



A. R. Lavrentev, A. M. Sybotin, D. V. Stepanov

## PROTECTION OF PUBLIC PEACE: PROBLEMS OF DIFFERENTIATION OF COMPETENCY IN THE LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENSES OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article is one of the actual problems of the application of the legislation on administrative offense of the subjects of the Russian Federation by police officers is outlined and eight ways of its resolution by legal means

**Key words:** legislation on administrative offense, protection of public peace, differentiation of competency, police and subjects of the Russian Federation.

*LAVRENTEV Aleksander Rudolfovich* – the Head of the Chair of State and Legal disciplines of the Privolzhsky branch of Russian State University of Justice, a candidate of juridical sciences, associate Professor, Nizhny Novgorod  
E-mail: rap\_pf\_gospravo@mail.ru

*SYBOTIN Anton Mikhailovitch* – the Head of the administrative law and process, Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, a candidate of juridical sciences, associate Professor, Nizhny Novgorod.  
E-mail: sam1981@yandex.ru

*STEPANOV Dmitriy Vladimirovich* – the chief of staff of the Committee on of the State region and local government, Legislative Assembly of Nizhny Novgorod region, Nizhny Novgorod  
E-mail: kgvzsno@sinn.ru

УДК 342.55

## ПРИНЦИП ГЛАСНОСТИ В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ\*

*Мухеев Денис Степанович,*  
доктор юридических наук, профессор  
кафедры конституционного и административного  
права ФГБОУ ВО «Марийский государственный  
университет», г. Йошкар-Ола.  
E-mail: Mikheev\_DS@mail.ru

Целью исследования является анализ конституционных положений, регулирующих право граждан на местное самоуправление. Данное право рассматривается под углом принципа гласности.

**Ключевые слова:** принцип гласности, местное самоуправление, граждане.

В основе организации местного самоуправления лежит принцип гласности. Он обеспечивает открытость информации о процессах муниципальной жизни для населения и тем самым способствует участию граждан в делах местного сообщества [1, с. 17]. Достичь цели самоуправления невозможно при закрытости данных сфер, что следует из конституционно-правовых норм, определяющих место местного самоуправления в механизме государства.

В отечественной муниципально-правовой науке местное самоуправление получило в настоящее время достаточное обоснование: исследовано его понятие, содержание, роль и значение. Вместе с тем Конституция Российской Федерации не дает определения этому важному правовому институту. Правовой пробел был восполнен в дальнейшем в федеральном законодательстве. В Федеральном законе от 6 октября 2003

года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплено, что местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций [2].

Институту местного самоуправления отведено в Конституции значительное место. В ней насчитывается более двух десятков правовых норм, регулирующих исследуемые правоотношения. Достаточным будет перечислить основные из них: статьи 3, 12 и ряд других статей, помещенных в главу «Основы конституционного строя», глава 8 «Местное самоуправление», содержащая 4 статьи и т. д. Из конституционных норм следует, что местное самоуправление рассматривается в нескольких аспектах: а) как основа конституционного строя, б) как форма народовластия,

\* Статья подготовлена в рамках грантового проекта Российского гуманитарного научного фонда № 15-33-01364.



в) как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Статья 1 вышеназванного Федерального закона от 6 октября 2003 г. устанавливает, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории страны. Являясь одной из основ конституционного строя, местное самоуправление выступает в качестве основного принципа осуществления публичной власти в Российском демократическом государстве. Признание местного самоуправления одним из элементов конституционного строя означает децентрализацию государственного управления, обособленность местного самоуправления в механизме управления государством и его самостоятельность. Ярким свидетельством этому является статья 12 Конституции Российской Федерации, закрепившая, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Относительно самостоятельности местных органов существует немало мнений, зачастую противоречивых. Например, В. И. Васильев считает, что на современном этапе муниципального реформирования модель местного самоуправления, организационно отдаленная от государственной власти, себя не оправдывает [3, с. 251]. Н. С. Тимофеев говорит о необходимости такого встраивания органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, которое не допустило бы их огосударствления и в то же время разрушило бы формальные препятствия между государственными и муниципальными органами, мешающие наладить их взаимодействие и взаимную ответственность [4, с. 33].

Самостоятельность, согласно названной конституционной норме, с позиций основ конституционного строя необходимо рассматривать как закрепление особой сферы местных вопросов, в пределах которой органы местного самоуправления действуют по своему усмотрению и под свою ответственность, отвечая только перед населением муниципального образования.

Местное самоуправление как форма народовластия закреплено в статье 3 Конституции Российской Федерации. Согласно ей, народ осуществляет свою власть непосредственно, через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Эта правовая дефиниция указывает, что местное самоуправление выступает одной из форм осуществления публичной власти в государстве, а народ, являясь источником власти, может реализовать ее в разных формах, в том числе и посредством местного самоуправления.

Местное самоуправление – не просто форма самоорганизации населения для решения местных вопро-

сов, а форма осуществления публичной власти, власти народа [5, с. 94–95]. Особенности этого уровня власти заключаются в следующем. Данная власть осуществляется на территориях муниципальных образований, в различных формах – непосредственно населением или через создаваемые им органы – и ограничивается жестко определенными рамками в части объекта управления, в качестве которых выступают насущные проблемы жизнеобеспечения граждан в поселениях, городских округах и муниципальных районах [6, с. 145].

С. А. Авакьян считает, что муниципальная власть имеет ряд признаков, присущих государственной власти. Это четко выраженный институциональный характер; наличие обособленного аппарата, осуществляющего эту власть; непрерывность осуществления власти во времени; ее универсальность, всеобщность; основанность на законах и иных нормативных правовых актах; осуществление власти на определенной территории; возможность использования средств законодательно институированного принуждения; установление и взимание соответствующих налогов и сборов; самостоятельное формирование и исполнение бюджета [7, с. 47]. Сходство обоих уровней власти объясняется тем, что как местное самоуправление, так и государственная власть – это две формы единой власти народа Российской Федерации. Вместе с тем местное самоуправление организационно и функционально обособлено в системе управления государством, что является принципиально новым по сравнению с предшествующим периодом развития [8, с. 23]. Организационная обособленность обеспечивается уже упоминавшейся статьей 12 Конституции Российской Федерации, не допускающей руководство органов государственной власти муниципальными органами. Гарантией функционального обособления местного самоуправления является статья 130 Конституции Российской Федерации, определяющая круг решаемых населением вопросов как вопросов местного значения: владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Население муниципального образования располагает разнообразными формами для реализации своего права на местное самоуправление. Многие из них являются широко известными и достаточно часто реализуемыми: выборы, референдум, публичные слушания, территориальное общественное самоуправление и т. д. Все они осуществляются открыто и гласно с участием населения и иных представителей местного сообщества. Гласность играет стержневую роль при осуществлении населением своих правомочий [9, с. 45]. Реализация некоторых форм прямого волеизъявления не может быть осуществлена вовсе, если определенное законом число граждан не примет в них участия. Так, при голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования в соответ-



ствии со статьей 78 Закона Республики Марий Эл «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Республике Марий Эл» согласие населения на изменение границ муниципального образования считается полученным только в том случае, если за указанное изменение проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом [10].

Местное самоуправление является жизнеспособным только при участии в нем населения муниципального образования – главного субъекта местной власти. Однако и органы местного самоуправления в механизме государства также занимают важное место. Они выступают наиболее приближенными к населению в силу того, что, независимо от способа приобретения статуса должностных лиц органов местного самоуправления (выборов или назначения на должность), эти лица являются представителями местного сообщества, жителями своего муниципального образования. Профессионализм, компетентность лиц, работающих в органах местной власти, могут положительно или отрицательно повлиять на жизнеобеспечение муниципального образования [11, с. 102], их ощущает все население, в том числе и сами эти лица, будучи местными жителями.

Население и органы местного самоуправления объединены общими интересами, территорией муниципального образования и кругом местных дел. Последние закреплены в статье 132 Конституции Российской Федерации как управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка, а также решение иных вопросов местного значения.

Конституционное право на местное самоуправление может быть реализовано гражданином лично, самостоятельно и через создаваемые гражданами органы местного самоуправления. В последнем случае граждане уполномочивают их осуществлять управленческие функции по решению вопросов местного значения, принимать властные решения. В основе такой взаимосвязи лежат открытость и доступность местной власти для населения, обязанность информировать местное сообщество о своей деятельности, что охватывается понятием «гласность». Принцип гласности местного самоуправления выступает как неотъемлемый элемент конституционного права граждан на местное самоуправление вне зависимости от способов реализации этого права.

Право граждан на местное самоуправление, по мнению ряда ученых, следует рассматривать как интегральное право, аккумулирующее в себе следующие права и свободы граждан:

– участвовать в управлении делами государства непосредственно через участие в местных референдумах, а также не принимать в них участия;

– избирать в органы местного самоуправления, а также не участвовать в муниципальных выборах;

– быть избранным в органы местного самоуправления, а также отказаться от исполнения полномочий выборного лица;

– иметь доступ к муниципальной службе и право увольнения с муниципальной службы;

– обращаться в органы местного самоуправления и получать ответ по существу своего заявления [12, с. 40].

Приведенный перечень составляющих элементов права граждан на местное самоуправление не является полным, оно может быть реализовано в других формах и способах. Конституционное право на местное самоуправление необходимо рассматривать и с позиций еще одного сущностного аспекта института местной власти – права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения. Такая постановка вопроса вполне оправдана, поскольку самостоятельное решение населением вопросов местного значения наиболее тесно соприкасается с конституционным правом граждан на местное самоуправление.

По мнению О. Е. Кутафина и В. И. Фадеева, население не может отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления, ибо местное самоуправление, его осуществление населением – необходимый элемент конституционной организации власти народа: наличие его в системе публичной власти субъекта Федерации является конституционным требованием [13, с. 91]. Согласно статье 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

1. Граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

2. Граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

3. Установленные Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть



ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

4. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления.

Отмеченная статья не только заложила правовые основы для реализации права граждан на местное самоуправление, но и закрепила обязанности органов государственной власти по созданию государственных гарантий осуществления данного права. В числе таковых в соответствии со статьей 133 Конституции Российской Федерации выступают судебная защита, запрет на ограничение прав на местное самоуправление, компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Помимо перечисленного, конституционное право на осуществление местного самоуправления может также включать право равного доступа к муниципальной службе, право на самоорганизацию в рамках территориального общественного самоуправления, право не только избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, но и участвовать в формировании местных органов иными законными способами. Самоуправление в целом ориентировано на вовлечение в процессы управления на местном уровне граждан, населения, проживающих на муниципальных территориях. Оно становится эффективным только благодаря заинтересованности граждан, их активности, чему в немалой степени способствует доступность муниципальных органов, их открытость и гласность.

Исследование проблем взаимного влияния принципа гласности на право граждан на местное самоуправление показывает, что эти аспекты получили реализацию в правотворчестве и практике муниципального строительства. Принцип гласности в современных условиях определяет концептуальные направления развития российского местного самоуправления. Вместе с тем сегодня его потенциал относительно правовой регламентации остается нереализованным [14, с. 82].

В связи с этим полагаем целесообразным предложить внести дополнение в статью 130 Конституции Российской Федерации о том, что граждане Российской Федерации имеют право на местное самоуправление. Местное самоуправление осуществляется на основе принципа гласности, обеспечивающего открытость деятельности органов местного самоуправления

и подотчетность их населению, доступ граждан к информации об этой деятельности, возможность общественного контроля за ней со стороны населения муниципального образования, граждан, местных общественных объединений. Следующим шагом должно стать включение в статью 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулиющую право граждан на осуществление местного самоуправления, аналогичной нормы в части гласности. Создание отмеченных правовых предпосылок должно способствовать более активному участию граждан в процессе осуществления местного самоуправления.

### Литература

1. *Михеева Т. Н., Михеев Д. С.* Институт публичных слушаний в контексте принципа гласности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 17–22.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 окт. 2003 г. // СЗ РФ. 2003. № 40.
3. *Васильев В. И.* Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // «Вертикаль» и «горизонталь», правовые вопросы организации власти. М., 2006. С. 251.
4. *Тимофеев Н. С.* Сущностные пределы местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9. С. 33.
5. *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Конституционное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2008. С. 94–95.
6. *Михеева Т. Н.* О некоторых аспектах общественного контроля за органами местного самоуправления // Марийский юридический вестник. 2015. № 1 (12). С. 145–148.
7. *Авакьян С. А.* Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. М., 1994. С. 47.
8. *Яхьяева А. М.* К вопросу о конституционных принципах гражданского общества // Закон и право. 2010. № 7. С. 23.
9. *Михеев Д. С.* Ответственность органов местного самоуправления перед населением как элемент принципа гласности // Закон и право. 2014. № 4. С. 43–45.
10. Закон Республики Марий Эл «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Республике Марий Эл» от 2 декабря 2008 г. // Собрание законодательства Республики Марий Эл. 2009. № 1, ч. 2.
11. *Михеева Т. Н.* О некоторых проблемах института муниципальной службы // Государственная служба. 2002. № 4 (18). С. 102–107.
12. *Игнатюк Н. А., Замотаев А. А., Павлушкин А. В.* Муниципальное право. М.: Юстицинформ, 2009. С. 40.
13. *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право российской Федерации. М.: Проспект, 2008. С. 91.
14. *Михеев Д. С.* Конституционный институт местного самоуправления через призму принципа гласности // Вестник Марийского государственного университета. 2016. Т. 2. № 1 (5). С. 78–83.



## THE PRINCIPLE OF PUBLICITY IN THE LIGHT OF CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS ON LOCAL GOVERNMENT

Research objective is the analysis of the constitutional provisions regulating the right of citizens for local government. This right is considered at an angle the principle of publicity.

**Key words:** local government, publicity, citizens.

*MIKHEEV Denis Stepanovich* – Doctor of Legal Sciences, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law the Mari State University, Yoshkar-Ola.  
E-mail: Mikheev\_DS@mail.ru

УДК 342.9

## АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ И СТАНДАРТЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

*Гаврилов Александр Михайлович,*  
кандидат юридических наук, доцент кафедры  
конституционного и административного права  
ФГБОУ ВО «Марийский государственный  
университет», г. Йошкар-Ола.  
E-mail: aleksan-gav@yandex.ru

*Владимирская Елена Владимировна,*  
магистрант ФГБОУ ВО «Марийский  
государственный университет», г. Йошкар-Ола.  
E-mail: Vladimirskaya1111@gmail.com

Статья посвящена внедрению регламентации и стандартов в оказание государственных и муниципальных услуг. Авторами обосновывается необходимость создания системы предоставления госуслуг и удобств получения этих услуг гражданами и юридическими лицами, а также более тесного взаимодействия органов государственной власти, федеральных ведомств и муниципалитетов.

**Ключевые слова:** административные регламенты, госуслуги, муниципальные услуги.

Уровень и качество жизни каждого человека определяет удовлетворение потребностей в разнообразных услугах, таких, как здравоохранение, правопорядок, банки, транспорт, услуги связи, культура и многих других, что является необходимым для полноценного существования и развития.

У каждого человека часто возникают потребности в получении в органах власти официальных справок, разрешений, других документов и различной информации. Результаты этой деятельности органов государственного и муниципального управления население ежедневно ощущает на себе. Если эти услуги доступны и качественны, население не испытывает неудобств. В противном случае это вызывает в обществе нарекания, недовольство, снижает доверие к органам власти, что вполне справедливо, так как многие эти услуги оплачиваются через государственные и местные налоги.

Государственным и муниципальным услугам стали уделять внимание в ходе административных реформ, проводившихся сначала в экономически развитых странах. Большинство стран, успешно рефор-

мирующих свою систему государственного управления, связывает построение модели «эффективного и результативного государства» с внедрением в практику государственного управления формализованных процедур, закрепленных достаточным количеством регламентов и стандартов.

В концепции «нового государственного управления» отмечалось, что по аналогии с частными организациями государственная служба должна быть ориентирована на клиентов [1]. Граждане рассматриваются как потребители государственных или муниципальных услуг, т. е. как равноправный субъект отношений [2].

Государственные же функции имеют ценность как инструмент удовлетворения потребностей юридических и физических лиц, а также всего общества в тех услугах, которые им не могут предоставлять прочие частные организации. Под услугой в этом случае понимаются «виды деятельности, не создающие материальных ценностей или самостоятельного материального продукта» [3].