

УДК 342.25

## Отдельные вопросы реализации местного самоуправления

**Тепсуев Магомед Султанович**

Кандидат исторических наук,  
заведующий кафедрой правовых дисциплин,  
Чеченский государственный педагогический университет,  
364031, Российская Федерация, Грозный, ул. Киевская, 33;  
e-mail: [cafedraprava@yandex.ru](mailto:cafedraprava@yandex.ru)

### Аннотация

Статья посвящена анализу некоторых вопросов реализации местного самоуправления, в частности изучены понятие и сущность местного самоуправления. Автор констатирует, что народ осуществляет свою власть через определенные правовые формы. По правовой природе органы местного самоуправления призваны решать вопросы публичной власти на местах. Обязательным и неотъемлемым элементом демократии признаются выборы – демократическая процедура, благодаря которой происходит формирование органов государственной власти. Показано, что к наиболее острым проблемам избирательного процесса, требующим внесения соответствующих изменений в законодательство, можно отнести зависимость избирательных комиссий от соответствующих администраций и нежелание многих из них создавать равные условия для политической конкуренции, использование института сбора надлежащего количества подписей муниципальных депутатов в качестве условия регистрации кандидатов на должность губернатора. Также сомнение вызывает норма, допускающая отстранение от участия в работе, а также удаление с участка любого члена участковой комиссии, наблюдателя по решению председателя участковой комиссии.

### Для цитирования в научных исследованиях

Тепсуев М.С. Отдельные вопросы реализации местного самоуправления // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 6А. С. 148-155.

### Ключевые слова

Конституция, статья, местное самоуправление, муниципальные выборы, местный референдум.

## Введение

После провозглашения в Конституции Российской Федерации от 12.04.1993 местного самоуправления как основы конституционного строя местное самоуправление стало для населения и должностных лиц органов государственной власти элементом объективной реальности [Иналкаева, 2015].

Почти уже двадцать лет в России предпринимаются попытки устранения проблем в сфере местного самоуправления путем создания соответствующей фактическому состоянию местного самоуправления нормативно-правовой базы. Муниципально-правовая реформа проходит параллельно с административно-правовой реформой и затрагивает многие стороны общественной жизни. Меняются внешние и внутренние условия существования российского государства и общества, а также условия и правила организации местного самоуправления.

Специалисты в сфере конституционного и муниципального права тщательно изучают тенденции развития местного самоуправления и его взаимоотношения с органами государственной власти [Авакьян, 2009].

Местное самоуправление является фундаментальной основой российской системы народовластия. В качестве больше всего приближенной к населению публичной власти оно призвано разрешать важнейшие вопросы жизнедеятельности граждан, учитывая особенности и условия определенной территории.

## Основные проблемы местного самоуправления в РФ

Вопросы местного значения – это вопросы жизнедеятельности населения муниципального образования, решить которых может население и (или) органы местного самоуправления самостоятельно согласно Федеральному закону № 131-ФЗ. Перечень этих вопросов определен в главе 3 «Вопросы местного значения», с одной стороны, дифференцированно подходящей к закреплению перечней таких вопросов применительно к различным видам муниципальных образований – городскому, сельскому поселению (ст. 14), муниципальному району (ст. 15), городскому округу, городскому округу с внутригородским делением (ст. 16) и внутригородскому району (ст. 16.2), а с другой стороны, наделяющей органы местного самоуправления всех муниципальных образований едиными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 17). В соответствии с ч. 1 ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как внесением изменения в указанный закон.

Непосредственное народовластие означает прямое волеизъявление народа и придание ему общеобязательного характера. В отношениях непосредственного народовластия народ выступает прямым субъектом конституционно-правовых отношений. Посредством прямого

народовластия решаются вопросы особой важности, затрагивающие коренные интересы публичной власти. Например, в Чеченской Республике, согласно закреплённому демократическому характеру, созданы и функционируют органы местного самоуправления как второй вид публичной власти. Согласно п. 4 Раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Чеченской Республики полномочия органов местного самоуправления до их формирования осуществляли администрации городов, районов и населённых пунктов Чеченской Республики.

Глава 8, включающая статьи 130-133 Конституции Чеченской Республики, закрепляет конституционные основы местного самоуправления в Чеченской Республике исходя из положений Конституции Российской Федерации и федеральных законов о местном самоуправлении. С 24.05.2010 действует новый Закон Чеченской Республики «О местном самоуправлении» (закон от 20.12.2006 № 11-РЗ утратил силу в связи с принятием нового закона).

В Чеченской Республике население решает вопросы местного значения, эта форма осуществления местного самоуправления согласно Закону Чеченской Республики «О местном референдуме в Чеченской Республике».

Закон Чеченской Республики «О местном самоуправлении» даёт следующее определение местного самоуправления: местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации и Чеченской Республики, признаётся, гарантируется и осуществляется на всей территории Чеченской Республики (ч. 1 ст. 1).

Конституция Чеченской Республики устанавливает, что местное самоуправление реализуется гражданами путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 107). Однако в Чеченской Республике из всех форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления в основном применяются муниципальные выборы, собрания граждан, а также обращения граждан в органы местного самоуправления [Иналкаева, 2016, 70].

Обязательным и неотъемлемым элементом демократии признаются муниципальные выборы – демократическая процедура, благодаря которой происходит формирование органов муниципальной власти. Посредством демократических выборов муниципальные должности занимают лица, пользующие наибольшим доверием и поддержкой граждан. Система органов муниципальной власти нуждается в постоянной смене, пребывание на посту одного человека в течение длительного периода времени нежелательно, так чаще всего ведет к отрицательным последствиям. Подобное мнение основано на том, что любая система, в том числе и муниципальная, нуждается в непрерывном кадровом обновлении. В противном случае властные полномочия будут осуществлять люди, использующие устаревшие методы руководства, не отвечающие требованиям времени.

Муниципальные выборы – многогранное и сложное явление, состоящее из множества взаимообусловленных элементов и последовательных стадий. В системе российского права

существует самостоятельная система избирательного права, нормами которой происходит регулирование избирательной системы Российской Федерации. Для избирательного права как совокупности правовых норм, самостоятельного элемента правовой системы характерно наличие и собственных первооснов – принципов, в соответствии с которым развивается весь институт избирательного права.

Что касается других форм осуществления непосредственной демократии на местном уровне, то необходимо отметить, что в Чеченской Республике население непосредственную демократию реализует и через иные формы, такие как митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, всенародное обсуждение законопроектов, публичные слушания, наказания избирателей.

Законодательство Чеченской Республики о проведении публичных мероприятий согласно законодательству Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях основывается на положениях Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации и Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а также иных законодательных актах Российской Федерации, относящихся к обеспечению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, то есть на проведение публичных мероприятий.

Прошедшие в различных субъектах Российской Федерации в сентябре 2016 года избирательные кампании выявили ряд серьезных проблем, которые требуют всестороннего обсуждения и анализа. Выборы подтвердили все негативные последствия применения так называемого «муниципального фильтра»: действующие главы администраций получили возможность фактически самостоятельно назначать себе конкурентов. Вследствие этого формально проводимые выборы приобретали характер референдумов о доверии действующему главе администрации. Следует признать, что важной чертой прошедших избирательных кампаний стало очевидное снижение уровня политической конкуренции. Это явление было обусловлено, на наш взгляд, не столько наличием явных фаворитов, сколько созданием нормативных и организационных условий для полного доминирования конкретных кандидатов, определенных политических сил (или силы). Главной проблемой нашей избирательной системы является то, доминирующая политическая сила контролирует избирательные комиссии.

Технологии отсекающих нежелательных (для представителей власти) участников выборов стали использоваться в основном на ранних стадиях избирательной кампании – этапах выдвижения и регистрации кандидатов и партийных списков. Фактически процедура регистрации кандидатов превратилась в согласование кандидатур (списков кандидатов) с администрациями (местными, городскими, региональными).

Сбор подписей муниципальных депутатов в ходе кампаний по выборам губернаторов во многих случаях использовался как средство выборочного устранения наиболее опасных конкурентов. Проверка достоверности подписей избирателей, собранных кандидатами, достаточно часто осуществлялась избирательными комиссиями совершенно произвольно [Сергеев, 2010].

## Заключение

С учетом сказанного к наиболее острым проблемам избирательного процесса, требующим внесения соответствующих изменений в законодательство, можно отнести следующие:

1. Зависимость избирательных комиссий от соответствующих администраций и нежелание многих из них создавать равные условия для политической конкуренции. Подобная «административная зависимость» приводит к тому, что в большинстве случаев члены избирательных комиссий не осмеливаются принимать решения против интересов кандидатов, поддерживаемых действующей властью, даже если речь идет об очевидных нарушениях законодательства.

2. Использование института сбора надлежащего количества подписей муниципальных депутатов в качестве условия регистрации кандидатов на должность губернатора (так называемого «муниципального фильтра») исключительно в целях создания благоприятных условий для выборов действующих губернаторов. В принципе он применим в условиях партийных систем, обеспечивающих борьбу нескольких равновеликих политических соперников, контролирующих примерно равные группы муниципальных депутатов (как, например, во Франции). В условиях нынешней политической ситуации в России данный институт просто обслуживает правящие группы в регионах.

3. Сомнение вызывает норма, допускающая отстранение от участия в работе, а также удаление с участка любого члена участковой комиссии, наблюдателя по решению председателя участковой комиссии (она предусмотрена п. 12 ст. 64 Федерального закона № ФЗ-67). Как показывает практика, этой нормой очень легко злоупотребить, и число фактических злоупотреблений достаточно велико.

## Библиография

1. Авакьян С.А. Муниципальное право России. М.: Проспект, 2009. 544 с.
2. Иналкаева К.С. Государственно-правовая природа субъекта Российской Федерации (на примере Чеченской Республики) Грозный, 2016. 209 с.
3. Иналкаева К.С. Организация публичной власти на местах // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015. № 12 (83). С. 37-41.
4. Коваленко Н.В. Право на местный референдум как муниципальное политическое право и его обеспечение органами местного самоуправления // Общество и право. 2014. № 2 (48). С. 60-63.
5. Конституция Чеченской Республики. Принята на Референдуме Чеченской Республики 23.03.2003 (ред. от 30.09.2014) // СПС КонсультантРегион.
6. Лапин А.Е., Нечаева О.В. Перспективы и проблемы развития форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2011. № 3. С. 53-60.

7. Мотыжева Н.В. Правовое регулирование избирательного процесса на уровне местного самоуправления // Общество и право. 2010. № 4 (31). С. 80-86.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СПС КонсультантПлюс.
9. Савченко М.С. Правовые основы и особенности реализации населением муниципальных образований форм непосредственной демократии // Ленинградский юридический журнал. 2013. №4 (34). С. 96-202.
10. Сергеев А.А. Институт местного референдума в законодательстве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2. С. 8-12.

## Some issues of local self-government implementation

**Magomed S. Tepsuev**

PhD in History,

Head of the Department of legal sciences,

Chechen State Pedagogical University,

364031, 33 Kievskaya st., Grozny, Russian Federation;

e-mail: [cafedraprava@yandex.ru](mailto:cafedraprava@yandex.ru)

### Abstract

The article is devoted to the analysis of some issues of local government implementation. In particular, the concept and essence of local self-government are studied. The author states that the people exercise their power through certain legal forms. According to the legal nature, local self-government bodies are called upon to solve the issues of public authority in the regions. An obligatory and indispensable element of democracy is election, a democratic procedure, thanks to which the formation of public authorities occurs. It is shown that the most acute problems of the electoral process, requiring amendments to the legislation, include the dependence of election commissions on the respective administrations and the unwillingness of many of them to create equal conditions for political competition, the use of the institution of collecting the appropriate number of signatures of municipal deputies as a condition for registration of candidates to the post of governor. Also, the question is raised by the rule permitting suspension from participation in the work, as well as the removal from the site of any member of the precinct commission, the observer, upon the decision of the chairman of the precinct commission.

**For citation**

Tepsuev M.S. (2017) Otdel'nye voprosy realizatsii mestnogo samoupravleniya [Some issues of local self-government implementation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (6A), pp. 148-155.

**Keywords**

Constitution, article, local government, municipal elections, local referendum.

**References**

1. Avak'yan S.A. (2009) *Munitsipal'noe pravo Rossii* [Municipal law of Russia]. Moscow: Prospekt Publ.
2. Inalkaeva K.S. (2015) Organizatsiya publichnoi vlasti na mestakh [The organization of public authority in the regions]. *Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk* [Actual problems of the humanities and natural sciences], 12 (4), pp. 37-41.
3. Inalkaeva K.S. (2016) *Gosudarstvenno-pravovaya priroda sub"ekta Rossiiskoi Federatsii (na primere Chechenskoj Respubliki)* [State-legal nature of the subject of the Russian Federation (by the example of the Chechen Republic)]. Grozny: Chechen State Pedagogical University.
4. Konstitutsiya Chechenskoj Respubliki. Prinyata na Referendume Chechenskoj Respubliki 23.03.2003 (red. ot 30.09.2014) [The Constitution of the Chechen Republic. Adopted at the Referendum of the Chechen Republic on March 23, 2003 (as amended on September 30, 2014)]. *SPS Konsul'tantRegion* [Reference legal system ConsultantRegion].
5. Kovalenko N.V. (2014) Pravo na mestnyi referendum kak munitsipal'noe politicheskoe pravo i ego obespechenie organami mestnogo samoupravleniya [Right on local referendum as municipal political right and its provision by organs of local self-government]. *Obshchestvo i pravo* [Society and law], 2 (48), pp. 60-63.
6. Lapin A.E., Nechaeva O.V. (2011) Perspektivy i problemy razvitiya form neposredstvennoi demokratii v sisteme mestnogo samoupravleniya [Prospects and problems of developing forms of direct democracy in a system of local self-government]. *Izvestiya VUZov. Povolzhskii region. Obshchestvennye nauki* [University proceedings. Volga region. Social sciences], 3, pp. 53-60.
7. Motyzheva N.V. (2010) Pravovoe regulirovanie izbiratel'nogo protsessa na urovne mestnogo samoupravleniya [Legal regulation of selective process by local governments]. *Obshchestvo i pravo* [Society and law], 4 (31), pp. 80-86.
8. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: Feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 03.07.2016) [On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal law of the Russian Federation of October 6, 2003 No. 131-FZ (as amended on July 3, 2016)]. *SPS Konsul'tantPlyus* [Reference legal system ConsultantPlus].

9. Savchenko M.S. (2013) Pravovye osnovy i osobennosti realizatsii naseleniem munitsipal'nykh obrazovaniy form neposredstvennoi demokratii [Legal bases and features of realization of the forms of direct democracy by the population of municipalities]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal* [Leningrad law journal], 4 (34), pp. 96-202.
10. Sergeev A.A. (2010) Institut mestnogo referendum v zakonodatel'stve Rossiiskoi Federatsii [Institute of local referendum in the legislation of the Russian Federation]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2, pp. 8-12.