

УДК 342

О некоторых зарубежных примерах самостоятельности и гласности местного самоуправления¹

Лихошва Артём Олегович

Аспирант,

кафедра конституционного и административного права,

Марийский государственный университет,

424001, Российская Федерация, Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 1;

e-mail: law@marsu.ru

Аннотация

Основополагающими принципами осуществления местного самоуправления являются гласность и самостоятельность. Они позволяют не только открыто и без вмешательства органов государственной власти решать вопросы местного значения, но и сблизить местные органы власти с населением муниципальных образований для решения этих вопросов. Целью работы является изучение американского опыта в части правового регулирования и реализации принципа гласности при самостоятельном решении населением и муниципальными органами местных вопросов.

Для цитирования в научных исследованиях

Лихошва А.О. О некоторых зарубежных примерах самостоятельности и гласности местного самоуправления // Вопросы российского и международного права. 2015. № 6-7. С. 50-58.

Ключевые слова

Местное самоуправление, самостоятельность, гласность, граждане, органы местного самоуправления.

¹ Публикация подготовлена в рамках грантового проекта Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) 2015 года № 15-33-01364.

Введение

Проблема участия населения муниципальных образований в осуществлении местного самоуправления остается по-прежнему актуальной². Т.Н. Михеева подчеркивает, что суть местного самоуправления заключается именно в том, что оно позволяет населению, проживающему на локальной территории и объединенному общими интересами, самостоятельно и под свою ответственность решать определенный круг вопросов [Михеева, 2012, 58]. Она также указывает на очень тесную взаимосвязь проблемы поступательного развития местного самоуправления с активностью граждан и иных структур гражданского общества [Михеева, 2014, 66].

В самостоятельности местного самоуправления большую роль играет принцип гласности, который выступает в отношениях власти и населения в местных сообществах как ключевой. Реализация гласности положительно влияет на участие населения в осуществлении местного самоуправления, открытость муниципальных учреждений и муниципальных служащих для граждан, активное включение граждан в процессы местной жизни. Учеными отмечается, что в странах с демократическим устройством привлечение инициативных групп граждан к решению местных вопросов стало нормой жизни муниципальных властей [Бабун, 2010, 97]. В этой связи представляет научный интерес муниципальный американский опыт.

Самостоятельность и гласность американского местного самоуправления

Хотя решение вопросов повседневной жизнедеятельности американских муниципалитетов возлагается на органы местного самоуправления, однако население также проявляет заинтересованное участие в определении ключевых

2 Особую актуальность данная проблема приобретает в переходную эпоху, когда господствует всеобщее состояние переходности, неустойчивости и в социуме происходят изменения на самых разных уровнях: духовном, идеологическом, психологическом, географическом, политическом и т.д. [Лисина, 2011, 115]

направлений местной жизни. Здесь государство само стремится повысить интерес населения к вопросам местного самоуправления, сделать муниципальную систему более привлекательной для населения. С этой целью вносятся изменения в законодательство, направленные на расширение гласности в деятельности муниципальных властей [Черкасов, 2011, 85]. Характеризуя американские муниципальные хартии, Г.В. Барабашев отмечает их направленность на содействие выработке у населения правильных и достаточно полных представлений о том, как устроен и работает механизм местного самоуправления, как граждане могут его контролировать и участвовать в его работе [Барабашев, 1996, 226]. Кстати, институту контроля в контексте рассматриваемой проблемы придается большое значение. Он, с одной стороны, позволяет получить местному сообществу представление о деятельности органов местного самоуправления, выполняемых ими функциях, а с другой стороны – выявить недостатки в работе органов местного самоуправления в целях повышения эффективности их деятельности в решении вопросов местного значения [Belousov, Gornev, Mikheeva, 2015].

В американском местном самоуправлении стало неотъемлемым элементом присутствие в нем национальной традиции гражданина рассчитывать на самого себя, не дожидаться, пока правительство или какой-нибудь коллектив предпримут важный, с его точки зрения, шаг, а сделать этот шаг самому, по собственной инициативе и под собственную ответственность. Эту специфическую черту американских граждан российские исследователи объясняют тем, что местные органы самоуправления сформировались намного раньше, чем федерация и лишь в незначительной степени подверглись усовершенствованию со стороны местных и федеральных законодателей [Графский и др., 1995, 191].

В 70-х годах XX века заметно активизировались процессы, связанные с формированием на местах новых общественных структур и возрождением апробированных в предыдущие исторические периоды добровольных организаций населения. По мнению Е.А. Незнамовой, такие организации создавались с целью повышения эффективности обслуживания районов, обеспечения взаимодействия населения с органами власти, сокращения жалоб на действия местных властей [Незнамова, Правовое регулирование..., 2009, 5].

Подобные объединения создаются на разных уровнях самоуправления. Приобрели большую популярность местные общественные органы, действующие на территориях кварталов в городах. Они объединяют, как правило, жителей одной или нескольких улиц в целях поддержания чистоты на дворовых и прилегающих территориях, обустройства детских дворовых площадок, осуществления общественного порядка и т.д. Добровольные организации отличаются системностью, которая выражается в систематическом проведении собраний жителей, привлечении представителей городского совета к этим мероприятиям. Характерной чертой является стремление объединить усилия жителей и местных властей для улучшения обстановки на указанных локальных территориях. Хотя участие в этих организациях является добровольным и неоплачиваемым, они получили большое распространение.

Функционирование подобных организаций строится на основе самостоятельности и широкой гласности. Их создание осуществляется по собственной инициативе граждан и преследует открытость при обсуждении проблем местного значения, вовлечение как можно большего числа граждан в улучшение жизнеобеспечения квартала. Путем гласности обеспечивается не только информированность жителей, но и создаются условия для сотрудничества граждан и муниципальных органов. Следует подчеркнуть огромную заинтересованность последних в поддержке самостоятельных инициатив населения и местных организаций квартала. Добровольные ассоциации, схожие по задачам, имеются на более крупных муниципальных территориях – районах американских городов, которые также направляют свою деятельность на консолидацию жителей для решения важных местных вопросов в границах района.

Между тем в общественной палитре на муниципальном уровне выделяются общественные организации, создаваемые для решения только одной функциональной задачи на территории муниципалитета. Такими задачами, объединяющими членов этих организаций, могут выступать охрана здоровья местного населения, защита окружающей природной среды, обеспечение жильем граждан, охрана правопорядка и предупреждение правонарушений. Вся деятельность строится опять же на принципах самостоятельности, транспарентности, информированности всего населения. Характерным является участие как чле-

нов организации, так и иных жителей в принятии муниципалитетом решений по конкретной проблеме. Здесь также наблюдаются широкая гласность и самостоятельность жителей. Сосредоточение на одной задаче, проблеме не меняет в целом подходов к ее решению. В ее реализацию также включаются муниципальные структуры, в ведении которых находится данный вопрос, для чего используются совместные обсуждения, запросы, отчеты чиновников муниципалитета перед жителями о реализации задачи, проведение консультаций.

Заслуживает внимания и внедрение в муниципальную отечественную практику широко развитая система общественных органов, создаваемых муниципалитетами в качестве совещательных. Они также призваны укреплять сотрудничество местных органов с жителями. Совещательные комиссии избираются непосредственно жителями, поэтому являются независимыми по отношению к муниципальным органам. Основной их задачей является выработка рекомендаций для муниципальных органов по вопросам, затрагивающим интересы жителей местных сообществ (к ним относятся как мелкие вопросы (вывоз мусора, санитарное состояние дворовых и прилегающих территорий, организация парковок), так и более серьезные проблемы экономического развития, местного бюджета, местных налогов).

Хотя комиссии создаются как совещательные органы при муниципалитетах, законодательство закрепляет обязанность органов местного самоуправления при принятии решений, затрагивающих интересы населения, оповещать эти комиссии. Е.А. Незнамова отмечает, что мнение комиссии играет значительную роль при принятии окончательного решения местными органами [Незнамова, Местное самоуправление..., 2009, 183-184]. Несмотря на то, что участие членов в работе совещательных комиссий является неоплачиваемым, однако для подготовки компетентных решений и оказания помощи членам этих комиссий предоставляется возможность нанимать профессиональных служащих.

В приведенном примере с очевидностью проявляются многие элементы самостоятельности и гласности местного самоуправления: открытость деятельности муниципалитетов, доступ населения к информации об этой деятельности, самостоятельность жителей по избранию совещательных комиссий, возможность осуществления общественного контроля со стороны населения в

лице членов совещательной комиссии за принимаемыми решениями, а также учет мнения жителей при принятии решений.

Заключение

В завершение следует сделать некоторые обобщения. В силу исторически сложившихся самоуправленческих традиций в американской модели местного самоуправления четко прослеживаются: активное самостоятельное включение жителей в решение вопросов муниципальных территорий или их локальных частей (кварталов, районов в городах); стремление муниципальных органов при определении вопросов местного значения к тесному диалогу с населением и создаваемыми им местными общественными структурами; самостоятельное формирование населением и дальнейшее включение в систему органов местного самоуправления общественных совещательных структур, являющихся независимыми органами, выражающими общественное мнение при принятии важных местных вопросов.

Перечисленные элементы полностью охватываются принципом гласности местного самоуправления, который способствует развитию самостоятельности и активности жителей в сфере управления муниципалитетами, обеспечивает открытый характер деятельности органов местного самоуправления, доведение до граждан информации о работе муниципальных органов, привлечение населения к участию в решении вопросов местного значения [Михеев, 2012, 17].

Библиография

1. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления. М.: КноРус, 2010. 222 с.
2. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М.: Изд-во МГУ, 1996. 352 с.
3. Графский В.Г. и др. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М.: Наука, 1995. 301 с.
4. Лисина Е.А. К вопросу о механизмах перехода: социально-философский аспект // Вестник ОГУ. 2011. № 7. С. 115-120.

5. Михеев Д.С. Взаимодействие граждан с муниципальными органами как механизм осуществления принципа гласности местного самоуправления // Российская юстиция. 2012. № 7. С. 17-19.
6. Михеева Т.Н. Новеллы в правовом регулировании местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 65-68.
7. Михеева Т.Н. Особенности современного института местного самоуправления в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2012. № 2 (45). С. 58-59.
8. Незнамова Е.А. Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее. М.: Изд-во РАГС, 2009. 268 с.
9. Незнамова Е.А. Правовое регулирование участия населения в местном самоуправлении в зарубежных государствах // Административное и муниципальное право. 2009. № 2. С. 5-8.
10. Черкасов А.И. Местное управление в зарубежных странах: модели и тенденции эволюции // Государство и право. 2011. № 3. С. 76-85.
11. Belousov E.I., Gornev R.V., Mikheeva T.N. About participation of institutes of civil society in public control over the activities of local authorities // Review of European studies. 2015. No. 7 (8). Pp. 59-65. doi: 10.5539/res.v7n8p59

Some examples of the independence and publicity of local self-government in foreign countries

Artem O. Likhoshva

Postgraduate student,
Department of constitutional and administrative law,
Mari State University,
424001, 1 Lenina square, Yoshkar-Ola, Russian Federation;
e-mail: law@marsu.ru

Abstract

The article aims to study the American experience of legal regulation and realization of the principle of publicity in independent solving of local problems by

the local population and municipal authorities. The article deals with publicity and independence that are the basic principles of local self-government. These principles enable solving local problems openly and without government interference, as well as making local authorities become closer to people in municipalities with a view to solving these problems. The author of the article states that the American model of local self-government is characterised by: the active participation of the local population in making decisions on municipal issues; the desire of local authorities to have a close dialogue with local people and local social structures in the process of solving local problems; independent formation of public deliberative structures by the local population and their further integration into the system of local government agencies, public deliberative structures being independent structures representing public opinion in the process of addressing local issues. These elements are fully covered by the principle of publicity of local self-government, which ensures openness of the activities of local authorities, provides the local population with information about the activities of local authorities, and encourages people to participate in the process of addressing local issues.

For citation

Likhoshva A.O. (2015) O nekotorykh zarubezhnykh primerakh samostoyatel'nosti i glasnosti mestnogo samoupravleniya [Some examples of the independence and publicity of local self-government in foreign countries]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 6-7, pp. 50-58.

Keywords

Local self-government, independence, publicity, citizens, local authorities.

References

1. Babun R.V. (2010) *Organizatsiya mestnogo samoupravleniya* [Organization of local self-government]. Moscow: KnoRus Publ.
2. Barabashev G.V. (1996) *Mestnoe samoupravlenie* [Local self-government]. Moscow: Izd-vo MGU.

3. Belousov E.I., Gornev R.V., Mikheeva T.N. (2015) About participation of institutes of civil society in public control over the activities of local authorities. *Review of European studies*, 7 (8), pp. 59-65. doi: 10.5539/res.v7n8p59
4. Cherkasov A.I. (2011) Mestnoe upravlenie v zarubezhnykh stranakh: modeli i tendentsii evolyutsii [Local government in foreign countries: models and tendencies of evolution]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 3, pp. 76-85.
5. Grafskii V.G. et al. (1995) *Instituty samoupravleniya: istoriko-pravovoe issledovanie* [Institutions of self-government: historical legal research]. Moscow: Nauka Publ.
6. Lisina E.A. (2011) K voprosu o mekhanizмах perekhoda: sotsial'no-filosofskii aspekt [On the mechanisms of transition: a social and philosophical aspect]. *Vestnik OGU* [Bulletin of Orenburg State University], 7, pp. 115-120.
7. Mikheev D.S. (2012) Vzaimodeistvie grazhdan s munitsipal'nymi organami kak mekhanizm osushchestvleniya printsipa glasnosti mestnogo samoupravleniya [Interaction between citizens and municipal authorities as the mechanism to implement the principle of openness of local self-government]. *Rossiiskaya yustitsiya* [Russian Justitia], 7, pp. 17-19.
8. Mikheeva T.N. (2014) Novelty v pravovom regulirovanii mestnogo samoupravleniya [Innovations in legal regulation of local self-government]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal Law], 9, pp. 65-68.
9. Mikheeva T.N. (2012) Osobennosti sovremennogo instituta mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii [Peculiarities of the contemporary institution of local self-government in the Russian Federation]. *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal* [Eurasian law journal], 2 (45), pp. 58-59.
10. Neznamova E.A. (2009) *Mestnoe samoupravlenie: proshloe, nastoyashchee, budushchee* [Local self-government: past, present and future]. Moscow: Izd-vo RAGS.
11. Neznamova E.A. (2009) Pravovoe regulirovanie uchastiya naseleniya v mestnom samoupravlenii v zarubezhnykh gosudarstvakh [Legal regulation of participation of people in the local self-government in foreign states]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* [Administrative and municipal law], 2, pp. 5-8.