



На правах рукописи

КАДОХОВ Виктор Ахсарбекович

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ВЛАСТНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и
технологии.

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

14 ФЕВ 2013

Москва – 2013

Диссертация выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

- Научный руководитель:** Калининна Клавдия Владимировна,
доктор исторических наук, профессор
- Официальные оппоненты:** Хутин Анатолий Федорович,
доктор исторических наук, профессор,
ФГБОУ ВПО «Московский
государственный университет культуры
и искусств», профессор
Еремин Евгений Владимирович,
кандидат политических наук,
Департамент международных и
внешнеэкономических связей Ямало-
Ненецкого автономного округа,
эксперт-консультант
- Ведущая организация:** ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский
государственный университет
им. К.Л. Хетагурова»

Защита состоится 26 февраля 2013 года в 15.00 на заседании Диссертационного совета Д 504.001.14 при ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606 г. Москва, пр. Вернадского, 84, учебный корпус Д, ауд. 2076.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84, 1-й учебный корпус.

Автореферат разослан «25» января 2013 года.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

Л.Ф. Болтенкова



1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Последовательное развитие Российской государственности неразрывно связано со становлением местного самоуправления. Важность института местного самоуправления в системе властных отношений определяется многими обстоятельствами.

Одним из них является участие органов местного самоуправления в становлении и развитии демократического правового социального государства, а также в формировании институтов гражданского общества. Местное самоуправление - школа демократии, школа ответственности граждан, - отмечается в статье В.В. Путина «Демократия и качество государства»¹.

На всем протяжении российской истории можно проследить значение местного самоуправления в качестве стабилизирующего фактора в кризисные периоды развития отечественной государственности.

Совершенствование местного самоуправления в решающей степени зависит от характера взаимодействия его органов с региональными органами государственной власти.

Местное самоуправление наделено ключевой ролью в системе разделения властей. Основное предназначение местного самоуправления в современных условиях – способствовать системному подходу к выстраиванию властных отношений между тремя уровнями: федеральным, региональным и местным. Этот социальный институт помогает найти оптимальные сочетания общегосударственных интересов с интересами отдельного муниципального образования и конкретного гражданина. При этом актуализируется проблема разграничения полномочий между уровнями власти, соблюдения принципа субсидиарности. Следует отметить, что проведенное разграничение полномочий, основанное на принципах субсидиарности и ответственности, позволило сформировать прозрачную систему их исполнения, установить четкие механизмы передачи полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, определить критерии наделения полномочиями соответствующих органов власти, ввести новые, не используемые ранее инструменты контроля за исполнением переданных полномочий.

Актуальным является анализ практики и выявления проблем координации деятельности федеральных органов государственной власти

¹ См.: Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсант. 06.02.2012.

и органов государственной власти субъектов Федерации по созданию системы административно-правовых, социально-экономических и социально-психологических условий становления и развития местного самоуправления. Важно иметь правовую основу координации деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества.

Необходимо продолжить совершенствование Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» путем закрепления в нем перечня вопросов местного значения, которые должны решаться исключительно на уровне городских и сельских поселений. К указанным вопросам целесообразно отнести вопросы, связанные с утверждением бюджета поселения, установлением местных налогов и сборов, вопросы владения, пользования и распоряжения имуществом, а также ряд вопросов, не являющихся финансовоёмкими и на решение которых существенное влияние оказывает специфика конкретной территории. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований и субъектов Российской Федерации необходимо рассматривать как фактор устойчивого социально-экономического развития региона.

Все больше актуализируется проблема включения местного самоуправления в систему федеративных отношений. Федерализм предполагает определение механизмов разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, а также определение тех государственных полномочий, которые могут быть делегированы органам местного самоуправления. Делегирование местному самоуправлению государственных полномочий позволяет включать его в федеративные отношения, которые представляют собой систему взаимодействия между федеральным, региональным и местным уровнями властями.

Сегодня особую актуальность приобретает исследование проблемы местного самоуправления в полиэтнических федерациях, так как через расширение прав, ресурсов и инициатив местных сообществ может решаться значительная часть проблем межнациональных отношений, а также задача сохранения этнокультурного своеобразия и традиций. В связи с этим актуализируется проблема учета исторических и иных местных традиций в деятельности властных структур Российской Федерации, на что

обратил внимание в своем Послании Федеральному Собранию РФ Президент России В.В. Путин.¹

В диссертационном исследовании сделана попытка осмыслить обозначенные и другие актуальные проблемы применительно к Северо - Кавказскому региону, в частности Республике Северной Осетии- Алании.

Степень научной разработанности проблемы.

Исследованию становления и развития местного самоуправления в России в постсоветский период посвящено немало научных работ.

Фундаментальное значение имеют труды С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Р.Г. Абдулатипова, М.В. Глигич-Золотаревой, О.Е. Кутафина, Б.Н. Топорнина и др., которые послужили совершенствованию правовой основы становления местного самоуправления в условиях демократического развития страны.

Следует отметить историческую значимость исследования местного самоуправления на предыдущих этапах развития российского государства, так как ни один из периодов в истории России нельзя считать свободным от элементов самоуправления.

В историческом аспекте теоретические и правовые основы развития местного самоуправления отражены в трудах В.П. Безобразова, А.И. Васильчинова, А.Д. Градовского, Г.С. Гурвича, Г.А. Герасименко, А.И. Елистранова, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, Н.П. Палиенко и др.

Важно осмыслить труды западных ученых, в которых местное самоуправление рассматривается с позиции демократии: труды П. Кинга, А. Лепхарда, П. Роуза, Дж.Стокера, А. Токвиля, Д. Элейзера и др. Исследуя демократическую природу общества, А. Токвиль отмечал: «общинные институты играют ту же роль, что и начальные школы для науки: они открывают путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой»².

С начала 90-х годов исследования местного самоуправления в Российской Федерации получили конституционно-правовую основу. Современные аспекты становления местного самоуправления отражены в трудах С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, И.В. Бабицева, Г.В. Барабашева, Л.Ф. Болтенковой, А.С. Бурмистрова, Н.В. Витрука, Н.А. Емельянова, В.В. Казакова, В.Н. Лексина, А.А. Мацнева, Н.П. Медведева, А.Е. Постникова, М.В. Столярова, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой и др. В них анализируются вопросы реализации законодательных основ

¹ См.: Российская газета. 2012. 13 декабря.

² Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 65.

муниципальной реформы, взаимоотношения государственной и муниципальной власти в сфере разграничения полномочий, местное самоуправление отдельных уровней.

Важной исследовательской проблемой считаем анализ развития местного самоуправления в системе федеративных отношений. Такой подход выявляется в трудах Р.Г. Абдулатипова, Дж.Р. Абдулатипова, Л.Ф. Болтенковой, И.М. Бусыгиной, В.В. Гайдука, А.А. Емельянова, К.В. Калининной, В.В.Казакова, А.А. Машнева, Н.П. Медведева, В.А. Михайлова, Н.М. Мириханова, М.Г. Миронюка, М.В. Столярова, С.М. Шахрая и др. Он позволяет глубже видеть проблемы властных отношений в условиях федерализма, учитывая его региональные особенности, осмыслить местное самоуправление как институциональный фактор правового развития системы многоуровневой власти в современном российском государстве.

Региональные проблемы развития местного самоуправления в системе властных отношений отражены в трудах В.М. Ануфриева, М.А. Аюпова, В.А. Анищенко, В.С. Буянова. Н.М. Добрынина, А.Р. Еремина, А.М. Иванова, В.Г. Игнатов, К.В. Калининной, А.А. Машнева, Н.М. Мириханова, М.А. Мирзаева, Ф.Х. Мухамедшина, Г.Н. Малаховой, Е.А. Пахомова, А.В. Понеделкова, Н.Н. Харючи, Ш. К. Шахова и др.

Вопросы стабилизации финансовых основ местного самоуправления исследовались С.А. Авакьяном, А.С. Автономовым, В.М. Зуевым, А.В. Ларионовым, В.С. Мокрым, И.И. Овчинниковым, Н.П. Пешиним и др.

Известны исследования становления и развития проблем местного самоуправления учеными Северной Осетии- Алании: А.Х. Галазова, Г.А. Гуриева, В.Д. Дзидзоева, Т.Д. Мамсурова, А.Г. Плиева, А.М. Хатаева и др.

Таким образом, постановка вопроса о местном самоуправлении в системе властных отношений широко отражается в трудах российских ученых. Вместе с тем анализ источников позволяет сделать вывод, что данная проблема во многом носит дискуссионный характер, в том числе, в отношении совершенствования законодательной базы.

В исследованиях отмечается, что требуют совершенствования правовые основы делегирования полномочий со стороны местного самоуправления региональным органам государственной власти в финансово- экономической сфере. Считаем, что требует самостоятельного исследования реализация ст. 131 Конституции Российской Федерации об учете исторических и иных местных традиций. Пока данная проблема представлена фрагментарно.

Опираясь на степень научной разработанности проблемы, в данной диссертационной работе анализируются наиболее, на наш взгляд, существенные вопросы становления и развития местного самоуправления, прежде всего на региональном уровне.

Объектом исследования является система властных отношений в Российской Федерации.

Предметом исследования являются формы и методы институализации местного самоуправления в системе властных отношений в Российской Федерации.

Целью исследования является научно-политологический анализ процесса становления и развития местного самоуправления в системе властных отношений в Российской Федерации, в части распределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления (на примере Республики Северная Осетия-Алания).

Цель диссертационного исследования определила постановку и решение следующих задач:

- осуществить теоретико-методологический анализ становления и развития местного самоуправления в системе властных отношений на современном этапе;
- осмыслить понятия, сущность местного самоуправления как института демократии.
- исследовать реализацию принципа субсидиарности – универсального принципа, способствующего совершенствованию системы властных отношений;
- проанализировать политико-правовые основы системы властных отношений в сфере распределения полномочий между региональными органами государственной власти и органами власти муниципальных образований;
- выявить политико-правовые особенности развития местного самоуправления в условиях федеративных отношений;
- проанализировать практику разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений (на примере Республики Северная Осетия - Алания);
- обосновать выводы и предложения по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований и субъектов Российской Федерации в целях устойчивого социально-экономического развития региона.

Теоретико- методологическую основу диссертационного исследования составили теории, концепции, обоснования природы, исторических истоков развития местного самоуправления как института демократии.

Методологической основой исследования является совокупность общенаучных методов, таких как институциональный, политологический, исторический, правовой, метод сравнительного анализа, статистический и др.

Конкретно-исторический метод использован при исследовании динамики формирования, эволюции содержания и понимания института местного самоуправления в системе властных отношений в российском государстве.

Эмпирическая база диссертационного исследования включает нормативно-правовые акты (Конституции, законы и др.) Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Послания Президента Российской Федерации, интернет-сайты, статистические материалы.

Особую группу используемых материалов составляют политико-правовые акты Республики Северная Осетия- Алания, статистические материалы Владикавказского муниципального образования, его текущие архивы.

Основная гипотеза исследования.

Местное самоуправление является базовой основой государственности. Политико-правовая институализация муниципальной власти в системе властных отношений предполагает совершенствование универсального принципа субсидиарности, учитывая то, что оптимальное разграничение полномочий между органами власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местным самоуправлением является необходимым условием социально-политический и экономический стабильности российского федерализма.

Достоверность полученных результатов подтверждается четким определением основных понятий и выделением конкретных критериев для исследования предмета диссертации, корректностью оценки изучаемых процессов, согласованностью полученных теоретических и практических результатов с выводами и результатами исследований других авторов, со статистическими данными, апробацией результатов исследования.

Научная новизна исследования определяется авторским подходом к анализу проблем становления и перспектив развития местного самоуправления в системе властных отношений в Российской Федерации.

На основе проведенного анализа теории, истории и современного опыта развития местного самоуправления в России уточнены понятия «местное самоуправление», «муниципальная власть», обосновано совершенствование их структуры и задач.

Представлен авторский анализ реализации принципа субсидиарности в условиях российского федерализма через призму разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Обоснована необходимость совершенствования политико-правовых основ муниципальных образований в современных условиях с учетом региональных особенностей, концепций долгосрочного развития Северо-Кавказского региона.

Впервые представлен научный анализ проблем разграничения полномочий муниципальных образований и субъектов Российской Федерации в сфере регулирования межбюджетных отношений на примере Республики Северная Осетия-Алания. Выявлена и обоснована необходимость совершенствования правовых основ разграничения полномочий в данной сфере между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания и местным самоуправлением как фактора выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований Республики, стабилизации этнополитической и политической обстановки.

Научная новизна исследования также раскрывается в положениях, выносимых на защиту:

1. Конституция Российской Федерации определила формирование в Российской Федерации нового самостоятельного института власти – местного самоуправления. Научная и практическая актуальность исследования властных отношений органов государственной власти (федеральной, региональной) и органов власти местного самоуправления, при их равноценности и равнозначимости очевидна. Важен глубокий теоретико-методологический подход для обоснования концептуальных основ взаимодействия всех уровней власти, уточнения понятийного аппарата, принципов и механизмов взаимодействия.

2. Местное самоуправление необходимо включать в систему федеративных отношений. Федеративная система – это система властных отношений на федеральном, региональном уровнях и местного самоуправления. В полиэтнических государствах федерализм должен

сочетаться с сильным местным самоуправлением, ибо территории субъектов в Российской Федерации – это территории проживания этнических сообществ. В результате этого очевидна большая возможность взаимодействия государства с гражданским сообществом.

3. Сопоставительный анализ различных концепций местного самоуправления – зарубежных, отечественных, общественных, государственных, позволяет сделать вывод, что в современных условиях эти теории не теряют своей актуальности и выявляют необходимость использовать их российскими учеными при исследовании местного самоуправления.

4. Одной из основных является проблема обеспечения финансово-экономической базы местного самоуправления, а отсюда комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. Анализ законодательства, регулирующего межбюджетные отношения федеральной, региональной и местной власти в Республике Северная Осетия-Алания свидетельствует о широком круге проблем, касающегося сферы местного самоуправления, требующих политико-правового разрешения.

5. Межбюджетные отношения в федеративных государствах имеют особенности, которые диктуются бюджетным устройством страны и степенью развития бюджетного федерализма, что определяет принципы межбюджетных отношений, сочетающие интересы всех участников межбюджетных отношений. Определяются перспективные направления межбюджетных отношений между уровнями власти (на примере Республики Северная Осетия-Алания). Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований является важнейшим фактором устойчивого социально-экономического развития регионов. Анализ межбюджетных отношений в Республике Северная Осетия-Алания показывает недостаточность собственных средств в местных бюджетах, выявляет причины этого. Принцип сбалансированности бюджета должен стать основополагающим в бюджетной системе России.

6. Доказывается, что перераспределение полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления является ключевой задачей для достижения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Обосновываются предложения по совершенствованию системы распределения полномочий между федеральными органами власти,

органами власти субъектов Российской Федерации и органами власти местного самоуправления.

7. Акцентируется внимание на кадровых вопросах. Муниципальные реформы должны сочетаться с проведением комплекса мер по созданию эффективной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров муниципальных служащих в специализированных учебных заведениях (РАНХ иГС при Президенте РФ и ее региональных заведениях), в зарубежных центрах подготовки кадров.

Теоретическая и практическая значимость исследования в том, что его материалы могут быть использованы в дальнейших исследованиях проблемы местного самоуправления в системе властных отношений в Российской Федерации, применительно к региональным особенностям.

Положения и рекомендации, обоснованные в работе, целесообразно использовать при подготовке учебных программ, в преподавании дисциплин «Политическая регионалистика», «Муниципальная реформа в Российской Федерации» и др.

Материалы диссертации могут быть использованы в деятельности государственных и муниципальных органов власти при разработке нормативно-правовой базы по дальнейшему совершенствованию местного самоуправления, в социально-экономических и других сферах.

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования нашли отражение в докладах автора, посвященных становлению и развитию муниципального управления на уровне федеральных и местных органов власти, в высших учебных заведениях, в авторских публикациях и выступлениях на научно-практических конференциях, а также в процессе практической работы соискателя как руководителя муниципального образования г. Владикавказа Республики Северная Осетия-Алания. Диссертация обсуждена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, рекомендована к защите.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих четыре параграфа, заключения и списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во Введении обосновывается выбор темы, ее научная актуальность, раскрывается степень ее научной разработанности; определяются объект и

предмет исследования, формулируются цель и решаемые задачи, обосновывается научная новизна исследования, излагаются положения, выносимые на защиту, раскрывается научная и практическая значимость работы.

В первой главе **«Теоретико-методологический подход к исследуемой проблеме: историко – политологический аспект»** акцентируется внимание на степени исследования властных отношений органов государственной власти (федеральной и региональной) и органов власти местного самоуправления.

В первом параграфе **«Концептуальные основы анализа сущности местного самоуправления в системе властных отношений»** анализируются две равноправные системы власти – государственная и местная муниципальная власть.

Обе ветви власти существуют в рамках определенной территории (территория государства в целом, субъекта федерации и муниципального образования) как единое политико-правовое пространство. У органов местного самоуправления как и у органов государственной власти, есть комплекс полномочий государственно-властного характера без которого невозможно управление. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями.

Среди наиболее важных проблем, сдерживающих развитие института местного самоуправления, на наш взгляд, следует выделить несколько групп вопросов, требующих регулирования в федеральном законодательстве.

К первой группе относятся проблемы связанные с взаимодействием органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Ко второй группе относятся проблемы установления правовых гарантий обеспечения конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления, развития и укрепления демократических начал в местном самоуправлении.

К третьей группе относятся вопросы правового обеспечения реализации компетенций и полномочий местного самоуправления, которые непосредственно установлены в Конституции Российской Федерации.

К четвертой группе следует отнести вопросы финансового обеспечения местного самоуправления. Конечно, все эти проблемы тесно взаимосвязаны.

В первую очередь, важно осмыслить все еще продолжающиеся в России дискуссии о том, где должна кончатся государственная власть и где должно начинаться местное самоуправление.

Полагаем, что требует четкого определения вопрос размежевания задач различного уровня государственной власти (федерального, регионального) и местного самоуправления в системе федеративных отношений.

Федеративная система — это средство, позволяющее выявить демократическую природу общественных отношений. Федеративная система — это система властных отношений на федеральном, региональном уровнях, включая местное самоуправление. Как отмечает Л.Ф. Болтенкова, «именно через включение местного самоуправления в систему публичной власти она включается и в федеративные отношения»¹.

Сопоставительный анализ зарубежного и отечественного опыта свидетельствует, что в центре развития местного самоуправления любого государства находится идея децентрализации государственной власти как закономерности демократизации общественных и властных отношений. При этом необходимо учитывать уровень развития государств, исторические традиции, политические пристрастия.

Теоретико-методологический анализ сущности местного самоуправления, на наш взгляд, диктует необходимость изучения основных мировых моделей организации публичной власти на местах. К таковым современная наука относит: европейскую континентальную, основные институты которой сформировались в Римском античном государстве и получили распространение в ряде стран континентальной Европы, и англосаксонскую, которая, оформившись в Англии, была распространена практически на всех континентах планеты.

В данном исследовании подчеркивается, что усилиями многих ученых мировая социально-политическая мысль обогащена оригинальными концепциями местного самоуправления, отражающими сложность, многогранность и отчасти противоречивость этого социального института, особенности его взаимоотношений с государством. К примеру, подчеркивается, что А. де Токвиль обосновал необходимость признания традиций в местном самоуправлении как доминирующего фактора для позитивного развития последнего. Такой вывод остается актуальным по сей день, поскольку стремление повысить эффективность функционирования местного самоуправления и сегодня базируется и

¹ Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений. М., 2004. С.19.

формируется с учетом исторических, этноспецифических особенностей конкретной территории, что констатируется и в Конституции Российской Федерации.

Анализируются общественная теория местного самоуправления российских ученых: А.Н. Васильчикова и государственная теория самоуправления В.П. Безобразова, А.Д. Градовского и др.

В отечественной политико-правовой науке сторонниками государственной теории самоуправления стали В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, Б.Н. Чичерин, Н.М. Коркунов. С их точки зрения, местное самоуправление являет собой форму организации государственного управления на местах, будучи частью общей государственной системы. По замечанию В.П. Безобразова, «самоуправление не может быть иначе рассматриваемо, как в совокупности с общим организмом всего государственного управления, в состав которого оно входит как часть единого целого»¹. Местное самоуправление в рамках данной теории представлено в качестве составной части государства или как одна из форм организации государственного управления на местах.

Анализируя вопрос взаимоотношения государства и местного самоуправления, А.Г. Тимофеев, к примеру, замечает: «...коренного различия в делах, ведаемых этими институтами, нет. Все основывается на том, что государство признает необходимой передачу дел на места, и, по существу, деятельность самоуправления и государства остается однородной».²

Вопрос о взаимоотношениях государства и местного самоуправления, представления о природе и взаимосвязях этих институтов не потерял актуальности и в наши дни. Большинство современных ученых трактует местное самоуправление как относительно децентрализованную форму государственного управления на местах. В политико-правовой теории местное самоуправление рассматривается сквозь призму таких понятий, как деконцентрация и децентрализация.

Следует отметить, что в современных условиях не теряют своей актуальности общественная и государственная теории, которые в различных интерпретациях используются российскими специалистами при исследовании проблем местного самоуправления. Именно в этом направлении развернулась наиболее острая полемика в период подготовки Конституции Российской Федерации (1993г.), которая была сопряжена с определением места органов местного самоуправления в

¹См.: Безобразов В. Л. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882.

²Тимофеев А.Г. Самоуправление и автономия. СПб., 1906. С. 8—9.

системе государственной власти. На тот момент за основу была принята общественная теория, и соответственно, норма статьи 12 Конституции Российской Федерации определила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, тем самым как бы изолировала местное самоуправление от государства.

Учитывая дискуссионность проблемы, в диссертации представлен широкий анализ сущности понятия «местное самоуправление». На наш взгляд, наиболее продуктивным подходом для определения природы, места и роли местного самоуправления в обществе и государстве, является рассмотрение его в государственно-общественном срезе. Местное самоуправление, имея общественно-государственную природу, безусловно, наделено как признаками государственных, так и общественных институтов. Несмотря на то, что понятие «местное самоуправление» берет свое начало в политической теории и практике, в России этот термин стал, скорее, юридическим и в современной политологии не имеет пока однозначного научного толкования.

В России термин «местное самоуправление» введен в оборот в 1785 году. Во второй половине 19 века органами местного управления были земское и городское самоуправление и самоуправление национальных окраин¹. С содержательной точки зрения, местным самоуправлением являлась коллективная деятельность общины по решению вопросов местного значения.

Конституция РФ, хотя и регламентирует правоотношения, связанные с местным самоуправлением, однако не устанавливает его понятия. Более конкретной в этом смысле является Европейская хартия местного самоуправления, в соответствии со статьей 3 которой под местным самоуправлением понимается 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. При этом Европейская хартия местного самоуправления не предусматривает деление вопросов ведения на вопросы местного значения и государственные дела, а определяет, что вопросы местного значения являются частью государственных дел.

Местное самоуправление является средством реализации как минимум трех целей: обеспечения децентрализации в государственном управлении; развития демократических начал в решении вопросов местного значения и повышения эффективности в ведении местных дел.

¹Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 383.

На текущий момент анализ и уточнение понятия «местное самоуправление» очень важно в целях избежания противоречий в осуществлении его на практике.

По мнению автора, в отличие от «общеупотребительной» трактовки «местного самоуправления» и «муниципальных образований» местным самоуправлением следует называть территориальную форму организации власти, действующей в границах отдельных населенных пунктов и административно-территориальных единиц субъектов РФ, субсидиарно исполняющей обязательства, для решения которых у нее имеются собственные или переданные ресурсы. При этом все органы местного самоуправления (местные администрации) должны быть равностатусными по отношению к другим уровням власти и по ответственности за выполнение всех или части «вопросов местного значения».

Не вдаваясь в качественные оценки, можно констатировать, что к началу XXI в. в России были созданы основные организационно-правовые атрибуты системы местного самоуправления. Сформировалась своеобразная отрасль права — «муниципальное право», а органы местного самоуправления стали правомочным участником отношений, регулируемых почти полутора сотнями федеральных законов.

Вместе с тем отмечается множество сопутствующих негативных явлений в ее проведении, в первую очередь, несоответствие декларируемой самостоятельности в решении «вопросов местного значения» и собственных ресурсов для реализации этой самостоятельности.

Отметим, что население Республики Северная Осетия – Алания, к примеру, не стало связывать с муниципальной реформой снижение уровня жизни, а нечастые эффективные решения местного руководства понимались не как следствие проводимой реформы, а как личностный успех конкретного мэра города или главы сельской администрации.

Начатая федеральным «центром» в 2003 г. очередная реформа местного самоуправления стала обогащением концепции и результатов первой муниципальной реформы. В результате проведения второй муниципальной реформы коренным образом изменилась территориальная сеть муниципальных образований¹. Так, на 1 ноября 2007 г. в 30 субъектах Российской Федерации действовали законы о местном самоуправлении, как правило, аналогичные по структуре и содержанию Федеральному

¹ Хромов Д.Р. Реализация реформы местного самоуправления // Практика муниципального управления. 2008. № 2. С. 6-16.

закону № 131-ФЗ. Всего в части регулирования местного самоуправления был принят 6041 региональный закон, из них 5518 были приняты после принятия Федерального закона № 131-ФЗ и их содержание направлено на его реализацию. К этой же дате были зарегистрированы уставы 23 907 муниципальных образований, что составляет 99% всех муниципальных образований Российской Федерации. Если на дату опубликования 131-ФЗ в России существовало 11733 муниципальных образования, то на 1 ноября 2007 г. законами субъектов РФ были утверждены границы 24154 муниципальных образований (из них городских округов — 523, муниципальных районов — 1799, городских поселений — 1732, сельских поселений — 19 864, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения — 236)¹.

В большинстве муниципальных образований, особенно со слабо развитой налоговой базой, местные бюджеты формировались в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации, и около 95% муниципальных образований стали дотационными².

Ряд исследователей, хорошо информированных о реальной ситуации в реформируемой системе местной власти, указали и на традиционную нестыковку различных федеральных законов, в том числе на то, что в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2006 год» не учитывались расходы региональных и местных бюджетов непосредственно на реализацию реформы местного самоуправления³.

Показательно, что каждый год, прошедший с принятия Закона, не снимал имеющиеся проблемы, а добавлял новые. Нормой стало закрепление за муниципальными образованияами дополнительных вопросов местного значения без передачи местным бюджетам соответствующих доходных источников.

Во втором параграфе «Проблемы взаимоотношений государственной и муниципальной власти в сфере разграничения

¹ Там же.

² Мокрый В.С. Социально-экономическое развитие муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №4.

³ См. например: Лексин В.Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. М., 2008. С.114.; Мокрый В.С. Доклад на конференции «Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований — правовая и экономическая основа. Практика взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований» (Екатеринбург, 17 февраля 2006 г.)

полномочий» автор обращает внимание, что для эффективного функционирования системы государственного и муниципального управления важное значение имеет взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления. Характер, механизмы, объем и содержание такого взаимодействия продолжают оставаться предметом дискуссий.

Осуществление федеральными и региональными органами государственной власти исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления Федеральный закон № 131 допускает только в случаях и порядке, установленных российским законодательством. Необходимо заметить, что данное ограничение, прежде всего, касается исполнительно-распорядительных полномочий.

Органы местного самоуправления должны также учитывать, что полномочия в данной сфере осуществляются только при определенных условиях: 1) если такие полномочия предусмотрены соответствующими федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации; 2) если для реализации данных полномочий имеются необходимые собственные доходы; 3) если осуществление такого полномочия предусмотрено решением представительного органа муниципального образования.

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для исполнения органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов.

Проводимая реформа разграничения полномочий основана на достаточно четких принципах, отработанных в мировой практике. Глубина и степень федерального регулирования разграничения предметов ведения и полномочий должны подчиняться ясно сформулированным принципам, в числе которых субсидиарность, сотрудничество центра и регионов их взаимная ответственность.

Принцип субсидиарности представляет собой общий принцип децентрализации, согласно которому те или иные права и функции не должны передаваться на более высокий уровень в случае, если они могут эффективно осуществляться на более низком уровне.

В отличие от процессов децентрализации, когда полномочия делегируются сверху вниз, принцип субсидиарности означает выбор в пользу перераспределения ответственности снизу вверх. Обосновывается это тем, что на вышестоящие уровни должны быть переданы только те

функции, которые не могут в полной мере или достаточно эффективно выполняться низовыми структурами.

Конституционные основы местного самоуправления учитывают общепризнанные принципы и нормы международного права. С ратификацией 15 октября 1998 г. Европейской хартии местного самоуправления¹, являющейся результатом обобщения многолетнего опыта его институционализации в ряде европейских демократических государств, существенно расширились горизонты муниципального строительства в нашей стране. Основные принципы Европейской Хартии местного самоуправления соответствуют Конституции России и Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В законодательстве Российской Федерации нашли свое отражение все обязательные для исполнения пункты Хартии, перечисленные в ее статье 12.

Однако, как показывает практика, успех проводимых муниципальных реформ во многом зависит от решения ряда весьма важных проблем, в том числе и обусловленных спецификой инкорпорации норм Европейской хартии в российскую правовую систему, включающую три уровня нормативно-правового регулирования муниципальных отношений: федеральный, субъектов федерации, местное самоуправление (ст. 72). Следует отметить, ратификация Хартии Российским государством была осуществлена безоговорочно, хотя многие Европейские государства были против ее ратификации, корректировали для себя отдельные пункты или не принимали. Считаем и для России важно учитывать исторические и иные местные традиции.

В законах субъектов Российской Федерации закреплены основные положения о взаимоотношениях государственной и местной властей, предусматривается не только наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления, но и возможность передачи вопросов местного значения органам государственной власти. Принятие Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ стало только первым шагом в направлении создания адекватной современным вызовам эффективной схемы разграничения компетенции между разными уровнями публичной власти.

В результате имеющихся рассогласованностей положений различных федеральных законов в части разграничения компетенции обнаружились серьезные внутренние противоречия: базовый федеральный

¹ Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства Российской Федерации 1998. №36. Ст. 4466.

закон закреплял за субъектами Российской Федерации закрытый перечень собственных полномочий, а отраслевые федеральные законы - иные полномочия вне рамок данного перечня. Возникла правовая неопределенность в вопросе о том, кто должен осуществлять то или иное полномочие, финансировать его и производить по нему правовое регулирование.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ сформирована двухуровневая модель местного самоуправления с поселенческим уровнем, наиболее приближенным к населению, разграничены вопросы ведения и бюджетных поступлений между разными уровнями власти; установлены правила реализации государственных полномочий; созданы механизмы более полного включения населения в принятие решений на местном уровне, впервые законодательно урегулированы разные формы межмуниципального сотрудничества. В том числе предусмотрено создание в субъектах Российской Федерации советов муниципальных образований, позднее образовавших единое общероссийское объединение муниципальных образований - Конгресс муниципальных образований — ОКМО.

В обозначенные сроки (до 1 марта 2005 года) во всех субъектах Российской Федерации осуществлено установление границ всех муниципальных образований и наделение их статусом городского округа, муниципального района, городского, сельского поселения.

В государственный реестр муниципальных образований было включено 24 136 муниципальных образований, из них 1790 муниципальных районов, 521 городской округ, 1733 городских поселения, 19 858 сельских поселений, 234 внутригородские территории городов федерального значения¹.

С 1 января 2008 года Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в полном объеме реализовывался более чем в 65 субъектах Российской Федерации. В целях его реализации регионами принят 7291 нормативный правовой акт².

Вместе с тем следует отметить, что в сфере разграничения полномочий между органами государственной и муниципальной власти основной проблемой регулирования перечня вопросов местного значения остается нечеткое разграничение предметов ведения.

¹ О состоянии законодательства в Российской Федерации. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2009. С. 321.

² Там же.

К таковым вопросам относятся, например, транспортное обслуживание населения, поддержка сельскохозяйственного производства, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, гражданская оборона, деятельность аварийно-спасательных служб и формирований.

Поэтому, одной из главных задач, на достижение которой было направлено принятие Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, является четкое определение перечня вопросов местного значения, а также обеспечение их решения материальными и финансовыми ресурсами.

Основной проблемой в данной сфере является закрепление за каждым уровнем муниципальных образований собственных вопросов, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения.

Указанные вопросы входят одновременно и в компетенцию органов местного самоуправления, и в компетенцию органов государственной власти.

Необходимость дифференцировать полномочия по сходным вопросам местного значения между муниципальными районами и поселениями — например, в области культуры, физкультуры, спорта.

Таким образом,

- Опыт применения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ показал, что он не лишен пробелов и внутренних недостатков. Кроме того, на практике выявились его противоречия с другими федеральными законами. С целью устранения недостатков в указанный федеральный закон внесены многочисленные поправки.

- Возникает вопрос о необходимости установления предела наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями. В противном случае процесс наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может привести к тому, что местные бюджеты будут формироваться преимущественно путем перечисления субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации, а также к невозможности качественного исполнения возлагаемых государственных полномочий.

- Нерешенной остается также такая проблема: наделяя органы местного самоуправления соответствующей обязанностью, федеральный законодатель не всегда учитывает распределение вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований.

- Выявляются противоречия при передаче полномочий по вопросам местного значения на уровень муниципального района. Такое перераспределение полномочий приобретает односторонний характер в

пользу муниципального района, что фактически означает формирование одноровневого местного самоуправления.

Одной из основных является проблема обеспечения финансово-экономической базы местного самоуправления, а отсюда — комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

Во второй главе **«Регулирование межбюджетных отношений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (на примере Республики Северная Осетия-Алания)»** анализируется процесс регулирования межбюджетных отношений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, учитывая региональную специфику.

В первом параграфе **«Политико-правовые основы разграничения межбюджетных отношений между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти Республики Северная Осетия – Алания»** отмечается, что анализ законодательства, регулирующего межбюджетные отношения между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти Республики Северная Осетия-Алания свидетельствует о широком круге проблем законодательного регулирования этих отношений в сфере местного самоуправления. Известно, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Важным фактором является определение в федеральном законе принципа бюджетного обеспечения местного самоуправления.

Разграничение полномочий в бюджетной сфере между органами государственной власти и местным самоуправлением в Северо-Кавказском регионе в целом взаимосвязано с решением социально-экономического положения и общественно-политической обстановкой в республиках региона.

Неопределенность с решением ключевых вопросов реформирования бюджетного федерализма становится преградой к совершенствованию механизмов взаимодействия различных уровней публичной власти. Реалии межбюджетных отношений справедливо рассматривается многими специалистами в качестве одного из основных препятствий на пути действительной федерализации Российского государства.

Потребность в бюджетном регулировании возникает в основном тогда, когда у органов власти нижестоящего территориального уровня при формировании бюджетов не хватает по объективным причинам средств от

доходных источников, закрепленных на постоянной основе полностью или частично (по разделённым налоговым ставкам или в процентных долях), для обеспечения минимально необходимых расходов в соответствии с возложенными на них функциями и полномочиями.

Основными функциями межбюджетных отношений являются: выравнивание бюджетной обеспеченности территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня (обеспечивающего соблюдение конституционных и других государственных социальных гарантий на всей территории страны); стимулирование наращивания налогового потенциала, своевременного и полного сбора платежей в бюджет на подведомственной территории, а также рационального и эффективного их расходования. Автор подчёркивает, что обе эти функции подлежат реализации в сочетании как двуединый процесс, поэтому, когда выравнивающая функция становится преобладающей, вступая в противоречие со стимулирующей функцией, требуется внесение корректив в действующий механизм межбюджетных отношений.

В перспективе важнейшим фактором совершенствования межбюджетных отношений должна стать оптимизация доли федерального центра и регионов в объеме ВВП. Нельзя считать нормальным, что лишь 20 регионов не нуждаются в финансовой помощи федерального центра, а остальные выступают в роли просителей, поскольку за федеральным центром закреплено около 65% налоговых поступлений. В такой ситуации неизбежно недофинансирование образования, здравоохранения, культуры, сеть учреждений которых находится в основном в регионах.

Совершенствование межбюджетных отношений в Республике Северная Осетия - Алания нашло свое воплощение в Законе Республики Северная Осетия - Алания от 26 февраля 2006 года N 16-РЗ «О межбюджетных отношениях в Республике Северная Осетия – Алания». Указанным Законом на основе принципа равенства бюджетов, единых методик распределения средств и ответственности органов власти всех уровней за реализацию своих расходных полномочий, были установлены новые принципы формирования межбюджетных трансфертов, формы и методы финансовой поддержки муниципальных образований из республиканского бюджета, установлены на долгосрочной основе единые нормативы отчислений от федеральных налогов в местные бюджеты. Законом Республики Северная Осетия-Алания от 06 декабря 2011 года № 47-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Северная Осетия-Алания «О межбюджетных отношениях в Республике Северная Осетия-

Алания» скорректировано законодательство о межбюджетных отношениях в Республике Северная Осетия-Алания.

В частности, пересмотрены нормативы отчислений доходов от федеральных налогов и сборов, региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджет Республики Северная Осетия-Алания, в бюджеты муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания.

Не будет зачисляться ранее подлежащий зачислению в бюджеты поселений, муниципальных районов и г.о. Владикавказ транспортный налог по нормативу соответственно 70 процентов, 30 и 100 процентов.

В соответствии с изменениями, одной из форм межбюджетных трансфертов, предоставляемых из республиканского бюджета местным бюджетам, являются дотации на стимулирование муниципальных районов (городских округов) по улучшению качества управления муниципальными финансами.

Республика Северная Осетия — Алания на протяжении многих лет была регионом с моноотраслевой экономикой: доходы ее бюджета зависели от отдельных отраслей и предприятий. Такими отраслями являлись цветная металлургия и производство напитков. Однако в последние два года вклад металлургической отрасли в доходы республиканского бюджета стабильно уменьшается. Вместе с тем в 2010 году возросла роль предприятий таких отраслей, как производство, передача и распределение электроэнергии, транспорт и связь, финансовое посредничество.

Другая бюджетообразующая отрасль республики — производство напитков, включающая в основном производство алкогольной продукции. Однако в последние годы из-за отсутствия рынков сбыта объемы производства и отгрузки алкогольной продукции неизменно сокращаются.

С 2009 года в регионе реализуется Программа мобилизации доходов в консолидированный бюджет Республики Северная Осетия — Алания на 2009–2012 годы. В соответствии с ней разработана система мониторинга мобилизации доходов в бюджет республики, которая позволила провести комплексный анализ по отдельным доходным источникам и подготовить предложения по повышению собираемости доходов.

Одним из итогов реализации упомянутой программы стало то, что уже в 2009 году удалось обеспечить положительную динамику поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета к 2008 году — 102 %, при среднероссийском показателе 85 %. А в 2010 году этот показатель составил уже 125,3 % к соответствующему периоду 2009 года, что также выше среднего показателя по Российской Федерации (117,4 %).

При этом рост поступлений отмечен практически по всем доходным источникам.

Несмотря на относительно благоприятную ситуацию с собственными доходными источниками, в последние три года дефицит республиканского бюджета неизменно увеличивался. Это стало следствием роста социальной нагрузки на бюджет региона в связи с ростом минимального размера оплаты труда, передачей сети федеральных государственных образовательных учреждений начального профессионального образования в ведение республики, отменой софинансирования из федерального бюджета и бюджета Фонда социального страхования отдельных расходов социальной направленности и др.

Осетия в числе первых десяти субъектов РФ перевела свои общеобразовательные учреждения на нормативно-подушное финансирование и, следовательно, на новую систему оплаты труда. Это стало возможным в результате оптимизации сети образовательных учреждений и численности работников системы общего образования. Экономия от этой оптимизации, составившая 111 млн. руб., была направлена на увеличение стимулирующих выплат по заработной плате педагогическому персоналу. В результате средняя заработная плата учителей выросла более чем на 25 %.

Мероприятия по переходу от сметного к нормативно-целевому финансированию, на отраслевую систему оплаты труда осуществляются и в учреждениях здравоохранения.

Ежегодно из республиканского бюджета выделяются средства в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов тех муниципальных образований, которые испытывают трудности с исполнением расходных обязательств.

С учетом накопленного республикой опыта в среднесрочной перспективе предусматривается перейти на качественно новый этап развития и реформирования межбюджетных отношений. Основным звеном реформирования должны стать органы местного самоуправления.

По нашему мнению, разграничение доходных источников должно осуществляться параллельно с расширением круга социально-экономических задач, решаемых муниципальными образованиями.

Существующая дифференциация регионов и муниципалитетов по уровню налогового потенциала не позволяет формировать доходы бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов.

Разграничение собственности на природные ресурсы между федеральным центром, регионами и муниципалитетами является условием

создания реальной финансовой базы экономического развития регионов и интенсификации инвестиционных процессов для обеспечения устойчивого регионального развития. Каждый из уровней власти должен иметь закрепленные доли собственности на природные ресурсы.

Опираясь на расчеты, предлагаем стимулировать регионы и муниципалитеты на краткосрочную перспективу передачей в их распоряжение в 2013 году 50% годового прироста страховых платежей от фиксированной суммы аналогичного показателя за 2012 год. Это может послужить серьезным подспорьем для регионов, в особенности, для наиболее высокостандартных, для закрытия брешей по уже накопленным и не исполняемым в полном объеме обязательствам.

Во втором параграфе **«Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований и субъектов Российской Федерации как фактор устойчивого социально-экономического развития региона»** обращается внимание на неразрывную связь региональной политики с развитием муниципальных образований, что актуализирует необходимость вовлечения местного самоуправления в процесс децентрализации полномочий.

Проводимая в последние годы бюджетная политика была в значительной степени ориентирована на то, чтобы обеспечить максимальную концентрацию финансовых ресурсов в федеральном бюджете. При этом были достигнуты определенные успехи в сбалансированности доходов и расходов федерального бюджета, в то время как дифференциация в уровне социально-экономического развития регионов усиливалась с каждым годом.

Принцип сбалансированности бюджета является основополагающим принципом бюджетной системы России, в соответствии с которым объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Согласно закону «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», общий объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации, в 2012 г. по сравнению с предыдущим годом снижался.

Сегодня регионы страны и муниципальные образования, в целом, поддерживают основные подходы к децентрализации полномочий. На наш взгляд, наибольший интерес органов власти и управления на местах вызывает вопрос об источниках финансирования делегируемых полномочий. В частности, Республика Северная Осетия – Алания

проявляет наибольшую заинтересованность в решении вопросов реструктуризации задолженностей региональных и местных бюджетов по ранее выданным кредитам, уплаты налогов предприятиями и организациями не по месту их регистрации, а месту ведения хозяйственной деятельности. Не менее актуальна проблема вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых собственниками земельных участков сельскохозяйственного назначения. Не меньше дискуссий вызывает вопрос о месте уплаты налога на доходы физических лиц, а также замены НДС налогом с продаж и введение налога с оборота. Как известно, введение этих налогов не поддерживается Минфином, который считает их неэффективными.

В результате несоблюдения в предшествующие годы принципа финансового обеспечения передаваемых на нижестоящий уровень управления полномочий, сложилась ситуация, когда за субъектами Федерации и муниципальными образованиями был закреплён их значительный объём. Так, перечень собственных полномочий органов государственной власти субъектов РФ с 2004 года возрос с 41 до 84, вопросов местного значения муниципальных районов — с 20 до 26, поселений - с 22 до 33, городских округов - с 27 до 35.¹ Их неполная обеспеченность финансами привела к большой перегрузке местных бюджетов финансовыми обязательствами и невозможностью эффективно осуществлять возложенные на этот уровень управления полномочия.

Подводя итоги предпринятого исследования, следует отметить, что задача по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, безусловно, является ключевой для достижения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, существующее в настоящее время несоответствие расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с осуществлением переданных им полномочий, источникам их финансирования, а также концентрация налоговых доходов в федеральном бюджете, неизбежно приводит к необходимости использования межбюджетных трансфертов для перераспределения финансовых ресурсов. Такая ситуация не способствует мотивации органов власти субъектов Российской Федерации к наращиванию собственного бюджетного потенциала.

¹ http://www.council.gov.ru/inf_ps/chronicle/2012/03/item19163.html

Считаем, что многосложные проблемы во властных отношениях государства и местного самоуправления, вообще проведение муниципальных реформ должны сочетаться с проведением комплекса мер по созданию эффективной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, т.к. только высокопрофессиональный и компетентный муниципальный служащий способен обеспечить грамотное решение государственных и местных проблем, реализацию интересов местного сообщества.

Полагаем, что система подготовки муниципальных служащих должна включать и мероприятия по обучению глав муниципальных образований и муниципальных служащих, организации курсов повышения квалификации муниципальных служащих, проведению зональных семинаров для руководителей и специалистов муниципальных образований, стажировок для муниципальных служащих в специализированных высших учебных заведениях (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, филиалы Академии в регионах, зарубежные учебные центры).

В Заключении диссертации представлены выводы и предложения по исследуемой проблеме.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:

I. Монографии:

Кадохов В.А. Регулирование межбюджетных отношений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (на примере Республики Северная-Осетия): Монография. Владикавказ: ИПО СОИГСИ, 2012. 112 с. 7,0 п.л.

II. Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях:

1. Кадохов В.А. Местное самоуправление в системе властных отношений в Российской Федерации (региональный аспект) // Вопросы политологии. 2012. №4 (8). 0,5 п.л.

III. Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

2. Кадохов В.А. Становление и развитие муниципальных образований в Северокавказском регионе // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2011. №1. 0,5 п.л.

Общий объем публикаций автора по теме исследования составляет – 8,0 п.л.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Кадохов Виктор Ахсарбекович

Тема диссертационного исследования:

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ВЛАСТНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Научный руководитель:
доктор исторических наук, профессор
Калинина Клавдия Владимировна

Изготовление оригинал-макета
Кадохов Виктор Ахсарбекович

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

Подписано в печать: 24.01.2013

Объем: 1,0 п.л.

Тираж: 100 экз. Заказ № 53

Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 39
(495) 363-78-90; www.reglet.ru