуправления с населением и иными гражданскими институтами / Д. С. Михеев // Вестник Марийского государственного университета. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2012. – № 10. – С. 102–104. – 0,4 п.л.

68. Михеев, Д. С. Правотворческая инициатива граждан как форма реализации принципа гласности в местном самоуправлении / Д. С. Михеев // Актуальные проблемы юриспруденции в современной России: сб. материалов 3 всероссийской научно-практической конференции с международным участием (21–22 марта 2013 г.). – Йошкар-Ола: Изд-во МОСИ. – 2013. – С. 212–215. – 0,35 п.л.

69. Михеев, Д. С. Особенности правового регулирования принципа гласности местного самоуправления в муниципальных правовых актах / Д. С. Михеев // Современный научный вестник. Серия «Право. Философия». – Белгород: Руснаучкнига, 2013. – № 21 (160). – С. 35–38. – 0,3 п.л.

70. Михеев, Д. С. Гласность в местном самоуправлении через призму конституционных положений / Д. С. Михеев // Евразийская адвокатура. – 2013. – № 4 (5). – С. 81–83. – 0,4 п.л.

71. Михеев, Д. С. К вопросу о расширении гласности и открытости в деятельности местного самоуправления / Д. С. Михеев // Шестнадцатые Вавилонские чтения. Человек, общество, природа в эпоху глобальных трансформаций: материалы постоянно действующей международной междисциплинарной научной конференции. – Йошкар-Ола: Мар. гос. техн. ун-т, 2013. – Ч. 2. – С. 44–47. – 0,3 п.л.

72. Михеев, Д. С. Взаимосвязь конституционного права граждан на местное самоуправление с реализацией принципа гласности / Д. С. Михеев // Aplikovane vedecke novinky – 2013. Materialy IX mezinarodni vedecko-prakticka conference 27 cervencu-05 srpna roku. – Praha: Publishing House «Education and Science», 2013. – Dil 5. – С. 39–41. – 0,25 п.л.

73. Михеев, Д. С. О направлениях демократизации муниципального избирательного процесса / Д. С. Михеев // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – № 1. – С. 2–3. – 0,22 п.л.

74. Михеев, Д. С. Гласность и транспарентность – ключевые принципы организации деятельности институтов власти / Д. С. Михеев // Модернизация взаимоотношений власти и гражданского общества. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2013. – С. 23–34. – 0,7 п.л.

75. Михеев, Д. С. Информационная открытость – необходимое условие для взаимодействия властных и гражданских институтов / Д. С. Михеев // Модернизация взаимоотношений власти и гражданского общества. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2013. – С. 72–87. – 0,9 п.л.

76. Михеев, Д. С. Формы и способы общественного контроля институтов гражданского общества / Д. С. Михеев // Модернизация взаимоотношений власти и гражданского общества. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2013. – С. 87–104. – 1,1 п.л.

77. Михеев, Д. С. Регламенты предоставления муниципальных услуг как способ реализации принципа гласности местного самоуправления / Д. С. Михеев // Wschodnie partnerstwo – 2013. Materialy IX miedzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji 07–15 wrzesnia 2013 roku. – Przemysl: Nauka i studia, 2013. – Vol. 9. – С. 15–18. – 0,25 п.л.

78. Михеев, Д. С. Сущность и содержание принципа гласности местного самоуправления: теоретико-правовые аспекты / Д. С. Михеев // Марийский юридический вестник. – 2013. – № 10. – С. 109–121. – 1,1 п.л.

79. Михеев, Д. С. Место и значение принципа гласности в системе принципов местного самоуправления / Д. С. Михеев // Теоретические и практические аспекты развития современной науки. Юшковские чтения: сборник статей по материалам 4 республиканской научно-практической конференции. – Йошкар-Ола: Изд-во МОСИ, 2013. – С. 77–80. – 0,24 п.л.

80. Михеев, Д. С. Конституционно-правовые аспекты права граждан на информацию в свете принципа гласности местного самоуправления / Д. С. Ми-

хеев // Конституционное правосудие в Республике Марий Эл. 1998–2013 / под ред. А. М. Баранова. – 2013. – С. 141–146. – 0,37 п.л.

81. Михеев, Д. С. О роли принципа гласности местного самоуправления в формировании информационного общества на муниципальном уровне / Д. С. Михеев // Основные тенденции развития институтов гражданского общества: сборник статей по материалам всероссийской научно-практической конференции с международным участием 31 октября 2013 г. – Йошкар-Ола: МОСИ, 2013. – С. 124–129. – 0,3 п.л.

82. Михеев, Д. С. Понятие принципа гласности местного самоуправления / Д. С. Михеев // Вестник Российского университета кооперации. – Чебоксары, 2013. – № 3. – С. 91–94. – 0,44 п.л.

83. Михеев, Д. С. Особенности конституционного регулирования принципа гласности местного самоуправления / Д. С. Михеев // Актуальные проблемы юридических наук: сб. материалов научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов за 2012 год. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2013. – С. 120–123. – 0,25 п.л.

84. Miheev, D. S. The principle of publicity of local government in the municipality of lawmaking / D. S. Miheev // Научният потенциал на света – 2013: материали за IX международна научна практична конференция 17–25 септември 2013. – София: «Бял ГРАД-БГ» ООД, 2013. – С. 18–21. – 0,3 п.л.

85. Михеев, Д. С. Об особенностях средств массовой информации на муниципальном уровне / Д. С. Михеев, Е. И. Белоусов // Шестнадцатые Вавилонские чтения. Человек, общество, природа в эпоху глобальных трансформаций: материалы постоянно действующей международной междисциплинарной научной конференции. – Йошкар-Ола: Мар. гос. техн. ун-т, 2013. – Ч. 2. – С. 13–15. – 0,3/0,15 п.л.

86. Михеев, Д. С. Реализация принципа гласности местного самоуправления через взаимодействие органов местного самоуправления с некоторыми институтами гражданского общества / Д. С. Михеев // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. – Курск: Изд-во КГУ, 2014. – Вып. 8. – С. 143–158. – 0,7 п.л.

87. Михеев, Д. С. Развитие принципа гласности местного самоуправления в период Земской реформы 1864 года / Д. С. Михеев // Реформирование местного самоуправления в России: история, актуальное состояние и перспективы развития (к 150-летию Земской реформы в России): сборник материалов научно-практического «круглого стола» 3 июня 2014 года. – Рязань: Рязанский гос. ун-т им. С. А. Есенина, 2014. – С. 82–85. – 0,25 п.л.

88. Михеев, Д. С. Гласность и информированность населения о работе органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект / Д. С. Михеев // Марийский юридический вестник. – 2014. – № 11. – С. 18–23. – 0,4 п.л.

89. Михеев, Д. С. Институт муниципальных выборов: аспекты гласности / Д. С. Михеев // Актуальные проблемы юридических наук: сб. материалов научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов за 2013 год. – Йошкар-Ола: Мар. гос. ун-т, 2014. – С. 71–75. – 0,28 п.л.

90. Михеев, Д. С. Самостоятельность решения населением вопросов местного значения и принцип гласности местного самоуправления / Д. С. Михеев // Materialy X mezinarodni vedecko-prakticka konference «Veda a technologie: krok do budoucnosti – 2014» 27 unora – 05 brezen roku 2014 – Praha: Publishing House «Education and Science», 2014. – Dil 10. – С. 49–52. – 0,25 п.л.

91. Михеев, Д. С. Расширение гласности и открытости при предоставлении муниципальных услуг / Д. С. Михеев // Марийский юридический вестник. – 2015. – № 1 (12). – С. 13–15. – 0,25 п.л.

92. Михеев, Д. С. Общественный контроль и гласность местного самоуправления / Д. С. Михеев, И. Г. Дудко // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». – 2015. – № 2 (2). – С. 76–79. – 0,4/0,2 п.л.

