

На правах рукописи

**Хатаев Ахсарбек Майранович**

**Становление властных полномочий местного самоуправления  
в Российской Федерации  
(на примере Республики Северная Осетия-Алания)**

**Специальность 23.00.02 - политические институты,  
этнополитическая конфликтология, национальные и политические  
процессы и технологии**

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук**



*А. Хатаев*

**Москва - 2007**

Работа выполнена на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

**Научный руководитель:** - доктор исторических наук, профессор  
Калинина Клавдия Владимировна

**Официальные оппоненты:** - доктор философских наук, профессор  
Самар Юрий Александрович  
- кандидат политических наук, доцент  
Медведева Валентина Кузьминична


**Ведущая организация:** Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова

Защита состоится « 24 »мая 2007 года в 14 00 часов на заседании диссертационного совета Д 502 006 14 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу 117606, г Москва, пр Вернадского 84, 1-й учебный корпус, аудитория 3304

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1-й учебный корпус)

Автореферат разослан «23» апреля 2007 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат политических наук

 С А Пистрякова

## **I. Общая характеристика диссертационной работы**

**Актуальность** темы диссертационного исследования проблемы становления властных полномочий местного самоуправления выявляется, прежде всего из реализации общих принципов развития местного самоуправления в Российской Федерации, закрепленных в Конституции Российской Федерации и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ, в которых местное самоуправление рассматривается как форма осуществления народом своей власти

Несмотря на то, что в настоящее время функции и роль местного самоуправления значительно расширились, население и должностные лица органов государственной власти субъектов Российской Федерации еще не до конца осознают важность этого общественно-властного института, в том числе и для решения проблем приобщения населения к самоорганизации, к развитию местной демократии, к активному участию в решении местных дел, общественному контролю за властью

С ратификацией Европейской Хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года<sup>1</sup> существенно расширились горизонты муниципального строительства в России, в то же время возникают вопросы инкорпорации ее норм в условиях Российской Федерации

Актуальным является то, что местное самоуправление в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст 131), Федерального закона от 6 октября 2003 г №131-ФЗ, осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций в пределах его полномочий

В Послании Президента России ВВ Путина Федеральному Собранию Российской Федерации в 2002 году обращалось внимание на необходимость закрепления законом тех его форм, которые доказали свою жизнеспособность на практике. При этом, подчеркнул Президент России, «нелишне вспомнить и наш собственный, еще дореволюционный исторический опыт»<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ратифицирована Федеральным Собранием Российской Федерации (Федеральным Законом от 11.04.1998 №55) // Сборник законодательства Российской Федерации, 1998 №15 Ст 1695

<sup>2</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации М., 2002, - С 24

В докладе рабочей группы Госсовета по проекту Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ уточнялось, что «Россия настолько неоднородна по своим географическим, природным, хозяйственным, этническим и иным параметрам, что жесткая унификация структур местной публичной власти неизбежно обернулась бы резким снижением ее эффективности»

Стоит напомнить, что до 1917 года в России существовало 20 различных систем организации местного самоуправления, и даже из 72 так называемых «русских» губерний только в 37 использовалась унифицированная модель<sup>1</sup> В связи с этим актуальным является исследование форм общественного участия в управлении на примере Республики Северная Осетия-Алания

Существенное значение имеет анализ перечня вопросов, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления, делегирования полномочий государственной власти субъекта Федерации местному самоуправлению

Пока еще недостаточно разработаны формы межмуниципального сотрудничества, его целей, основных направлений, нет четкого определения уровней взаимодействия муниципальных образований – регионального, межрегионального, общероссийского, международного

Безусловно, становление местного самоуправления с активным участием в нем большинства граждан – длительный и сложный процесс, на который оказывают влияние политические, социальные, экономические факторы

Следует отметить, что на данный момент в отношении понятия «местное самоуправление» в научном мире не сложилось единого мнения о его сущности, что, несомненно, затрудняет эффективность использования данного института

Становление института местного самоуправления в современной России проходит переломный этап, что обусловлено меняющимися политическими установками, сменой теоретических взглядов, осмыслением собственного и зарубежного опыта

---

<sup>1</sup> Аналитический вестник Государственной Думы «О проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации М 2003

Эти процессы требуют дополнительного теоретического анализа, обобщений накопленного опыта

### **Степень научной разработанности проблемы**

На современном этапе в российской науке накоплено достаточно информации о состоянии, перспективах и возможностях дальнейшего развития такого сложного социально-политического института, как местное самоуправление

Многие авторы рассматривают проблему становления властных полномочий местного самоуправления в системе федеративных отношений в России и в этом процессе выявляют логику выстраивания вертикали власти

Такой подход выявляется в трудах Абдулатипова Р Г , Автономова А С , Атаманчука Г В , Авакьяна С А , Болтенкова Л Ф , Калининной К В , Мацнева А А , Медведева Н П , Медведевой В К , Михайлова В А , Самара Ю А , Столярова М В , Емельянова Н А и др <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Абдулатипов Р Г Управление этнополитическими процессами вопросы теории и практики - М, 2001, Абдулатипов Р Г , Болтенкова Л Ф Россия в чем суть бытия М «Республика» 1994, Автономов А С Правовые и финансовые основы самоуправления в Российской Федерации , 2002, он же У истоков гражданского общества и местного самоуправления М, 2002, Атаманчук Г В Современные концепции и национальный опыт местного самоуправления / В сб Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ концепции, конституционно – правовые основы, практика – М , 1996, Авакян С А Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России М , 1997, Болтенкова Л Ф Местное самоуправление в системе федеративных отношений Лекция -М Изд-во РАГС, 2004, она же Учение о федерализме и его реализация в развитии государств (второе тысячелетие до н э - настоящее время) Книга 1 (второе тысячелетие до н э – начало XX в ) - М Изд-во РАГС, 2006, Калинин К В Этнические аспекты российского федерализма история и современность// В кн Российский федерализм от Федеративного договора до наших дней -М, 2002, Мацнев А А Регион в системе федеративных отношений в России//Вопросы национальных и федеративных отношений -М РАГС, 1999 -С 100-114, Местное самоуправление в зарубежных странах Информационный обзор / под общей ред Н П Медведева, А И Ракитова и др М Юрид лит 1994, Медведев Н П Политическая регионалистика М , 2002, Медведева В К Региональная политика в условиях реформирования федеративных отношений Автореф дис канд полит наук / Медведева Валентина Кузьминична, Рос ун-т дружбы народов Каф полит наук, РАГС при Президенте РФ Каф нац и федератив отношений - М, 2002, Михайлов В А Россия с мечтой о реальном федерализме//В кн Российский федерализм от Федеративного договора до наших дней -М, 2002, Самар Ю А К вопросу о самоуправлении народов Севера России / Ю А Самар//РАГС Научные доклады 99 Вып 1 -М, 1999, Столяров М В Компетенция власти Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в

В концептуальном аспекте вопросы развития местного самоуправления рассматриваются в работах Авакьяна С А, Еремяна В В, Ковешникова Е М, Кутафина О Е, Незнамовой Е А, Постовой Н В, Таболина В В, Широкова А Н и др<sup>1</sup>

Внимание привлекают исследования Авекова В В, Алисова А Н, Гапоненко А Л, Григорьева В В, Дукачевой Е Г, Мельникова С Б, Панкрухина А П и др, в которых рассматриваются вопросы собственности муниципальных образований<sup>2</sup>

Анализу важнейших проблем местного самоуправления, касающихся образования, здравоохранения, культурного развития населения на территории муниципального образования рассматриваются в работах Х Берра, Горелова Н А, Олиференко Л Я, Типенко Н Г и др<sup>3</sup>

---

условиях реформирования Учебное пособие, – М Изд – во РАГС, 2005 Емельянов Н А, Шафиков Р Ф Местное самоуправление в Российской Федерации теория и практика М, 2003

<sup>1</sup> См, например: Авакян С А Библиография по конституционному и муниципальному праву России Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических учебных заведений, а также депутатов и работников органов государственной власти – М Зерцало-М, 2002, Еремян В В Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века) Учебное пособие для высшей школы – М Академический Проект, 2003, Ковешников Е М Муниципальное право России Учебное пособие – М Инфра-М, 2003, Кутафин О Е Муниципальное право Российской Федерации Учебник – М Юристъ, 2004, Незнамова Е А Местное самоуправление Органы власти – М Приор, 2001, Постовой Н В Местное самоуправление история, теория практика М 1995 Он же Муниципальное право России М 2000, Таболин В В Муниципальное городское право Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления в городах – М Формула права 2000, Широков А Н Местное самоуправление проблемы и пути их решения / Под ред С Н Юрковой – СПб Знание, 2000

<sup>2</sup> См, например Авеков В В Аренда объектов государственной и муниципальной собственности – М Международная Академия маркетинга и менеджмента МАМАРМЕН, 2001, Дукачева Е Г Муниципальное управление имуществом комплекс территории – М Логос, 2002, Муниципальное управление социально-экономическое развитие города / Авт А Н Алисов, А Л Гапоненко, С Б Мельников – М Логос, 2002, Григорьев В В Управление муниципальной недвижимостью – М Дело, 2001, Панкрухин А П Муниципальное управление маркетинг территорий – М Логос, 2002, См, также Муниципальная собственность Практика арбитражных споров Нормативная база – М Приор 2001

<sup>3</sup> См, например Развитие туризма на муниципальном уровне - стратегия и примеры Муниципальное управление Вып 4 / Под ред Х Берра С Исуповой – М РИЦМС 2000, Политика доходов и качество жизни населения Учебное пособие / Под ред Н А Горелова – СПб Питер, 2003, Олиференко Л Я Социально-педагогическая поддержка

Исторические аспекты местного самоуправления анализируются в работах Бакушева В В, Куликова В И, Уткина Э А, Черняка В З и др <sup>1</sup>

Проблемы становления общественно-властных отношений местного самоуправления в Республике Северная Осетия – Алания, в том числе и в историческом аспекте, исследуются в работах Баева Г В, Блиева М М, Блиевой З М, Бзарова Р С, Дзасохова А С, Дзидзоева Р М, Дзидзоева В Д, Кануковой З В, Магометова А Х, Маргиева В И, Цалиева А М, Чеджемова С Р, Чиковани Г Д, Шаталова М М, и др <sup>2</sup>

---

детства Муниципальная система – М Народное образование, 2002 Типенко Н Г Институциональные изменения в образовании (муниципальный аспект) – М Фонд "Институт экономики города", 2001

<sup>1</sup> См., например Бакушев В В Городское управление и самоуправление в России эволюция столичного опыта – М Сварог и К, 1998, Куликов В И История государственного управления в России Учебник для студентов средних профессиональных учебных заведений – М Академия, 2003, Уткин Э А Государственное и муниципальное управление Учебное пособие – М Экмос, 2001, Черняк В З История государственного и муниципального управления России Учебник для вузов – М РДЛ, 2001

<sup>2</sup> Баев Г В Проект докладной записки о свободном избрании уполномоченных от горского населения для непосредственного общения с высшей властью ЦГА РСО-Алания, ф 224 Оп 1, д 68, Он же Выписки из «Русского инвалида» ЦГА РСО-Алания, ф 224 Оп 1, д 5, Он же Конституция Абхазского народного Совета ЦГА РСО-Алания, ф 224 Оп 1, д 278, Блиев М М Осетия в первой трети XIX века Орджоникидзе, 1964, Он же К проблеме общественного строя горских («вольных») обществ Северо-Восточного и Северо-Западного Кавказа XVIII первой половины XIX века // История СССР 1989 №4, Блиев М М, Бзаров Р С История Осетии с древнейших времен до конца XIX века Владикавказ 2000, Блиева З М Некоторые черты административного развития Северного Кавказа в 20-е гг XIX в // Россия и Северный Кавказ (проблемы историко-культурного единства) Грозный, 1990, Она же Система управления на Северном Кавказе в конце XVIII – первой трети XIX века Владикавказ, 1992, Бзаров Р С Социальная структура осетинских обществ в XVIII – первой половине XIX в Владикавказ, 2000, Он же Три осетинских общества в середине XIX в Орджоникидзе, 1988, История Северной Осетии XX век // Под ред Дзасохова А С М, 2003, Дзидзоев Р М Образование и развитие конституционного строя в России Владикавказ 1996, Дзидзоев В Д Экономическое и общественно-политическое состояние Северной Осетии в начале XX века (1900-1917 гг) Владикавказ 2001, Канукова З В Этнография осетинского пореформенного села Владикавказ 1992, Она же Родственные объединения в традиционной структуре осетинского села // Кавказ и цивилизации Востока в древности и средневековье Владикавказ, 1993, Магометов А Х Политическое устройство у горских народов в первой половине XIX в // Социальные отношения у народов Северного Кавказа Орджоникидзе, 1978, Маргиев В И История государства и права Осетии Майкоп 1997, Цалиев А М, Вопросы государственной и местной власти Владикавказ 1997, Чеджемов С Р Проблемы возникновения

В контексте с российской государственностью исследуются в монографиях Кобахидзе Е И, Цалиева А М, Чеджемова С Р и др<sup>1</sup>

Важно отметить, что анализу проблем местного самоуправления уделяется большое внимание на кафедре национальных, федеративных и международных отношений, о чем свидетельствует защита кандидатских диссертаций по данной теме Гаджимарова З О, Малова С В, Малараевой Ю М, Шахова Ш К и др<sup>2</sup>

Таким образом, опираясь на степень научной и правовой оснащенности проблемы в данной диссертационной работе анализируются наиболее существенные проблемы становления местного самоуправления, определения его властных полномочий

**Объектом исследования** выступают актуальные вопросы становления местного самоуправления, его властных полномочий с учетом региональных особенностей

**Предметом исследования** – является анализ этапов становления местного самоуправления, формирования властных полномочий, исследование проблем и противоречий в развитии местного самоуправления в Республике Северная Осетия-Алания

**Целью диссертационной работы** является исследование проблем становления властных полномочий местного самоуправления как важнейшего института народной демократии

---

государства и права у народов России (на материалах государства и права Осетии) / С Р Чеджемов, Северо – Кавказский горно – металлургический ин – т (ГТУ) – Владикавказ Терек, 2005, Чиковани Г Д Осетинский Ныхас // Кавказский этнографический сборник Тбилиси, 1979 Т V Вып 2, Шаталов М М Социально-экономическое развитие города Владикавказа Владикавказ 1998

<sup>1</sup> Кобахидзе Е И Осетия в системе государственно – административного управления Российской империи (последняя четверть XVIII – конец XIX в) Историко – этнологический анализ Монография / Под ред докт ист наук В Х Кажарова, Сев – Осет гос ун – т Владикавказ изд – во СОГУ, 2003, Цалиев А М, Чеджемов С Р Институты власти и правовые воззрения в Северной Осетии (конец XVIII-начало XX вв) – Владикавказ Издательско-полиграфическое предприятие им В А Гассиева 2004

<sup>2</sup> См, например Гаджимаров З О Особенности становления и развития муниципальной власти в Республике Дагестан М, 2006, Малов С В Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти, как фактор укрепления федерализма М, 2003, Малараева Ю М Местное самоуправление в системе российского федерализма политико-правовой аспект М, 2004, Шахов Ш К Местное самоуправление в Дагестане исторические традиции и современность М, 1997



Данная цель определяет решение целого ряда более конкретных задач

- выявить теоретико-методологические основы становления властных полномочий местного самоуправления в Российской Федерации с учетом региональных особенностей,
- в историко-политологическом ключе исследовать этапы становления института местного самоуправления,
- раскрыть проблемы реализации политико-правовых основ становления местного самоуправления на современном этапе, их властных полномочий, взаимодействия с органами государственной власти субъекта Российской Федерации,
- проанализировать необходимость учета традиционных форм общественного самоуправления, их использование в современных условиях (на примере Республики Северная Осетия – Алания),
- определить проблемы и перспективы развития института местного самоуправления в Республике Северная Осетия – Алания

**Теоретико-методологическую основу** диссертационного исследования составили положения, обобщения, идеи, содержащиеся в трудах ученых, в которых в широком спектре анализируются проблемы становления и развития местного самоуправления

Применялись различные научные методы познания, прежде всего метод политического анализа, а также системного, исторического, контент-анализа, институционального и др

Источниковедческой основой выступают Конституция Российской Федерации, Конституция Республики Северная Осетия-Алания, Европейская Хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года, Федеральный Закон от 28 августа 1995 года № 154 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 г «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ, Закон Республики Северная Осетия-Алания от 25 04 2006 г «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания» № 24-РЗ, Послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации, а также международные договоры Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные акты, законодательные акты субъектов Российской Федерации по исследуемой проблеме и др

Также в диссертационной работе автор опирался на документы Центрального государственного архива Республики Северная Осетия-Алания (Далее, ЦГА РСО-Алания, ЦГА СО АССР), материалы текущего архива Парламента Республики Северная Осетия-Алания, архивные материалы, собранные в Отделе рукописных фондов Северо-Осетинского института гуманитарных исследований, представляющие собой как документы официального делопроизводства, так и документы личного характера, исследованы дореволюционные публикации в местных, так называемых административных газетах

**Научная новизна исследования** обусловлена постановкой проблемы, степенью ее разработанности, результатами анализа практического осуществления законодательных основ развития местного самоуправления в Республике Северная Осетия-Алания

Настоящая работа является одним из первых исследований, в котором на фоне достаточно широкого научного осмысления проблем развития местного самоуправления решена важнейшая малоисследованная задача – проанализировать становление властных полномочий местного самоуправления в Российской Федерации, обращая внимание на региональный аспект проблемы

Опираясь на теоретико-методологическую и правовую базу, в диссертации анализируются проблемы инкорпорации норм Европейской Хартии местного самоуправления в российскую правовую систему с учетом исторических, географических, социально-культурных и иных особенностей регионов России

В работе представлена авторская классификация этапов становления местного самоуправления в России в историческом измерении, характеризуются их особенности

Научную новизну представляет выявление глубоких традиционных форм общественного самоуправления у осетинского народа (сходы, народные собрания, коллективное решение общественных и частных вопросов и др.), некоторые из этих традиций находят применение в настоящее время. Именно они, по мнению автора, являются зародышем подлинной народной демократии

Всестороннее изучение проблемы позволило выявить наиболее существенные ее аспекты, требующие решения территориальные проблемы организации местного самоуправления, границы полномочий местного самоуправления и органов государственной власти субъекта

Федерации. При этом обращается внимание, что местные органы власти должны обладать четко очерченными законными правами и полномочиями, в серьезном укреплении нуждается финансово-экономическая база местного самоуправления, доказана необходимость создания действующего механизма контроля за деятельностью местного самоуправления и др.

Научную новизну представляет в известной степени постановка автором вопроса о необходимости развития законодательной базы, касающейся межмуниципального сотрудничества в субъекте Федерации, за пределами субъекта Федерации – в России и в международном плане, в том числе и приграничного сотрудничества.

### **Основные положения, выносимые на защиту**

-Развитие местного самоуправления как института демократии является одним из важнейших условий совершенствования федерализма в России. Важно уяснить смысл, содержание местного самоуправления-отсюда формирование его властных полномочий, взаимосвязи с органами государственной власти в решении социально-экономических и других задач местного значения. Выявляются особенности правовой модели местного самоуправления, проблемы инкорпорации норм Европейской Хартии местного самоуправления в российскую правовую систему.

-Местное самоуправление осуществляется с учетом исторических, географических, хозяйственных, этнических и иных особенностей развития регионов России. Необходимо закрепить законом и учитывать те его формы, которые оправдали себя исторически. В связи с этим выявляются этапы становления местного самоуправления в историческом измерении.

-Исследование традиционных форм общественного самоуправления в Осетии выявляет глубокие корни формирования народной демократии в решении широкого круга проблем местного значения. «Ныхас» (народное собрание) по принципу «вече» отличалось выборностью, определением прав и обязанностей общины, общественной саморегуляцией, территориальной структурой, особой спецификой отличалось городское самоуправление.

-Одной из проблем в развитии местного самоуправления (городских и сельских поселений), формирования его властных полномочий является нечеткость в разграничении полномочий с органами государственной власти субъектов Федерации, что предопределяет необходимость развития

федерального и местного законодательства в этой области. Существуют проблемы определения вопросов местного значения и возможность их решения на уровне местного самоуправления, прежде всего вопросы материально-финансовой базы сельского самоуправления и др.

-Выявляются особенности развития местного самоуправления в Республике Северная Осетия-Алания, в частности, в решении проблем муниципальных границ, материальных и финансовых вопросов, выравнивания бюджетных средств муниципальных образований, кадрового обеспечения местного самоуправления. Ставится вопрос о необходимости федерального правового обеспечения ряда вопросов, к примеру, формирования муниципальной собственности на землю, выработки модельных уставов муниципальных районов, городских и сельских поселений с передачей полномочий от муниципальных органов управления – государственным и др.

-Анализируются особенности становления местного самоуправления в территориально-спорных, постконфликтных муниципальных образованиях, в данном случае в Пригородном районе Республики Северная Осетия-Алания.

-В постановочном плане рассматриваются проблемы приграничного межмуниципального сотрудничества.

#### **Практическая значимость исследования**

Материалы и выводы диссертации могут быть полезными работникам муниципальных органов власти, а также руководителям и активистам общественных организаций. Положения диссертации могут найти применение в учебном процессе при разработке учебных курсов и спецкурсов по праву, политологии, истории.

**Апробация результатов диссертационного исследования** осуществлена в ходе обсуждения проблемы на методическом семинаре кафедры национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Диссертация прошла обсуждение на проблемной группе кафедры национальных, федеративных и международных отношений РАГС. Материалы диссертационного исследования использованы в работе Парламента Республики Северная Осетия – Алания в разработке нормативно-правовых актов, регулирующих статус органов местного самоуправления. Основные идеи и выводы диссертации были отражены в научных публикациях автора общим объемом 22 п л.

**Структура диссертации** определена целью, исследовательскими задачами. Работа состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения, списка использованных нормативно-правовых источников и литературы и приложения.

## **II Основное содержание работы**

Во **введении** автором обосновывается актуальность и значение темы исследования, состояние научной разработанности проблемы, формулируются цель и задачи диссертационной работы, теоретические и методологические принципы, дается обзор источниковедческой и эмпирической базы, подчеркивается научная новизна, положения, выносимые на защиту и практическая значимость исследования.

В первой главе **«Теоретико-методологические основы формирования властных полномочий местного самоуправления»** исследуются теоретико-методологические основы становления властных полномочий местного самоуправления, формирования института местного самоуправления в России.

В первом параграфе **«Понятие и содержание института местного самоуправления»** обращается внимание на необходимость анализа теоретико-методологических основ уяснения сущности властных полномочий местного самоуправления, значимости местного самоуправления как первичного звена демократизации общественной жизни.

В данном вопросе диссертант обращает внимание на то, что одной из ключевых проблем является выработка научно-обоснованного понятия местного самоуправления, его сущности и места в системе государственного управления как демократического института.

Автор подчеркивает, что становление местного самоуправления обусловлено необходимостью преобразования всей системы управления для достижения основной цели-улучшения качества жизни людей. Этот посыл реализуется в новом варианте Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ.

Основополагающим документом, определявшим понятие местного самоуправления, стала Европейская Хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года<sup>1</sup>, в которой согласно п 1 ст 3 под местным самоуправлением понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»

Отталкиваясь от этого определения, анализируются различные точки зрения, касающиеся особенностей развития местного самоуправления в России

Автор согласен с мнением О Е Кутафина и В И Фадеева, которые отмечают, что «местное самоуправление, как одна из основ конституционного строя, представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления в нашей стране»<sup>2</sup>

В диссертации обращается внимание на то, что в научной литературе возникает множество вопросов о месте и роли местного самоуправления в иерархической структуре публичной власти, характере его полномочий, степени самостоятельности, возможности использования западного опыта на российской почве, о соотношении трех уровней политического управления страной – федерального, субъектного и местного и характере их взаимоотношений и так далее

В целях уточнения ряда позиций автор обратился к двум главным направлениям, сложившимся в трактовке этого вопроса - общественному и государственному

Сторонники общественной теории, в основе которой лежала концепция естественных прав человека (Т Джефферсон, А де Токвиль, В Лешков, А Васильчиков и др ), считали самоуправление независимым от государственной власти, «особой формой самоорганизации» жителей определенной территории

---

<sup>1</sup> Ратифицирована Федеральным Собранием Российской Федерации (Федеральным Законом от 11.04.1998 № 55) // Сборник законодательства Российской Федерации, 1998 №15 Ст 1695

<sup>2</sup> Кутафин О Е Фадеев В И Муниципальное право Российской Федерации М 1997 -С 84

Между тем, основоположники государственной теории (Г Еллинек, М Свешников, А Градовский, Н Коркунов и др ) считают, что органы самоуправления являются низовыми звеньями государственного управления, частью единого механизма управления

На основе теоретико - методологического анализа проблемы можно сделать вывод, что местное самоуправление представляет собой ту специфическую «ветвь власти», которая, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой - наиболее полно учитывает интересы местного сообщества. Органы местного самоуправления укрепляют публичную власть, делая ее более гибкой и эффективной. Они более доступны для людей, максимально приспособлены к использованию имеющихся ресурсов для удовлетворения потребностей населения.

Сущность местного самоуправления состоит не только в публичной власти, но и единстве власти, с одной стороны, и свободы, прав и законных интересов индивида, с другой стороны, в силу чего оно может быть отнесено к институтам гражданского общества.

Сегодня, в условиях стабилизации общественно-политической системы, укрепления властной вертикали, институт местного самоуправления приобретает новые черты, которые еще недостаточно изучены, а поэтому — необходимо их дальнейшее исследование, опираясь на накопленный опыт, традиции.

**Во втором параграфе** «Этапы становления местного самоуправления в России» диссертантом предложена авторская классификация этапов становления местного самоуправления в России, в их исторической взаимосвязи, выявлена специфика, обусловленная процессами российской государственности.

Уже в условиях раннефеодальной монархии древнерусского государства, наряду с монархом и другими государственными органами существовало вече, выросшее из древнего народного собрания. Такое построение имела Новгородская земля. Новгородское вече.

По выражению И.Д. Беляева, «каждый край русской земли был союзом общин, его населявших, его большим миром, состоявшим из союза малых миров, населенных на его земле и ему подчиненных, и вся русская земля была общим русским миром», а вечевого уклада до XIII века был общерусским явлением<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства. М., 1888 - С. 159

В 1555 году указом Ивана IV вводится система губного и земского самоуправления. Своеобразие реформы, проведенной в царствование Ивана IV, заключалось в «централизации через самоуправление», внедрение выборного начала во всех сферах управления.

Крупные шаги в развитии местного самоуправления были сделаны в период царствования Екатерины II. Основные идеи Екатерининской реформы – децентрализация, выборные должности, самостоятельность суда. Для управления сословными делами учреждались предводители (губернские и уездные), дворянские депутатские собрания и опеки.

В первые годы царствования Александра II правительство было занято подготовкой реформы по освобождению крестьян. За ней последовала реформа местного управления, ее задачей было «по возможности полное и последовательное развитие начал местного самоуправления», совершенным отделением суда от администрации.

На первом этапе концептуальной основой земского движения стала «общественная теория» самоуправления, противопоставлявшая общинные, муниципальные, коммунальные начала началу государственно-бюрократическому<sup>1</sup>.

В ходе революции возник новый политический институт – Советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. В процессе буржуазно-демократической революции 1917 года возникла еще одна форма самоорганизации рабочих – фабрично-заводские комитеты.

В период недолгого существования Временного правительства (период двоевластия) из 100 принятых им законодательных актов около 40 были направлены на осуществление реформы местного самоуправления<sup>2</sup>.

После победы Октябрьской социалистической революции в СССР народное хозяйство было представлено в форме Советов.

Советы на всех этапах развития советского государства, всегда сочетали в себе черты государственного и самоуправленческого характера<sup>3</sup>.

Категория местное самоуправление появилась в законодательстве сравнительно недавно. 9 апреля 1990 года был принят Закон СССР «Об

<sup>1</sup> Велтихов А.А. Основы государственного хозяйства. М – Л, 1928 - С. 111.

<sup>2</sup> Еремян В.В., Федоров М.В. История местного самоуправления в России (XII–начало XX в.) М., 1999 - С. 276.

<sup>3</sup> Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений. Лекция. – М. Изд-во РАГС, 2004 - С. 16.



общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» Ряд положений этого закона заложил основу для кардинального изменения роли местных органов власти в развитии гражданского общества

К таким положениям относятся гарантия самостоятельности, независимости и выборности местных Советов, определение (хотя и расплывчатое) компетенции местных Советов, предоставление в распоряжение местных Советов коммунальной собственности, закрепление за бюджетом местных органов власти доходной базы, состоящей как из стабильных нормативов отчислений от федеральных налогов, так и местных налогов, сборов и пошлин, устанавливаемых самостоятельно местными органами власти

6 июля 1991 года в РСФСР был принят первый Закон о местном самоуправлении

21 апреля 1992 года эти Советы были объявлены входящими в систему местного самоуправления, то есть их характеристика как органа государственной власти была исключена

Принятая Конституция РФ в 1993 году отразила новые процессы, происходящие в обществе и государстве Начатое дело по внедрению местного самоуправления продолжил Федеральный Закон от 28 августа 1995 года № 154 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», главным отличием которого от своих предшественников советского периода явилось установление им общих принципов организации местного самоуправления, а не системы органов местного самоуправления

С принятием и вступлением в силу Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131 – ФЗ, начинается новый этап развития местного самоуправления в Российской Федерации и, пожалуй, новый этап развития всей российской государственности

Таким образом, анализ исторических этапов и современные модели становления и развития такого общественно-властного института, как местное самоуправление, поможет лучше понять содержание, современное состояние и перспективы развития данного института в направлении совершенствования демократических основ российской государственности

В третьем параграфе «Традиционные формы общественного самоуправления в Осетии» обращается внимание, что исследование и

анализ регионального опыта становления местного самоуправления в Российской Федерации выявляет его своеобразие, определяемое рядом факторов географическим положением, территориальными особенностями, национально-культурной самобытностью народов, историческими условиями их вхождения в состав России

В данном параграфе отмечается, что ко времени присоединения Осетии к России в осетинских обществах уже сложилась развитая на тот период система общественной саморегуляции Народное собрание – «Ныхас» являлось «фундаментом общественно-политического устройства гражданской общины»

Основной задачей «Ныхаса» было регулирование общественной жизни села в условиях сочетания норм обычного права, а в мусульманских селениях и шариата

Вся сложная многоуровневая система народных собраний – от квартально – фамильных и общесельских до верховного Ныхаса, представлявшего интересы целого общества – «гражданской общины», – была выстроена в соответствии с демократическими началами Функциональное поле каждого из этих собраний определялось рамками его представительства Вертикаль общественной власти представляла собой следующую систему семья – фамилия – село – общество – как правило, занимавшее одно ущелье

Учитывая высокий авторитет «Ныхаса», его деятельность была регламентирована и узаконена изданным в 1870 году «Положением о сельских (аульных) обществах»<sup>1</sup> Данное Положение, по сути дела, отразило в письменном виде основные функции «Ныхаса», в известном смысле ввело его в российское законодательство и тем самым, еще более повысило его социальную значимость<sup>2</sup>

На сегодняшний день Ныхас в Республике Северная Осетия-Алания играет важную роль общественной организации, которая тесно сотрудничает с органами государственной власти, администрациями местного самоуправления, различными общественными и религиозными организациями Деятельность Ныхаса способствует воспитанию молодежи

<sup>1</sup> Терское областное управление ЦГА РСО-Алания Ф 11 Оп 1 Д 276

<sup>2</sup> Чеджемов СР Проблемы возникновения государства и права у народов России (на материалах государства и права Осетии) / С Р Чеджемов, Северо – Кавказский горно – металлургический ин – т (ГТУ) – Владикавказ Терек, 2005 - С 87

в лучших традициях и обычаях, которые существовали у осетин на протяжении веков

С добровольным присоединением Осетии к России в 1774 г и основание Владикавказа в 1784 г способствовали переходу от традиционного общества к более современному. Регулирование наиболее важных общественных отношений, наряду с нормами обычного права, стало осуществляться на основе российского законодательства, а также различных правовых документов. Произошло внедрение некоторых правовых институтов власти российской государственности в осетинскую действительность. В данном случае, в первую очередь речь идет о городской думе и управе Владикавказа – своеобразных институтах власти.

Политические и социально – экономические преобразования расширяли традиционный уклад жизни, повышали мобильность населения, расширяли горизонты экономического, культурного и правового взаимодействия осетинского народа и способствовали формированию государственно – правовых институтов управления в Осетии.

16 июля 1870 г в России было утверждено Городовое положение, закреплявшее системы органов городского общественного управления: городское избирательное собрание и городскую думу с городской управой – исполнительным органом. Городскую думу и управу возглавляло одно лицо – городской голова, утверждаемый в должности губернатором или министром внутренних дел Российской империи. В условиях Северной Осетии, в частности, Владикавказа, эти полномочия осуществлял генерал-губернатор, начальник Терской области.

Во второй главе «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации» рассматриваются особенности развития местного самоуправления в Российской Федерации.

В первом параграфе «Совершенствование местного самоуправления в Российской Федерации» анализируя политико-правовые основы местного самоуправления как части публично-властной системы в современной России, автор подчеркивает, что сегодня наиболее важным является закрепление конституционных основ государственности и власти, прав и обязанностей граждан перед властью и власти перед гражданами. Обращается внимание, что существует насущная необходимость развития нормативно-правовой базы местного самоуправления.

Вместе с тем, диссертант отмечает, что важным шагом вперед в конкретизации сферы деятельности местного самоуправления является определение вопросов местного значения применительно к муниципальным образованиям разного типа (уровня)-поселения, муниципальные районы, городские округа, которые решают неодинаковые по объему дела

Наиболее актуальным является отсутствие у сельского самоуправления реальной собственной материально-финансовой базы, что приводит к его полной и вынужденной зависимости от районной власти. Важно получить не декоративное самоуправление в каждом населенном пункте, а полноценную муниципальную власть, способную исполнять возложенные на нее обязанности перед гражданами и имеющую адекватные собственные источники доходов бюджета

Одним из источников сложившейся ситуации диссертант выделяет низкое качество законодательной базы местного самоуправления. Одна из причин — нечеткость в разграничении полномочий с региональными органами власти, а также неопределенность, за что именно должны отвечать государственные органы, а за что органы местного самоуправления

Проведенное исследование позволило сформулировать ряд проблем, связанных с разграничением собственности муниципальных образований, разделением земель, с межбюджетными отношениями и требующих правового решения

В связи с этим автор приходит к выводу о том, что именно нерешенность многих вопросов выявила необходимость продления переходного периода в реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ до 2009 года

Во втором параграфе «Развитие местного самоуправления в Республике Северная Осетия-Алания на современном этапе» представлен анализ нормативно-правовых документов становления его властных полномочий в Республике Северная Осетия-Алания, который позволил диссертанту выявить ряд особенностей и проблем

В главе обращается внимание, что в настоящее время муниципальными образованиями Республики Северная Осетия – Алания ведется активная работа по приведению в соответствие с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ нормативно-

правовой базы местного самоуправления В Республике Северная Осетия – Алания была принята идея о сохранении административно-территориального устройства, в связи с чем, мероприятия по объединению, разделению и изменению статуса муниципальных образований не осуществлялись Принят Закон Республики Северная Осетия-Алания от 25 04 2006 г № 24-РЗ «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания» Завершается работа по подготовке проекта закона «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»

Для формирования и реализации новой системы бюджетного устройства органов самоуправления, а также укрепления их финансовой базы приняты Республиканский закон «О бюджетном процессе в Республике Северная Осетия-Алания» (№ 23-РЗ от 25 04 2006 г ), Республиканский закон «О межбюджетных отношениях в Республике Северная Осетия-Алания» (№ 16-РЗ от 26 08 2006 г ), закрепляющий порядок внутрирегионального межбюджетного регулирования , трудноразрешимым является вопрос выравнивания минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, когда за базовый критерий принимается объем доходов на душу населения

Помимо прочего автором выделяется и комплекс иных проблем,-это отсутствие федеральных нормативных актов, регулирующих порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальным районом и поселениями, что значительно осложняет реализацию переходных положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ

По мнению диссертанта, главной целью законодательных реформ в области межбюджетного регулирования должно являться обеспечение сбалансированности доходных источников и расходных полномочий местных бюджетов Однако, изменения, внесенные в налоговое и бюджетное законодательство в части передачи части налогов на федеральный и региональный уровни бюджетной системы, осложнили финансовое положение муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания Федеральное бюджетное законодательство не в полной мере стимулирует социально-экономическое развитие муниципальных образований

Обращается внимание на решение проблем, связанных с передачей ряда полномочий от муниципальных органов власти государственным

органам власти В частности, вопросы сельского хозяйства, социальной защиты населения, оказания специализированной медицинской помощи, молодежной политики

Помимо прочего, представляется весьма сложной реализация требований федерального законодателя от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в сфере разграничения имущества, в условиях отсутствия федеральных методических указаний В частности, серьезную проблему представляет отсутствие критериев разделения такой собственности, как земля И если базовым критерием по разделению собственности является наличие полномочия соответствующего муниципального образования, то в затронутом случае огульное разделение земель различных категорий вполне может привести к крайне неприятным отношениям между муниципальными образованиями

Вторая серьезная задача-это приведение уставов муниципальных образований в соответствие с Федеральным законом от 6 октября 2003 г № 131-ФЗ Наблюдается нехватка подготовленных к этой работе кадров и специалистов

Вышеуказанным законом предусматриваются достаточно обширные полномочия муниципалитетов, охватывающие почти все сферы их жизнедеятельности, в то же время реальная экономическая основа не позволяет местной власти в полном объеме, а кое-где даже частично, принять на себя полномочия по решению всех вопросов, отнесенных в ведение муниципалитетов В короткие сроки изменить уровень социально-экономического развития сел республики, тем более, - горных, невозможно, поэтому призыв развивать собственные источники доходов в муниципальных образованиях-задача верная, но трудновыполнимая без существенных финансовых вложений Если район на 80-85% является дотационным, то невозможно усовершенствовать финансовые отношения настолько, чтобы выровнять доходы и расходы на низовом уровне власти Передача муниципалитетам налога на недвижимость граждан в качестве основного в какой-то мере, возможно, и увеличит доход, но вряд ли собираемость даже этих средств будет полной практика сборов налогов уже подтердила их слабую состоятельность

Следует продекларировать хотя бы на уровне субъекта Российской Федерации возможность закрепления в уставе муниципального образования только тех вопросов местного значения, которые будут обеспечены реальными финансами Уместным было бы и закрепить более

упрощенную схему принципа территориальной организации местного самоуправления на поселенческом уровне, ввести понятие несостоятельности сельского поселения как муниципального образования с вытекающими отсюда последствиями. Таких, как в Республике Северная Осетия – Алания, так и в других субъектах Российской Федерации будет не мало.

Диссертант в постановочном плане затрагивает проблему приграничного сотрудничества муниципальных образований, опираясь на Европейскую Хартию местного самоуправления.

Автор исходит из того, что поднимается эта проблема и в Итоговом Постановлении Совета Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 17 ноября 2005 г. № 44 «Об итогах международного семинара «Роль местного самоуправления в развитии приграничного сотрудничества».

Известно, что была предпринята попытка дать правовое осмысление проблемы в проекте Федерального закона «О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации» в 2004 году.

Вместе с тем, отмечается в диссертации, вопросы приграничного сотрудничества в российском правовом поле до сих пор в полной мере не раскрыты.

Перспективы развития приграничного сотрудничества муниципалитетов нуждаются в дополнительном научном исследовании.

**В заключении** представлен ряд выводов обобщающего характера, касающихся вопросов, освещенных в главах и параграфах диссертации, сформулированы предложения.

**По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:**

1 Хатаев А М Роль местного самоуправления в стабилизации общественно-политических отношений // Вопросы национальных и федеративных отношений Сб статей / Под общ ред Р Г Абдулатипова, отв ред Мацнев А А – М Изд-во РАГС, 2005 - 0,7 п л

2 Хатаев А М Местное самоуправление и приграничное сотрудничество // Геополитические интересы России Сборник научных статей / Под общей ред д и н , проф Михайлова В А М, 2007 - 0,3 п л

3 Хатаев А М Этапы становления местного самоуправления в России // Вопросы национальных и федеративных отношений Сб статей / Под общ ред В А Михайлова, К В Калининой – М Изд-во РАГС, 2007 - 0,8 п л

4 Хатаев А М Роль местного самоуправления в становлении гражданского общества // Социология власти М, 2007 № 2 - 0,4 п л



Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата политических наук

Хатаев Ахсарбек Майранович

Тема диссертационного исследования

Становление властных полномочий местного самоуправления в  
Российской Федерации (на примере Республики Северная Осетия-Алания)

Научный руководитель

доктор исторических наук, профессор

Калинина Клавдия Владимировна

Изготовление оригинала макета

Хатаев Ахсарбек Майранович

Подписано в печать 19 04 07г Тираж 80 экз

Усл п л 1,3

Российская академия государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ № 199

119606, Москва, пр Вернадского, д 84