Copyright © 2018 by the Kalmyk Scientific Center of the Russian Academy of Sciences

Published in the Russian Federation
Bulletin of the Kalmyk Institute for Humanities
of the Russian Academy of Sciences
Has been issued since 2008
ISSN: 2075-7794; E-ISSN: 2410-7670
Vol. 35, Is. 1, pp. 78–88, 2018
DOI 10.22162/2075-7794-2018-35-1-78-88
Journal homepage: https://kigiran.elpub.ru

УДК 94(470. 6)

Local Self-Government in the Period of Political Modernization of Russian Society: Regional Features of Formation and Development

Alim I. Tetuev[1]

[1] Ph.D. in History (Doct. of Historical Sc.), Associate Professor, Chief Research Associate, Kabardino-Balkar Institute for Humanities Research, Kabardino-Balkar Scientific Center of the RAS (Nalchik, Russian Federation). E-mail: alim-tetuev@mail.ru

Abstract. The article deals with regional features of formation and development of local self-government authorities as institutions of civil society, analyzes some main stages, examines federal and regional laws and regulations aimed to reform corresponding power structures.

At the initial formation stage, the former city and district Councils of People's Deputies were terminated, and their powers were transferred to corresponding local self-government agencies. Thereafter, efforts were made to clarify regional features of formation of political systems and local self-government bodies.

In Kabardino-Balkaria, the transition period witnessed a rigid vertical power structure: chairmen selected by (and from) members of self-government councils were appointed heads of city and district executive offices just according to presidential decrees. In turn, heads of city and district executive offices appointed chairmen selected by (and from) deputies of local self-government councils as heads of village, settlement or *stanitsa* (Rus. 'a village inside a Cossack host') executive offices. The fact that same individuals held positions in both representative and executive authorities aimed to eliminate the risk of any confrontation between the two branches of power at the local level.

In Kalmykia, district and Elista city executive offices were headed by presidential representatives appointed and released from office by the president of the republic only. In villages, settlements and district-level towns those were presidential representatives who appointed heads (Kalm. *akhlachi*) of executive offices; thus, presidential representatives, village and town heads established a unified system of executive power subordinate to the president of the republic.

During the transition period, such restructurization of public and local authorities helped avoid confrontation between powers and facilitated the efficient functioning of local self-government agencies and the whole political system in general, thus contributing to stabilizing the ethno-political situation in the regions.

The paper also studies arrangements of state authorities regarding execution of the Federal Law of October, 6 2003 On General Principles of Organization of Local Government in the Russian Federation and the Roadmap for Administrative Reform (2006–2008). As a result, a new self-governance model was developed in the regions: formation of representative bodies through elections, appointment of a head of the local executive office by the self-government council following the results of a corresponding competition, delineation of powers between public and local authorities. It is noteworthy that territorial changes in a number of municipalities without due regard of residents' opinions lead to degradations of socio-political discourse.

The work summarizes joint experiences of municipal authorities and public associations aimed to develop institutions of local self-governance and civil society. Special attention is paid to problems that hamper formation of local self-government as an independent social institution, thus determining some prospects for the development of local self-governance in the republics.

Keywords: local self-government, state, law, reform, features, civil society

Развитие местного самоуправления как одного из новых институтов формирующегося в России гражданского общества происходило в период общей социально-экономической и политической нестабильности. Проблемы местного самоуправления на современном этапе имеют комплексный характер и включают в себя общественно-политический, социальный, юридический и экономический аспекты. Нельзя достичь эффективной работы институтов местного самоуправления, не учитывая все эти факторы и не акцентируя пристального внимания на каждом в отдельности. В этой связи деятельность, становление и развитие местного самоуправления в регионах представляет как теоретический, так и практический интерес.

Особую актуальность эта проблема приобретает в условиях полиэтничности северокавказских республик, где органы местного самоуправления призваны создавать условия для обеспечения общественно-политической стабильности в регионе. Исследование опыта становления и развития местного самоуправления на примере Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Калмыкии позволит выявить общие и специфические проблемы. Вопросы формирования и развития местного самоуправления нашли отражение в работах А. Х. Борова, И. Б. Бечелова, З. Д. Геккиева, А. К. Карданова, Т. З. Мисрокова, Л. Д. Текеева, А. В. Урумова, Н. А. Цыкаловой [Боров 2005: 6–25; Бечелов, Геккиев 2001: 118–122; Карданов 2006: 383–402; Мисроков 2013: 35; Текеева 2015: 26; Урумов: 2006: 403–412; Цыкалова 2005: 204]. В них исследуются конституционно-правовые основы становления местного самоуправления. В данной статье исследуются региональные особенности становления и развития местного самоуправления как института гражданского общества.

Местное самоуправление в постсоветской России формировалась поэтапно. В Декларации о государственном суверенитете РСФСР, принятой I Съездом народных депутатов 12 июня 1990 г., было применено понятие «местное самоуправление». Провозглашая целью создание правового демократического государства, Декларация подразумевала реформирование всего государственного механизма и создания на местах новой власти — местного самоуправления [Декларация Совета… 1990]. Затем указом президента РФ от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в РФ» была прекращена деятельность городских и районных Советов народных депутатов, а их компетенцию передали соответствующим органам местной власти. Этим же указом утверждено «Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы» [Указ «О реформе местного …» 1993].

Следует отметить, что реформа государственных органов и местного самоуправления в Калмыкии была проведена с 30 апреля по 7 мая 1993 г. до подписания названного выше указа.

Исследователь Н. А. Цыкалова отмечает следующие особенности реформы органов управления Республики Калмыкия — Хальмг Тангч: «Верховный Совет республики состоял из 130 нардепов, реорганизован в Парламент республики в составе 25 депутатов, который является только законодательным органом; районные, городские и другие органы местных Советов нардепов, а также подотчетные им местные администрации упразднены; упразднен и Совет Министров Калмыкии как орган, назначенный и подотчетный бывшему Верховному Совету Калмыкии; в районах и г. Элисте в качестве исполнительных органов действуют Представители Президента Калмыкии, назначаемые и освобождаемые им с должности, — в селах, поселках, городах районного подчинения функции органов исполнительной власти возложены на ахлачи (глав), назначаемых Представителями Президента Калмыкии в районах; Представители Президента Калмыкии и сельские поселковые, городские (городов районного

подчинения) ахлачи (главы) входят в единую систему исполнительной власти, возглавляемую Президентом республики, и им переданы полномочия соответствующих бывших Советов нардепов в области бюджета, местных налогов, сборов, ценообразования и других направлений деятельности» [Цыкалова 2005: 124][1]. Подобная реорганизация органов государственной власти в Республике Калмыкия — Хальмг Тангч позволила избежать конфронтации властей, ликвидировать Советы всех уровней как органы представительной и законодательной власти и создать эффективную систему органов управления в республике.

С принятием 12 декабря 1993 г. новой Конституции РФ утвердились современные конституционные основы местного самоуправления [Конституция РФ… 2013: 29]. На реформу местного самоуправления важное влияние оказало принятие федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный нормативный акт закрепил новую модель местного самоуправления, определив его как признаваемую и гарантированную Конституцией РФ самостоятельную и берущую под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций [ФЗ 1995].

Во исполнение федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были приняты законы Республики Калмыкия: от 20.12.2005 г. — «Об организации местного самоуправления в Республике Калмыкия»[2] [Закон РК «О местном самоуправлении …» 1996], от 23.09.1996 г. (в ред. от 25.04.2005 г.) — «О местном самоуправлении в Республике Калмыкия»; от 9 ноября 2000 г. (ред. от 27 июня 2008 г.) — «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Республике Калмыкия» [Закон РК «О выборах депутатов…» 2000].

При разработке республиканского закона Кабардино-Балкарской Республики о местном самоуправлении была выбрана модель, которая учитывала общественно-политическую ситуацию и исторические традиции существования местных органов власти. Закон КБР «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» от 9 октября 1995 г. закрепил в качестве представительного органа Совет местного самоуправления. Это был компромисс, который привел к общему знаменателю децентрализацию политической системы республики [Закон КБР 2001: 208–216].

В своих работах И. Б. Бечелов и З. Д. Геккиев верно отмечают особенности формирования органов местного самоуправления в Кабардино-Балкарии:

«1. Выборы в новые представительные органы местной власти следует проводить в рамках Конституции Кабардино-Балкарии, которая признает и гарантирует местное самоуправление.

2. Система органов местного самоуправления строится на базе существующей административно-территориальной структуры республики.

3. В условиях Кабардино-Балкарии отделение местного самоуправления от государства не только не целесообразно, но и невозможно.

4. Местное самоуправление должно входить в единую систему органов публичной власти» [Бечелов, Геккиев 2001:120].

Особенностью государственного устройства Кабардино-Балкарии в 1995–2005 гг. была также жесткая вертикаль власти в республике — назначение президентом республики избранного на сессии председателя Совета местного самоуправления главой администрации района или города (в соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 глава местной администрации назначается по результатам конкурса Советом местного самоуправления) [ФЗ 2003].

В свою очередь глава администрации города или района назначает руководителем администрации села, посёлка или станицы депутата, избранного председателем Совета местного самоуправления. Совмещение одним лицом должности руководителя представительного и исполнительного органа местного самоуправления было направлено на исключение противостояния двух ветвей местной власти.

[1] Закон Республики Калмыкия «Об органах исполнительной власти…» признан утратившим силу законом от 24.12.2002 г. № 251-II-З.

[2] Признан утратившим силу законом РК от 23.11.2011 г. №308-IV-3.

Парламент Кабардино-Балкарской Республики до 2003 г. состоял из двух палат, которые функционировали, дополняя друг друга: Совет республики и Совет представителей. Совет республики работал на постоянной основе, а Совет представителей созывался по мере необходимости. В Совете представителей кабардино-балкарского парламента места были квотированы, распределены пропорционально численности основных этносов, населяющих республику. Руководитель представительного и исполнительного органа местного самоуправления являлся также депутатом Совета представителей парламента Кабардино-Балкарской Республики.

Указанная модель представительных и местных органов власти создали в переходный период условия для функционирования органов местного самоуправления, всей политической системы и стабилизации этнополитической ситуации региона.

В ходе конституционной реформы двухпалатная структура парламента Кабардино-Балкарии была упразднена, ей на смену пришел однопалатный парламент. В результате были изменены формы взаимодействия государственных органов республики с органами местного самоуправления [Закон КБР «О признании утратившим...» 2006]. Последние стали реформироваться в соответствии с федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяя дальнейшие перспективы развития местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике [Собрание законодательства РФ 2003].

Формирование системы местного самоуправления в Карачаево-Черкесской Республике также осуществлялось в основном в соответствии федеральным законодательством. Во исполнение федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были приняты законы КЧР от 8 января 1997 г. «О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике» [Закон КЧР 1997] и от 17 июля 2002 г. «О территориях муниципальных образований в Карачаево-Черкесской Республике, порядке их образования, реорганизации или упразднения, установления и изменения их границ и наименований». Затем в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принят республиканский закон от 25 октября 2004 г «О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике» [Закон КЧР «О местном самоуправлении…» 2004].

Следует отметить, что земельное размежевание в регионе, где нет укорененных процедур публичной политики и экономики, реформа местного самоуправления стала причиной обострения этнополитической ситуации в Карачаево-Черкесии. Так, формирование временной администрации Абазинского района проходило на фоне продолжающихся споров о территориальной принадлежности комбината «Южный». Лишь 27 ноября 2006 г. Народное собрание республики окончательно утвердило спорные границы муниципальных образований, комбинат «Южный» был отнесен к Абазинскому району.

Следующим важным этапом в реформировании местного самоуправления республики стал закон от 14 мая 2007 г. «О внесении изменений в Закон Карачаево-Черкесской Республики «О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике», принятие которого было обусловлено необходимостью дальнейшего совершенствования разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления республики и уточнения круга вопросов местного значения. Помимо общих вопросов организации местного самоуправления, в республике были приняты законы, регламентирующие отдельные институты в системе местного самоуправления. Так, 4 октября 2005 г. принят закон Карачаево-Черкесской Республики № 81-РЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления на территориях муниципальных районов Карачаево-Черкесской Республики», который определил порядок формирования представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных районов.

2 марта 2007 г. был принят закон Карачаево-Черкесской Республики № 1-РЗ «О внесении изменений в Закон Карачаево-Черкесской Республики «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления в Карачаево-Черкесской Республике», установивший до-

полнительные нормы порядка выдвижения кандидатов на муниципальных выборах [Закон КЧР «О внесении изменений ... 2007»].

В законе КЧР от 24.02.2004 г. «Об административно-территориальном устройстве КЧР» (в ред. от 14.11.2008 № 73-РЗ) определен перечень административно-территориальных единиц и населенных пунктов КЧР.

В рамках муниципального устройства республики, в границах её административно-территориальных единиц образованы 100 муниципальных образований: 2 городских округа, 10 муниципальных районов, в том числе: 83 сельских и 5 городских поселений. Всего по КЧР: 10 муниципальных районов, 81 муниципальное образование, наделенное статусом сельского поселения, 139 сельских населенных пунктов [Закон КЧР «Об административно-территориальном …» 2004].

Важную роль в развитии гражданского общества играют органы местного самоуправления, несмотря на то, что их статус до сих пор остается в правовом плане не вполне определенным. Как правило, гражданские инициативы находят поддержку местных органов самоуправления: они, с одной стороны, оперативно реагируют на нужды населения, а с другой, выступая в качестве звена официальной власти и осуществляя некоторые делегированные функции государственного управления, претворяют решения граждан в жизнь. В этой связи В. В. Путин отмечает: «Мы должны поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни» [Путин 2013:1].

Вступившие в силу в 2005 и 2006 гг. федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также «Концепция административной реформы в РФ на 2006–2008 гг.» [«Об общих принципах…» 2006; Концепция 2005] значительно расширили возможности НКО участвовать в процессе принятия решений органами государственной власти и местного самоуправления. Главным механизмом налаживания взаимодействия стали обязательные по закону диалоги власти и представителей гражданского общества.

Для реализации федерального закона от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были приняты ряд законов КБР, в том числе закон Кабардино-Балкарской Республики от 18.10.1995 № 21-РЗ (ред. от 07.07.2005) «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» [Закон КБР «О местном самоуправлении…» 1995] и закон от 27.02.2005 № 68РЗ «О статусе и границах муниципальных образований», который изменил границы и статус территорий муниципальных образований. При этом не было учтено положение федерального закона от 06.10.2003 № 131, что при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, при преобразовании (или) упразднении муниципальных образований необходим учет мнений соответствующих муниципальных образований. В связи с этим отдельные муниципальные образования граждан оспаривали право граждан на осуществление местного самоуправления, самостоятельность местного самоуправления в Верховном суде КБР, Конституционном суде КБР, Конституционном суде РФ [Определение Конституционного суда… 2007].

Для разрешения спорных вопросов по закону КБР «О статусе и границах муниципальных образований» в парламенте КБР была создана согласительная комиссия. Однако диалог органов государственной власти, местного самоуправления и представителей институтов гражданского общества не дал положительных результатов, до сих пор не решены спорные вопросы по определению границ муниципальных образований.

Принятое на сегодняшний день компромиссное решение пересмотреть границы административных поселений, ограничив межселенные территории отгонными пастбищами, также вызвало протест у определенной части населения. Приходится признать, что административно-территориальный передел на новом витке исторического развития, реализующий положения федерального закона от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не дал пока желаемых результатов, не привел к общественному согласию в КБР. Предстоит

долгая кропотливая работа по поиску реально компромиссного решения, могущего удовлетворить все спорящие стороны, решения, основывающегося на исторических документах, веками сложившейся практике землепользования в КБР.

В соответствии с федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Кабардино-Балкарии были созданы муниципальные органы власти в семи городских и 112 сельских поселениях, 10 муниципальных районах и 3-х городских округах. Во всех 13 муниципальных районах и городских округах созданы общественные советы, главной задачей которых является обеспечение взаимодействия и обратной связи между гражданами и органами местного самоуправления. В то же время на практике такая форма участия общественных советов далеко не всегда реализуется должным образом, в том числе из-за отсутствия нормативно-правовой базы, способов их формирования, зависимости от органов власти.

В республике образована и действует Ассоциация «Совет муниципальных образований Кабардино-Балкарской Республики», однако ее деятельность, напрямую связанная с формированием гражданского общества, в том числе в аспекте местного самоуправления, еще не получила необходимого развития.

Несмотря на указанные негативные тенденции, в некоторых муниципальных районах и городских округах республики появляются новые интересные инициативы, ориентированные на налаживание общественно-государственного диалога на местном уровне, выработку механизмов учета мнения граждан при принятии решений.

Например, в городских округах республики (Нальчик, Прохладный, Баксан) территориальные органы самоуправления принимают участие в ремонте и благоустройстве подъездов, улиц, скверов, в создании детских площадок, в решении вопросов семьи, воспитания детей, в организации помощи пожилым людям. Одним из результатов этой работы стало существенное повышение активности граждан на местном уровне [О состоянии гражданского общества…2016: 16–20].

Одними из самых актуальных в большинстве муниципальных образований являются проблемы ЖКХ. Именно в данной сфере происходит сегодня наибольшее количество конфликтов между гражданами и местными властями. Тем не менее сегодня накоплен немалый опыт взаимодействия в этой сфере. Например, во многих микрорайонах городского округа Нальчик в 2015 г. практикуется привлечение общественности к контролю за проведением ремонта внутриквартальных проездов и дворовых территорий. Благодаря активности общественности на многих объектах были учтены пожелания жителей, эффективно работает общественный контроль тарифов в сфере ЖКХ [О состоянии гражданского общества … 2016: 14–15].

Таким образом, территориальное общественное самоуправление в республике взаимодействует со всем спектром некоммерческих организаций и является активным участником процессов развития и управления территорией. Его деятельность охватывает все сферы жизни общества – это и благоустройство, и озеленение микрорайонов, и организация культурных и спортивных мероприятий, оказание социальной помощи и сохранение национальных традиций, широкое информирование населения по всем вопросам жизнедеятельности своих поселений.

Вместе с тем анализ современного этапа реформирования местного самоуправления позволяет констатировать тот факт, что в Кабардино-Балкарии существующая система продолжает во многом зависеть от административных ресурсов региональной власти, что препятствует становлению местного самоуправления как самостоятельного социального института.

Основными проблемами института местного самоуправления являются слабость гражданского общества, низкий уровень общественной активности, низкая правовая культура населения, дефицит знаний о сущности и возможностях самоуправления. Серьезным препятствием является также сопротивление бюрократии всех уровней, финансовая слабость местного самоуправления, разрыв между возлагаемыми на него обязанностями и их ресурсным обеспечением.

Эффективность деятельности института местного самоуправления определяется степенью вовлеченности жителей в решение вопросов их жизнедеятельности. Реальное, заинтересованное участие жителей в

управлении собственными ресурсами для удовлетворения местных потребностей составляет основу развития местного самоуправления. Вместе с тем методы и формы вовлечения населения в управление и повышение активности граждан являются важной задачей деятельности самих органов местного самоуправления.

В целях развития институтов местного самоуправления и гражданского общества, вовлечения граждан к участию в формировании и реализации социальной политики в муниципальном районе (городском округе), органам местного самоуправления необходимо:

— ежегодно разрабатывать планы взаимодействия с общественными организациями и регулярно представлять населению информацию о ходе их выполнения;

— широко использовать практику привлечения всех категорий граждан для публичного обсуждения наиболее важных вопросов социально-экономического развития территории муниципального образования;

— обеспечивать участие представителей общественных и иных некоммерческих организаций в разработке нормативно-правовых актов, целевых программ и программ социально-экономического развития территорий;

— представлять социально-значимые проекты нормативно-правовых актов Совета депутатов и администрации района в муниципальный общественный совет для экспертизы возможных социальных последствий их реализации;

— совместно с некоммерческими общественными организациями муниципального образования периодически проводить гражданские форумы по наиболее значимым проблемам развития гражданского общества;

— ежегодно при формировании проектов бюджетов предусматривать финансовые средства на поддержку общественных социально значимых проектов, программ и мероприятий, представленных общественными организациями для поощрения лучших общественников;

— оказывать содействие в улучшении деятельности общественных организаций за счет подбора и укрепления их руководящими кадрами, а также в обеспечении методической помощью.

Благодарности

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект «Этнокультурные и этнополитические процессы на Северном Кавказе в период системной трансформации российского общества: особенности и основные тенденции» №16-01-00126.

ИСТОЧНИКИ / SOURCES

Декларация Совета… 1990 — Декларация Совета народных депутатов РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете РСФСР» [*Deklaratsiya Soveta narodnykh deputatov RSFSR ot 12.06.1990 № 22-1 «O gosudarstvennom suverenitete RSFSR».* [Declaration by the Soviet of People's Deputies of the RSFSR of June, 12 1990 No. 22-1 on State Sovereignty of the RSFSR].] Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39472/.

Закон РК «О местном самоуправлении…» 1996 — Закон Республики Калмыкия от 23.09.1996 (ред. от 25.04.2005) «О местном самоуправлении в Республике Калмыкия». [*Zakon Respubliki Kalmykiya ot 23.09.1996 (red. ot 25.04.2005) «O mestnom samoupravlenii v Respublike Kalmykiya»* [Law of the Republic of Kalmykia of September, 23 1996 (ed. April, 25 2005) on Local Self-Government in the Republic of Kalmykia].] Available at: http://zakon-region3.ru/1/98872/.

Закон РК «О выборах депутатов…» 2000 — Закон Республики Калмыкия от 09 ноября 2000 г. (ред. от 27 июня 2008 г.) «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в республике Калмыкия. [*Zakon Respubliki Kalmykiya ot 09 noyabrya 2000 g. (red. ot 27 iyunya 2008 g.) «O vyborakh deputatov predstavitel'nykh organov mestnogo samoupravleniya v respublike Kalmykiya* [Law of the Republic of Kalmykia of November, 9 2000 (ed. June, 27 2008) on Elections of Deputies to Representative Bodies of Local Self-Government in the Republic of Kalmykia].] Available at: http://zakon-region3.ru/1/98872/.

Закон КБР 2001 — Закон Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» от 9 октября 1995 г. // Политика и право в сфере этногосударственных отношений Кабардино-Балкарии. Авторы-составители: С. И. Аккиева, Х. М. Думанов; отв. ред. М. Н. Губогло. Том I. Москва; Нальчик: Центр по изучению межнациональных отношений ИЭА РАН. 2001. 384 с. [Law of the Kabardino-Balkar

Republic of October, 9 1995 on Local Self-Government in the Kabardino-Balkar Republic. *Politika i pravo v sfere etnogosudarstvennykh otnosheniy Kabardino-Balkarii*. S. I. Akkieva, Kh. M. Dumanov (comp.). M. N. Guboglo (ed.). Vol. I. Moscow; Nalchik: Center for Interethnic Relations Research (Institute of Anthropology and Ethnography) of RAS. 2001. 384 p.].

Закон КБР «О местном самоуправлении…» 1995 — Закон Кабардино-Балкарской Республики от 18.10.1995 № 21-РЗ (ред. от 07.07.2005) «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской республике» (принят Советом Республики Парламента КБР 09.10.1995). // [Электронный ресурс] Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/802026343 (дата обращения: 1.02.2018). [*Zakon Kabardino-Balkarskoy Respubliki ot 18.10.1995 № 21-RZ (red. ot 07.07.2005) "O mestnom samoupravlenii v Kabardino-Balkarskoy respublike" (prinyat Sovetom Respubliki Parlamenta KBR 09.10.1995)* [Law of the Kabardino-Balkar Republic of October, 18 1995 No. 21-РЗ (ed. July, 7 2005) on Local Self-Government in the Kabardino-Balkar Republic (enacted by the Republican Council of the Parliament of Kabardino-Balkaria on October, 9 1995)].] Available at: http://docs.cntd.ru/document/802026343.

Закон КБР «О признании утратившим…» 2006 — Закон Кабардино-Балкарской Республики от 30 января 2006 года № 13-РЗ «О признании утратившим силу с 01.01.2006 г. Закона от 18 октября 1995 г. № 21-РЗ Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» // Кабардино-Балкарская правда. 7.02.2006 г. [Law of the Kabardino-Balkar Republic of January, 30 2006 No. 13-РЗ on the Annulment of the Law of the Kabardino-Balkar Republic of October, 18 1995 No. 21-РЗ on Local Self-Government in the Kabardino-Balkar Republic since January, 1 2006. *Kabardino-Balkarskaya pravda*. February, 7 2006.].

Закон КЧР «Об административно-территориальном…» 2004 — Закон Карачаево-Черкесской Республики «Об административно-территориальном устройстве Карачаево-Черкесской Республики» от 24.02.2004 г. (с изменениями на: 22.02.2017). [Электронный ресурс] Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/802054682 (дата обращения: 1.02.2018). [*Zakon Karachaevo-CHerkesskoy Respubliki «Ob administrativno-territorial'nom ustroystve Karachaevo-Cherkesskoy Respubliki» ot 24.02.2004 g. (s izmeneniyami na: 22.02.2017)* [Law of the Karachay-Cherkess Republic of February, 24 2004 on the Administrative-Territorial Structure of the Karachay-Cherkess Republic (ed. February, 22 2017)].] Available at: http://docs.cntd.ru/document/802054682.

Конституция РФ 2013 — Конституция Российской Федерации. Гимн Российской Федерации. Новосибирск: Норматика, 2013. 32 с. [*Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii. Gimn Rossiyskoy Federatsii* [Constitution of the Russian Federation. Anthem of the Russian Federation]. Novosibirsk: Normatika, 2013. 32 p.].

Закон КЧР 1997 — Закон Карачаево-Черкесской Республики от 8 января 1997 г. «О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике». [Электронный ресурс] URL: http://www.parlament09.ru/ (дата обращения: 1.02.2018). [*Zakon Karachaevo-Cherkesskoy Respubliki ot 8 yanvarya 1997 g. «O mestnom samoupravlenii v Karachaevo-CHerkesskoy Respublike»* [Law of the Karachay-Cherkess Republic of January, 8 1997 on Local Self-Government in the Karachay-Cherkess Republic].] Available at: http://www.parlament09.ru.

Закон КЧР «О территориях муниципальных…» 2002 — Закон Карачаево-Черкесской Республики от 17 июля 2002 г. «О территориях муниципальных образований в Карачаево-Черкесской Республике, порядке их образования, реорганизации или упразднения, установления и изменения их границ и наименований». [Электронный ресурс] URL: http://www.parlament09.ru/ (дата обращения: 1.02.2018). [*Zakon Karachaevo-Cherkesskoy Respubliki ot 17 iyulya 2002 g. «O territoriyakh munitsipal'nykh obrazovaniy v Karachaevo-Cherkesskoy Respublike, poryadke ikh obrazovaniya, reorganizatsii ili uprazdneniya, ustanovleniya i izmeneniya ikh granits i naimenovaniy»* [Law of the Karachay-Cherkess Republic of July, 17 2002 on Territories of Municipal Entities, Procedures for Their Establishment, Reorganization or Abolition, Delineation and Changes of Their Borders and Names].] Available at: http://www.parlament09.ru.

Закон КЧР «О местном самоуправлении…» 2004 — Закон Карачаево-Черкесской Республики от 25 октября 2004 г. «О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике». [Электронный ресурс] URL: http:// www.parlament09.ru/ (дата обращения: 1.02.2018). [*Zakon Karachaevo-Cherkesskoy*

Respubliki ot 25 oktyabrya 2004 g. «O mestnom samoupravlenii v Karachaevo-Cherkesskoy Respublike» [Law of the Karachay-Cherkess Republic of October, 25 2004 on Local Self-Government in the Karachay-Cherkess Republic].] Available at: http://www.parlament09.ru.

Закон КЧР «Об отдельных вопросах…» 2005 — Закон Карачаево-Черкесской Республики от 4 октября 2005 г. «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления на территориях муниципальных районов Карачаево-Черкесской Республики». [Электронный ресурс] URL: http://www.parlament09.ru/ (дата обращения: 1.02.2018). [*Zakon Karachaevo-Cherkesskoy Respubliki ot 4 oktyabrya 2005 g. «Ob otdel'nykh voprosakh organizatsii mestnogo samoupravleniya na territoriyakh munitsipal'nykh rayonov Karachaevo-Cherkesskoy Respubliki»* [Law of the Karachay-Cherkess Republic of October, 4 2005 on Certain Aspects within Local-Government Establishing Procedures in Municipal Districts of the Karachay-Cherkess Republic].] Available at: http://www.parlament09.ru.

Закон КЧР «О внесении изменений…» 2007 — Закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 марта 2007 г. «О внесении изменений в Закон Карачаево-Черкесской Республики «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления в Карачаево-Черкесской Республике». [Электронный ресурс] URL: http://www.parlament09.ru/ (дата обращения: 1.02.2018). [*Zakon Karachaevo-Cherkesskoy Respubliki ot 2 marta 2007 g. «O vnesenii izmeneniy v Zakon Karachaevo-Cherkesskoy Respubliki «O vyborakh deputatov predstavitel'nykh organov mestnogo samoupravleniya, glav munitsipal'nykh obrazovaniy i inykh vybornykh dolzhnostnykh lits mestnogo samoupravleniya v Karachaevo-Cherkesskoy Respublike»* [Law of the Karachay-Cherkess Republic of March, 2 2007 on Amendments to the Law of the Karachay-Cherkess Republic on Elections of Deputies to Representative Bodies of Local Self-Government, Heads of Municipal Entities and Other Elective Officials of Local Self-Government in the Karachay-Cherkess Republic].] Available at: http://www.parlament09.ru.

Определение Конституционного суда… 2007 — Определение Конституционного суда РФ № 171-ОП от 3 апреля 2007 года. Кабардино-Балкарская правда. 2007. 25 мая. [Decision of the Constitutional Court of Russia No. 171-ОП of April, 3 2007. *Kabardino-Balkarskaya pravda*. 2007. May, 25].

О состоянии гражданского общества… 2016 — О состоянии гражданского общества в Кабардино-Балкарской Республике: Доклад Общественной палаты Кабардино-Балкарской Республики. 2016. [Электронный ресурс] URL: http://www.опкбр.рф/index.php/publikatsii-i-zasedaniya/2-uncategorised/49-doklad-o-sostoyanii-grazhdanskogo-obshchestva-v-kbr (дата обращения: 1.02.2018 г.). [*O sostoyanii grazhdanskogo obschestva v Kabardino-Balkarskoy Respublike: Doklad Obschestvennoy palaty Kabardino-Balkarskoy Respubliki. 2016* [On the current state of civil society in the Kabardino-Balkar Republic. 2016].] Available at: http://www.опкбр.рф/index.php/publikatsii-i-zasedaniya/2-uncategorised/49-doklad-o-sostoyanii-grazhdanskogo-obshchestva-v-kbr.

Собрание законодательства РФ 2003 — Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. [*Sobranie zakonodatel'stva RF*. 2003. No. 40. Art. 3822].

Указ «О реформе местного…» 1993 — Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в РФ». [Электронный ресурс] URL: http://base.garant.ru/10102781/ (дата обращения: 10.02.2018 г.). [*Ukaz Prezidenta RF ot 26 oktyabrya 1993 g. «O reforme mestnogo samoupravleniya v RF»* [Decree of the President of Russia of October, 26 1993 on the Reform of Local Self-Government in the Russian Federation].] Available: http://base.garant.ru/10102781/.

ФЗ 2003 — Федеральный закон 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Статья 3822. [Federal Law of October, 6 2003 on General Principles of Organization of Local Government in the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 2003. No. 40. Art. 3822.]

Концепция 2005 — Концепция административной реформы в РФ на 2006–2008 гг. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Статья 4720. [Roadmap for Administrative Reform: 2006–2008. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 2005. No. 46. Art. 4720].

ФЗ 1995 — Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс] URL: http://www.legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-28081995-n-154-

fz-ob/ (дата обращения: 10.02.2018 г.). [Federal Law of August, 28 1995 No. 154-ФЗ (ed. July, 21 2007) on General Principles of Organization of Local Government in the Russian Federation.] Available at: http://www.legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-28081995-n-154-fz-ob/.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

Бечелов, Геккиев 2001 — *Бечелов И. Б., Геккиев З. Д.* О некоторых правовых аспектах в обеспечении общественного согласия в Кабардино-Балкарской Республике // Политика и право в сфере этногосударственных отношений Кабардино-Балкарии / Авт.-сост.: С. И. Аккиева, Х. М. Думанов; отв. ред. М. Н. Губогло. Том I. Москва; Нальчик, 2001. С. 118–122. [Bechelov I. B., Gekkiev Z. D. Securing social harmony in the Kabardino-Balkar Republic: some legal aspects revisited. *Politika i pravo v sfere etnogosudarstvennykh otnosheniy Kabardino-Balkarii*. S. I. Akkieva, Kh. M. Dumanov (comp.). M. N. Guboglo (ed.). Vol. I. Moscow; Nalchik: Institute of Ethnology and Anthropology of RAS, 2001. Pp. 118–122].

Боров 2005 — *Боров А. Х.* Политический аспект реорганизации системы местного самоуправления // Земельные отношения в Кабарде и Балкарии: история и современность. Мат-лы науч.-практ. конф. (г. Нальчик, 11 августа 2005 г.). Нальчик, 2005. С. 625. [Borov A. Kh. Reorganization of the system of local self-government: a political perspective. *Zemel'nye otnosheniya v Kabarde i Balkarii: istoriya i sovremennost'. Mat-ly nauch.-prakt. konf. (g. Nal'chik, 11 avgusta 2005 g.)*. Nalchik, 2005. Pp. 6–25].

Карданов 2006 — *Карданов А. К.* Местное самоуправление Кабардино-Балкарии в переходный период (90-е гг. XX в.) // Конституционное право Кабардино-Балкарской Республики. Ростов-на-Дону: изд-во Южного науч. центра Российской академии наук, 2006. С. 383–402. [Kardanov A. K. Local self-government during the transition period (1990s). *Konstitutsionnoe pravo Kabardino-Balkarskoy Respubliki*. Rostov-on-Don: Southern Scientific Center of RAS, 2006. Pp. 383–402].

Мисроков 2013 — *Мисроков Т. З.* Конституционно-правовые основы становления и развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации (на примере Кабардино-Балкарской Республики): Автореф. дис…. канд. юрид. наук. М., 2013. 35 с. [Misrokov T. Z. *Konstitutsionno-pravovye osnovy stanovleniya i razvitiya mestnogo samoupravleniya v sub»ektakh Rossiyskoy Federatsii (na primere Kabardino-Balkarskoy Respubliki): Avtoref. dis…. kand. yurid. Nauk* [Establishment and development of self-government in federal subjects of Russia (a case study of the Kabardino-Balkar Republic): constitutional and legal fundamentals. A PhD thesis abstract]. Moscow, 2013. 35 p.].

Путин 2013 — *Путин В. В.* Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. 12 декабря 2013 г. [Электронный ресурс] URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/19825 (дата обращения: 1.02.2018) [Putin V. V. *Poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federal'nomu Sobraniyu. 12 dekabrya 2013 g*. [Presidential Addres to the Federal Assembly of Russia of December, 12 2013].] Available at: http://www.kremlin.ru/events/president/news/19825.

Текеева 2015 — *Текеева Л. Д.* Развитие института местного самоуправления в структуре гражданского общества Карачаево-Черкесской Республики: Автореф. дис. … канд. социол. наук. Ставрополь, 2015. 26 с. [Tekeeva L. D. *Razvitie instituta mestnogo samoupravleniya v strukture grazhdanskogo obschestva Karachaevo-Cherkesskoy Respubliki: Avtoref. dic. ... kand. sotsiol. nauk* [Institutional development of local self-government within the civil society of the Karachay-Cherkess Republic. A PhD thesis abstract]. Stavropol, 2015. 26 p.].

Урумов 2006 — *Урумов А. В.* Проблемы реформирования органов местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике на современном этапе // Конституционное право Кабардино-Балкарской Республики. Ростов-на-Дону: изд-во Южного науч. центра РАН, 2006. С. 403–412. [Urumov A. V. Problems of reforming self-government bodies in the Kabardino-Balkar Republic at the present stage. *Konstitutsionnoe pravo Kabardino-Balkarskoy Respubliki*. Rostov-on-Don: Southern Scientific Center of RAS, 2006. Pp. 403–412].

Цыкалова 2005 — *Цыкалова Н. А.* Местные органы государственной власти и местное самоуправление в Калмыкии в середине XIX–XX вв. (историко-правовой анализ): Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005. 24 с. [Tsykalova N. A. *Mestnye organy gosudarstvennoy vlasti i mestnoe samoupravlenie v Kalmykii v seredine XIX–XX vv. (istoriko-pravovoy analiz): Avtoref. dic. ... kand. yurid. nauk* [Local authorities and local self-government in Kalmykia in the mid-19th – 20th cc. A PhD thesis]. Stavropol, 2005. 24 p.].

УДК 94 (470.6)

Региональные особенности становления и развития местного самоуправления в период политической модернизации российского общества

Алим Инзрелович Тетуев [1]

[1] доктор исторических наук, доцент, главный научный сотрудник, Кабардино-Балкарский институт гуманитарных исследований, Кабардино-Балкарский научный центр РАН (Нальчик, Российская Федерация). E-mail: alim-tetuev@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена региональным особенностям становления и развития органов местного самоуправления как институтов гражданского общества. Анализируются основные этапы становления и развития местного самоуправления. Рассматриваются нормативно-правовые акты Российской Федерации и региональных органов власти по реформированию местного самоуправления.

На первом этапе становления местного самоуправления была прекращена деятельность городских и районных Советов народных депутатов, а их компетенцию передали соответствующим органам местной власти. Выявлены региональные особенности организации политической системы и местного самоуправления в Кабардино-Балкарии, Калмыкии и Карачаево-Черкессии.

Исследуется деятельность государственных органов власти по реализации федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Концепции административной реформы в РФ на 2006–2008 гг. В результате в регионах была создана новая модель местного самоуправления: формирование представительных органов путем выборов, назначение главы местной администрации по результатам конкурса Советом местного самоуправления, разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

Обобщается опыт взаимодействия органов муниципальной власти и общественных объединений по развитию институтов местного самоуправления и гражданского общества. Раскрываются проблемы, препятствующие становлению местного самоуправления как самостоятельного социального института, определены перспективы развития местного самоуправления в республиках.

Ключевые слова: местное самоуправление, государство, закон, реформирование, особенности, гражданское общество