

**Институт экономики переходного  
периода**

Научные труды № 132Р

**Стародубровская И., Миронова Н.**

**Муниципальная реформа в республиках  
Южного федерального округа**



**ИЭП  
Москва 2010**

УДК 352.075(470.47+470.62/.67)(066)"2010"  
ББК 67.400.7(235.7)я54=67.400.7(2Рос.Кал)я54

С77 Стародубовская, Ирина Викторовна.  
**Муниципальная реформа в республиках Южного федерального округа** /  
И. Стародубовская, Н. Миронова – М.: ИЭПП, 2010. – 180 с.: ил. – (Научные  
труды / Ин-т экономики переходного периода; № 132Р). – ISBN 978-5-93255-282-7.  
И. Миронова, Нина Ивановна.

*Агентство СІР РГБ*

В работе комплексно рассмотрены процессы, связанные с реализацией муниципальной реформы в республиках Северного Кавказа и Республике Калмыкия. Проанализированы формальные характеристики реализации муниципальной реформы: темпы внедрения реформы, вопросы территориальной организации местного самоуправления, формирование муниципальной власти, разграничение полномочий, организация финансирования муниципальных образований и т.п. Исследовано влияние реформы на весь спектр экономических, национальных, социокультурных отношений на рассматриваемых территориях, в частности на многообразные конфликты, характерные для Северного Кавказа. Данное исследование было проведено до создания президентом Российской Федерации Северо-Кавказского федерального округа в январе 2010 г.

Starodubrovskaya I., Mironova N.

### **Municipal reform in the republics of the Southern Federal Okrug**

The study addresses the processes relating to the implementation of municipal reform in the republics of the North Caucasus and the Republic of Kalmykia. The authors analyze some formal parameters of implementing municipal reform: the rate of reforming, the territorial organization of local self-government, the formation of municipal authority, the division of powers, the organization of financing of municipal formations, etc. Besides, they assessed the impact of reform on the whole spectrum of economic, national, and socio-cultural relations in these territories, and in particular on the various conflicts typical of the North Caucasus.

The study was completed before the creation, by the President of the Russian Federation, of the North Caucasian Federal Okrug in January 2010.

*JEL Classification:* H10, H11, H70, H82, K39.

*Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США.*

УДК 352.075(470.47+470.62/.67)(066)"2010"  
ББК 67.400.7(235.7)я54=67.400.7(2Рос.Кал)я54

ISBN 978-5-93255-282-7 © Институт экономики переходного периода, 2010

# Оглавление

<b>Введение</b> .....	5
<b>Глава 1. Реализация муниципальной реформы в национальных республиках Южного федерального округа</b> .....	10
1.1. Общая характеристика реализации муниципальной реформы .....	10
1.2. Территориальная организация местного самоуправления.....	20
1.3. Формирование органов местного самоуправления.....	30
1.4. Полномочия по решению вопросов местного значения.....	42
1.5. Организация финансирования муниципальных образований.....	59
<b>Глава 2. Муниципальная реформа и конфликты</b> .....	86
2.1. Конфликтный потенциал муниципальной реформы.....	86
2.2. Потенциальные и реальные конфликты на Северном Кавказе в условиях муниципальной реформы .....	101
2.2.1. Определение границ муниципальных образований в Республике Ингушетия .....	102
2.2.2. Формирование национальных районов в Карачаево-Черкесии.....	107
2.2.3. Борьба за власть в городе Черкесске.....	113
2.2.4. Бежтинский участок и другие особенности муниципальной реформы в Республике Дагестан.....	116
2.3. Case study: муниципальные конфликты в Кабардино-Балкарии.....	118
2.3.1. Конфликт вокруг межселенных территорий.....	118

2.3.2. Конфликт вокруг включения сельских поселений в состав городского округа Нальчик .....	134
<b>Заключение</b> .....	139
<b>Приложение 1.</b> Общая характеристика национальных республик Южного федерального округа.....	144
<b>Приложение 2.</b> Административно-территориальные преобразования на Северном Кавказе.....	154
<b>Список источников и литературы</b> .....	162

## Введение

Проведение региональных исследований реализации муниципальной реформы является одним из важнейших аспектов мониторинга хода муниципальной реформы, осуществляемого ИЭПП. Ранее уже был выполнен ряд подобных работ, в частности, была детально проанализирована реализация муниципальной реформы в Хабаровском крае<sup>1</sup>. Однако настоящее исследование существенно отличается от них, поскольку затрагивает российские регионы, для которых характерна определенная специфика. Изучение муниципальной реформы в национальных республиках Южного федерального округа<sup>2</sup>, к которым относятся республики Северного Кавказа и Республика Калмыкия, представляет интерес по меньшей мере с трех точек зрения:

1) более детального изучения ситуации в таком, по сути, малоисследованном регионе, как Северный Кавказ, и по многим характеристикам схожей с ним Калмыкии, причем в таком аспекте, который достаточно редко становится объектом исследования<sup>3</sup>;

2) изучения того, какие особенности имеет осуществление масштабных федеральных инициатив в целом на территориях, значительно отличающихся от типичных российских регионов, к каковым можно отнести национальные республики Южного федерального округа;

3) и наконец, насколько унифицированные подходы к организации местного самоуправления, принятые в рамках муниципальной

---

<sup>1</sup> Реализация реформы местного самоуправления в Хабаровском крае. М.: ИЭПП, 2008.

<sup>2</sup> В январе 2010 г. президентом РФ из Южного федерального округа выделен Северо-Кавказский федеральный округ, куда вошли 7 республик Северного Кавказа – Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика и Ставропольский край.

<sup>3</sup> Из известных нам исследований подобного рода отметим аналитический доклад Института современного развития «Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг.», 2009 / <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928>.

реформы, могут быть реализованы в особых, «нестандартных» российских регионах и к каким последствиям это приводит.

Центральная проблема, с которой с самого начала столкнулись авторы данного исследования, состояла в чрезвычайной ограниченности информации, которую можно было получить из обычных, традиционных источников. Единственным надежным из подобных источников информации оказались региональные нормативно-правовые базы, хотя и они не в полной мере позволяют охватить вопросы, связанные с предметом настоящего исследования. Что касается статистических данных, то они во многом отличаются противоречивостью, недостоверностью и рассогласованием различных источников. Так, ни на основе изучения доступных данных, ни на основе запросов в регионы не удалось выявить достоверное число муниципальных образований в ряде северокавказских республик до начала муниципальной реформы. Достаточно отрывочна и не всегда согласована также информация о моделях формирования системы органов местного самоуправления в рассматриваемых регионах.

Крайне немногочисленны также исследования организации управления, социально-политических процессов, происходящих в северокавказских республиках. Исключение составляют вопросы социально-культурного характера и религиозных отношений в регионе, которым посвящена достаточно обширная литература.

Среди активно используемых в данной работе источников назовем два наиболее, по нашему мнению, серьезных исследования, содержащих информацию, так или иначе позволяющую охарактеризовать процессы, связанные с протеканием муниципальной реформы в регионе:

- Казенин К. «Тихие» конфликты на Северном Кавказе: Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия. М.: REGNUM, 2009;
- Кисриев Э.Ф. Ислам и власть в Дагестане. М.: О.Г.И., 2004.

Столь ограниченная информационная база привела к некоторой специфике настоящего исследования, отличающей его от предшествующих работ по анализу региональных особенностей муниципальной реформы, выполненных в ИЭПП.

Во-первых, значительную часть информационной базы исследования составили менее традиционные источники – средства массовой информации, доклады различных общественных организаций и т.п. Кроме того, с согласия авторов использовались некоторые неопубликованные материалы, любезно предоставленные нам коллегами. Также в анализ были включены материалы, представленные на различных дискуссиях и семинарах. Наиболее активно использовался Аналитический доклад «Федеральный центр и Северный Кавказ: новые политические решения и новые вызовы» Центра политических технологий, обсуждавшийся на семинаре в ИНСОРе<sup>1</sup>. Был проведен также ряд интервью со специалистами по вопросам Северного Кавказа, в ходе которых обсуждались особенности протекания муниципальной реформы в регионе. Информация собиралась и непосредственно в ходе полевых исследований. Авторы неоднократно выезжали в Кабардино-Балкарию для изучения проблем муниципальной реформы. Ограниченные возможности для проведения полевых исследований были также в Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Чеченской Республике и Республике Северная Осетия – Алания.

Во-вторых, существенный объем информации пришлось брать из исследований, проведенных в смежных областях (политических, культурологических, философских и т.п.), при этом в ряде случаев авторы преднамеренно включали в работу достаточно обширные цитаты либо пересказывали близко к тексту некоторые отрывки из вышеперечисленных исследований. Частично это была вынужденная мера, поскольку далеко не по всем вопросам было возможно найти альтернативные источники информации. Однако в определенной степени это было сделано сознательно для того, чтобы ознакомить коллег, специализирующихся на вопросах муниципальной реформы, со взглядами на аналогичные проблемы с точки зрения других областей знаний.

В-третьих, первоначально предполагалось, что первая глава настоящего исследования будет посвящена экономико-географической

---

<sup>1</sup> Впоследствии доклад был размещен на сайте Центра политических технологий, 2009. <http://www.politcom.ru/7942.html>.

характеристике национальных республик Южного федерального округа. Проведенные в ИЭПП предшествующие исследования региональных аспектов реализации муниципальной реформы подтвердили, что подобная характеристика является чрезвычайно важной для понимания организации функционирования муниципальных образований. Однако в дальнейшем от этого пришлось отказаться, поскольку значительная часть имеющихся по изучаемым вопросам данных признается исследователями недостоверной<sup>1</sup>.

Специалисты ставят под сомнение часть демографической статистики по северокавказским республикам. Особенно большой вопрос вызывают данные по Республике Ингушетия. Так, в соответствии со статистикой, за последние 10 лет численность населения республики увеличилась на 72% (за весь постсоветский период – в 2,5 раза!), тогда как учитываемый миграционный и естественный прирост составил лишь 40%. Также вызывают сомнения официальные показатели ожидаемой продолжительности жизни в связи с явным недоучетом младенческой смертности.

Данные по экономической деятельности, доходам населения, безработице существенно искажаются из-за наличия значительной неформальной экономики, масштабы которой до сих пор еще толком не изучены. Многие показатели досчитываются и дооцениваются достаточно субъективно. В результате наблюдаются серьезные расхождения между значениями различных показателей. Так, отношение среднедушевых доходов населения к прожиточному минимуму в Республике Калмыкия составляет 43% от среднего по стране, а обеспеченность автомобилями – 83% от среднероссийской. Значительную проблему в регионе составляет учет скота, проведение которого достаточно сложно технически, а иногда и небезопасно. Тем

---

<sup>1</sup> См.: Социальный атлас российских регионов / Тематические обзоры. <http://www.socpol.ru/print.asp?f=/atlas/typology/index.shtml>; Социально-экономическое развитие республик в составе РФ: сравнительный анализ // Социальный атлас российских регионов / Портреты регионов. [http://atlas.socpol.ru/print.asp?f=/portraits/r\\_rf.shtml](http://atlas.socpol.ru/print.asp?f=/portraits/r_rf.shtml); Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? / Независимый институт социальной политики. М.: Поматур, 2005.



самым проверка достоверности поступающей информации практически невозможна.

Недостаточно достоверной считается оценка прожиточного минимума в данных регионах. В частности, предполагается, что его завышение – это способ представить проблему бедности более острой, чем она является на самом деле, с целью получения дополнительных трансфертов от федерального центра.

В результате краткая характеристика ситуации на данных территориях на основе имеющихся информационных источников представлена в Приложении 1. Проведение более детального анализа в условиях отсутствия достоверной информации авторы сочли нецелесообразным.

С учетом широкого круга используемых в работе неформальных источников информации данное исследование оказалось бы в принципе невозможным, если бы не помощь и содействие наших коллег. Особую благодарность хотелось бы выразить Денису Соколову и Юлии Бурилиной, без плодотворного сотрудничества с которыми вряд ли удалось провести углубленное исследование ситуации с реализацией муниципальной реформы в Кабардино-Балкарии. Значительный вклад в нашу работу внесли и другие коллеги, позволившие ознакомиться с результатами своих исследований либо потратившие свое время на обсуждение интересующих нас вопросов, на помощь в организации исследования. Мы хотели бы выразить свою признательность Энверу Кисриеву, Мухамеду Циканову, Иссе Костоеву, Ильдару Фасееву, Хасану Давудову, Андрею Максиму, Ольге Мотяковой, Елене Кодиной, Дмитрию Хромову, Арсению Мамедову, Родиону Совдагарову. За все содержащееся в исследовании ошибки и недочеты полную ответственность несут авторы.

# **Глава 1. Реализация муниципальной реформы в национальных республиках Южного федерального округа**

## **1.1. Общая характеристика реализации муниципальной реформы**

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый 6 октября 2003 г., предусматривал проведение масштабных преобразований в муниципальной сфере. Предполагалось ужесточение регулирования местного самоуправления с федерального уровня, резкое усиление единообразия используемых подходов и моделей в данной сфере, а также некоторое упорядочивание компетенций органов местного самоуправления и организации их финансирования. Основные направления преобразований сводились к следующим:

- на всей территории страны в качестве базовой вводилась двух-уровневая модель местного самоуправления, обеспечивающая формирование муниципальных образований на уровне поселений и на уровне муниципальных районов; кроме того, предусматривалось создание городских округов – одноуровневых муниципалитетов, выполняющих функции как поселений, так и районов;
- перечень вопросов местного значения существенно сокращался по сравнению с предыдущей редакцией Закона (в том числе в сферах образования и здравоохранения)<sup>1</sup>, все полномочия муниципальных образований разделялись между поселенческим и районным уровнями, при этом за муниципальными районами было закреплено исполнение многих ключевых функций на территории поселений (в частности, связанных с организацией образования и здравоохранения);

---

<sup>1</sup> Такова была ситуация в момент принятия законодательства о муниципальной реформе. В дальнейшем поправками в законодательство и подзаконными актами эта ситуация была частично изменена.

- вводилось более четкое регулирование передачи на местный уровень отдельных государственных полномочий и обеспечения их финансирования из бюджетов вышестоящих уровней;
- обеспечивалось развернутое регулирование и расширялись формы осуществления непосредственной демократии на местном уровне; более детально по сравнению с предшествующей редакцией Закона была проработана нормативная база территориального общественного самоуправления, в то же время участие населения в решении вопросов местного значения подвергалось неоправданной регламентации;
- ужесточались законодательно закрепленные требования к органам местного самоуправления, в частности, предусматривалось наличие в каждом муниципалитете представительного органа, главы муниципального образования, а также местной администрации; для определенных типов муниципальных образований запрещалось совмещение постов главы администрации и главы представительного органа, жестко регулировалась численность местных депутатов и т.п.;
- ограничивался перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности; объекты, не подпадающие под законодательно установленные ограничения, подлежали репрофилированию либо отчуждению;
- за муниципальными образованиями на постоянной основе закреплялись доходные источники; принципы и механизмы предоставления финансовой помощи муниципалитетам, исходящие из необходимости финансового выравнивания, а не финансирования конкретных расходов муниципальных образований, были детально урегулированы федеральным законодательством.

Первоначально предполагалось, что в течение 2004–2005 гг. субъекты Федерации и муниципалитеты проведут необходимые территориальные и организационные преобразования, и полномасштабная реализация муниципальной реформы начнется с 1 января 2006 г. Однако осенью 2005 г. в законодательство о местном самоуправлении были внесены поправки, предусматривающие откладывание срока повсеместного введения в действие новых механизмов

до 1 января 2009 г. До этого момента устанавливался переходный период, на протяжении которого региональные власти в значительной степени сами могли регулировать темпы и направления проводимых преобразований. В первую очередь это касалось ряда наиболее острых вопросов муниципальной реформы:

во-первых, определения компетенции местных властей и доходных источников вновь образованных муниципальных образований поселенческого уровня. В тех регионах, где ранее господствовала районная модель территориальной организации местного самоуправления и отсутствовали муниципальные образования поселенческого уровня, возникли огромные проблемы с организацией деятельности сотен новых муниципальных структур, которые практически невозможно было решить в короткие сроки. Да и в других регионах процесс шел достаточно сложно, сопровождался серьезными конфликтами, организационной неразберихой, значительными кадровыми проблемами. На переходный период органы государственной власти субъектов Федерации получили возможность самостоятельно перераспределять вопросы местного значения и доходные источники между районным и поселенческим уровнями, по своему усмотрению ограничивая предусмотренный федеральным законодательством объем полномочий органов местного самоуправления вновь созданных поселений;

во-вторых, обеспечения финансирования муниципальных образований. Внедрение новых подходов к организации межбюджетных отношений, предусматривающих радикальное изменение существовавших в большинстве регионов финансовых систем, так или иначе ориентированных на регулирование и финансирование расходов муниципальных образований, переход к выравниванию бюджетной обеспеченности привели к значительному изменению доходов местных бюджетов. Подобный одномоментный скачок мог вызвать дезорганизацию деятельности муниципальных образований и негативно повлиять на решение вопросов местного значения. Законодательством о муниципальной реформе была предусмотрена определенная постепенность в данном вопросе, однако изначально заложенные темпы преобразований были признаны чересчур быстрыми. На пе-

реходный период требования к системе финансового выравнивания были существенно смягчены, причем в отношении не только вновь созданных поселений, но и всех других категорий муниципальных образований;

в-третьих, сроков перераспределения имущества в соответствии с разграничением полномочий между различными уровнями власти. Перераспределение собственности, как и можно было ожидать, оказалось чрезвычайно болезненным процессом, который шел медленно, требовал значительных организационных усилий и финансовых средств и сопровождался серьезными конфликтами. Соответственно сроки осуществления данного процесса были продлены сначала до 1 января 2008 г., а затем и до 1 января 2010 г. В течение переходного периода до регистрации права собственности на имущество органам власти, которым в соответствии с законодательством данное имущество должно быть передано, было предоставлено право его безвозмездного использования для исполнения своих полномочий.

Переходный период несколько смягчил остроту выявившихся в ходе подготовки к введению муниципальной реформы проблем и дал субъектам Федерации больше времени на адаптацию к новой системе регулирования. Однако изначально было далеко не очевидно, что наиболее острые проблемы реформы связаны именно с текущими, преходящими факторами, которые могут быть нейтрализованы за несколько лет. Еще в ходе разработки программы реформы многие эксперты, в том числе из Института экономики переходного периода и Института экономики города<sup>1</sup>, предупреждали, что она несет в себе существенные концептуальные пороки, последствием чего может быть ослабление институтов местного самоуправления и

---

<sup>1</sup> См., например, интервью исполнительного директора Фонда «Институт экономики города» М. Либоракиной «Муниципальная реформа: «этих помыть или новых нарожать?» Дата публикации: 24 декабря 2002 г. // ИА «Росбалт», [http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat\\_id=652](http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=652). Миронова Н. О новой концепции местного самоуправления: попытка анализа, замечания, предложения // Газета «Правое дело». № 32 (50). 9–15 августа 2002 г. В частности, в экспертном заключении Института экономики города был сделан следующий вывод: «политические и экономические риски принятия законопроекта слишком велики, а преимущества предлагаемой реформы неочевидны».

осложнение деятельности муниципальных образований. В качестве основных недостатков указывались:

- необоснованно радикальный характер преобразований, фактически перечеркивающий накопленный в ряде регионов опыт местного самоуправления, существенная часть которого представляла значительный интерес;
- механистическое распространение единообразных моделей местного самоуправления на всю территорию страны без учета специфики отдельных территорий;
- недостаточность предоставляемых финансовых гарантий, неоправданная ограниченность собственных доходных источников муниципальных образований;
- чрезмерная зарегулированность местного самоуправления.

Оценка того, насколько оправдались пессимистические прогнозы экспертов, о которых говорилось выше, зависит от оценки результатов переходного периода. А на эти результаты можно смотреть с разных точек зрения.

С одной стороны, формально реализацию муниципальной реформы в переходный период можно признать успешной. За 3 года (2006–2008) все субъекты Федерации (за исключением двух, о чем см. ниже) обеспечили полномасштабную реализацию реформы на своей территории. Темпы внедрения предусмотренных реформой преобразований представлены в *табл. 1.1*. Очевидно, что регионы достаточно быстро расширяли масштабы преобразований в муниципальной сфере, все более активно внедряя предусмотренные новым законодательством механизмы. В то же время необходимо учитывать, что степень внедрения реформы оценивалась в первую очередь исходя из компетенции и доходных источников органов местного самоуправления вновь созданных поселений. При этом подавляющее большинство субъектов Федерации, в том числе декларировавших полномасштабную реализацию реформы, пользовались предоставленными в рамках переходного периода возможностями ограничить внедрение механизмов финансового выравнивания и распределять определенную часть финансовой помощи на основе оценки расходов муниципальных образований.

Таблица 1.1

### Реализация муниципальной реформы в Российской Федерации в рамках переходного периода

Доля субъектов Федерации	2006	2007	2008
	%	%	%
полностью внедривших муниципальную реформу*	54,2	66,3	78,3
использующих бюджетный принцип финансирования всех поселений (части поселений)	67,5 (2,4)	77,1 (6,0)	85,5 (10,8)
зачисляющих все предусмотренные БК РФ доходные источники в бюджеты всех поселений (части поселений)	56,3 (0)	71,1 (2,4)	81,9 (4,8)

*Источники:* данные Министерства регионального развития РФ, расчеты авторов.

\* Число регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, определяется по данным ИЭПП, которые несколько отличаются от официальной информации Минрегиона РФ. Об основных методологических отличиях см.: Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. М.: ИЭПП, 2008. С. 26–29.

С другой стороны, сама муниципальная реформа «на выходе» после трех лет переходного периода существенно отличалась от той модели, на которой базировалось законодательство о местном самоуправлении. Многочисленные поправки, принимаемые на протяжении переходного периода, фактически выхолостили суть идеологии реформы, подорвав даже те немногочисленные элементы муниципальной автономии и «самоуправленческой» направленности, которые были заложены в ней изначально. Кроме того, откладывание сроков полномасштабной реализации реформы позволило укрепить административный контроль региональных властей за деятельностью органов местного самоуправления, обеспечить фактическое подчинение поселений муниципальным районам. В результате в рамках реформы осталась одна господствующая тенденция – укрепление вертикали власти. Ожиданиям, связанным с укреплением института местного самоуправления и реализацией заложенного в нем потенциала, не суждено было сбыться.

Ход муниципальной реформы, свойственные ей трудности и противоречия, баланс негативных и позитивных черт имели некоторые общие для всей страны характеристики, однако в то же время обладали немаловажными региональными особенностями. С этой точки

зрения имеет значение анализ и общего хода муниципальной реформы, и ее конкретного внедрения на отдельных территориях. В данном случае в качестве объекта исследования выбран регион, обладающий определенными особенностями по сравнению с остальной территорией страны с точки зрения как свойственных ему обычаев и традиций, так и степени межнациональной напряженности и конфликтности. В анализ включены национальные республики, обычно относимые к северокавказским: Республика Чечня, Республика Ингушетия, Республика Дагестан, Республика Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Адыгея, а также обычно не включаемая в состав республик Северного Кавказа, но также входящая в Южный федеральный округ Республика Калмыкия. Значительный интерес представляет анализ того, какое преломление жесткая, единообразная модель муниципальной реформы получила на столь своеобразной территории.

Формальные темпы реализации муниципальной реформы в национальных республиках Южного федерального округа представлены в *табл. 1.2*. Из таблицы видно, что рассматриваемые республики можно разделить на *три группы*.

*Первая* – это регионы, приступившие к полномасштабной реализации реформы с 1 января 2006 г., т.е. не воспользовавшиеся возможностью растянуть сроки внедрения реформы. Половина национальных республик Южного федерального округа относится к этой группе. Однако обращает на себя внимание то, что в трех регионах из четырех это было вынужденное решение, поскольку в них не было вновь созданных поселений и тем самым не наблюдалось оснований для откладывания реформы. Что касается Республики Дагестан, то там это было сознательное решение, так как наличие вновь созданных поселений позволяло растянуть сроки преобразований на местном уровне.

*Вторая группа* – это регионы, максимально оттянувшие полномасштабную реализацию муниципальной реформы и приступившие к ней только с 1 января 2009 г. К ним относятся две республики – Адыгея и Северная Осетия – Алания. Причем наличие объективных



предпосылок подобной политики неочевидно. Как уже указывалось выше, основанием для установления переходного периода являлось наличие в субъекте Федерации вновь образованных поселений. И в Адыгее, и в Северной Осетии муниципальные образования поселенческого уровня существовали до начала муниципальной реформы. В ходе муниципальной реформы число муниципалитетов поселенческого уровня в Северной Осетии осталось без изменений. Что касается Республики Адыгея, то здесь информация неоднозначна: по различным источникам, число муниципальных образований поселенческого уровня в республике колебалось от 38 до 55<sup>1</sup>.

Вероятно, в обеих республиках воспользовались тем, что федеральный законодатель не определил содержание термина «вновь образованные муниципальные образования». Разъяснения по данному вопросу содержатся в Методических рекомендациях Министерства регионального развития РФ, а также давались Комитетом по местному самоуправлению Государственной Думы РФ, однако они не полностью прояснили ситуацию. Так, Методические рекомендации исходили из того, что действие федерального законодательства о переходном периоде не распространяется на те поселения и городские округа, которые обладали статусом муниципального образования на дату вступления в силу главы 12 «Переходные положения» Федерального закона № 131-ФЗ. Указанные муниципальные образования должны были приступить к осуществлению полномочий по решению всех вопросов местного значения с 1 января 2006 г. Однако в условиях, когда законодательство не содержало однозначного

---

<sup>1</sup> Ежегодные данные Госкомстата РФ; Вопросы законодательного обеспечения территориальной организации местного самоуправления / Под ред. С. Мокрого // Аналитический вестник. М.: Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, 2002. № 8; «Вопросы реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Аналитический вестник. М.: Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления. Вып. 4. 2005; законы о региональных бюджетах на 2004 г.; Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2007 году» // Министерство регионального развития Российской Федерации / Под общ. ред. Д.Р. Хромова. М.: ИД «Юриспруденция», 2007.

определения того, что подразумевается под тем, что определенная территория имеет статус муниципального образования и с какого момента этот статус считается полученным, сохранялись возможности для различных трактовок данного положения.

Так, в рассматриваемых республиках вновь образованными стали считаться те муниципальные образования, которые трактовались подобным образом в региональном законодательстве. Так, в Республике Северная Осетия – Алания по каждому из 8 районов был принят закон об установлении границ района, наделении его статусом муниципального района, образовании в его составе поселений и установлении их границ. Тем самым все 114 муниципальных образований Северной Осетии стали считаться вновь образованными. Аналогичный подход использовался и в Адыгее: вновь образованными стали трактоваться не только муниципальные районы и городские округа, в которых до реформы были территориальные органы государственной власти, но и все поселения.

Региональное законодательство о переходном периоде<sup>1</sup> предусматривало перераспределение вопросов местного значения между поселениями и муниципальными районами, а также устанавливало особенности формирования местных бюджетов и разграничения объектов муниципальной собственности. В Северной Осетии, судя по региональному законодательству, часть поселений финансировалась по смете, в части формировались бюджеты. В Адыгее органы местного самоуправления поселений обладали всем набором бюд-

---

<sup>1</sup> Закон Республики Северная Осетия – Алания от 15 февраля 2006 г. № 15-РЗ «Об особенностях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в переходный период на территории Республики Северная Осетия – Алания»; Закон Республики Адыгея от 31 марта 2005 г. № 294 (редакция от 10 июля 2006 г.) «О местном самоуправлении»; Закон Республики Адыгея от 12 декабря 2005 г. № 385 «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений»; Закон Республики Адыгея от 9 января 2007 г. № 53 «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений»; Закон Республики Адыгея от 28 декабря 2007 г. № 141 «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений».

жетных полномочий, однако право определять их доходные источники (в том числе налоговые) передавалось на районный уровень.

Наконец, к *третьей группе* относятся два особых региона, не имеющих аналогов среди других субъектов Федерации, – Чеченская Республика и Республика Ингушетия. Система местного самоуправления, предусмотренная федеральным законодательством, в них отсутствовала, и муниципальная реформа не была реализована в предусмотренные законодательством сроки. Применительно к этим двум республикам был принят специальный Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 207-ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике», в соответствии с которым органы государственной власти этих республик в своих республиканских законах были обязаны до 1 марта 2009 г.:

- 1) определить территории, установить границы муниципальных образований и наделить вновь образованные муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района;

- 2) установить численность депутатов представительных органов первого созыва городских, сельских поселений, городских округов, муниципальных районов;

- 3) определить на первый срок полномочий правовое положение глав городских, сельских поселений, городских округов, муниципальных районов в структуре органов местного самоуправления муниципальных образований и порядок замещения указанных должностей;

- 4) определить срок полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва, а также первый срок полномочий избираемых на муниципальных выборах глав муниципальных районов .

Данные параметры должны соответствовать требованиям федерального законодательства о местном самоуправлении. Выборы депутатов представительных органов вновь образованных муниципальных образований в Ингушетии и Чечне состоялись 11 октября 2009 г. Органы государственной власти обеих республик обязаны

также до 1 января 2010 г. обеспечить безвозмездную передачу в муниципальную собственность находящегося в собственности республик имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Тем самым к 1 января 2010 г. должны быть сформированы все основные предпосылки для полномасштабной реализации муниципальной реформы на этих территориях.

*Таблица 1.2*

**Темпы реализации муниципальной реформы  
в национальных республиках Южного федерального округа**

<b>Название субъекта Федерации</b>	<b>Наличие вновь созданных поселений</b>	<b>Год полномасштабной реализации реформы</b>
Республика Калмыкия	нет	2006
Республика Дагестан	да	2006
Кабардино-Балкарская Республика	нет	2006
Карачаево-Черкесская Республика	нет	2006
Республика Адыгея	да	2009
Республика Северная Осетия – Алания	да	2009
Чеченская Республика	да	2010
Республика Ингушетия	да	2010

**1.2. Территориальная организация местного самоуправления**

Дореформенное законодательство о местном самоуправлении предусматривало возможность существования различных моделей территориальной организации. Это привело к большому разнообразию подходов к решению данного вопроса в различных регионах. По информации на начало 2000-х годов, в 48 субъектах Федерации муниципальные образования существовали на уровне районов и городов регионального значения, в 17 – на поселенческом уровне, в 22 регионах была реализована двухуровневая модель: муниципальные образования существовали как на районном, так и на поселенческом уровне. При этом в рамках поселенческой либо двухуровневой мо-

дели поселения далеко не всегда обладали всеми признаками муниципального образования, т.е. имели муниципальную собственность и местный бюджет. Так, из 17 регионов, реализовавших поселенческую модель, в 10 количество местных бюджетов было существенно меньше числа муниципальных образований. В рамках двухуровневой модели в 11 регионах поселения вообще не имели местных бюджетов и финансировались по смете, и лишь в 5 число муниципальных образований и местных бюджетов совпадало<sup>1</sup>. В ряде субъектов Федерации использовались смешанные модели: так, на одной части территории региона могла быть реализована районная модель, на другой части – поселенческая либо двухуровневая.

Изменение в ходе реформы территориальных основ местного самоуправления является одним из основных направлений преобразований системы местного самоуправления в Российской Федерации. Основными принципами реформирования в данной сфере являлись:

- создание унифицированной модели территориальной организации местного самоуправления на всей территории РФ, за исключением городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
- законодательное закрепление единообразных принципов установления границ и определения статуса муниципальных образований на федеральном уровне.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ вся территория субъектов РФ должна была разделяться на территории городских округов и муниципальных районов, границы которых не пересекаются. При этом территории городских округов не входят в состав территории муниципальных районов. Территория муниципальных районов, в свою очередь, должна была разграничиваться между территориями городских и сельских поселений. Исключения могли составлять субъекты РФ или отдельные районы в субъектах РФ, ко-

---

<sup>1</sup> Более подробно о территориальной структуре местного самоуправления в дореформенный период см.: Стародубовская И.В. и др. Анализ доходных источников и расходных обязательств муниципальных образований М.: ИЭПП, 2003. С. 8–10. При анализе распространенности тех или иных территориальных моделей использовалась информация Центра фискальной политики.

торые постановлением правительства РФ признавались территориями с низкой плотностью населения<sup>1</sup>. В границах этих административно-территориальных единиц по решению субъекта Федерации могли создаваться межселенные территории – территории, не входящие в состав поселений, управление которыми осуществляется непосредственно органами местного самоуправления муниципальных районов.

Кроме того, было установлено, что на территориях субъектов РФ, в которых исторически сложились традиционные формы отгонного животноводства, территории и границы муниципальных образований устанавливаются в соответствии с положениями федерального законодательства (ст. 10–13 Федерального закона № 131-ФЗ) с учетом законодательства субъекта Российской Федерации, регулирующего порядок определения территорий и использования земель в целях отгонного животноводства, и особенностей расселения населения на указанных территориях<sup>2</sup>. При этом данный тезис не был конкретизирован. В частности, не было определено, каким образом региональное законодательство по данным вопросам должно сочетаться с общими подходами к регулированию территориальной структуры, закрепленными на федеральном уровне.

Таким образом, законом были определены три основных типа муниципальных образований: городские округа, муниципальные районы и поселения (городские и сельские). В городских округах и на межселенных территориях действует одноуровневая система местного самоуправления, на всей остальной территории страны – двухуровневая. При этом при формировании поселений предлагалось учитывать в первую очередь критерии численности населения

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25 мая 2004 г. № 707-р «Об утверждении перечней субъектов РФ и отдельных районов субъектов РФ (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой либо высокой плотностью населения».

<sup>2</sup> Технология отгонного животноводства предполагает, что выпас скота летом происходит в горах, а зимой пастбищное либо стойловое содержание скота осуществляется на равнине. При этом к территориям отгонного животноводства относятся не только пастбища, но и территории, необходимые для прогона скота два раза в год с равнин в горы и с гор на равнину и для обеспечения этого процесса всей необходимой инфраструктурой.

и пешеходной доступности центра поселения. На муниципальные образования поселенческого уровня, существовавшие до начала муниципальной реформы, установленные в законодательстве критерии формирования поселений не распространялись, их число могло быть сколь угодно малым. Четких критериев разграничения между городскими поселениями и городскими округами предусмотрено не было.

По данным Минрегионразвития РФ, к 1 октября 2005 г. была полностью сформирована система муниципальных образований во всех субъектах РФ, за исключением Республики Ингушетия и Чеченской Республики. Были установлены границы и определен статус 24 510 муниципальных образований, в том числе 520 городских округов, 1819 муниципальных районов, 20 109 сельских и 1826 городских поселений, 236 внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения<sup>1</sup>. Границы 50 муниципальных образований были установлены Министерством регионального развития, который в соответствии с федеральным законодательством получил право устанавливать границы тех муниципальных образований, по которым до 1 марта 2005 г. не было принято решение органами власти субъектов РФ. В число этих муниципальных образований вошло 12 муниципальных образований Карачаево-Черкесии<sup>2</sup>. Таким образом, в результате реформы число муниципальных образований в Российской Федерации возросло почти в 2 раза: с 12,6 тыс. до 24,5 тыс. При этом, поскольку в дореформенный период далеко не все формально созданные поселенческие муниципалитеты имели местные бюджеты, число потенциальных участников межбюджет-

---

<sup>1</sup> «Вопросы реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Аналитический вестник. М.: Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления. Вып. 4. 2005. С. 110.

<sup>2</sup> Установлению границ данных муниципальных образований препятствовали территориальные споры между двумя сельскими поселениями Адыге-Хабльского муниципального района, в связи с чем до 1 марта 2005 г. не были утверждены границы этого района и поселений, входящих в его состав. На этом основании был издан Приказ Минрегиона от 31 марта 2005 г. № 36 об утверждении названных границ. Этот приказ был оспорен в ряде судебных инстанций, но его действие осталось в силе.

ных отношений увеличилось в гораздо большей степени – по имеющимся оценкам, в 5,7 раза.

Формально республики Южного федерального округа при проведении территориальных преобразований находились в достаточно благоприятных условиях, поскольку на их территориях до реформы уже имелись поселенческие муниципалитеты. Так, в республиках Адыгея, Калмыкия и Карачаево-Черкесия в качестве базовой была реализована поселенческая модель территориальной организации. Так, в Адыгее органы местного самоуправления были сформированы в поселках городского типа и сельских территориях, во всех районах и двух крупных городах – в Майкопе и Адыгейске – функционировали органы государственной власти. В Калмыкии и Карачаево-Черкесии, кроме поселков и сельских территорий, органы местного самоуправления были избраны также в крупных городах, поэтому государственная власть действовала лишь в районах. В Дагестане, Кабардино-Балкарии и Северной Осетии – Алании органы местного самоуправления были сформированы как на уровне районов, так и на уровне городов и сельских населенных мест. Другими словами, в этих субъектах была реализована двухуровневая модель местного самоуправления<sup>1</sup>. Тем самым региональные власти на рассматриваемых территориях не сталкивались с одной из наиболее сложных проблем предусмотренного реформой изменения территориальной структуры, а именно с необходимостью создания «с нуля» поселенческих муниципалитетов. В то же время до реформы поселения в большинстве своем не имели местных бюджетов и муниципальной собственности, соответственно в данных сферах реализация реформы предусматривала достаточно серьезные преобразования.

В то же время на практике территориальные преобразования в республиках ЮФО наложились на сложнейшую систему межнацио-

---

<sup>1</sup> Информация по дореформенной территориальной организации в Дагестане, как и в Адыгее (на что указывалось ранее), неоднозначна. В различных источниках Дагестан относят как к территориям с двухуровневой моделью местного самоуправления, так и к территориям с районной моделью. Так, различаются данные, представленные Министерством регионального развития РФ за 2004 г., и данные Института современного развития, полученные в ходе полевых исследований.



нальных, территориальных и социальных связей и противоречий, что выявило в данной сфере множество нерешенных проблем, а также усугубило некоторые из имевшихся до реформы конфликтов. Эти проблемы будут рассмотрены ниже. Здесь же остановимся на формальных результатах проведенных преобразований, которые сводятся к следующим.

Из трех регионов, где ранее была двухуровневая система местного самоуправления, в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии – Алании число муниципальных образований, по имеющейся информации, осталось неизменным. При этом, как уже отмечалось выше, по совершенно неясным и непрозрачным критериям все муниципальные образования в Северной Осетии отнесены к вновь образованным. В Дагестане количество муниципальных образований увеличилось за счет разделения бывших сельских территорий. В результате на настоящий момент Республика Дагестан является среди российских регионов лидером по числу муниципальных образований, достигающему 758. Территориальная организация в Дагестане отличается также максимальным среди рассматриваемых регионов числом городских округов, поскольку статус городского округа получили все 10 городов республики. Тем самым было обеспечено однозначное соответствие: город – городской округ. В республиках с поселенческой моделью вновь созданные муниципальные образования неизбежно возникали хотя бы за счет того, что муниципальный статус должны были получить районы и – в отдельных регионах – крупные города, которые его ранее не имели. Тем самым, при прочих равных условиях, число муниципальных образований неизбежно увеличивалось. На данный процесс могло оказывать влияние и изменение числа поселений, однако ни в одном из этих регионов оно не принимало значительных масштабов (неоднозначна информация только по Республике Адыгея). Обобщающие результаты территориальных преобразований представлены в *табл. 1.3*.

Таблица 1.3

**Территориальная организация местного самоуправления  
в национальных республиках ЮФО  
по результатам муниципальной реформы**

Субъект РФ	Число МО (муниципальных образований) трех типов на 1 января 2006 г.				Число МО (муниципальных образований) трех типов на 1 января 2009 г.			
	муниципальные районы	городские округа	городские поселения / сельские поселения	всего МО	муниципальные районы	городские округа	городские поселения / сельские поселения	всего МО
Республика Адыгея	7	2	5 / 46	<b>60</b>	7	2	5 / 46	<b>60</b>
Республика Дагестан	42	10	8 / 687	<b>747</b>	42	10	8 / 698	<b>758</b>
Кабардино-Балкарская Республика	10	3	7 / 112	<b>132</b>	10	3	7 / 112	<b>132</b>
Республика Калмыкия	13	1	2 / 112	<b>128</b>	13	1	2 / 112	<b>128</b>
Карачаево-Черкесская Республика	8	2	5 / 81	<b>96</b>	10	2	5 / 84	<b>100</b>
Республика Северная Осетия – Алания	6	1	5 / 100	<b>114</b>	8	1	5 / 100	<b>114</b>

*Источник:* Сборник итогов реализации в Российской Федерации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2006 г.» // Минрегион. М., 2006; Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г.» // Минрегион. М., 2007; региональное законодательство соответствующих субъектов Российской Федерации, действующее в 2009 г.

Обращает на себя внимание, что Карачаево-Черкесия является единственным из рассматриваемых регионов, где территориальные преобразования активно продолжались и после начала реализации

муниципальной реформы. Было образовано два новых муниципальных района – Абазинский и Ногайский, в каждый из которых вошло по 5 поселений. Районы были сформированы по этническому признаку и охватили территории компактного проживания соответственно абазин и ногайцев. Кроме того, произошло разделение Старокувинского сельского поселения, входящего в состав Адыгехабльского района, на 2 поселения. По имеющейся информации, продолжает, хотя и незначительно, увеличиваться и число поселений в Республике Дагестан.

С точки зрения федерального законодательства проблема межселенных территорий для республик ЮФО является неактуальной. Как уже отмечалось выше, в соответствии с законодательством межселенные территории могут создаваться на территориях с низкой плотностью сельского населения, к которым относятся территории субъектов Российской Федерации либо отдельных муниципальных районов, плотность сельского населения в которых более чем в 3 раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации. В Распоряжении Правительства РФ, регулирующем выделение подобных территорий, полностью либо частично к территориям с низкой плотностью населения отнесено 30 субъектов Федерации, среди которых нет ни одной из рассматриваемых нами республик. Тем не менее в Кабардино-Балкарии межселенные территории были созданы. Незаконное выделение межселенных территорий привело к территориальным спорам, ставшим предметом разбирательств несколькими судебными инстанциями начиная с 2005 г. В своем определении от 3 апреля 2007 г. Конституционный суд установил, что в вопросе межселенных территорий власти Кабардино-Балкарии должны руководствоваться положениями Федерального закона № 131-ФЗ и Распоряжением Правительства РФ от 25 мая 2004 г. № 707-р. Однако эта проблема, тесно связанная с национальными конфликтами и экономическими интересами влиятельных элитных групп, до сих пор до конца не решена. Более подробно она будет рассмотрена ниже.

Что касается проблем отгонного животноводства, то развернутое законодательство по данному вопросу принято только в Республике

Дагестан. Однако обращает на себя внимание, что связанные с этим особенности учитываются в первую очередь не через территориальную организацию местного самоуправления, а через регулирование отношений собственности на землю. Базовым законом Дагестана по данному вопросу является Закон от 9 октября 1996 г. № 18 (ред. от 1 февраля 2008 г.) «О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан». К землям отгонного животноводства этим Законом отнесены «земли в исторически сложившихся границах Республики Дагестан, предоставленные хозяйствам для ведения отгонного животноводства и другого технологически связанного с ним сельскохозяйственного производства на территориях других административных районов в плоскостных и горных районах республики, государственного земельного фонда, а также государственных трасс скотопрогонов, выделенные в установленном порядке для передвижения скота, стоянок и выпаса по пути следования с летних пастбищ на зимние и обратно». Собственником земель отгонного животноводства является Республика Дагестан. Управление и распоряжение землями осуществляется правительством республики. В республике также создана сеть государственных учреждений по обслуживанию населения в зоне отгонного животноводства. Государственным и муниципальным учреждениям и казенным предприятиям земли отгонного животноводства предоставляются в постоянное (бессрочное) и срочное (на 1 год) пользование. Остальным юридическим лицам, а также гражданам такие земли сдаются в аренду без права приватизации. Срок аренды не должен превышать 49 лет. Ставка арендной платы привязана к ставке земельного налога.

Особым образом рассматривается вопрос, связанный с реформированием территориальных основ местного самоуправления в двух субъектах Федерации, не реализовавших муниципальную реформу в установленные законодательством сроки, а именно в Республике Ингушетия и в Чеченской Республике. Территориальная структура муниципальных образований в обеих республиках формировалась в течение 2008–2009 гг. Народным собранием Ингушетии 19 февраля 2009 г. был принят Закон «Об установлении границ муниципальных образований Республики Ингушетия и наделении их статусом сель-

ского поселения, муниципального района и городского округа». Согласно этому Закону в Ингушетии образуются 46 муниципальных образований, в том числе:

- 4 городских округа (города Магас, Назрань, Карабулак, Малгобек);
- 4 муниципальных района (Назрановский, Джерахский, Сунженский и Малгобекский);
- 38 сельских поселений<sup>1</sup>.

В Чеченской Республике также была создана законодательная база для реализации территориальных аспектов федерального законодательства о местном самоуправлении. Региональным парламентом принят пакет из 17 законов, устанавливающих статус и границы отдельных муниципальных образований. В целом этими законами на территории Чечни образовано 238 муниципальных образований, среди которых:

- 2 городских округа (города Грозный и Аргун);
- 15 муниципальных районов;
- 2 городских поселения;
- 219 сельских поселений.

Правда, в организации местного самоуправления на территории города Гудермеса Чечни имеется особенность, которая вызывает вопросы с точки зрения соответствия федеральному законодательству. Дело в том, что этот город не попал на муниципальную карту Чеченской Республики, хотя он как по численности (примерно 40 000 жителей), так и по прежнему статусу административного устройства (город республиканского значения) не отличается от города Аргуна. Между тем Аргун получил статус городского округа, став одновременно административным центром Аргунского района, а Гудермес, будучи административным центром Гудермесского района, остался просто населенным пунктом<sup>2</sup>. Это означает, что органы местного самоуправления в границах города Гудермеса не создаются, их пол-

---

<sup>1</sup> [www.regnum.ru/news/1130035.html](http://www.regnum.ru/news/1130035.html)

<sup>2</sup> Мнения экспертов о причинах лишения 40-тысячного города статуса муниципалитета разделились, поэтому данная тема требует дополнительного исследования.

номочия, как следует из соответствующего закона Чеченской Республики<sup>1</sup>, осуществляет районная власть. Соответственно отсутствуют самостоятельный бюджет Гудермеса и муниципальное (городское) имущество.

В то же время ингушское и чеченское законодательство не вносит никакого вклада в решение проблемы неурегулированности границ данных субъектов Федерации, которая, собственно, и была одним из основных препятствий для реализации муниципальной реформы. Закон Чеченской Республики об образовании муниципального образования Сунженский район и муниципальных образований, входящих в его состав, установлении их границ и наделении их соответствующим статусом муниципального района и сельского поселения принят с оговоркой об окончательном установлении границ Сунженского муниципального района после заключения соглашения между Чеченской Республикой и Республикой Ингушетия об установлении административной границы в соответствии с Конституцией Российской Федерации. В законодательстве Республики Ингушетия данный вопрос вообще никак не затронут.

### **1.3. Формирование органов местного самоуправления**

В дореформенный период в качестве обязательного элемента структуры органов местного самоуправления был законодательно закреплён только представительный орган. Разделение представительной и исполнительной властей не считалось обязательным, более того, решением Конституционного суда по Читинской области обязательное предписание местным властям образовывать исполнительные органы было объявлено неконституционным<sup>2</sup>. Фактически преобладающей формой организации местной власти стала модель, получившая в международной практике название «сильный мэр – слабый совет». В рамках данной модели глава муниципального об-

---

<sup>1</sup> Закон Чеченской Республики от 27 февраля 2009 г. № 19-РЗ «Об образовании муниципального образования Гудермесский район и муниципальных образований, входящих в его состав, установлении их границ и наделении их соответствующим статусом муниципального района и сельского поселения».

<sup>2</sup> Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 1996. № 1.

разования избирался на всеобщих выборах и часто возглавлял одновременно и представительный орган, и местную администрацию. В отдельных случаях использовались модели, связанные с выборами главы муниципального образования из состава представительного органа, а также с привлечением наемных управляющих, однако они получили гораздо меньшее распространение.

Новое законодательство о местном самоуправлении существенно ужесточило регулирование в данной сфере. В частности, было предусмотрено наличие в каждом муниципалитете представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации. Для всех муниципальных образований, за исключением сельских поселений (первоначально – для поселений с численностью населения менее 1000 человек), запрещалось совмещение постов главы представительного органа и главы местной администрации. Глава муниципального образования мог занимать лишь одну из этих должностей. Жестко регулировалась также численность представительного органа муниципального образования и число депутатов, работающих на постоянной основе.

Организация местной власти могла осуществляться в соответствии с одной из следующих моделей, из которых первые три имели универсальный характер, а четвертая и пятая могли быть реализованы только в сельских поселениях:

- 1) глава муниципального образования избирается на всеобщих выборах и возглавляет местную администрацию, председатель представительного органа избирается из состава этого органа;
- 2) глава муниципального образования избирается на всеобщих выборах и возглавляет представительный орган, глава местной администрации в этом случае нанимается по контракту;
- 3) глава муниципального образования избирается из состава представительного органа и возглавляет этот орган, глава местной администрации также нанимается по контракту;
- 4) (для сельских поселений) глава муниципального образования избирается на всеобщих выборах и возглавляет как представительный орган, так и местную администрацию;

5) (для сельских поселений) глава муниципального образования избирается из состава представительного органа и возглавляет как представительный орган, так и местную администрацию.

Применительно к муниципальному району дополнительно устанавливались возможные варианты формирования представительного органа. Он мог как избираться населением муниципального района на всеобщих выборах, так и формироваться путем делегирования глав и депутатов поселений, входящих в состав муниципального района. В последнем случае глава администрации должен был заниматься по контракту.

В структуру органов местного самоуправления наряду с обязательными могли входить также контрольный орган и иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления.

Очевидно, что не все из рассмотренных моделей обеспечивали одинаковую легитимность органов местного самоуправления, приближенность местной власти к населению, способность порождать либо нивелировать конфликты. Наиболее опосредованной связь с населением выступает в том случае, когда глава муниципального образования избирается из состава представительного органа, а местную администрацию возглавляет наемный менеджер. В этом случае органы местного самоуправления оказываются в наибольшей степени встроены в «вертикаль власти». Даже формально при найме главы администрации муниципального района либо городского округа по контракту доля конкурсной комиссии, формируемая региональной властью, может составлять до половины ее членов. В то же время, как показала практика, применительно к муниципальным районам избрание органов местного самоуправления на всеобщих выборах обостряет конфликтность отношений между районами и поселениями. В связи с этим все больший интерес вызывает первоначально не получившая широкого распространения модель формирования представительного органа муниципального района на основе делегирования представителей поселений.

Наряду с набором моделей формирования органов местного самоуправления в новом законодательстве предусматривались особые полномочия субъекта Федерации в принятии решения о выборе той



или иной модели на первый срок полномочий органов местного самоуправления. Так, субъектам Федерации до 31 мая 2005 г. было дано право в том случае, если структура органов местного самоуправления не определена на местном референдуме или сходе граждан, установить региональными законами порядок избрания глав вновь образованных муниципальных образований, а также определить статус указанной должности в структуре органов местного самоуправления. На региональном уровне определялся также срок полномочий органов местного самоуправления, а применительно к муниципальным районам – один из двух альтернативных способов формирования представительного органа.

Среди национальных республик ЮФО по данному вопросу выделяются три группы субъектов Федерации: регионы, в которых явный приоритет отдается прямым выборам главы администрации; регионы, где господствует модель выбора главы из состава депутатов, и регионы со смешанным подходом.

Так, в Республике Адыгея модель, предполагающая прямые выборы главы муниципалитета, нашла отражение в республиканском законодательстве. В нем предусмотрено, что глава вновь образованного городского или сельского поселения избирается на муниципальных выборах сроком 2 года и исполняет полномочия главы местной администрации. Главы вновь образованных сельских поселений с численностью населения не более 15 тысяч человек в первый срок своих полномочий исполняют также полномочия председателя представительного органа этого поселения. На практике этот подход реализован в 59 из 60 муниципальных образований, при этом в подавляющем большинстве сельских поселений глава муниципального образования возглавляет также представительный орган. Только в одном сельском поселении (Кировское сельское поселение Майкопского района) глава поселения избран не на муниципальных выборах, а из состава представительного органа. Те же подходы были сохранены и по окончании переходного периода.

Судя по имеющейся информации, аналогичная модель получила распространение и в Северной Осетии. При этом практика совмещения постов в сельских поселениях распространена в гораздо мень-

шей степени – менее 20% глав сельских поселений одновременно возглавляют представительный орган и местную администрацию. Практика привлечения наемных управляющих к руководству местными администрациями не получила широкого распространения, однако она реализована в республиканской столице – г. Владикавказе.

По имеющейся информации, в Чеченской Республике главы вновь образованных муниципальных образований избраны на первый срок полномочий непосредственно избирателями на муниципальных выборах, а депутаты представительного органа первого созыва – по мажоритарной системе относительного большинства<sup>1</sup>. Выборы состоялись 11 октября 2009 г.

Противоположного подхода, предусматривающего выборы главы муниципального образования из состава депутатов представительного органа и руководство местной администрацией со стороны наемного менеджера, придерживаются в Кабардино-Балкарии, аналогичный подход реализован в Республике Ингушетия.

Что касается Кабардино-Балкарской Республики, то она имеет достаточно давние традиции централизации управления на местном уровне. При формальном существовании двухуровневой системы местного самоуправления на практике принцип выборности глав муниципальных образований существенно нарушался. Так, региональное законодательство предусматривало, что президент республики назначает на должность и освобождает от должности глав местных администраций<sup>2</sup>. Кандидатура председателя местного совета также должна была предлагаться президентом Кабардино-Балкарии либо теми главами местного самоуправления районов и городов республиканского подчинения, которым он делегировал это право. Далее президент республики либо главы местного самоуправления районов и городов республиканского подчинения, которым он делегировал это право, назначали избранных председателей совета главами администраций соответствующих муниципальных образова-

---

<sup>1</sup> <http://www.regnum.ru/news/1151147.html>

<sup>2</sup> Пункт «е» ст. 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики.

ний<sup>1</sup>. Данные положения стали предметом рассмотрения в 2000 г. Конституционным судом Российской Федерации. В принятом определении они были признаны подлежащими отмене как не соответствующие Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>.

Соответственно и в рамках муниципальной реформы была реализована модель органов местного самоуправления, обладающая наибольшим потенциалом централизации. По имеющейся информации, лишь в нескольких (по разным источникам – 3 или 4) из 132 муниципальных образований глава муниципалитета избирается на всеобщих выборах, во всех остальных случаях он выбирается из состава представительного органа. Во всех городских округах, муниципальных районах и городских поселениях местные администрации возглавляются наемными управляющими. В подавляющем большинстве сельских поселений глава муниципального образования одновременно возглавляет местную администрацию и представительный орган.

Закон Республики Ингушетия «О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия» предусматривает избрание глав муниципальных образований представительными органами из своего состава. Установлено также, что глава сельского поселения возглавляет в первый срок его полномочий местную администрацию и представительный орган муниципального образования. Конкурс на замещение должностей главы администрации муниципального района и городского округа проводится комиссией, 2/3 членов которой назначаются районным или городским советом, а 1/3 – Народным собранием Республики Ингушетия по предложению президента Республики Ингушетия. Срок полномочий глав муниципальных образований и депутатов представительных органов первого созыва –

---

<sup>1</sup> Пункт 3 ст. 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике».

<sup>2</sup> Определение КС РФ от 2 ноября 2000 г. № 236-О по запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта «е» ст. 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, ст. 2 и п. 3 ст. 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике».

2 года. 11 октября 2009 г. в муниципальных образованиях республики прошли муниципальные выборы, создавшие базу для реализации данной модели<sup>1</sup>.

В других республиках ситуация более неоднозначна. Так, в Республике Дагестан формально почти 90% глав муниципальных образований избираются на всеобщих выборах, при этом практически все главы сельских поселений совмещают должности главы местной администрации и председателя представительного органа. Прямые выборы глав муниципальных образований предусмотрены и законодательством республики для вновь созданных поселений. Глава региональной столицы – г. Махачкалы – также избирается прямыми выборами. Однако в других так называемых муниципальных образованиях первого уровня – муниципальных районах и городских округах, где сосредоточены наиболее значимые ресурсы и которые оказывают значительное воздействие на условия жизни населения, глава выбирается из состава представительного органа, местную администрацию возглавляет наемный управляющий. Всего, по имеющимся данным, в ходе первых в рамках реформы муниципальных выборов избрание главы муниципального образования представительными органами из своего состава осуществлялось в 83 муниципальных образованиях, при этом в 28 муниципалитетах (в том числе в 1 городском округе, 22 муниципальных районах и 5 городских поселениях) глава местной администрации нанимается по контракту. С тех пор принципиальных изменений в данном вопросе не произошло.

Подход, реализуемый в Республике Калмыкия, можно в определенной мере рассматривать как антипод дагестанскому. Формально прямые выборы главы не получили широкого распространения, господствующей является модель, предусматривающая избрание главы муниципалитета из состава депутатов. Однако модель всеобщих выборов реализована в наиболее крупных и значимых муниципалитетах – в городских поселениях, муниципальных районах, а также в

---

<sup>1</sup> Из 46 муниципальных образований Ингушетии в 45 представительные органы избраны на муниципальных выборах. В одном сельском поселении полномочия представительного органа осуществляет сход граждан.

региональной столице – в г. Элисте. Что касается совмещения постов в сельских поселениях, то в республике оно нашло определенное распространение, но не является преобладающим.

Информация о моделях формирования органов местного самоуправления в Карачаево-Черкесии, полученная из разных источников, неоднозначна, однако там, судя по всему, также реализуется смешанная модель с преобладанием прямых выборов на уровне муниципалитетов первого уровня. Исключением является региональная столица – г. Черкесск, где глава муниципального образования избирается из состава представительного органа.

Необходимо отметить, что на Северном Кавказе зафиксирован первый и единственный в России случай применения инструмента временного осуществления субъектом Федерации полномочий местного самоуправления. В Республике Северная Осетия – Алания «внешнее управление» региональной столицей – г. Владикавказом было введено с середины декабря 2008 г. Федеральным законодательством предусмотрена возможность временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления в ряде ситуаций, в том числе когда органы местного самоуправления отсутствуют или не могут быть сформированы в связи с чрезвычайной ситуацией, а также при наличии значительной просроченной задолженности или существенных нарушений при исполнении переданных государственных полномочий.

В данном случае, судя по всему, основанием послужила первая из перечисленных причин, а именно серьезный кризис в органах власти городского округа. 15 ноября 2008 г. большинство депутатов собрания представителей города (17 из 32) сложило полномочия, обосновав это невозможностью исполнять свои обязанности. 25 ноября был убит руководитель местной администрации Владикавказа, а 31 декабря – избранный из состава депутатов глава города, перешедший к этому моменту на работу в правительство республики. Информация, связанная с данной ситуацией, чрезвычайно ограничена. По мнению

экспертов, она была в значительной мере спровоцирована борьбой различных элитных группировок за контроль над городом<sup>1</sup>.

Изложенная выше характеристика организации местного самоуправления в национальных республиках ЮФО базируется на описании вариантов внедрения формальных механизмов, предусмотренных муниципальной реформой. Однако данная характеристика будет неполной, если не включить в нее анализ соотношения формальных и неформальных институтов, особенно с учетом той огромной роли, которую играют обычаи и традиции на Кавказе. Очевидно, что в отличие от формализованных «правил игры» информация по данному вопросу не может быть получена из нормативных актов и официальных отчетов, а потому неизбежно носит разрозненный и фрагментарный характер. Тем не менее некоторые примеры заслуживают того, чтобы отразить их в данном исследовании.

Один из интересных вопросов в данном контексте связан с возрастным составом руководителей муниципальных образований. В национальных республиках с высокой долей молодого населения выборность глав муниципальных образований создает хорошие предпосылки для омоложения муниципальной элиты. В то же время традиционно считается, что на Кавказе власть на местах принадлежит старейшинам – людям наиболее старших возрастов, поэтому молодежи не доверяют. Насколько эти противоречивые факторы сказываются на возрастной структуре муниципальных глав? Исследователи отмечают, что проблема смены элит в республиках Северного Кавказа стоит достаточно остро, но при этом молодое поколение политиков наиболее часто заявляет о себе именно на муниципальном уровне. У нас нет систематизированных данных по этому вопросу, поэтому ограничимся лишь отдельными примерами.

В Пригородном районе Северной Осетии – Алании лишь в одном поселении глава ингушской национальности. На выборах здесь по-

---

<sup>1</sup> «Битва» за Владикавказ оказалась гораздо более трудной и пока не завершена. Прежнее руководство города, как известно, в этой беспрецедентной истории было физически уничтожено в конце прошлого года». «Федеральный центр и Северный Кавказ: новые политические решения и новые вызовы», с. 24; Аналитический доклад Центра политических технологий, 2009. <http://www.politcom.ru/7942.html>.

бедила молодая женщина (чуть больше 20 лет). По информации руководства района, это произошло следующим образом. В ходе выборов в поселении было много кандидатов, и старшее поколение раскололось между различными претендентами. В то же время молодежь выступила консолидированным фронтом, что и отразилось на итогах выборов. Глава поселения не имеет высшего образования, но после избрания поступила в высшее учебное заведение.

По информации из Чеченской Республики, где на момент проведения исследования муниципальные выборы еще не были проведены и главы территориальных образований назначались, средний возраст руководителей районных администраций составлял более 50 лет. В то же время в ключевых муниципальных образованиях к власти приходили люди гораздо более молодого возраста – около 40 лет – и имеющие полученное в крупных городах высшее образование. Так, мэр г. Грозного является выпускником МГУ им. М.В. Ломоносова.

Еще один представляющий интерес вопрос связан с соотношением формальных и неформальных институтов управления. Какую роль в современных муниципалитетах играют советы старейшин, другие традиционные кавказские неформальные структуры? В каких формах сохранились исторически сложившиеся формы организации местной жизни? Здесь также отсутствует систематизированная информация, однако имеющиеся источники демонстрируют достаточно пеструю картину. Наиболее интересны исследования судьбы традиционного для Дагестана института джамаата.

Содержательная характеристика джамаата у разных авторов различается. Так, Ю. Карпов характеризует его как форму организации сельского сообщества: «Социокультурный план традиционного горного дагестанского селения подразумевал, что «сельское сообщество» было организовано здесь в форму, которую в исторической науке именуют сельской общиной, а местные жители именуют арабским словом джамаат» (Карпов, 2007, с. 6). При этом автор отмечает, что отличие семейно-родственных структур – тухумов – в Дагестане от других северокавказских территорий заключалось в том, что они в основном сосредоточивались в отдельных общинах, а не

расселялись дисперсно по всей этнической территории (*там же*, с. 15). По-другому трактует сущность джамаата Э. Кисриев, рассматривая его как новый тип политического образования. Джамааты для него – самостоятельные и самоуправляющиеся города-государства, складывающиеся путем объединения жителей мелких родовых поселений в единое целое. «Джамааты – это плотно заселенные и хорошо укрепленные поселения полисного типа, окруженные хуторами и иными земельными угодьями, которые обладали окончательным, атомарным суверенитетом, на основе которого путем добровольных или добровольно-принудительных соглашений образовывались более крупные составные политические образования. ... Принадлежность к своему джамаату являлась самой главной социально-политической идентичностью дагестанца... Основной социальной ячейкой джамаата был не тухум, а семья...» (*Кисриев, 2004, с. 21–22*). Носителем суверенной власти в джамаате являлось общее собрание всех совершеннолетних мужчин данного города. Высшим представительным органом был совет старейшин. Представительство базировалось на наиболее значимых сегментах социальной структуры джамаата: тухумы, кварталы, другие территориальные подразделения (*там же*, с. 25).

Не совпадают и выводы разных авторов о судьбе джамаата в современных условиях. Э. Кисриев, рассматривая ее, так сказать, на макроуровне, в первую очередь через призму социально-политической идентичности, утверждает, что в Дагестане «...не национальности, а структуры джамаатского уровня оказались субъектами политически организованных действий. ... В конечном счете, джамаатская идентичность (а следовательно, солидарность и сплоченность) оказалась более важной, нежели идеологическая (партийная и пр.) или национальная» (*там же*, с. 50). Проведенный им анализ показывает, что участвующие в политике организованные группы (в его терминологии – «этнопартии») в основном состоят из выходцев из одного традиционного джамаата или союза джамаатов, хотя в отдельных случаях могут включать лиц разных национальностей.



В то же время Ю. Карпов рассматривает джамаат в первую очередь как неформальный властный институт на местном уровне, существующий наряду с официальными органами власти. По его мнению, организационно джамаат представляет собой объединение наиболее уважаемых людей села – обычно «двадцатку» (эта традиция осталась с советских времен, когда для того, чтобы открыть мечеть, необходимо было заявление от 20 человек), реже – другое число жителей. При этом данный институт играет совершенно разную роль на разных сельских территориях. В одних местах двадцатка – это своеобразный совет старейшин, обращение к которым за советом прежде всего является данью традиции. Их роль в основном ограничивается контролем за правильностью организации празднеств и других ритуалов. В других джамаат включает и молодежь (кто не замечен в плохих поступках и «сам может сделать замечание» (*Карпов, 2007, с. 55*)), а также избранную поселенческую власть. Здесь он может решать и содержательные вопросы: порядок выпаса скота на пастбищах, содержание мечети и т.п. Судя по всему, совершенно разную роль в джамаате могут играть представители духовенства – в некоторых селах они обладают огромным авторитетом, в других их роль минимальна (это в первую очередь относится к молодым имамам).

Одним из решающих факторов, определяющих реальную силу и судьбу джамаата, являются его отношения с официально избранной местной властью. В одних местах глава администрации стремится сосредоточить у себя решение всех вопросов, не привлекая к этому традиционные структуры. В других глава привлекает старейшин к организации общественных работ, решению семейных и земельных споров, организации празднеств. Наконец, глава и сам может входить в джамаат.

Еще одним важным фактором выступает движение населения. В тех селах, где активно идет миграция, джамаат находится в кризисном состоянии. Это связано с тем, что джамаат исконно был закрытой структурой, всячески затруднявшей появление чужаков. Так, традиционно запрещалась продажа земли нечленам джамаата. В современных условиях, когда переселенцам нужны земельные наделы

под строительство и для ведения хозяйства, они их получают от местных администраций, часто в обход джамаата, что вызывает конфликты. Во многих местах джамаату отводится роль общественного совета по мелким хозяйственным делам, причем действующего в первую очередь также в интересах коренных жителей, хотя в кризисных ситуациях он может решать и более крупные вопросы.

Во многом схожие неформальные институты существуют и в других северокавказских республиках. Там также распространены советы старейшин либо другие традиционные объединения, которые так или иначе участвуют в решении важных для поселений проблем. Членство в подобной организации определяется не только возрастом, в некоторых случаях туда может входить и молодежь. При этом неформальные механизмы организации управления местным сообществом переплетаются с формальными – члены совета старейшин могут входить в официальные органы местного самоуправления, например, избираться депутатами.

Обращает на себя внимание, что наряду с традиционными в кавказских селах появляются и современные институты привлечения населения к местному самоуправлению. Так, в некоторых поселениях функционируют советы молодежи, ассоциации предпринимателей, женсоветы. Причем, по имеющейся информации, привлечение женщин к управлению тесно связано с их ролью в экономическом развитии села. Так, в тех местностях Кабардино-Балкарии, где производство женщинами традиционных вязаных изделий является значимой сферой экономической активности, роль женсоветов в принятии решений на местном уровне существенно выше.

#### **1.4. Полномочия по решению вопросов местного значения**

В дореформенный период муниципальное законодательство содержало довольно обширный, но недостаточно конкретный перечень вопросов местного значения. При этом то или иное обязательство могло включаться в компетенцию органов местного самоуправления либо исключаться из нее в зависимости от того, являлось ли имущество, использованное для решения соответствующего вопроса, либо организация, обеспечивающая его решение, муниципальной

собственностью. Муниципальная реформа внесла существенные изменения в регулирование данного аспекта деятельности муниципальных образований.

Вопросы местного значения были определены более четко и оторваны от проблематики собственности на муниципальное имущество (напротив, в реформу был заложен принцип, что имущество и финансы должны двигаться за полномочиями), хотя в данной сфере регулирования сохранилось использование недостаточно ясных и не определенных в законодательстве терминов, таких как «организация», «создание условий», «участие», «обеспечение» и т.п. Вопросы местного значения, решение которых должно финансироваться за счет собственных доходов муниципальных образований, четко отделялись от переданных государственных полномочий, финансирование которых предполагалось за счет субвенций с регионального уровня.

Изначально круг вопросов местного значения был существенно сокращен по сравнению с дореформенным. Из компетенции органов местного самоуправления были почти полностью исключены вопросы социальной политики, на региональный уровень были переданы полномочия по финансированию учебного процесса, значительно сужались обязательства в сфере здравоохранения. Правда, в дальнейшем в результате внесения изменений как в законодательство, так и в подзаконные акты полномочия местного самоуправления подвергались достаточно хаотическому изменению. Так, неоправданно широкое толкование первичной медико-санитарной помощи позволило фактически оставить компетенцию органов местного самоуправления в сфере здравоохранения в прежнем объеме.

Отдельный перечень вопросов местного значения был закреплен за каждым типом муниципальных образований – за поселениями, муниципальными районами, городскими округами. При этом в компетенцию органов местного самоуправления муниципальных районов было включено как решение межпоселенческих вопросов, так и предоставление ключевых муниципальных услуг на территории поселения, в первую очередь связанных с организацией образования и здравоохранения. Перечень вопросов местного значения городских

округов составил совокупность вопросов местного значения поселений и муниципальных районов. Изначально перечень был фактически закрытым, но в результате внесения поправок в муниципальное законодательство регулирование данного вопроса стало более гибким. Правда, это было достигнуто за счет снижения определенности в разграничении полномочий, усиления дублирования и пересечения компетенции органов местного самоуправления.

Жесткость заложенной в законодательство конструкции была несколько смягчена тем, что полномочия по решению вопросов местного значения могли частично передаваться по соглашениям от органов местного самоуправления поселений на уровень муниципального района и с уровня муниципального района – поселениям при условии, что их исполнение будет финансироваться за счет трансфертов из бюджета того муниципального образования, которое передает полномочия. На практике данный механизм широко использовался для ограничения самостоятельности поселений и централизации полномочий и финансов на районном уровне.

Кроме того, на переходный период сохранялась возможность перераспределения полномочий между муниципальными районами и вновь созданными поселениями в региональном законодательстве. Причем субъекты Федерации, использовавшие данную возможность, по-разному подходили к решению этого вопроса. В большинстве регионов распределение установленного федеральным законодательством перечня вопросов местного значения поселенческого уровня между муниципальными районами и вновь созданными поселениями происходило единообразно, однако некоторые субъекты Федерации предусматривали полномасштабное внедрение реформы разными темпами для различных групп муниципальных образований. Кроме того, региональные различия касались периода, на который устанавливалось данное перераспределение, – часть субъектов ежегодно принимала законодательство, определяющее компетенцию органов местного самоуправления вновь созданных поселений, часть урегулировала данные вопросы на 2 или сразу на 3 года. Одни региональные законодательные акты фиксировали вопросы местно-

го значения поселений, передаваемые на районный уровень, другие – закрепляемые за вновь созданными поселениями; иногда законодательство определяло и тот, и другой перечень.

Таким образом, реальное разграничение полномочий и его отличия от предусмотренного федеральным законодательством определялись как региональными законами об особенностях реализации муниципальной реформы в переходный период, так и соглашениями между муниципальными районами и поселениями о передаче полномочий по решению вопросов местного значения.

Как уже отмечалось выше, региональное законодательство об особенностях реализации муниципальной реформы было принято в двух из рассматриваемых субъектов Федерации: в Республике Адыгея и Республике Северная Осетия – Алания. И тот, и другой регионы осуществили единообразное разграничение вопросов местного значения поселений между районным и поселенческим уровнями. Причем в Северной Осетии вопросы местного значения были одинаково разграничены на все 3 года переходного периода: за поселениями закреплялось 17 вопросов местного значения, за муниципальными районами – 11. В компетенцию районных органов местного самоуправления передавалось решение налоговых и имущественных вопросов, вопросов жилищно-коммунального и дорожного хозяйства, транспортное обслуживание населения, мероприятия по гражданской обороне и защите от чрезвычайных ситуаций. Вопросы культуры и библиотечного обслуживания населения, обеспечения первичных мер пожарной безопасности, а также весь комплекс вопросов по благоустройству сохранялись на уровне поселений.

Законодательство Республики Адыгея принималось ежегодно и обеспечивало постепенное расширение полномочий органов местного самоуправления поселений: за ними было закреплено в 2006 г. 13 вопросов местного значения, в 2007 г. – 19 вопросов (частично изменение определялось корректировкой перечня вопросов местного значения в федеральном законодательстве), в 2008 г. – 27 вопросов. В 2008 г. за муниципальными районами оставлены следующие поселенческие вопросы:

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

- обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности фондов библиотек поселения;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;
- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения.

Как видно из данного перечня, несмотря на формально незначительный перечень вопросов местного значения поселений, закрепляемый за муниципальными районами, по сути, на районный уровень были переданы ключевые функции органов местного самоуправления поселений в сфере жилищно-коммунального хозяйства и культуры.

Что касается передачи полномочий по решению вопросов местного значения от поселений муниципальным районам на основе соглашений, то данный инструмент использовался как в тех регионах, где был введен переходный период, так и в тех, где формально муниципальная реформа была внедрена в полном объеме с 1 января 2006 г. Информации по данному вопросу в региональном разрезе очень мало, поэтому мы можем привести здесь лишь данные за 2007 г., представленные Министерством регионального развития РФ и содержащиеся в *табл. 1.4*.

С учетом того что в целом по России в 2007 г. 77,9% поселений передавало часть своих полномочий муниципальным районам, можно констатировать, что охват поселений процессом передачи полно-

мочий по национальным республикам ЮФО либо достаточно близок к данному значению, либо превышает его. Исключение составляет Северная Осетия, где этот показатель был несколько ниже, однако необходимо учитывать, что 11 вопросов местного значения поселений в этот период решалось муниципальными районами в соответствии с республиканским законодательством. В то же время в Адыгее, несмотря на передачу части вопросов местного значения поселений муниципальным районам, охват поселений процессом перераспределения полномочий на основе соглашений приближался к среднероссийскому.

Таблица 1.4

**Передача полномочий по соглашениям  
от сельских поселений муниципальным районам  
в национальных республиках ЮФО в 2007 г.**

Регионы	Всего сельских поселений	Из них передали часть полномочий		Справочно: год введения муниципальной реформы в полном объеме
		число	доля (%)	
Республика Калмыкия	112	109	97	2006
Республика Дагестан	698	508	73*	2006
Кабардино-Балкарская Республика	112	н.д.	н.д.	2006
Карачаево-Черкесская Республика	82	81	99	2006
Республика Адыгея	46	33	72	2009
Республика Северная Осетия – Алания	100	58	58	2009

\* По данным ИНСОР – 591 сельское поселение и соответственно 84% их общего числа.

Однако эти данные еще не позволяют определить масштабы перераспределения функций между районным и поселенческим уровнями, поскольку от каждого поселения может передаваться незначительное количество полномочий, а может и основная их часть. К сожалению, подобная информация в региональном разрезе в публичном пространстве отсутствует. Однако некоторое представление о характере данного процесса могут дать данные об объемах расходов по различным направлениям деятельности органов власти и о структуре данных расходов. Соответствующая информация содержится в

*табл. 1.5–1.8.* Причем в анализ включено не только разграничение полномочий между муниципальными районами и поселениями, но также степень их централизации на региональном уровне, поскольку изолированный анализ расходов муниципальных районов и поселений без учета регионального компонента может давать искаженную картину. Кроме того, данный срез анализа позволяет дать более полную информацию о разграничении полномочий, включив в нее городские округа.

*Таблица 1.5*

**Подушевые расходы региональных и местных бюджетов национальных республик ЮФО в 2008 г., руб./чел.**

	<b>Расходы регионального бюджета</b>	<b>Расходы местных бюджетов*</b>	<b>Соотношение расходов регионального и местных бюджетов</b>
Российская Федерация**	27 829	18 192	1,53
Южный федеральный округ***	19 645	12 989	1,51
Республика Дагестан	17 133	9 068	1,89
Республика Калмыкия	25 037	12 985	1,93
Карачаево-Черкесская Республика	20 914	10 851	1,93
Республика Адыгея	19 246	8 844	2,18
Кабардино-Балкарская Республика	19 408	7 486	2,59
Республика Северная Осетия – Алания	25 452	8 122	3,13

\* Данные о расходах местных бюджетов в целом (без распределения на типы муниципальных образований) в бюджетной статистике отсутствуют. Соответственно они были рассчитаны как расходы консолидированного бюджета субъекта Федерации минус расходы регионального бюджета без трансфертов местным бюджетам плюс расходы местных бюджетов на субсидии региональному бюджету.

\*\* Данные по Российской Федерации берутся без городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга), а также Чеченской Республики и Республики Ингушетия, поскольку по состоянию на 2008 г. механизмы организации местного самоуправления, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ, на эти субъекты Федерации не распространялись.

\*\*\* Данные по ЮФО также берутся без Чеченской Республики и Республики Ингушетия.

В *табл. 1.5–1.8* представлены данные об общем объеме расходов, а также о тех направлениях расходов, по которым полномочия ре-



гионального и муниципального уровней, а также полномочия районов и поселений в наибольшей мере пересекаются. В *табл. 1.5* и *1.6* содержится информация о распределении расходов между региональным и местными бюджетами, в последующих – между региональным бюджетом и местными бюджетами всех типов муниципалитетов.

Как видно из *табл. 1.5*, общая централизация расходов в национальных республиках ЮФО значительно выше, чем в среднем по стране, а также по Южному федеральному округу. Особенно выделяются по данному параметру Республика Адыгея и Кабардино-Балкария. Наиболее экстремальная ситуация сложилась в Северной Осетии – превышение региональных расходов над муниципальными в данной республике в 2 раза выше, чем в среднем по стране. Однако очевидно, что подобное превышение может складываться в результате действия различных факторов – осуществления крупных капиталовложений, определения в качестве стратегического приоритета какого-либо из собственных региональных полномочий и т.п. Более полную картину дает анализ бюджетных расходов по отдельным направлениям. В *табл. 1.6* представлен анализ расходов региональных и местных бюджетов по трем направлениям – расходы на управление, расходы на жилищно-коммунальное хозяйство и расходы на культуру. Выбор именно данных направлений не случаен.

Расходы на управление (соответственно – региональное либо муниципальное) осуществляются из всех видов бюджетов и могут служить косвенной характеристикой общего распределения полномочий между различными уровнями власти. Действительно, кроме формального закрепления функций, на каждом уровне должны создаваться фактические предпосылки для решения входящих в его компетенцию вопросов. Наряду с другими факторами существенную роль в их создании играет наличие финансовых ресурсов для привлечения квалифицированных кадров, технического обеспечения и т.п. Анализ расходов на управление позволяет в самом общем виде определить наличие таких предпосылок.

Полномочия по жилищно-коммунальному хозяйству формально закреплены за поселениями и городскими округами. Однако на

практике они в значительной степени концентрируются на региональном уровне, а также передаются от поселений муниципальным районам. Централизация функций в области ЖКХ на уровне субъектов Федерации частично определяется наличием у них полномочий в «смежных» сферах: по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, по экологическим вопросам и т.п., частично осуществляется через принятие целевых программ по вопросам, затрагивающим компетенцию органов местного самоуправления, частично вообще не вписывается в правовое поле. Передача связанных с ЖКХ вопросов местного значения на региональный уровень в рамках переходного периода могла осуществляться как региональным законодательством (что было сделано в республиках Адыгея и Северная Осетия – Алания), так и по соглашениям.

В сфере культуры полномочия между уровнями власти фактически оказались неразграниченными: региональный уровень власти оказался ответственным за культурные объекты, относящиеся к региональной собственности, полномочия поселений и муниципальных районов в значительной степени дублируются. В Республике Адыгея на соотношение расходов различных бюджетов в данной сфере влиял еще один фактор: поселенческие полномочия в сфере культуры были переданы на районный уровень региональным законодательством.

Отсутствие анализа по таким важным с точки зрения муниципальных расходов сферам, как образование и здравоохранение, обусловлено двумя основными факторами. Во-первых, данные вопросы сосредоточены на уровне муниципальных районов и городских округов, здесь неактуальна проблема разграничения полномочий между муниципальными районами и поселениями. Во-вторых, картина искажается за счет того, что общее образование финансируется совместно региональным и муниципальным бюджетами, а значительная часть расходов на здравоохранение финансируется через Фонд обязательного медицинского страхования и в бюджетной отчетности не отражается.

Таблица 1.6

**Подушевые расходы региональных и местных бюджетов  
национальных республик ЮФО  
по отдельным направлениям в 2008 г., руб./чел.\***

	Расходы на управление**		Расходы на ЖКХ		Расходы на культуру***	
	РБ****	МБ*****	РБ	МБ	РБ	МБ
Российская Федерация	1 272	1 622	534	3 808	465	712
Южный федеральный округ	1 029	1 081	488	3 096	324	490
Республика Дагестан	677	682	797	1 728	214	240
Республика Калмыкия	1 140	1 177	908	1 058	1 236	457
Карачаево-Черкесская Республика	1 173	859	1 285	1 843	232	346
Республика Адыгея	1 031	1 154	1 236	1 668	398	428
Кабардино-Балкарская Республика	1 632	638	1 320	1 233	314	214
Республика Северная Осетия – Алания	5 397	641	1 505	2 271	426	264

\* Используемые данные в целом по Российской Федерации и Южному федеральному округу, как и в *табл. 1.5*, не включают те регионы, где условия реализации реформы местного самоуправления отличаются от общероссийских.

\*\* Расходы на управление получены по следующей формуле: расходы на общегосударственные вопросы минус расходы на обслуживание муниципального долга.

\*\*\* Расходы на культуру получены по следующей формуле: расходы по подразделу «Культура» из раздела «Культура, кинематография и СМИ» плюс часть расходов по подразделу «Другие вопросы в области культуры, кинематографии и СМИ» пропорционально доле расходов по подразделу «Культура» в общих расходах по этому разделу.

\*\*\*\* Региональный бюджет.

\*\*\*\*\* Расходы местных бюджетов определяются в соответствии с тем же алгоритмом, что и в *табл. 1.5*.

Что касается расходов на управление, то, как видно из *табл. 1.6*, их централизация выше среднероссийской во всех рассматриваемых регионах, однако степень подобного превышения различна. В Рес-

публике Дагестан, Калмыкии и Адыгее этот процесс носит умеренный характер. В Карачаево-Черкесии и Кабардино-Балкарии он проявляется в гораздо большей степени. Но особенно выделяется ситуация в Северной Осетии, где подушевые региональные расходы на управление превышают муниципальные более чем в 8 раз, тогда как в целом по России они составляют лишь около 80% подушевых муниципальных расходов. Абсолютные расходы на управление экстремально низки как на региональном, так и на местном уровне в Республике Дагестан. В Карачаево-Черкесии и Кабардино-Балкарии ситуация другая – подушевые региональные расходы превышают средние по ЮФО, в случае Кабардино-Балкарии – даже средние по России, вся «экономия» идет за счет муниципального уровня. В Северной Осетии муниципальные расходы на управление существенно ниже среднероссийских, тогда как региональные их существенно превышают. Причем подобная ситуация не ограничивается 2008 г. Она характерна для нескольких предшествующих лет, хотя и в несколько меньшей степени.

Централизация в сфере ЖКХ также выражена достаточно явно. Если в целом по России менее 15% расходов на ЖКХ осуществляется из региональных бюджетов, то в Дагестане этот уровень составляет 46%, а в остальных республиках он еще выше. В Кабардино-Балкарии подушевые расходы регионального бюджета на ЖКХ превышают расходы муниципальных бюджетов. Обращает на себя внимание также существенно более низкий абсолютный уровень расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, что особенно явно в Дагестане и Калмыкии. Единственный регион, где подушевые расходы в данной сфере соответствуют средним по Южному федеральному округу и приближаются к среднероссийским, – Северная Осетия – Алания.

Что касается расходов на культуру, то и здесь присутствует более высокий уровень централизации расходов, чем в целом по стране. Экстремальной на общем фоне выглядит ситуация в Республике Калмыкия, причем не только по степени централизации, но и по общему уровню расходов. Однако, судя по всему, это обусловлено тем, что в региональной столице – городе Элисте строится крупный

музей. Высока также централизация данных расходов в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии, где подушевые расходы регионально-го бюджета превышают расходы муниципального (среднероссийское соотношение составляет 65%).

Еще более детальную информацию о распределении расходных полномочий и соответственно о компетенции между различными уровнями власти дает *табл. 1.7*. Здесь расходы муниципального уровня рассмотрены в разрезе различных типов муниципальных образований. При этом расходы консолидированного регионального бюджета по соответствующему направлению принимаются за 100%, и анализируется их распределение между различными уровнями бюджетов. Необходимо отметить, что на результаты данного анализа влияет не только разграничение полномочий, но и другие факторы – в частности, число муниципальных образований различных типов, а также то, каким образом в рамках территориальной структуры решался вопрос о присвоении городским населенным пунктам статуса городских поселений либо городских округов.

Что касается расходов на управление, то из таблицы явно видна их высокая централизация в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии. Соответственно доля расходов местных бюджетов всех типов муниципальных образований в общих расходах на управление чрезвычайно низка. Для остальных регионов характерна другая ситуация – доля и расходов муниципальных районов (за исключением Карачаево-Черкесии), и расходов поселений на данные цели выше среднероссийской и средней по ЮФО за счет более низкой доли расходов городских округов. Однако отличия не носят принципиального характера. Такая тенденция может частично объясняться незначительной долей городских округов в общем числе муниципальных образований национальных республик ЮФО.

Относительно расходов на ЖКХ данные *табл. 1.7* подтверждают сделанный ранее вывод о более высокой централизации подобных расходов на региональном уровне по сравнению с общероссийским. Доля расходов городских округов на эти цели ниже общероссийских во всех регионах, за исключением Республики Дагестан. Наиболее низкой является доля в общих расходах на ЖКХ бюджетов муници-

пальных районов в Республике Калмыкия и Карачаево-Черкесии, там же соответственно максимальна среди рассматриваемых регионов доля расходов поселений. Минимальна эта доля в Республике Адыгея, ее низкий уровень характерен также для Дагестана и Кабардино-Балкарии. Максимальное превышение доли муниципальных районов над долей поселений в финансировании ЖКХ наблюдается в Адыгее и Северной Осетии, что, судя по всему, связано с рассмотренными выше особенностями регионального законодательства о переходном периоде.

Таблица 1.7

**Распределение расходов консолидированного регионального бюджета между бюджетами различных органов власти в 2008 г. (%)\***

	Субъекты Федерации	Городские округа	Муниципальные районы	Поселения	Всего
1	2	3	4	5	6
<i>Расходы на управление</i>					
Российская Федерация	44,0	24,2	19,8	12,0	100
Южный федеральный округ	48,8	19,7	16,3	15,2	100
Республика Дагестан	49,8	11,2	21,7	17,3	100
Республика Калмыкия	49,2	11,3	22,0	17,5	100
Карачаево-Черкесская Республика	57,7	9,6	13,4	19,3	100
Республика Адыгея	47,2	16,3	21,9	14,6	100
Кабардино-Балкарская Республика	71,9	8,9	10,7	8,5	100
Республика Северная Осетия – Алания	89,4	2,5	5,2	2,9	100

Продолжение таблицы 1.7

1	2	3	4	5	6
<i>Расходы на ЖКХ</i>					
Российская Федерация	12,3	55,5	18,1	14,1	100
Южный федеральный округ	14,1	60,3	7,8	17,8	100
Республика Дагестан	31,6	51,5	10,0	6,9	100
Республика Калмыкия	46,2	35,4	2,3	16,1	100
Карачаево-Черкесская Республика	41,1	30,8	2,1	26,0	100
Республика Адыгея	42,5	42,1	10,0	5,4	100
Кабардино-Балкарская Республика	51,7	34,1	7,9	6,3	100
Республика Северная Осетия – Алания	39,9	34,3	16,3	9,5	100
<i>Расходы на культуру</i>					
Российская Федерация	39,5	21,6	24,0	14,9	100
Южный федеральный округ	40,4	18,8	17,4	23,4	100
Республика Дагестан	46,9	9,7	19,9	23,6	100
Республика Калмыкия	72,9	4,0	7,2	15,9	100
Карачаево-Черкесская Республика	40,0	11,7	26,8	21,6	100
Республика Адыгея	47,8	12,7	37,5	2,0	100
Кабардино-Балкарская Республика	59,4	10,5	11,6	18,5	100
Республика Северная Осетия – Алания	61,5	7,3	25,5	5,7	100

\* Подходы к расчету различных видов расходов и круг включаемых в исследование регионов аналогичны используемым в предыдущих таблицах.

В сфере культуры, судя по распределению расходов, в Республике Калмыкия данные полномочия в наибольшей мере сосредоточены на поселенческом уровне, в Адыгее и Северной Осетии – на районном. Причем различия в формально закрепленном региональным законодательством разграничении полномочий между муниципальными районами и поселениями (в Адыгее данные вопросы переданы на районный уровень, в Северной Осетии оставлены – на уровне поселений) не оказывают существенного влияния на реальную степень централизации данных полномочий. В остальных регионах данные вопросы так или иначе распределены между двумя уровнями муниципальных образований.

Наконец, определенную информацию о разграничении полномочий между муниципальными районами и поселениями дает анализ структуры местных бюджетов на каждом из этих уровней, представленный в *табл. 1.8*. По указанным выше причинам рассматриваются те же направления расходов, что и в предыдущих таблицах.

*Таблица 1.8*

**Структура расходов местных бюджетов муниципальных районов и поселений национальных республик ЮФО в 2008 г., %\***

	Расходы на управление		Расходы на ЖКХ		Расходы на культуру	
	МР**	П***	МР	П	МР	П
Российская Федерация	7,2	22,5	9,8	39,8	3,5	11,4
Южный федеральный округ	6,0	21,4	4,7	41,1	2,4	12,5
Республика Дагестан	5,7	30,6	4,9	22,7	1,8	14,0
Республика Калмыкия	7,0	24,9	0,6	19,5	1,7	16,6
Карачаево-Черкесская Республика	4,2	28,5	1,0	59,1	2,4	9,1
Республика Адыгея	10,3	60,8	6,3	29,9	6,7	3,1
Кабардино-Балкарская Республика	6,4	39,0	5,3	32,8	1,6	19,8
Республика Северная Осетия – Алания	6,6	23,9	13,0	49,0	3,7	5,4

\* Подходы к расчету различных видов расходов и круг включаемых в исследование регионов аналогичны используемым в предыдущих таблицах.

\*\* Муниципальный район.

\*\*\* Поселение.



При анализе расходов на управление обращает на себя внимание экстремально высокая их доля в бюджетах муниципальных районов и особенно поселений в Республике Адыгея. На втором месте по данному параметру в отношении поселений выступает Калмыкия, на третьем – Дагестан. При этом из *табл. 1.7* видно, что столь высокая доля управленческих расходов не означает, что на финансирование органов местного самоуправления поселений отвлекается чрезмерная доля управленческих расходов консолидированного регионального бюджета. В Адыгее эта доля немного выше среднероссийской и меньше среднего уровня по ЮФО, в Кабардино-Балкарии она вообще экстремально низка. Скорее, это является характеристикой ограниченности доступных муниципальным образованиям финансовых ресурсов в целом. И лишь в Дагестане ситуация отличается – более высокой доле управленческих расходов в бюджетах поселений соответствует и более высокая доля средств на финансирование органов местного самоуправления поселений в управленческих расходах консолидированного регионального бюджета.

Структура бюджетов муниципальных районов и поселений подтверждает сделанный выше вывод о том, что в Калмыкии и Карачаево-Черкесии не получила распространения практика передачи полномочий от поселений муниципальным районам в сфере ЖКХ – доля данных расходов в районных бюджетах минимальна. В то же время Карачаево-Черкесия является лидером среди рассматриваемых регионов по доле расходов на ЖКХ в бюджетах поселений. На втором месте – Северная Осетия. Однако в данном случае доля расходов на ЖКХ максимальна и в бюджетах муниципальных районов. В определенной степени среднюю по ЮФО долю данных расходов в районных бюджетах (которая, в свою очередь, в 2 раза ниже общероссийской) превышают показатели по Адыгее и Кабардино-Балкарии.

Что касается расходов на культуру, то в национальных республиках ЮФО здесь также наблюдается разная ситуация. В трех субъектах Федерации – Дагестане, Калмыкии и Кабардино-Балкарии – доля

данных расходов на уровне муниципальных районов ниже, чем в среднем по ЮФО, а на уровне поселений, напротив, выше. Именно в этих трех регионах, как показывают данные *табл. 1.7*, доля расходов на культуру консолидированного регионального бюджета, концентрируемая на уровне поселений, превышает долю муниципальных районов. Можно предположить, что в них передача полномочий от поселений муниципальным районам распространения не получила. Обратная ситуация наблюдается в Адыгее и Северной Осетии, промежуточная – в Карачаево-Черкесии. Это также подтверждается данными о распределении финансовых ресурсов из *табл. 1.7*.

Подведем основные итоги. Анализ распределения полномочий между различными уровнями власти продемонстрировал, что в условиях муниципальной реформы национальные республики имеют следующие характерные особенности:

- реализуется более высокая централизация расходных полномочий на региональном уровне, которая особенно высока в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии;
- подушевые расходы на управление на региональном уровне, за исключением Республики Дагестан, принципиально отличаются от среднероссийских, в то же время в ряде регионов осуществляется существенная «экономия» данных расходов на муниципальном уровне;
- расходы на жилищно-коммунальное хозяйство характеризуются более низким абсолютным уровнем (в подушевом исчислении) и более высокой степенью централизации, чем в целом по стране;
- в условиях достаточно универсальной высокой концентрации расходных полномочий на региональном уровне политика разграничения полномочий между муниципальными районами и поселениями, судя по всему, в различных регионах имеет существенные различия: в одних регионах централизация продолжается и на уровне муниципальных районов, для других это не характерно;
- в тех регионах, где было принято законодательство о переходном периоде муниципальной реформы, степень централизации ресурсов на уровне муниципального района в сферах пересесе-

кающихся полномочий выше даже в тех вопросах, которые по региональному законодательству оставлены за поселенческим уровнем;

- судя по всему, из всех рассматриваемых регионов наименее характерна практика передачи полномочий, предусматривающая переход реальных расходных обязательств от поселений муниципальным районам, для Республики Калмыкия.

В то же время необходимо отметить, что не во всех случаях наличие расходов на предоставление тех или иных услуг в бюджете означает, что соответствующие услуги предоставляются населению. Так, в одном крупном селе Кабардино-Балкарии услуги населению в сфере культуры отсутствовали полностью, клуб был закрыт по причине аварийного состояния, две библиотеки – по соображениям противопожарной безопасности. Однако зарплата работникам этих учреждений выплачивалась в полном объеме.

## **1.5. Организация финансирования муниципальных образований**

В дореформенный период именно вопросы финансирования муниципальных образований вызывали наибольшее недовольство муниципального сообщества. Все попытки закрепить на федеральном уровне действенные гарантии финансовой автономии муниципальных образований оказывались нереализованными. В законодательстве о местном самоуправлении содержалась формулировка о необходимости обеспечения минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, причем ответственность за покрытие минимально необходимых расходов местных бюджетов была возложена как на федеральные органы государственной власти, так и на субъекты Федерации. Закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» зафиксировал минимальные доли федеральных налогов, закрепленные за муниципальными образованиями, однако их установление должно было обеспечиваться не каждому муниципалитету, а в среднем по субъекту Федерации. Все более ограничивались права органов местного самоуправления в местном налогообложении. В ре-

зультате организация финансирования муниципальных образований практически полностью регулировалась органами власти субъектов Федерации, которые исходя из своих представлений определяли необходимые расходы муниципальных образований и затем выделяли доходные источники для их финансирования: либо регулирующие налоги, либо межбюджетные трансферты. Очевидно, что подобные решения были несвободны от субъективизма и влияния политических факторов. При этом объем финансовых ресурсов не был привязан к объему полномочий муниципальных образований по решению вопросов местного значения, тем самым отсутствовал критерий того, «достаточно» либо «недостаточно» финансовых ресурсов закреплено за муниципальным сектором.

Подобные механизмы финансирования муниципальных образований в рамках нового законодательства о местном самоуправлении должны были подвергнуться радикальным изменениям, нашедшим отражение в поправках в Налоговый и Бюджетный кодексы. Основные из них можно свести к следующим.

Во-первых, за муниципальными образованиями были закреплены собственные доходные источники, включающие как местные налоги, так и фиксированные доли отчислений от федеральных налогов. При этом местные налоги – налог на землю и налог на имущество физических лиц – предусматривались только на уровне поселений и городских округов. Муниципальные районы получали местные налоги с межселенных территорий. Субъектам Федерации также предоставлялось право закрепления за муниципальными образованиями на постоянной основе единых нормативов отчислений от любых налогов, подлежащих зачислению в региональный бюджет, причем некоторые субъекты достаточно активно пользовались этим правом.

Во-вторых, детально регулировались межбюджетные отношения между субъектами Федерации и муниципальными образованиями. Было предусмотрено три формы межбюджетных трансфертов – дотации, субсидии и субвенции, определены фонды, из которых они должны выделяться, и механизмы расчетов соответствующих трансфертов. Так, дотации предлагалось распределять на выравнивание бюджетной обеспеченности либо на основе подушевого

трансферта, без учета фактических либо прогнозируемых доходов и расходов муниципальных образований. Дотации могли заменяться дополнительными нормативами отчислений, первоначально только от подоходного налога, но на переходный период давалась возможность устанавливать дополнительные нормативы от любых налогов, подлежащих зачислению в региональный бюджет. Субсидии предполагали софинансирование с регионального уровня решения вопросов местного значения, и их законодательное регулирование было минимально. Субвенции предназначались в первую очередь для финансирования переданных государственных полномочий.

При этом обращает на себя внимание, что жесткое и во многом усложненное регулирование механизмов выделения межбюджетных трансфертов сочеталось с практически полным отсутствием обязательств субъектов Федерации по объему этих трансфертов. Единственным ограничением применительно к финансированию собственных полномочий органов местного самоуправления выступала обязанность передачи на муниципальный уровень дополнительно 10% подоходного налога в виде единых либо дополнительных нормативов.

Система межбюджетных трансфертов была урегулирована отдельно применительно к муниципальным районам и городским округам, отдельно – применительно к поселениям. При этом предусматривалась возможность выравнивания бюджетной обеспеченности поселений с уровня муниципального района, что во многом подрывало положение об отсутствии соподчиненности различных типов муниципальных образований.

В системе межбюджетных отношений была также предусмотрена возможность взимания отрицательных трансфертов с муниципальных образований, бюджетная обеспеченность которых существенно превышала среднерегиональную. Первоначально данное ограничение было установлено на уровне двукратного превышения среднерегионального значения, но на переходный период данная величина была снижена до 1,3.

В-третьих, было исключено существовавшее ранее противоречие, связанное с необходимостью формирования местного бюджета пу-

тем применения государственных минимальных социальных стандартов и социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти. Новым законодательством декларировалась самостоятельность муниципальных образований в расходовании средств местных бюджетов. Органам местного самоуправления было предоставлено право самостоятельно определять условия оплаты депутатов и других выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, а также устанавливать муниципальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов. Однако для дотационных муниципальных образований границы финансовой самостоятельности изначально были ограничены и на протяжении периода реализации муниципальной реформы продолжали сужаться.

Несмотря на детальное регулирование системы межбюджетных отношений в федеральном законодательстве, по достаточно широкому кругу вопросов власти субъектов Федерации имели возможность выбирать между несколькими предложенными альтернативами. Это касалась, в частности, следующих вопросов:

- закреплять либо не закреплять на региональном уровне единые нормативы налоговых отчислений за муниципальными районами и городскими округами, и если закреплять – то от каких налогов;
- закреплять либо не закреплять на региональном уровне единые нормативы налоговых отчислений за поселениями, и если закреплять – то от каких налогов;
- заменять либо не заменять финансовую помощь муниципальным районам и городским округам дополнительными нормативами налоговых отчислений; если заменять – то какую долю финансовой помощи и отчислений от каких налогов (последний вопрос мог решаться региональными властями только в рамках переходного периода);
- заменять либо не заменять финансовую помощь поселениям дополнительными нормативами налоговых отчислений; если заменять – то какую долю финансовой помощи и отчислений от ка-

ких налогов (последний вопрос мог решаться региональными властями только в рамках переходного периода)<sup>1</sup>;

- какой объем финансовых средств в целом передавать на уровень муниципальных образований (в том числе городских округов, муниципальных районов, поселений) в форме межбюджетных трансфертов;
- в каком соотношении передавать на муниципальный уровень (в том числе городским округам, муниципальным районам, поселениям) дотации (нецелевую финансовую помощь) и субсидии (целевую финансовую помощь);
- как осуществлять финансовое выравнивание, какие корректирующие коэффициенты использовать для учета объективных различий между муниципальными образованиями;
- какие государственные полномочия и соответственно субвенции для их финансирования передавать на муниципальный уровень;
- каким образом – напрямую с регионального уровня либо через муниципальные районы – формировать систему финансового выравнивания поселений;
- включать либо не включать механизм отрицательного трансферта в региональное законодательство, и если включать – то с каким пороговым значением;
- устанавливать либо не устанавливать отрицательный трансферт конкретным муниципальным образованиям.

Как показал анализ регулирования системы финансирования муниципальных образований на региональном уровне, по всем данным направлениям субъекты Федерации проводили различную политику, которая приводила к несовпадающим результатам и создавала разные условия для функционирования органов местного самоуправления. В зависимости от того, как решались перечисленные выше вопросы, возникали принципиальные различия в степени финансовой автономии муниципальных образований, справедливости распреде-

---

<sup>1</sup> По данным направлениям самостоятельность региональных властей ограничивалась лишь положением Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которым субъекты Федерации были обязаны передавать на муниципальный уровень 10% подоходного налога в форме единых либо дополнительных нормативов.

ления средств между ними, а также в финансовых предпосылках для решения вопросов местного значения. Причем не во всех случаях региональные системы регулирования полностью вписывались в ограничения, установленные федеральным законодательством.

Рассмотрим, как соответствующие вопросы решались в национальных республиках Южного федерального округа. Обращает на себя внимание, что республиканские власти достаточно активно, хотя и не всегда грамотно, пользовались тем инструментарием, который был им предоставлен Бюджетным кодексом РФ. Как видно из *табл. 1.9*, в 2008 г. все республики в той или иной мере установили для муниципальных районов и городских округов единые нормативы отчислений от налогов, зачисляемых в региональный бюджет. Лидерами здесь являются Республика Адыгея, где нормативы установлены от восьми налогов, а также Карачаево-Черкесия и Северная Осетия, предусмотревшие отчисления от шести налогов каждая. В Дагестане нормативы установлены от четырех налогов. В то же время в Республике Калмыкия<sup>1</sup> и Кабардино-Балкарии проводилась другая политика, где на региональном уровне для муниципальных районов и городских округов установлено только 10 отчислений от подоходного налога.

Впрочем, эти два региона тоже различались по своим подходам к установлению нормативов налоговых отчислений. Республика Калмыкия достаточно активно использовала возможности установления для муниципальных образований дополнительных нормативов в счет финансовой помощи. Так, и в 2007 г., и в 2008 г. были установлены отчисления от подоходного налога. При этом для всех муниципальных районов они закреплялись на едином и неизменном уровне в 30%, и только для города Элисты норматив устанавливался на более низком и снижающемся уровне: 20% – в 2007 г., 15% – в 2008 г. В Кабардино-Балкарской Республике данные механизмы не нашли применения.

---

<sup>1</sup> На 2009 г. в Республике Калмыкия для муниципальных районов и городских округов на региональном уровне установлены единые нормативы: 50% транспортного налога и 30% единого сельскохозяйственного налога.



Особенностью подхода к установлению единых нормативов в республиках Южного федерального округа является большая распространенность отчислений от акцизов с различных видов алкогольной и спиртосодержащей продукции, что характерно для Республики Адыгея, Карачаево-Черкесии и Северной Осетии и связано в первую очередь со структурой их экономики. В остальном выбор налогов достаточно традиционен: подоходный налог; налог на имущество организаций; налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения; единый сельскохозяйственный налог; в отдельных случаях – транспортный налог, налог на прибыль и налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых. Более подробная информация о единых нормативах отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов в национальных республиках Южного федерального округа на 2008 г. содержится в *табл. 1.9*. Что касается единых нормативов отчислений в бюджеты поселений, то в данных регионах, как и во многих других, они не получили распространения. Лишь в Карачаево-Черкесии в поселенческие бюджеты дополнительно зачисляется 0,5% налога на доходы физических лиц.

При этом в отдельных случаях механизмы установления единых нормативов нельзя считать безупречными с правовой точки зрения. Так, в Республике Калмыкия и Республике Дагестан единые нормативы установлены Законом о бюджете на 2008 г., что противоречит Бюджетному кодексу. В законодательстве Республики Дагестан также указано, что доходы от поступлений единого сельскохозяйственного налога в 2008 г. подлежат зачислению в полном объеме в бюджеты муниципальных районов и городских округов. В то же время в соответствии с Бюджетным кодексом РФ 30% данного налога должны поступать в бюджеты поселений. А с учетом того что Республика Дагестан приступила к полномасштабной реализации муниципальной реформы в 2006 г., положения Бюджетного кодекса на территории республики должны были действовать в полном объеме.

Таблица 1.9

**Политика национальных республик ЮФО по закреплению  
единых нормативов налоговых отчислений за муниципальными  
районами и городскими округами на 2008 г.**

	Адыгея	Калмыкия	Карачаево- Черкесия	Северная Осетия	Кабардино- Балкария	Дагестан
НДФЛ		10	25,5	10	10	10
Налог на при- быль	10					
Налог по упрощенной системе	45					90
Налог на имущество организаций	50		50			
Налог на до- бычу обще- распростра- ненных по- лезных иско- паемых	60					
Единый сель- скохозяйст- венный налог	30					100
Транспортный налог						100
Акцизы на алкогольную продукцию (за исключением вин)	10		10	6		
Акцизы на вино	50		50	30		
Акцизы на пиво	50		50	30		
Акцизы на спирт этило- вый			50	15		
Акцизы на спиртосодер- жащую про- дукцию				15		

*Источник:* правовая база «Консультант плюс».

Большое внимание в законодательстве рассматриваемых регионов уделяется выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Но при этом используемые подходы не унифицированы, причем по разным вопросам регионы группируются различным образом.

Так, в пяти из шести рассматриваемых регионов бюджетная обеспеченность муниципальных образований определяется – в соответствии с федеральным законодательством – как соотношение индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов. В четырех из этих регионов – в Республике Адыгея, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии и Республике Калмыкия – индекс бюджетных расходов (далее – ИБР), формирование которого является одним из основных факторов, обуславливающих различия между региональными методиками финансового выравнивания, строится на основе так называемой репрезентативной системы расходов (судя по всему, термин введен по аналогии с репрезентативной системой налогов), включающей некоторые вопросы местного значения. Применительно к данным вопросам устанавливаются коэффициенты удорожания стоимости бюджетных услуг, на которые в основном корректируется численность потребителей бюджетных услуг каждого вида. Таким образом, обеспечивается учет объективных различий в стоимости бюджетных услуг. В *табл. 1.10* приведены коэффициенты удорожания, используемые в рассматриваемых четырех регионах применительно к репрезентативной системе расходов муниципальных районов и городских округов.

Анализ содержащейся в *табл. 1.10* информации позволяет сделать вывод, что для рассматриваемых регионов характерно как определенное сходство в построении индекса бюджетных расходов, так и достаточно существенные различия.

Во-первых, репрезентативная система расходов в различных регионах включает разный перечень вопросов местного значения. Если в Республике Адыгея данный перечень содержит 24 вопроса (остальные отнесены к прочим), то в остальных регионах он включает 5–6 позиций. Тем самым в Республике Адыгея коэффициенты удорожания применяются к гораздо более дробной структуре расходов, что должно существенно усложнять систему финансового выравнивания.

Таблица 1.10

**Использование коэффициентов удорожания при расчете индексов бюджетных расходов муниципальных районов и городских округов в национальных республиках ЮФО**

Расходные обязательства	Регионы, использующие для расчета ИБР коэффициенты				
	масштаба	стоимости ЖКУ для БУ	дисперсности расселения	урбанизации	возрастной структуры населения
Муниципальное управление	А, К, КЧ, КБ				
Коммунальное хозяйство			А	А	
Дошкольное образование		А, К, КЧ	А, К, КЧ	КЧ, КБ	
Общее образование		А, К, КЧ	А, К, КЧ, КБ		
Дополнительное образование		А, К, КЧ	А, К, КЧ, КБ	КЧ	
Детский каникулярный отдых			А, КБ		
Здравоохранение		А, К, КЧ	А, К, КЧ, КБ	КЧ	А, К, КЧ, КБ
Дорожное хозяйство			А	КБ	
Транспорт			А		
Охрана правопорядка		А	А		
Библиотечное обслуживание	А	А			
Устранение последствий чрезвычайных ситуаций			А		
Экология			А		
Опека и попечительство			А		
Прочие обязательства*	А		К, КЧ	КБ	

А – Адыгея, К – Калмыкия, КЧ – Карачаево-Черкесия, КБ – Кабардино-Балкария, ЖКУ – жилищно-коммунальные услуги, БУ – бюджетные учреждения.

\* Категория «Прочие обязательства» в каждом случае охватывает те расходные обязательства, по которым законодательством субъекта Федерации не установлены специальные корректирующие коэффициенты. Тем самым для каждого региона ее состав специфичен.

Во-вторых, если по одним направлениям расходов используемые коэффициенты совпадают, то по другим регионы учитывают различные факторы удорожания. Так, повсеместным является учет коэффициента масштаба применительно к расходам на муниципальное управление, коэффициента дисперсности расселения применительно к расходам на общее и дополнительное образование, коэффициентов дисперсности расселения и возрастной структуры населения применительно к расходам на здравоохранение. Широко используются также коэффициенты стоимости жилищно-коммунальных услуг для расходов на образование и здравоохранение, коэффициент дисперсности расселения применительно к расходам на дошкольное образование. В то же время использование коэффициента урбанизации гораздо менее унифицировано: в Республике Адыгея он применяется к расходам на коммунальное хозяйство, в Кабардино-Балкарии – к расходам на дорожное хозяйство и дошкольное образование, в Карачаево-Черкесии – к расходам на дошкольное и дополнительное образование, а также на здравоохранение, а в Калмыкии данный коэффициент вообще не применяется.

Другой подход к определению индекса бюджетных расходов характерен для Республики Северная Осетия – Алания. Здесь коэффициенты удорожания используются применительно к разделам экономической классификации расходов, а именно к расходам на заработную плату, на жилищно-коммунальное хозяйство и прочим расходам. К расходам на заработную плату применяется коэффициент дифференциации заработной платы, при расчете которого учитываются районный коэффициент к заработной плате, установленный федеральными и республиканскими нормативными актами, а также коэффициент расселения (аналогичный коэффициенту дисперсности расселения). К расходам на жилищно-коммунальное хозяйство применяется коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг, учитывающий как стоимость данных услуг, так и соотношение денежных доходов граждан и стоимости жилищно-коммунальных услуг в муниципальном образовании. К прочим расходам применяется коэффициент уровня цен, учитывающий стоимость фиксированного набора товаров и услуг в муниципальном образовании по сравнению

со средним по республике, структуру населения, а также коэффициент горности.

Что касается подходов к распределению дотаций между муниципальными районами и городскими округами, то регионы в различной комбинации использовали следующие варианты:

- выделение подушевых дотаций;
- пропорциональное выравнивание (сокращение разрыва с заданным уровнем бюджетной обеспеченности);
- комбинирование пропорционального выравнивания с подтягиванием беднейших к максимально возможному уровню бюджетной обеспеченности.

Информация об используемых подходах представлена в табл. 1.11.

*Таблица 1.11*

**Подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности  
муниципальных районов и городских округов  
в национальных республиках ЮФО**

	Республика Адыгея	Республика Калмыкия	Северная Осетия	КЧР	КБР
Подушевые дотации		+	+	+	+
Пропорциональное выравнивание		+	+	+	+
Комбинированный метод	+				
Компенсация потерь на переходный пе- риод	+	+		+	+

При этом и в рамках рассматриваемых методов есть определенные различия. Так, подушевые дотации в основном определяются с учетом ИБР, но в Республике Калмыкия, судя по всему, ИБР не учитывается. Впрочем, данный элемент дотаций в республике не является обязательным, в последние 2 года на практике он не использовался. В качестве заданного уровня выравнивания бюджетной обеспеченности в Республике Калмыкия и Кабардино-Балкарии принят уровень бюджетной обеспеченности, соответствующий среднему уровню расходных обязательств муниципальных районов (город-

ских округов) в планируемом году. В Карачаево-Черкесии данный уровень не определен. Что касается Северной Осетии, то в ходе выравнивания должно обеспечиваться последовательное приближение к двум критериальным уровням бюджетной обеспеченности.

Гораздо более серьезные отличия в подходе к финансовому выравниванию наблюдаются в Республике Дагестан. Принципиальная разница заключается в том, что в основу определения индекса бюджетных расходов положены так называемые условно-нормативные расходы на одного потребителя бюджетных услуг, которые по каждому принимаемому в расчет разделу функциональной классификации расходов рассчитываются на основе расчетной минимальной бюджетной обеспеченности. Условно-нормативные расходы по каждому муниципальному образованию «объективизируются» на основе использования чрезвычайно сложной системы коэффициентов относительного удорожания стоимости бюджетных услуг. Часть данных коэффициентов – а именно коэффициенты дисперсности, возрастного состава, заработной платы, численности населения – определяются по группам муниципальных образований. При этом для первых 3 коэффициентов выделяются 7 групп, в каждую из которых входят от 3 до 11 муниципалитетов: малонаселенные и приравненные к ним районы (городские округа), высокогорные районы, горные районы, предгорные районы, низменные районы, городские округа с развитой инфраструктурой и социально-экономическим положением, городские округа. Применительно к последнему коэффициенту группировка происходит по численности населения, используются 4 интервала. Другие коэффициенты – коэффициент горности (для части районов заменяемый коэффициентом безводности), коэффициент доступности, коэффициент по фельдшерско-акушерским пунктам и коэффициент по учреждениям образования – определяются отдельно по каждому городскому округу и муниципальному району.

По большинству коэффициентов не представлен алгоритм расчета, вместо этого в законодательство включены таблицы конкретных значений. Из этих значений видно, что значимость влияния разных коэффициентов на дифференциацию расходов существенно разли-

чается: если коэффициент дисперсности располагается в интервале от 1 до 1,45, то различия в коэффициенте заработной платы не превышают 1/10. Те коэффициенты, по которым расчет осуществляется по формулам (коэффициент по фельдшерско-акушерским пунктам и коэффициент по учреждениям образования), отражают в первую очередь не различия в объективных условиях, а масштаб бюджетной сети.

Что касается подхода к выделению дотаций, то его вряд ли можно отнести к механизмам финансового выравнивания. Скорее, он представляет собой покрытие разницы между доходами муниципальных образований и их нормативными расходами.

В вопросах финансового выравнивания поселений среди рассматриваемых регионов наиболее распространенным является подход, предусматривающий осуществление данного процесса с уровня муниципальных районов. Соответственно из республиканских фондов финансовой поддержки поселений дотации выплачиваются только городским округам в части исполнения ими поселенческих полномочий. При этом в организации выравнивания поселений с районного уровня наблюдаются определенные различия. Так, в Республике Адыгея полномочие по финансовому выравниванию поселений делегируется муниципальным районам. Районные фонды финансовой поддержки формируются за счет как собственных доходов муниципального района, так и субвенций с республиканского уровня и распределяются по единой методике, утвержденной на региональном уровне. Осуществляется пропорциональное выравнивание на основе приближения к уровню бюджетной обеспеченности, утверждаемому представительным органом муниципального района. Во многом аналогичный подход применяется в Республике Калмыкия, но здесь утверждены две различные методики финансового выравнивания поселений: за счет собственных доходов муниципальных районов и за счет субвенций из республиканского бюджета. Обе методики предполагают наличие критериальных уровней выравнивания, но применительно к субвенциям выдвигается требование приближения бюджетной обеспеченности к средней по району, а в отношении собственных средств органы местного самоуправления



муниципальных районов сами могут устанавливать данный уровень. В бюджетном законодательстве Карачаево-Черкесии установлено, что районные фонды финансовой поддержки поселений формируются за счет собственных доходов бюджета муниципального района и распределяются с целью дополнительного по отношению к дотациям из республиканского фонда финансовой поддержки поселений выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению своих полномочий в вопросах местного значения. В то же время предусмотрена возможность делегирования полномочий по финансовому выравниванию на районный уровень, которая и была осуществлена отдельным законом<sup>1</sup>. При этом законодательство о межбюджетных отношениях включает методику расчета дотаций из районных фондов финансовой поддержки поселений, предусматривающую в качестве критерия выравнивания поселений средний по району уровень расходных обязательств, а законодательство о передаче полномочий – порядок расчета дотаций, предусматривающий выделение подушевых трансфертов. Аналогичная модель применяется и в Северной Осетии. В Республике Дагестан утверждена только методика распределения дотаций за счет субвенций из регионального бюджета.

Другой подход характерен для Кабардино-Балкарской Республики, где полномочия по выравниванию поселений не переданы на уровень муниципальных районов. Соответственно из республиканского бюджета поселениям и городским округам выплачиваются подушевые дотации, а выравнивание бюджетной обеспеченности поселений осуществляется из районных фондов финансовой поддержки, образуемых за счет собственных доходов бюджетов муниципальных районов и распределяемых в соответствии с Методикой расчета размера дотаций из районных фондов финансовой поддержки поселений. Обращает на себя внимание, что данная методика не менее детальна, чем те, которые применяются в других регионах при делегировании данного полномочия. Дотации поселениям предусмотрены как на выравнивание бюджетной обеспеченности, так и на

---

<sup>1</sup> Закон КЧР от 8 декабря 2006 г. № 99-РЗ.

компенсацию потерь в условиях переходного периода. Используется метод пропорционального выравнивания, при этом в качестве критерия выравнивания устанавливается уровень бюджетной обеспеченности, соответствующий среднему уровню расходных обязательств поселений, входящих в состав соответствующего муниципального района. С республиканского уровня на формирование районных фондов финансовой поддержки поселений выделяются субсидии. Условием их предоставления является обеспечение финансирования из бюджета муниципального района в размере не менее 2%.

Во всех рассматриваемых регионах, за исключением Республики Дагестан, методики распределения средств районных фондов финансовой поддержки поселений содержат алгоритм расчета бюджетной обеспеченности, связанный с определением репрезентативной системы расходов. Причем в отношении поселений данный подход использует и Северная Осетия. Однако здесь, естественно, применяется другая репрезентативная система расходов, чем в случае муниципальных районов и городских округов. При этом в 3 регионах коэффициенты удорожания определены на республиканском уровне и представлены в *табл. 1.12*.

Из *табл. 1.12* видно, что в отношении поселений и муниципальных районов наблюдается разнообразие как в составе репрезентативной системы расходов, так и в выборе коэффициентов удорожания. Так, единообразно используется лишь коэффициент масштаба применительно к расходам на муниципальное управление и библиотечное обслуживание, а также коэффициент урбанизации в случае расходов на жилищно-коммунальное хозяйство. Также обращает на себя внимание, что сообразно выравниванию поселений подходы Республики Адыгея к формированию репрезентативной системы расходов и использованию коэффициентов удорожания не столь существенно отличаются от других регионов, как в случае муниципальных районов и городских округов.

Таблица 1.12

**Использование коэффициентов удорожания  
при расчете индексов бюджетных расходов поселений  
в национальных республиках ЮФО**

Расходные обязательства	Регионы, использующие для расчета ИБР коэффициенты				
	масштаба	стоимости ЖКУ для БУ	дисперсности расселения	урбанизации	стоимости ЖКУ для населения
Муниципальное управление	А, КЧ, КБ				
Коммунальное хозяйство			А	А, КЧ, КБ	А, КЧ
Сбор и вывоз мусора			А	А	А
Благоустройство и озеленение	КЧ		А	А, КЧ	
Жилищное строительство	А				
Первичные меры пожарной безопасности	А				
Библиотечное обслуживание	А, КЧ, КБ	КЧ	А		
Культура и досуг	КЧ, КБ	КЧ			
Физкультура и спорт	КЧ			КЧ	
Освещение улиц, установка указателей				КЧ, КБ	
Дорожное хозяйство				КБ	
Прочие обязательства*			КБ	КЧ	

А – Адыгея, К – Калмыкия, КЧ – Карачаево-Черкесия, КБ – Кабардино-Балкария, ЖКУ – жилищно-коммунальные услуги, БУ – бюджетные учреждения.

\* Категория «Прочие обязательства» в каждом случае охватывает те расходные обязательства, по которым законодательством субъекта Федерации не установлены специальные корректирующие коэффициенты. Тем самым для каждого региона ее состав специфичен.

В республиках Калмыкия и Северная Осетия – Алания принят другой подход. Законодательство данных регионов предусматривает, что применительно к поселениям перечень основных вопросов местного значения, видов расходов на решение данных вопросов

местного значения, показателей, характеризующих потребителей бюджетных услуг, коэффициентов удорожания стоимости предоставления бюджетных услуг определяется органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно. По имеющейся информации, в Республике Калмыкия подобные коэффициенты на районном уровне не применяются.

Что касается Республики Дагестан, то подход к выделению дотаций поселениям аналогичен принятому для муниципальных районов и городских округов. Только вместо коэффициентов по фельдшерско-акушерским пунктам и по учреждениям образования используется коэффициент по коммунальному хозяйству, существенно повышающий нормативные расходы для 3 муниципальных районов.

Во всех рассматриваемых регионах предусмотрена возможность взимания с муниципальных образований отрицательного трансферта, однако на практике данный механизм используется только в Карачаево-Черкесии. Взимание отрицательного трансферта в республике на переходный период было предусмотрено при превышении среднерегиональной бюджетной обеспеченности в 1,3 раза. При этом в региональном законе о бюджете на 2007 г. был установлен перечень из 8 муниципальных образований, подпадающих под отрицательный трансферт, однако было принято решение, что эти муниципалитеты не будут перечислять средства в республиканский бюджет. В 2008 г. было предусмотрено взимание отрицательного трансферта с города Черкесска.

Оценивая систему регулирования межбюджетных отношений в целом, можно сделать вывод, что нормативно-правовая база в данной сфере во всех рассматриваемых субъектах Федерации, за исключением Республики Дагестан и Кабардино-Балкарии, имеет достаточно современный характер и в основном вписывается в предусмотренные федеральным законодательством подходы, хотя имеются и отдельные исключения. Так, например, в законодательстве о межбюджетных отношениях Республики Северная Осетия – Алания предусмотрено, что правительство Республики Северная Осетия – Алания вправе в ходе исполнения республиканского бюджета перераспределять межбюджетные трансферты между их видами и мест-

ными бюджетами, что во многом обесценивает закрепленную в том же законодательстве систему правил. Что касается Кабардино-Балкарской Республики, то основная проблема в регулировании межбюджетных отношений связана с тем, что вместо принятия в условиях муниципальной реформы нового законодательства в данной сфере были внесены отдельные поправки в прежнее. Это негативно сказалось на четкости и последовательности имеющейся нормативной базы.

Применительно к Республике Дагестан проблемы в первую очередь связаны не с формой, а с содержанием регулирования. Используемая система чрезвычайно усложнена, во многом непрозрачна, и ее направленность не на компенсацию фактических расходов, а на выравнивание бюджетной обеспеченности далеко не очевидна. Следовательно, нельзя сказать, что она однозначно соответствует требованиям федерального законодательства. Однако проблема связана не только с формальными факторами. Применяемые механизмы приводят не к выравниванию, а к усилению дифференциации финансового обеспечения муниципальных образований. Причем это происходит в условиях, когда различия в налоговом потенциале сокращаются, т.е. разница в объемах финансирования не связана со стимулированием экономического развития. Соответствующая информация представлена в *табл. 1.13*.

В то же время анализа нормативной базы организации финансирования муниципальных образований явно недостаточно для того, чтобы делать окончательные выводы. Необходимо оценить, к каким результатам приводит практическое применение тех или иных механизмов. При этом следует учитывать, что на основе имеющейся бюджетной статистики невозможно оценить все аспекты межбюджетных отношений. В частности, нет информации для определения эффективности механизмов финансового выравнивания. В то же время есть возможность проанализировать степень обеспечения финансовой автономии муниципальных образований, а также подходы к распределению доходов между региональным и муниципальными бюджетами.

Таблица 1.13

### Дифференциация оценок налогового потенциала и расходных потребностей по группам муниципальных районов и городских округов Республики Дагестан

Группа муниципальных образований	Налоговый потенциал, тыс. руб. на человека		Расходные потребности, тыс. руб. на человека	
	2006	2008	2006	2008
Малонаселенные и приравненные к ним территории	0,10	0,49	1,25	4,62
Высокогорные районы	0,17	0,49	1,44	3,54
Горные районы	0,16	0,35	1,02	2,83
Предгорные районы	0,13	0,36	0,96	2,29
Низменные районы	0,16	0,40	0,78	1,83
Городские округа с развитой инфраструктурой	0,60	1,45	0,97	1,52
Городские округа	0,42	0,98	1,59	2,27

*Источник:* Министерство финансов Республики Дагестан. Программа реформирования региональных и муниципальных финансов, аналитическая записка к мероприятию 19 «Внедрение объективных и прозрачных механизмов распределения финансовой помощи», <http://www.minfinrd.ru/index.html>.

Последняя характеристика, в значительной степени определяющая объемы доступных органам местного самоуправления финансовых ресурсов, представлена в *табл. 1.14*. При этом необходимо отметить, что общая пропорция распределения средств между региональным и муниципальными бюджетами еще не отражает доступности средств для решения вопросов местного значения, поскольку часть ресурсов выделяется для исполнения государственных полномочий и передается в форме субвенций. Тем самым имеет смысл анализировать как долю совокупного муниципального бюджета в целом в консолидированном региональном, так и аналогичную долю совокупного муниципального бюджета без субвенций.

Содержащиеся в *табл. 1.14* данные демонстрируют, что даже с точки зрения общего объема передаваемых на местный уровень средств национальные республики ЮФО характеризуются большей централизацией, чем в среднем по России или по регионам ЮФО (которая в данном случае очень схожа со среднероссийской). Однако если мы оцениваем долю ресурсов, передаваемых для решения вопросов местного значения, различия много более существенны,

чем при оценке общего объема передаваемых на местный уровень средств. Если в целом по России около 77% передаваемых на местный уровень средств идет на решение вопросов местного значения, то по Южному федеральному округу данная доля снижается до 73%, а в национальных республиках централизация проявляется еще более явно: в 4 из 6 рассматриваемых республик эта доля колеблется от 55,9 до 61,4%. Лишь в Республике Адыгея и Республике Северная Осетия – Алания эта доля сопоставима с общероссийской. Однако в последнем случае общая доля средств консолидированного муниципального бюджета, передаваемая на местный уровень, экстремально низка – 23,2%. В результате и доля средств на решение вопросов местного значения находится на самом низшем из рассмотренных регионов уровне – 16,8%. Максимальная доля, превышающая 20%, характерна для Республики Дагестан (21%) и Республики Адыгея (23%). Но и это существенно ниже среднероссийского уровня, превышающего 30%. Тем самым можно констатировать, что не только в целом объем бюджетных ресурсов в данных регионах существенно ниже, чем в целом по стране, но и степень их централизации существенно выше.

Данные *табл. 1.15* подтверждают экстремально высокую долю субвенций в доходах муниципальных образований во всех национальных республиках ЮФО, за исключением Республики Адыгея и Республики Северная Осетия – Алания. Еще одна общая черта рассматриваемых регионов – более ограниченное использование субсидий, чем в целом по России и в других регионах Южного федерального округа. В то же время в большинстве республик, за исключением Республики Калмыкия, более значимым источником доходов являются дотации. Из *табл. 1.15* также следует, что доля налоговых и неналоговых доходов в рассматриваемых регионах колеблется от экстремально низких 18,8% в Республике Дагестан до соответствующих среднему по ЮФО уровню – 41,3% в Адыгее. Доля иных межбюджетных трансфертов значима только в Республике Дагестан. В целом же можно отметить, что структура доходов муниципальных образований в наибольшей степени соответствует общероссийской ситуации в Республике Адыгея и имеет наибольшие отличия в Республике Дагестан.

Таблица 1.14

**Характеристика распределения финансовых средств между  
региональным и муниципальными бюджетами в национальных  
республиках ЮФО в 2008 г.**

	Доля доходов муниципально- го бюджета*** в консолиди- рованном региональном (%)	Доля доходов муниципально- го бюджета (без субвенций) в консолидированном регио- нальном (%)
Российская Федерация*	39,5	30,5
Южный федеральный округ**	39,9	29,1
Республика Дагестан	34,9	21,0
Республика Калмыкия	34,0	19,0
Карачаево-Черкесская Республика	32,9	19,6
Республика Адыгея	30,9	23,0
Кабардино-Балкарская Республика	29,0	17,8
Республика Северная Осетия – Алания	23,2	16,8

\* Данные по Российской Федерации берутся без городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга), а также Чеченской Республики и Республики Ингушетия, поскольку по состоянию на 2008 г. механизмы организации местного самоуправления, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ, на эти субъекты Федерации не распространялись.

\*\* Данные по ЮФО также берутся без Чеченской Республики и Республики Ингушетия.

\*\*\* Данные о доходах (сводного) муниципального бюджета непосредственно в бюджетной статистике отсутствуют. Для проведения анализа они определялись следующим образом: доходы консолидированного бюджета субъекта Федерации без внутренних оборотов минус доходы регионального бюджета плюс субсидии из местных бюджетов плюс трансферты местным бюджетам из регионального бюджета.  
*Источник:* данные Федерального казначейства.

Представленный в *табл. 1.14* анализ уже дает некоторое представление о структуре доходов местных бюджетов с точки зрения соотношения доходов на решение вопросов местного значения и на исполнение переданных полномочий. В *табл. 1.15* дается более детальная информация по данному вопросу.



Таблица 1.15

**Структура доходов местных бюджетов  
в национальных республиках ЮФО в 2008 г. (%)\***

	Доля нало- говых и неналоговых доходов в доходах местных бюджетов	Доля дота- ций в дохо- дах местных бюджетов	Доля субси- дий в дохо- дах местных бюджетов	Доля суб- венций в доходах местных бюджетов	Доля иных межбюджет- ных транс- фертов в доходах ме- стных бюд- жетов
Российская Федерация	43,7	12,5	18,1	22,6	2,5
Южный федераль- ный округ	42,1	7,9	19,0	27,1	3,2
Республика Дагестан	18,8	24,7	6,4	39,8	10,3
Республика Калмыкия	36,3	9,4	9,7	44,2	0,4
Республика Карачаево- Черкесская	27,7	19,7	10,5	40,5	1,6
Республика Адыгея	41,3	19,6	12,4	25,7	1,0
Республика Кабардино- Балкарская	31,2	17,8	12,2	38,6	0,2
Республика Северная Осетия – Алания	31,9	35,3	4,9	27,5	0,5

\* В данной таблице используются те же подходы к расчетам, что и в предыдущей.

Источник: данные Федерального казначейства.

Однако необходимо учитывать, что приведенные выше данные не позволяют характеризовать степень финансовой автономии муниципальных образований. Так, доля налоговых и неналоговых доходов в табл. 1.15 рассчитывается от всех доходов муниципальных образований, включая доходы, предназначенные для финансирования исполнения переданных полномочий. Более точную информацию здесь может дать доля налоговых и неналоговых доходов в доходах муниципальных образований без субвенций. Соответствующая информация, детализированная по типам муниципальных образований, представлена в табл. 1.16. Данные по отдельным типам

муниципальных образований представлены в официальной бюджетной статистике и, в отличие от данных по совокупным муниципальным бюджетам, не требуют дополнительных расчетов. Для сравнения также добавлены данные по региональным бюджетам.

Таблица 1.16

**Доля налоговых и неналоговых доходов в региональных и муниципальных бюджетах национальных республик ЮФО в 2008 г. (%)\***

	Доля налоговых и неналоговых доходов				
	в региональном бюджете (без субвенций)	в местных бюджетах (без субвенций)	в бюджетах городских округов (без субвенций)	в бюджетах муниципальных районов (без субвенций)	в бюджетах поселений (без субвенций)
Российская Федерация	72,1	54,7	63,5	38,9	35,1
Южный федеральный округ	55,5	56,7	63,0	37,5	44,4
Республика Дагестан	20,6	31,3	45,0	11,4	41,8
Республика Калмыкия	22,3	61,8	82,9	44,2	42,4
Республика Карачаево-Черкесская	20,6	46,6	69,8	33,9	17,6
Республика Адыгея	27,5	55,6	64,2	40,4	76,4
Республика Кабардино-Балкарская	37,2	50,8	63,5	27,3	53,4
Республика Северная Осетия – Алания	21,8	44,0	62,2	25,2	37,0

\* В данной таблице используются те же подходы к расчетам, что и в предыдущей.  
 Источник: данные Федерального казначейства.

Первое, что бросается в глаза при анализе *табл. 1.16*, – это универсальная политика национальных республик ЮФО по большому обеспечению налоговыми доходами местных бюджетов, чем регионального. Это существенно отличается от общероссийской ситуации, для которой более характерны концентрация налоговых доходов в региональном бюджете и большая дотационность местных.

Судя по всему, подобные различия связаны с тем, что в условиях высокой дотационности поступающие из центра финансовые ресурсы рассматриваются как более надежный источник средств, чем налоги<sup>1</sup>. Кроме того, регионам важно заинтересовать местные власти в содействии налоговому администрированию, поскольку региональным властям не всегда хватает сил уделять необходимое внимание данному вопросу. Свою роль здесь может играть и уже отмечавшаяся выше особая роль местного самоуправления (особенно в крупных городах) в обеспечении баланса элит.

Доля налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов колеблется в значительных пределах: от 31,3% в Республике Дагестан до 61,8% в Республике Калмыкия, что даже выше среднероссийского показателя. Однако при оценке подобной ситуации необходимо помнить, что общий объем выделяемых муниципалитетам на решение вопросов местного значения ресурсов чрезвычайно мал и существенно отстает от среднероссийских значений (в Калмыкии – почти в 2 раза).

Что касается городских округов – муниципальных образований, применительно к которым возможности для обеспечения налоговыми и неналоговыми доходами на региональном уровне в большинстве случаев являются максимальными, то, за исключением Республики Дагестан, во всех остальных рассматриваемых регионах эта обеспеченность соответствует либо превосходит общероссийскую. При этом в Калмыкии доля налоговых и неналоговых доходов городских округов (точнее, одного городского округа – города Элисты) превышает 80%, в Карачаево-Черкесии – составляет почти 70%. В Дагестане, при том что общая доля налоговых и неналоговых доходов по всем 10 городским округам не превышает 45% (среднероссийское значение, как видно из *табл. 1.16*, 63,5%), региональная столица

---

<sup>1</sup> Однако это оправдывается не всегда. Так, в Республике Калмыкия два района отказались от замены дотаций нормативами налоговых отчислений, считая, что за счет дотаций поступления в бюджет будут гарантированными. На практике оказалось иначе. Региональный бюджет был секвестрирован, дотации снижены. В результате на данных территориях возникли серьезные финансовые проблемы. Что касается других районов, то в них дополнительные налоговые поступления обеспечили более стабильные бюджетные доходы.

Махачкала, по имеющейся информации, является самодостаточным городом.

Хотя общепринятым является представление о том, что поселения обеспечены налоговыми доходами много лучше, чем муниципальные районы<sup>1</sup>, из *табл. 1.16* видно, что это подтверждается не везде. Данная ситуация характерна для республик Дагестан, Адыгея, Северная Осетия – Алания, а также для Кабардино-Балкарии. В то же время в Калмыкии обеспеченность примерно равная, а в Карачаево-Черкесии поселения почти в 2 раза отстают по этому показателю от муниципальных районов. При этом разброс доли налоговых и неналоговых доходов и в бюджетах муниципальных районов, и в бюджетах поселений между республиками весьма велик: по муниципальным районам эта доля колеблется от 11,4% в Республике Дагестан до 44,2% в Республике Калмыкия, по поселениям разброс еще сильнее – от 17,6% в Карачаево-Черкесии до 76,4% в Адыгее.

Подводя итоги анализа результатов политики по организации финансирования муниципальных образований в национальных республиках ЮФО, можно еще раз отметить их отличительные характеристики:

- большая централизация финансовых ресурсов в бюджетах субъектов Федерации, что соответствует сделанному ранее выводу о более высокой концентрации расходных полномочий на региональном уровне;
- большая обеспеченность местных бюджетов налоговыми и неналоговыми доходами (особенно по сравнению с региональным);

---

<sup>1</sup> Возможно, одной из причин подобного представления является отнесение налоговых доходов к общему объему доходов муниципальных образований, включая субвенции. Однако муниципальные районы и поселения с этой точки зрения находятся в разном положении – основные государственные полномочия передаются на районный уровень, доля субвенций в доходах последних много выше. Соответственно искусственно занижается доля налоговых доходов. В данном случае, как уже указывалось выше, доля налоговых (и неналоговых) доходов определяется в доходах, за счет которых осуществляется финансирование решения вопросов местного значения, что представляется более корректным.

- высокая финансовая автономия части городов, в первую очередь региональных столиц;
- передача значительного объема финансовых ресурсов с регионального уровня в рамках межбюджетных отношений в форме субвенций (что, скорее всего, объясняется двумя обстоятельствами: как объемом переданных государственных полномочий, так и незначительностью ресурсов на решение вопросов местного значения) при незначительной роли субсидий.

## **Глава 2. Муниципальная реформа и конфликты**

### **2.1. Конфликтный потенциал муниципальной реформы**

Одной из наиболее характерных черт муниципальной реформы, на которую обращали внимание специалисты – в частности, эксперты Института экономики переходного периода, являлся ее неоправданно радикальный характер. С целью унификации механизмов муниципальной организации предусматривались изменение границ, перераспределение земель и имущества, перестройка систем управления, причем без оглядки на сложившиеся институты и местные особенности. Эксперты предсказывали связанную с этим возможность существенного обострения конфликтов между различными группами интересов и роста социальной напряженности.

Необходимо отметить, что в большинстве своем эти прогнозы не оправдались. Возможно, причиной этого являлась недостаточная ценность земли в сельской местности большинства регионов страны, в то время как территориальные преобразования в первую очередь затрагивали именно сельские территории. Во всяком случае, в регионах с высокой стоимостью земли – таких, как Московская область, конфликтный потенциал реформы оказался явно выше. Но проявился он не столько в ходе подготовки к проведению реформы, сколько в процессе ее реализации (возможно, по причине широких возможностей маневрировать ресурсами на региональном уровне в переходный период). Ярким примером этого является неудавшаяся попытка насильственного превращения Одинцовского района в городской округ. Данная инициатива, выдвинутая главой района, имела явно политическую природу и была направлена на сохранение за муниципальным районом возможности распоряжения землей, во многом занятой под элитную застройку, и другими ресурсами, имеющимися на данной территории. Несмотря на беспрецедентное административное давление, в одном из городских поселений местный референдум провалился, население не поддержало предлагаемые преобразования. В результате реализация планов по объединению Одинцовского района была приостановлена. По имеющейся

информации, под жестким административным контролем осуществлялось и лишение городов статуса городского округа и включение их в состав муниципальных районов в Краснодарском крае – другом регионе с высокой ценностью земли.

Еще одним объяснением данного феномена является то, что конфликт из-за ресурсов проявляется не только в сфере территориальных преобразований. Так, одним из наиболее универсальных источников конфликта стала двухуровневая система муниципального управления. Существование на одной территории двух органов местного самоуправления – муниципальных районов и поселений – неизбежно вызывает конкуренцию между ними за ресурсы и поддержку населения. Подобная ситуация типична не только для России. Однако российская ситуация усугубляется тем, что, хотя в законодательстве формально декларировано отсутствие соподчиненности между двумя уровнями муниципальной власти, каждый из которых имеет собственную компетенцию, фактически органы местного самоуправления муниципальных районов имеют достаточно большой набор инструментов для контроля за деятельностью поселенческих муниципальных властей. К подобным рычагам можно отнести:

- функции муниципальных районов в сфере предоставления межбюджетных трансфертов поселениям, во многих случаях дающие им возможность существенно влиять на объем финансовых ресурсов, доступных поселениям для решения вопросов местного значения;
- дублирование вопросов местного значения муниципальных районов и поселений, позволяющее районам активно влиять на фактическое распределение полномочий и собственности в соответствующих сферах;
- передача муниципальным районам полномочий по распоряжению землей, собственностью на которую не разграничена, в том числе на территории поселений.

Подобная ситуация вкупе со сложившимися в дореформенный период традициями создает основу для вмешательства районных властей в компетенцию органов местного самоуправления поселе-

ний, попыток управления поселениями в рамках административной вертикали, что повсеместно порождает острые конфликты между двумя уровнями муниципальной власти.

Еще один источник конфликтов заложен в моделях организации управления в муниципальном образовании, особенно в тех, где глава муниципалитета возглавляет муниципальный совет, а местной администрацией руководит наемный управляющий. Подобный конфликт также не уникален для России и достаточно известен в мировой практике. Он проявляется и как общий конфликт между выборными и назначенными должностными лицами, и как конфликт непосредственно между сити-менеджером и главой местного совета. Источником конфликта является противоречие, заключающееся в том, что, с одной стороны, сити-менеджер является наемным работником и не должен заниматься политическими вопросами, которые должны быть прерогативой муниципального совета, а с другой – именно в его руках сосредоточены основные ресурсы, определяющие местную политику, и его решения по факту во многом детерминируют ее характер. Эксперты отмечают, что в западных странах отставки сити-менеджеров часто определяются именно этим обстоятельством. В то же время в российском законодательстве содержатся положения, способствующие углублению данного конфликта. Так, в нем предусмотрено участие представителей региональных властей в конкурсной комиссии, осуществляющей выбор глав администраций муниципальных районов и городских округов. Тем самым возникновение противостояния между главой муниципального образования и главой администрации может отражать в том числе и конфликт между региональными и муниципальными властями. В случае поселений участие властей других уровней в выборе глав администрации законодательством не предусмотрено, однако по факту механизмы, действующие в муниципалитетах верхнего уровня, транслируются и на нижний уровень. Главы районов принимают активное участие в определении кандидатур наемных управляющих, внося дополнительный вклад в рассмотренный выше конфликт между муниципальным районом и поселением.



Очевидно, что порождаемые муниципальной реформой конфликты по-разному проявляются на различных территориях, накладываясь на местные особенности, так или иначе вписываясь во взаимодействие основных «игроков» регионального и муниципального уровней. В связи с этим особый интерес представляет рассмотрение реализации муниципальной реформы в регионах Северного Кавказа – на территории, где, с одной стороны, в организации власти, в том числе и муниципальной, значительную роль играли неформальные институты, а с другой – в дореформенный период был накоплен потенциал конфликтов, во многом концентрирующихся в территориальной сфере и затрагивающих проблемы распределения ресурсов. На это обращают внимание многие исследователи. «Полиэтничность, различия экономических укладов и традиционных ценностей, многократные миграции и насильственные переселения народов, территориальные споры, имеющие давнюю историю, порождают крайнюю сложность разрешения взаимных разногласий, часто доходящих до конфликтов» (Грачева, Нефедова, 2007, с. 157). Основные факторы, способствовавшие формированию тех узлов напряжения, проявление либо обострение которых могло быть в той или иной степени спровоцировано муниципальной реформой, можно свести к следующим:

1. *Полицентричность региональных элит.* Одной из наиболее очевидных форм подобной полицентричности является многонациональный характер населения, накладывающий существенный отпечаток на всю политическую и социальную жизнь рассматриваемых регионов. Как отмечают исследователи, «всякая заметная фигура в северокавказских республиках неизбежно воспринимается сквозь призму своей принадлежности к тому или иному народу, а всякая территория – прежде всего как часть исторической земли определенного этноса» (Казенин, 2009, с. 11). Наличие конкурирующих друг с другом этнических групп оказывает существенное влияние на политические механизмы в ряде северокавказских республик – таких, как Дагестан, Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария, Адыгея. Традиционно в данных регионах в той или иной степени находит распространение практика «квотирования» долж-

ностей по этническому признаку, которая на многонациональных территориях может воспроизводиться и на муниципальном уровне. Нарушения этнического баланса во власти достаточно болезненно воспринимаются республиканскими элитами. Так, после прихода к руководству Карачаево-Черкесией Б. Эбзеева, когда выяснилось, что ни одна из влиятельных черкесских семей не получила каких-либо кадровых преференций от нового главы республики, черкесское национальное движение, преодолевшее в этой ситуации внутренний раскол, стало обвинять республиканского лидера в перекосах и деформациях в системе этнополитических отношений и призывать федеральную власть принять незамедлительные меры (*Казенин, 2009, с. 140*). При этом многонациональный характер населения является источником не только межэтнического конфликта элит, но и бытовой межнациональной напряженности на территориях совместного проживания различных национальностей, что также влияет на проблематику муниципального управления.

Однако межэтнические конфликты – это только наиболее видимая часть айсберга, на которую накладываются семейные, клановые, земляческие связи, а также борьба персонифицированных групп, складывающихся вокруг отдельных лидеров и входящих в более широкие альянсы (в том числе иногда полиэтнические). Это связано с тем, что «в политическом процессе северокавказских республик власть продолжает пониматься как доступ к ресурсам, распределение которых осуществляется через группы, основанные на этническом родстве, принципах землячества, родственных отношениях» (*Федеральный центр и Северный Кавказ, с. 16*). При этом межгрупповые конфликты могут выступать в форме религиозного противостояния, что еще более усложняет общую картину.

При этом муниципальный уровень является политической базой многих влиятельных и активных элитных групп и часто выступает ареной острой борьбы между ними. Причем борьба эта может иметь, а может и не иметь национальной окраски. Так, авторы аналитического доклада «Федеральный центр и Северный Кавказ: новые политические решения и новые вызовы» отмечают, что «в условиях многонационального Дагестана этнические группы ведут традиционную

борьбу за определенные статусные позиции во власти и в экономике, включая не только республику в целом, но и очень разнообразный местный уровень». В то же время острейшая борьба за власть в г. Черкесске и других крупных муниципальных образованиях Карачаево-Черкесии во многих случаях не имела этнической окраски и была связана с расколом внутри карачаевской и (реже) черкесской элиты. Причем в сельских районах в противостояние в ряде случаев втягивались и поселенческие муниципалитеты.

Подобная роль муниципальных образований, в первую очередь крупных и имеющих определенную экономическую базу, предопределила достаточно высокую степень муниципальной автономии в данных регионах, которую до сих пор во многом удается сохранять. Как показывают исследования, в северокавказских республиках главы регионов вынуждены считаться с автономией местной власти, а их вмешательство в процессы ее формирования не всегда успешны. Так, анализируя ситуацию в Карачаево-Черкесии в 2003–2008 гг., специалист по Северному Кавказу К. Казенин отмечает, что «среди глав районов вообще было мало тех, кто безусловно относился к команде президента Карачаево-Черкесии» (*Казенин, 2009, с. 151*). Во многом аналогичной была ситуация и при прежнем президенте Республики Адыгея – в ряде ключевых муниципальных образований, в том числе в г. Адыгейске и Теучежском районе, к власти смогли прийти оппозиционные республиканской власти лидеры (*там же, с. 36–37*). По тому же сценарию развивается и ситуация в Дагестане, где ставленники президента потерпели поражение в нескольких крупных муниципальных районах. При этом политически влиятельные главы муниципальных образований создают собственную сеть горизонтальных связей с другими местными руководителями.

Очевидно, что в условиях столь сложных и противоречивых межэтнических и межгрупповых отношений реализация единообразных подходов к территориальному делению и организации муниципальной власти потенциально может вызвать обострение конфликтов. Как это происходило на практике, покажет дальнейший анализ.

2. *Ограниченность пригодных для хозяйственного использования земельных ресурсов и источников экономического роста в целом.* Значительная часть территории северокавказских республик занята горами и лишь в ограниченной мере пригодна для хозяйственного использования. В первую очередь там получило развитие отгонное скотоводство. В то же время для данных регионов до сих пор характерна нетипичная для остальной России демографическая ситуация, демографический взрыв в них произошел в 1960–1980-е годы, гораздо позднее, чем в остальной России. В большинстве северокавказских республик вплоть до 2000-х годов, а в Дагестане и Ингушетии – до настоящего времени сохраняется положительный, хотя и снижающийся, естественный прирост населения. Все это приводит к аграрному перенаселению и усиливает малоземелье сельских жителей, особенно в горных районах (Нефедова, 2006, с. 186; Грачева, Нефедова, 2007). Данная ситуация имеет многообразные последствия, среди которых можно отметить активную миграцию северокавказских народностей в соседние равнинные регионы (в первую очередь в Ставропольский и Краснодарский края), а также появляющиеся время от времени призывы ограничить продажу земли в северокавказских республиках некоренным национальностям. Одним из важнейших последствий является сосредоточение территориальных конфликтов в первую очередь вокруг наиболее удобных для проживания и хозяйственной деятельности равнинных земель. К таким землям относится, в частности, Пригородный район Республики Северная Осетия – Алания, ставший центром осетино-ингушского конфликта.

Другими возможными очагами конфликтов являются те немногие территории, которые имеют хорошие экономические перспективы и являются (реально либо потенциально) центрами экономического роста. В первую очередь это горные территории, обладающие большим рекреационным потенциалом. Разграничение данных территорий между муниципальными образованиями в условиях муниципальной реформы вполне могло стать, и на практике стало, источником конфликта властных и бизнес-групп. В наибольшей степени это проявилось в Кабардино-Балкарии, о чем будет сказано ниже. В менее острых формах это нашло отражение в Карачаево-Черкесии, где встал вопрос о территориальной принадлежности курортов Теберды и Домбая городу Карачаевску либо Карачаевскому району.

3. *Историческое наследие национально-территориальных переделов.* Сложно найти какой-либо другой регион, во всяком случае, в составе Российской Федерации, где политика сначала царской, а затем советской власти приводила бы к столь тяжелым последствиям и возникновению столь сложно разрешимых проблем. Уже в ходе Кавказской войны 1817–1864 гг., когда к России были присоединены Чечня, горный Дагестан и Северо-Западный Кавказ, против кавказских народов проводилась жесткая политика. Вырубались леса, уничтожалась экономическая база горцев, истреблялись целые аулы, включая женщин и детей. Во время Кавказской войны много горцев различных этносов бежали со своих исторических земель и вынужденно переселились в Турцию, а также в другие страны – Сирию, Иорданию и т.д.

В царские времена началась и практика депортаций горских народов, направленная в первую очередь на переселение горцев с равнинных территорий и создание на их месте казачьих поселений. В частности, ингуши были выселены из ряда сел, расположенных на территории нынешнего Пригородного района Северной Осетии, а на их месте появились казачьи станицы и хутора<sup>1</sup>. Та же практика коснулась и других кавказских народов. Так, после победы в Кавказской войне «благодатные причерноморские земли решено было сделать вполне русскими, и черкесам было предложено на выбор или переселиться на Кубань, или вовсе оставить Кавказ и выселиться в Грузию. Около 30 тысяч согласились на первое, до 400 000 предпочли второе. Из черкесских племен только кабардинцы, самые старые соседи русских, почти окончательно «усмиренные» еще Ермоловым, остались под русским подданством в полном составе; зато шапсуги выселились почти сплошь в Турцию»<sup>2</sup>.

В Советском Союзе, в дополнение к распространявшейся на все народы борьбе с национально-культурной самобытностью и религи-

---

<sup>1</sup> Во время Гражданской войны в начале XX в. большинство ингушей, в отличие от казаков, выступило на стороне большевиков. Это привело к тому, что казачье население из станиц было депортировано, и они были снова заселены ингушами.

<sup>2</sup> Покровский М.Н. цит. по: Далгатов И.Г. Республики Северного Кавказа в федеративном пространстве России. Дисс. докт. геогр. наук. СПб., 2004. С. 87.

ей (вплоть до физического уничтожения духовенства), народы Кавказа пережили массовую депортацию. С этим были частично связаны и бесконечные административно-территориальные преобразования, затронувшие данный регион и заложившие основу многих современных конфликтов, хотя начались они много раньше.

20 января 1921 г. была образована Горская автономная советская социалистическая республика со столицей в городе Владикавказе (это была территория бывшей Терской области и часть бывшей Кубанской области Российской империи), которая делилась на 6 административных округов – Чеченский, Ингушский, Осетинский, Кабардинский, Балкарский, Карачаевский. Горская АССР просуществовала менее 3 лет (до 7 ноября 1924 г.), но и до окончательной ликвидации в ее составе шли постоянные перемены. В ходе национально-государственного размежевания из Горской АССР в 1921–1922 гг. были выделены 4 автономных округа (преобразованные затем в автономные области): Кабардинский, Карачаевский, Чеченский, Балкарский. После упразднения Горской АССР на ее территории были созданы Северо-Осетинская и Ингушская автономные области, Сунженский казачий округ (с правами губернского исполкома), а также город Владикавказ как самостоятельная единица, непосредственно подчиненная ВЦИК РСФСР<sup>1</sup>. В дальнейшем на территории каждой из автономий шли многочисленные территориальные преобразования: изменения границ, статуса, объединения, разъединения и новые объединения. Более подробная информация по данному вопросу представлена в Приложении 2. Во многих случаях эти изменения были напрямую связаны с насильственной депортацией.

В 1943–1944 гг. ряд северокавказских народов, а также калмыки по обвинению в борьбе против Советской власти и сотрудничестве с немецко-фашистскими захватчиками были насильственно выселены в Казахстан, Среднюю Азию и Сибирь. Значительная часть спецпереселенцев погибла. Так, в период репрессий погибло более трети калмыцкого народа. На освобожденные земли завозились переселенцы из близлежащих регионов, нередко против их воли.

---

<sup>1</sup>См.: [http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F\\_%D0%90%D0%A1%D0%A1%D0%A0](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D0%90%D0%A1%D0%A1%D0%A0)

Хронология депортации и возвращения этих народов в места исторического проживания представлена в *табл. 2.1*. После возвращения не все депортированные смогли заселиться в места своего исконного расселения, что привело к долговременным территориальным и национальным конфликтам. Кроме того, продолжалась политика объединения разных по происхождению и языку народов на одной территории и в рамках одних административно территориальных образований (удачно названных кем-то из исследователей «коммуналками»). Так, в «коммуналках» расселили карачаевцев и балкарцев, которые принадлежат к одной ветви – тюркской, объединив их с черкесами и кабардинцами, принадлежащими к другой ветви – черкесской.

*Таблица 2.1*

**Хронология депортации и возвращения северокавказских народов и калмыков**

<b>Число и месяц</b>	<b>Год</b>	<b>События</b>
Октябрь-ноябрь	1943	Депортация карачаевцев
Декабрь	1943	Депортация калмыков
27 декабря	1943	Указ о депортации калмыков и образовании Астраханской области
22 декабря	1944	Депортация чеченцев и ингушей
22 марта	1944	Образование Грозненской области
Март-апрель	1944	Депортация балкарцев
26 июня	1946	Публикация Указа о депортации чеченцев, ингушей и крымских татар
14 марта	1955	Указ о переходе территории карачаевцев из-под юрисдикции Грузии к РСФСР
24 февраля	1956	Закрывающая речь Н. Хрущева о судьбе депортированных народов
9 января	1957	Указы Президиума Верховного Совета СССР о восстановлении национальных автономий балкарцев, чеченцев, ингушей, карачаевцев и калмыков
11 января	1957	Указы Президиума Верховного Совета СССР о передаче части территории Чечни от Грузии к РСФСР
20 июля	1958	Указ о преобразовании Калмыкской автономной области в Калмыкскую АССР
Декабрь	1958	Дата окончательного возвращения карачаевцев, балкарцев и калмыков
Декабрь	1960	Дата окончательного возвращения чеченцев и ингушей

*Источник:* Далгатов И.Г. Республики Северного Кавказа в федеративном пространстве России. Дисс. докт. геогр. наук. СПб., 2004. С. 93.

Свой вклад в напряженность в данном регионе внесли и не всегда продуманные действия и решения новейшего времени. Так, 26 апреля 1991 г. – на волне переоценки советского исторического наследия – был принят Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов»<sup>1</sup>. В нем зафиксировано признание за репрессированными народами «права на восстановление территориальной целостности, существовавшей до антиконституционной политики насильственного перекраивания границ, на восстановление национально-государственных образований, сложившихся до их упразднения, а также на возмещение ущерба, причиненного государством». Тем самым в Законе речь идет не столько о политической, сколько о территориальной реабилитации, которая была определена как возвращение народов согласно их волеизъявлению в места традиционного проживания на территории РСФСР. Однако таким формальным определением территориальной реабилитации положения Закона и ограничились. Конкретные механизмы, позволяющие осуществить процесс изменения нынешних границ между субъектами Федерации, в Законе не проработаны. По имеющейся информации<sup>2</sup>, в ходе обсуждения законопроекта о реабилитации возникали опасения, что принятие закона в таком виде неизбежно приведет к территориальным спорам и, возможно, к кровопролитию, и этим прогнозам суждено было оправдаться. Ситуация еще более усложнилась в связи с тем, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации, принятой в 1993 г., изменение границ субъектов Федерации стало возможным только с их согласия<sup>3</sup>.

Возникшая в связи с принятием законодательства о реабилитации репрессированных народов правовая коллизия была рассмотрена Конституционным судом РФ по запросу парламента Республики Се-

---

<sup>1</sup> Закон РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 (ред. от 1 июля 1993 г.) «О реабилитации репрессированных народов».

<sup>2</sup> Доклад правозащитного центра «Мемориал» об осетино-ингушском конфликте // <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/ingushi/chapter2.htm>, 1994;

<sup>3</sup> «Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия» (ст. 67.3). При этом предложения некоторых экспертов об учете положений, вытекающих из законодательства о реабилитации репрессированных народов, учтены не были.



верная Осетия – Алания, в котором оспаривалась конституционность ряда положений этого Закона. По мнению осетинского парламента, законоположения о территориальной реабилитации посредством признания и осуществления права репрессированных народов на восстановление территориальной целостности, национально-государственных образований и национально-территориальных границ на основе их волеизъявления нарушают принципы федеративного устройства, равноправия народов, равенства прав и свобод человека и гражданина и тем самым противоречат Конституции Российской Федерации. В своем определении от 1 декабря 2005 г. № 365-О Конституционный суд РФ не поддержал позицию заявителя и констатировал, что положения Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» не могут толковаться как допускающие возможность решения территориальных вопросов, изменения границ между субъектами Российской Федерации в одностороннем порядке. Тем не менее ряд национальных движений на Кавказе придерживается именно подобной трактовки данного вопроса.

4. *Религиозный фактор.* Вопросы, связанные с религией, играют огромную роль в сложившейся в национальных республиках Северного Кавказа системе институциональных отношений. Как отмечают исследователи, в данном регионе «социальные, политические, этнические противоречия ... в большей или меньшей степени имеют религиозный оттенок» (Малашенко, 2001, с. 105). Причем религиозный фактор включает достаточно сложный комплекс взаимоотношений, в том числе взаимоотношения ислама и доисламских верований, отношения между отдельными направлениями внутри ислама, а также отношения ислама и христианства (там же, с. 33). Подобная ситуация связана с тем, что распространение ислама на Северном Кавказе было достаточно сложным, нелинейным процессом. Внутри данного региона выделяют (например, (Кисриев, 2007, с. 67)) четыре ареала, в которых ислам обладает значимыми особенностями:

- 1) Дагестан;
- 2) Чечня и Ингушетия;
- 3) Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия и Адыгья;

#### 4) Северная Осетия.

Наиболее глубокие корни ислам имеет в Дагестане, где его распространение началось уже в первой половине VII в., а город Дербент считался одним из крупнейших центров распространения ислама и исламской учености. В Чечне и Ингушетии ислам приобрел массовый и политически значимый характер только в ходе Кавказской войны. При этом сложившиеся на данных территориях формы ислама не только не ослабляли силу традиционной системы социально-политических отношений, но и способствовали укреплению «тейпового» порядка организации жизни. По мнению специалистов, «у чеченцев, как и у некоторых других этносов Северного Кавказа, не была завершена начавшаяся в конце XVIII в. исламизация, и собственно этнические установки доминировали над исламской традицией» (Малашенко, 1998, с. 165). Еще менее глубокие корни ислам имеет у адыгских народов, где «определяющим остался «псапэ», «адыгагъе» – комплекс традиционных этико-правовых принципов, до сих пор имеющих для адыгов определяющее значение» (Кисриев, 2007, с. 69). При этом исламский фактор среди карачаевцев и балкарцев имеет большее значение, чем среди адыгов. И, наконец, в Северной Осетии ислам не является доминирующей религией, большая часть осетин исповедует христианство.

Тем не менее из трех перечисленных выше типов религиозных взаимоотношений наиболее существенную роль на Северном Кавказе на настоящее время играют отношения и конфликты между различными направлениями внутри ислама. Обычно выделяют три направления исламской мысли и практики на Северном Кавказе, а именно официальный ислам (суннизм), суфизм (тарикатизм) и салафийя (см. (Кисриев, 2004, гл. 2; Малашенко, 2001)). При этом первые два направления относят к традиционному исламу, под которым подразумевают в первую очередь «аполитичный и неманифестируемый ислам повседневных обрядов, отправляемых дома или в общинах верующих, объединенных вокруг мечети» (Кисриев, 2004, с. 69). К этому же типу на Кавказе относятся суфийские братства (тарикаты), в которых главный духовный авторитет – шейх – собирает вокруг себя группу мюридов (последователей), которых он воспитыва-

ет и обучает. При этом шейхи воспринимаются как носители мистических, религиозно-философских знаний, которые они призваны распространять среди учеников. Однако исследователи отмечают, что «...сегодня на Северном Кавказе тарикатизм не ассоциируется с систематическим глубоким мистическим знанием. Как источник исламской мысли он находится в упадке» (Малашенко, 2001, с. 61). В этих условиях недостаток концептуализма компенсируется сохранением обрядовой стороны, ритуалов, а шейхи пользуются авторитетом в первую очередь благодаря своей религиозно-общественной активности (там же, с. 62).

Традиционный ислам в его различных формах противостоит салафийе – радикальному направлению в исламе, который, по мнению специалистов, в обыденной жизни некорректно называют ваххабизмом. С чисто религиозной точки зрения салафийя требует возвращения к истокам мусульманской религии и очищения ее от позднейших напластований и тем самым напоминает идеологию протестантства в рамках христианства. Подобные аналогии неоднократно проводятся исследователями данного вопроса (Васильев, 1974; Игнатенко, 1997; Малашенко, 2001). В то же время данное направление не ограничивается религиозными дискуссиями, стремясь реализовать в практической политике принципы раннего ислама. «И джихад, и призыв к введению шариата как формирующего социально-политическое пространство законодательства с последующим созданием исламского государства – все это оппонирует традиционалистскому исламу и соотносится с идеалами возрождения «аутентичной религии» времен пророка Мухаммада и четырех праведных халифов, к возврату к корням религии...» (Малашенко, 2001, с. 66).

Очевидно, что распространению радикальных исламских течений, политизации ислама на Северном Кавказе способствовали многие факторы – как религиозные, так и социальные. К ним можно отнести активизацию радикальных исламистов в мировом масштабе, сложные процессы исламского возрождения в современной России, а также протестные настроения молодежи в отношении резкого изменения экономической ситуации в начале 1990-х годов, усиления социального неравенства, а также господства традиционных, патри-

архальных социальных отношений. Наибольшее распространение радикальный ислам получил в Чечне и Дагестане. Причем «очень часто исламскую мотивацию начинает использовать экстремизм, сформировавшийся на иной, национал-сепаратистской, криминальной почве» (*там же*, с. 139).

Особенно верно это применительно к Чеченской Республике, где, по достаточно единодушному мнению исследователей, политика пробудила религию, и обращение к исламу носило вторичный, инструментальный характер. «Начавшийся как «национально-демократическое движение», политический процесс в Чечне постепенно стал погружаться в религиозную риторику и конструирование исламских институтов власти» (*Кисриев*, 2007, с. 79). При этом главным побудительным мотивом к использованию радикальной исламской идеологии, в том числе идей джихада, введения шариата, построения исламского государства, явилось противостояние с Россией. Не последнюю роль в религиозной радикализации чеченского движения сыграли и внутренние противоречия между полевыми командирами, обвинявшими друг друга в исповедовании «неправильного ислама». Несмотря на политическую подоплеку реализации идеологии исламского государства в Чечне в 1990-е годы, сам по себе этот фактор сыграл принципиально важную роль в распространении идей радикального ислама на всем Северном Кавказе.

Менее известный пример практической реализации той же идеологии связан с так называемой Кадарской зоной в Дагестане, где во второй половине 1998 г. в трех селах – Чабанмахи, Кармахи и Кадар – был установлен радикальный исламский режим, просуществовавший почти год. Подробно описывая связанные с этим события, Э. Кисриев отмечает, что к моменту широкомасштабной военной операции федеральных сил, покончившей с «карамахинской коммуной», последняя обладала почти всеми внешними атрибутами суверенитета. «У них были свои органы власти, не подчиняющиеся Махачкале, свои законы, суд и тюрьма, свои вооруженные силы и генералы, своя печать и даже телевидение. Они охраняли свои границы, и без разрешения, подписанного амиром исламского джамаата, никто не мог сюда проехать» (*Кисриев*, 2004, с. 209). Был введен также

«таможенный контроль» за транспортом, идущим в обоих направлениях мимо селений (*там же*, с. 201).

Безусловно, ситуацию в Кадарской зоне необходимо рассматривать как экстремальную, нетипичную для других территорий Северного Кавказа. Тем не менее она ярко демонстрирует, насколько важную роль религиозный фактор может играть в организации управления территорией. И в других регионах, пусть и не в такой явной форме, конфликты между традиционными и радикальными религиозными деятелями оказывают значимое влияние на формирование и функционирование местной власти, а тем самым и на ход муниципальной реформы<sup>1</sup>.

## **2.2. Потенциальные и реальные конфликты на Северном Кавказе в условиях муниципальной реформы**

Прежде чем описывать реальные конфликты, на которые так или иначе повлияла муниципальная реформа, сделаем несколько предварительных замечаний.

Во-первых, очевидно, что подавляющее большинство этих конфликтов не было порождено муниципальной реформой. Реформа либо обострила давно существовавшие болевые точки за счет требований большей определенности муниципального регулирования, либо дала той или иной стороне существовавших ранее конфликтов новые (реальные либо мнимые) инструменты реализации своих интересов, либо просто была использована как повод для активизации противостояния.

Во-вторых, часть конфликтов так и остались потенциальными и не реализовались на практике, хотя это не означает, что в будущем

---

<sup>1</sup> Так, в ходе полевых исследований авторами данной работы была получена информация, что в одном из крупных балкарских сел в Кабардино-Балкарии результаты выборов главы поселения фактически были определены позицией местного религиозного деятеля, пользующегося значительным влиянием и авторитетом. В то же время, в случае если бы выборы закончились по-другому, ваххабиты, и так уже имевшие определенное влияние на местное население, смогли бы еще более укрепить свои позиции. Заметим, что речь идет не о Чечне или Дагестане, а о достаточно «мирной» Кабардино-Балкарии.

они не могут выйти из латентного состояния. При этом обращает на себя внимание, что в некоторых случаях для избегания конфликта чрезмерно жесткие требования реформы были по факту смягчены.

Наконец, в-третьих, в ходе конфликтов инструменты муниципальной реформы далеко не всегда использовались адекватно, часто происходило их искажение вплоть до ситуации, когда при сохранении вводимой реформой терминологии содержание реализуемых мер изменялось на противоположное.

В данной главе мы не ставим целью рассмотреть все так или иначе связанные с реформой конфликты. Мы ограничимся лишь отдельными примерами, иллюстрирующими конфликтный потенциал тех или иных на первый взгляд достаточно безобидных направлений преобразований. Причем сознательно выбраны вопросы разного масштаба: от глобальной проблемы отсутствия официально утвержденных границ в Республике Ингушетия до достаточно частного вопроса невозможности унификации типов муниципальных образований в Дагестане. Наиболее подробно будут рассмотрены связанные с муниципальной реформой конфликты в Кабардино-Балкарии, характеризующиеся многообразием причин и внешних форм и позволяющие на отдельно взятом примере раскрыть различные источники напряженности в северокавказских регионах.

### *2.2.1. Определение границ муниципальных образований в Республике Ингушетия*

Ингушская Республика была создана в составе Российской Федерации в июне 1992 г. как реакция на кризис в связи с самопровозглашением независимого Чеченского государства и начавшимися военными действиями. Заметим, что лишь в отношении этого субъекта Федерации был принят специальный Закон о его образовании<sup>1</sup>. Легитимность появления новой республики была обеспечена проведением в октябре-ноябре 1991 г. на территории Чечено-Ингушетии референдума, в ходе которого 97,5% проживающего в ней ингушского населения и казачества изъявили желание остаться в составе

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 4 июня 1992 г. № 2927-1 «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации».

Российской Федерации. Восстановление ингушской государственности усилило надежды на практическую реализацию законодательства о реабилитации репрессированных народов. В то же время законодательство об образовании республики не содержало положений об определении границ территории Ингушетии.

Все это привело к обострению территориальных споров<sup>1</sup>, корни которых уходят в историю северокавказских народов. Основным объектом противостояния стал непосредственно граничащий с Ингушетией Пригородный район Республики Северная Осетия<sup>2</sup>. Истоки конфликта, как уже указывалось выше, были заложены депортацией ингушей в феврале 1944 г. и последовавшим затем присоединением к Северной Осетии территории Пригородного района, ранее в значительной своей части входившего в состав Чечено-Ингушской АССР. После снятия с ингушей статуса «спецпереселенцев» возвращение ингушского населения в Пригородный район было затруднено, причем ограничения еще более усилились после межнациональных столкновений в 1970–1980 гг. По официальным данным, до 1944 г. численность населения Пригородного района составляла более 34 тыс. человек, из них 31 тыс. ингушей; в 1990 г. на данной территории было прописано около 40 тыс. человек, из них 17,5 тыс. ингушей<sup>3</sup>. Однако по факту численность ингушского населения могла быть существенно больше, поскольку, несмотря на введенные ограничения прописки и купли-продажи домов в Пригородном районе, возвращение ингушей на эту территорию продолжалось. Многие ингуши селились или покупали дома, но не прописывались.

---

<sup>1</sup> Обращает на себя внимание, что территориальные споры, связанные с неурегулированностью границ, характеризуют не только ситуацию вокруг Республики Ингушетия, хотя в других случаях они и не принимают столь острые формы. Так, не до конца урегулирована граница между Республикой Калмыкия и Астраханской областью.

<sup>2</sup> В изложении осетино-ингушского конфликта используются результаты исследования, проведенного правозащитным центром «Мемориал», см. <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/ingushi/chapter2.htm>.

<sup>3</sup> Заключение Комиссии Совета Национальностей ВС СССР по обращениям ингушского населения, 1990 г.

Активисты ингушского национального движения с 1963 г. остро ставили вопрос о возвращении территории Пригородного района в его прежних границах в состав Чечено-Ингушетии. На волне осуждения преступлений тоталитарного сталинского режима во второй половине 1980-х годов этот лозунг получил широкое распространение, его использовали политики, под этим лозунгом создавались общественные организации (например, Ингушский народный союз «Нийсхо»), что вызывало дальнейший рост напряженности в осетино-ингушских отношениях. Предпринятые в начале 1990-х годов попытки разрешить накопившиеся вопросы мирными средствами, в рамках правительственных комиссий, не привели к каким-либо практическим результатам<sup>1</sup>.

Создание Ингушской Республики еще более обострило ситуацию. В октябре-ноябре 1992 г. произошел вооруженный осетино-ингушский конфликт, приведший к значительным человеческим жертвам и разрушениям. 2 ноября 1992 г. на территории Северной Осетии и Ингушетии Указом Президента России было объявлено чрезвычайное положение. Как особая форма управления была введена Временная администрация, которая в связи с отсутствием конституционных органов власти взяла на себя все управленческие функции в Ингушской Республике и одновременно контролировала деятельность органов исполнительной власти Северной Осетии. В результате конфликта подавляющая часть ингушского населения была вынуждена покинуть территорию Пригородного района. В период после вооруженного конфликта неоднократно предпринимались попытки организовать возвращение ингушских беженцев в места их проживания, однако на практике реализовать это в широких масштабах не удалось. В ряде сел возвращению ингушей актив-

---

<sup>1</sup> См. Распоряжение Совета Министров РСФСР от 17 мая 1991 г. № 468-р по реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», а также Распоряжение Правительства РФ от 5 февраля 1992 г. № 238-р, где признаны недостатки в работе комиссий Совета Министров РСФСР по этому вопросу и их фактический распад. Новая комиссия по чечено-ингушским и северо-осетинским проблемам была создана Распоряжением правительства РФ от 2 апреля 1992 г. № 647-р, однако ее деятельность также оказалась безрезультатной. Дальнейшие попытки аналогичных действий в данной сфере не привели к каким-либо позитивным эффектам.



но сопротивлялись местные жители – осетины. Показательно, что до сих пор подавляющая часть осетинских и ингушских детей в Пригородном районе учатся раздельно – в разных школах. Еще более обострил ситуацию террористический акт в Беслане в сентябре 2004 г., в результате которого погибло 350 человек и в котором приняли участие лица ингушской национальности.

Не урегулирована и проблема административной границы Республики Ингушетия с Чеченской Республикой, хотя в данном случае она не носит столь антагонистического характера. Вопрос возник по поводу принадлежности части территорий Сунженского, Малгобекского и Джейрахского районов, которые оказались сейчас в составе Чеченской Республики, а ранее относились к ингушской части Чечено-Ингушской АССР. Кроме того, по имеющейся информации, в Чеченскую Республику сейчас включены некоторые станицы, жители которых на референдуме 1991 г. проголосовали за вхождение в Республику Ингушетия.

В условиях муниципальной реформы необходимость определить границы муниципальных образований вновь обострила территориальные вопросы. При формировании территориальной организации местного самоуправления в Северной Осетии в состав Пригородного района было включено 19 сельских поселений, в том числе территории, на которые претендовала Республика Ингушетия. Народное собрание Ингушетии, воспользовавшись неопределенностью республиканских границ, отказалось заниматься формированием муниципальных образований на территории республики, требуя сначала вернуть «спорные территории». Данное требование поддерживалось ссылкой на необходимость реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», нормы которого, как уже отмечалось выше, предполагали возвращение этим народам отторгнутых у них ранее земель. Переговорный процесс по данному вопросу с участием федерального центра не принес видимых результатов по урегулированию данной проблемы.

С 2009 г. ситуация начала существенно меняться. После смены власти в Республике Ингушетия преобразования на местном уровне активизировались. Необходимость формирования в республике сис-

темы органов местного самоуправления поддержал прошедший 31 января 2009 г. в городе Назрани съезд народов Ингушетии<sup>1</sup>. Как уже указывалось выше, 19 февраля 2009 г. был принят республиканский Закон «Об установлении границ муниципальных образований Республики Ингушетия и наделении их статусом сельского поселения, муниципального района и городского округа». При этом положения Закона касаются лишь населенных пунктов, принадлежность которых Республике Ингушетии не вызывает разногласий с соседними регионами. Создается впечатление, что в ходе организации введения муниципальной реформы на территории республики пока что удалось избежать активной конфронтации.

Однако это не значит, что вопрос наконец-то решен. Потенциально конфликт продолжает тлеть, и неизвестно, что может вызвать его новое обострение. Принятие республиканского муниципального законодательства проходило далеко не бесппроблемно. По информации агентства REGNUM<sup>2</sup>, некоторые известные общественные деятели республики предлагали депутатам парламента альтернативный вариант законопроекта о местном самоуправлении, в который были включены населенные пункты Пригородного района, части Сунженского, Малгобекского и Джейрахского районов. Так, на подобном варианте законопроекта настаивали депутаты съезда народов Ингушетии. При этом снова звучала ссылка на Закон «О реабилитации репрессированных народов». Чтобы не принимать законодательство о границах муниципальных образований без включения спорных территорий, парламенту республики в преддверии принятия закона было предложено самораспуститься. Однако депутаты проигнорировали данный призыв. Тем не менее и после принятия муници-

---

<sup>1</sup> Коротко из истории съездов. Самый первый съезд ингушского народа прошел 4 февраля 1919 г. На нем, по инициативе Серго Орджоникидзе, было провозглашено образование Горской Советской Республики. После развала СССР первый съезд народа Ингушетии состоялся в конце 1991 г. в городе Грозном. Все последующие съезды в 1999, 2000 и 2001 гг. созывались в связи с обострением ситуации как на Северном Кавказе, так и в самой республике и проводились в Ингушетии. *Источник*: <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/msg/2009/02/m160191.htm>

<sup>2</sup> [www.regnum.ru/news/1130035.html](http://www.regnum.ru/news/1130035.html)

пального законодательства выступления против подобного решения проблемы продолжаютя.

### *2.2.2. Формирование национальных районов в Карачаево-Черкесии*

Процессы формирования новой муниципальной карты в Карачаево-Черкесии шли достаточно напряженно, хотя в дореформенный период (до 2005 г.) в республике существовала поселенческая модель местного самоуправления. В районах действовали подразделения республиканской (государственной) власти, а в границах 85 территорий – муниципальная власть. К этим территориям относились 3 крупных города (Черкесск, Усть-Джегута и Карачаевск), 4 рабочих поселка (Медногорское, Новокарачаевское, Правокубанское, Ударненское) и 78 сельских территорий, образованных либо группой сельских населенных пунктов, либо отдельными селами, поселками, станицами, хуторами, аулами. В принципе, для проведения реформы территориальных основ местного самоуправления в этих условиях достаточно было наделить 8 существовавших в то время административных районов статусом муниципальных образований (муниципальных районов), сформировав там выборные органы местного самоуправления, а также определиться со статусом городов и рабочих поселков, придав 78 сельским территориям статус сельских поселений.

Однако, как и в других республиках ЮФО, на процессы начавшихся в Карачаево-Черкесии преобразований наложился ряд межнациональных, культурологических и социально-экономических противоречий. Правда, в данном случае разрешение этих противоречий носило достаточно позитивный характер: были образованы два новых национальных района – Абазинский и Ногайский. Движение за формирование данных районов началось полтора десятка лет назад под давлением активной части населения абазин и ногай-

цев, численность которых в республике составляет 7,4 и 3,4% соответственно<sup>1</sup>.

До муниципальной реформы протестное движение носило социокультурный характер и проявлялось в требовании к республиканской власти создать условия для сохранения культуры, языка и самобытности обоих этносов путем формирования этнически однородных районов. Например, по мнению абазинской части общест-венности, формирование единого административного образования, в состав которого вошли бы все абазинские аулы (в Карачаево-Черкесии их 13), позволило бы предотвратить их деградацию<sup>2</sup>. Аналогичные обоснования выдвигали и представители ногайцев.

В ходе муниципальной реформы возникли новые источники конфликта, большая часть которых носила экономический характер. Так, одним из поводов обострения вопроса формирования этнически однородного Абазинского муниципального района стала экономическая проблема, связанная с выбором территориальной принадлежности крупнейшего в Карачаево-Черкесии налогоплательщика – тепличного комбината «Южный», являющегося государственной собственностью города Москвы и занимающего 600 га вблизи абазинского аула Кубина, расположенного недалеко от города Усть-Джегута. Комбинат был связан с аулом еще в советское время, и большая часть (60%) трудоспособного населения аула до сих пор

---

<sup>1</sup> Согласно последней переписи населения, абазин в России осталось около 30 тысяч, практически все они проживают в Карачаево-Черкесии, входя в реестр коренных малочисленных народов России.

<sup>2</sup> Вот мнение одного из лидеров абазинского движения Уали Евгамукова, ставшего впоследствии главой вновь образованного Абазинского района. Он много лет прожил в Америке, являясь там владельцем школы танцев, и вернулся на родину, чтобы «помочь поднять экономику, привлечь инвестиции, установить связи с американским бизнесом». Ситуация в абазинских аулах в начале 2000-х годов его разочаровала: «Я не вижу перспектив для молодежи, пока их нет в нашей республике. Как нет перспектив и для нашего народа. Нет четко обозначенного административного территориального центра. Несколько раз выносился для обсуждения в парламенте республики проект, который позволит безболезненно для соседей объединить разрозненные абазинские аулы, но безрезультатно». *Источник*: Тлисова Ф. Медленное исчезновение абазин // Эльбурган. 26 апреля 2004 г. <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/54563>.

работает на комбинате<sup>1</sup>. Тем не менее, когда перед республиканской властью возник вопрос деления республики на муниципальные образования, начали предприниматься попытки формирования такого территориального устройства, при котором жители аула Кубина не могли воспользоваться поступлениями земельного налога от комбината.

Первая попытка была связана с превращением Усть-Джегутинского района в городской округ, что лишало бы жителей аула Кубина статуса самостоятельного муниципального образования со всеми вытекающими отсюда последствиями. Для реализации этого сценария в марте 2004 г. был организован референдум (голосование), в котором все жители Кубины участвовать отказались, поэтому сценарий провалился. Второй попыткой стало принятие Закона Карачаево-Черкесской Республики от 14 января 2005 г. № 21-РЗ «Об установлении границ муниципальных образований на территории Усть-Джегутинского района и наделении их соответствующим статусом». Согласно первой редакции этого Закона в состав Усть-Джегутинского района был включен со статусом сельского поселения абазинский аул Кубина, но картографическое описание границ было составлено таким образом, что спорный объект оказывался не на территории аула Кубина, а в границах городского поселения Усть-Джегута.

Жители аула обратились с иском в Верховный суд Карачаево-Черкесии, который в своем решении от 25 марта 2005 г. признал незаконным принятое описание границ. Но спустя 3 месяца (22 июня 2005 г.) Верховный суд РФ отменил указанное решение республиканского суда, что спровоцировало протестные выступления абазин, вылившиеся в штурм Дома правительства. В этих условиях требование абазинской общественности по созданию этнически однородного района стали поддерживаться и на федеральном уровне, и процесс существенно ускорился. В конце концов во вновь образованный Абазинский муниципальный район вошло лишь 5 из 13 сель-

---

<sup>1</sup> Казеин К. Тихие конфликты на Северном Кавказе. М.: REGNUM, 2009.

ских поселений, населенных абазинами<sup>1</sup>, поскольку по Федеральному закону № 131-ФЗ поселения, входящие в муниципальный район, должны быть объединены общей территорией. Административным центром нового муниципального района (девятого по счету) стало сельское поселение аул Инжич-Чукун.

Юридическое оформление нового района потребовало изменения границ территорий трех муниципальных районов (Усть-Джегутинского, Прикубанского и Хабезского) и заняло более полугода. Оно началось с проведения 25 декабря 2005 г. голосования по объединению в район 5 поселений, образующих единую территорию, а затем состоялись голосования по изменению границ всех соседствующих с абазинскими муниципалитетов, как того требует ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ. На основании итогов общего по всем районам голосования, проведенного 8 октября 2006 г., произошло изменение границ ряда поселений и районов и принятие соответствующего закона<sup>2</sup>.

Проблемы и конфликты, приведшие в итоге к формированию Ногайского района, проявились еще на начальных стадиях муниципальной реформы – в 2005 г. Формирование Адыге-Хабльского муниципального района, из которого впоследствии выделился Ногайский район, изначально проходило сложно и конфликтно, сопровождаясь судебными разбирательствами. В связи с ними уже весной 2005 г. – до разрешения вопроса об образовании на территории Карачаево-Черкесской Республики нового района – был приостановлен Закон Карачаево-Черкесской Республики от 25 марта 2005 г. № 39-РЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления на территории Адыге-Хабльского муниципального района Карачаево-Черкесской Республики».

Именно в отношении Адыге-Хабльского района Министерством регионального развития Российской Федерации как специально

---

<sup>1</sup> Аулы Кубина (Усть-Джегутинский район), Псыж и Карапага (Прикубанский район), Эльбурган и Инжич-Чукун (Хабезский район).

<sup>2</sup> Закон Карачаево-Черкесской Республики от 11 декабря 2006 г. № 103-РЗ (ред. от 24 июня 2008 г.) «Об установлении границ муниципальных образований на территории Абазинского района и наделении их соответствующим статусом».

уполномоченным органом был издан Приказ об утверждении границ самого района и всех входящих в его состав поселений<sup>1</sup>, часть из которых были населены ногайцами, требующими выделения в отдельный национальный район. Кроме того, имелись территориальные споры по поводу границ между двумя соседними ногайскими поселениями, входящими в состав Адыге-Хабльского района. Поводом к изданию подобного приказа послужило нарушение сроков, в течение которых в российских регионах должны произойти соответствующие требованиям реформы территориальные преобразования. Так, до 1 марта 2005 г. требовалось законом субъекта РФ установить не только статус всех муниципальных образований, но и картографическое описание их границ, а до 31 марта 2005 г. – численность представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований, их сроки полномочий и другие вопросы муниципальных выборов. Для тех регионов, которые до 1 марта 2005 г. законодательно не определили новую территориальную организацию местного самоуправления (статус и границы муниципалитетов), была предусмотрена возможность в течение одного месяца решить данные вопросы уполномоченным для этого федеральным органом – Министерством регионального развития Российской Федерации.

Хотя в Карачаево-Черкесии были нарушены требования федерального законодательства по срокам проведения реформы практически по всем восьми существующим в тот момент районам, вмешательство федерального центра произошло только в отношении Адыге-Хабльского района. Имеющиеся нарушения касались лишь сроков картографического описания границ поселений, при этом вовремя был установлен статус всех поселений этого района, а также численность представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований, сроки их полномочий и прочие вопросы реформирования. Воспользовавшись возможностью переложить ответственность на федеральный центр, представители

---

<sup>1</sup> Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 31 марта 2005 г. № 36 «Об утверждении границ муниципальных образований в Карачаево-Черкесской Республике».

республиканской власти обратились в Министерство регионального развития РФ, чтобы самим не участвовать в делении Адыге-Хабльского района на поселения, часть которых давно стремилась выделиться в отдельный район.

Изданный Министерством регионального развития РФ приказ в части описания границ двух поселений, населенных ногайцами, был оспорен летом 2005 г. в Верховном суде РФ, куда обратились представители одного из этих поселений – Икон-Халского. Их заявление было мотивировано тем, что приказ в оспариваемой части не соответствует Федеральному закону № 131-ФЗ и нарушает права жителей Икон-Халского сельского поселения, поскольку неправомерно передает Адыге-Хабльскому сельскому поселению 800 га земель сельскохозяйственного назначения, которые территориально расположены в границах Икон-Халского сельского поселения. Данное обстоятельство, как указывали заявители, подтверждается вступившим в законную силу решением Адыге-Хабльского районного суда. Верховный суд РФ в своем решении от 8 августа 2005 г. не поддержал требование заявителей. Это решение было оставлено без изменений Кассационной коллегией ВС РФ (определение от 6 октября 2005 г.).

Проявившиеся в 2005 г. конфликты были частично разрешены в ходе образования на территории Карачаево-Черкесии десятого по счету Ногайского муниципального района. В его состав вошли 5 сельских поселений, населенных ногайцами. В отличие от Абазинского, юридическое оформление Ногайского национального района заняло почти 2 года, хотя изменение границ происходило в пределах одного района (Адыге-Хабльского), а не трех, как в первом случае. Так, голосование о создании нового района, в котором приняли участие только жители ногайских сел, состоялось 8 октября 2006 г. Окончательное голосование по изменению границ на территории всего Адыге-Хабльского района прошло 20 января 2008 г.

Республиканские законы, устанавливающие новые границы Адыге-Хабльского и Ногайского районов, а также границы и статус вхо-



дящих в них поселений были приняты 13 марта 2008 г.<sup>1</sup> Кроме того, в июне 2008 г. произошли территориальные преобразования в соответствии с принятым Законом от 24 июня 2008 г. № 39-РЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Карачаево-Черкесской Республики». Тем самым, уже почти в конце муниципальной реформы было произведено уточнение состава населенных пунктов практически всех поселений республики.

### *2.2.3. Борьба за власть в городе Черкесске*

На первый взгляд во многом беспрецедентная по своей остроте борьба за власть в городе Черкесске не имеет прямого отношения к муниципальной реформе, хотя и совпадает по времени с периодом ее реализации. Эта борьба явилась одним из наиболее ярких эпизодов противостояния внутри карачаевской элиты между главой республики в 2003–2008 гг. Мустафой Батдыевым и председателем Верховного суда республики Исламом Бурлаковым. Краткое изложение событий выглядит следующим образом<sup>2</sup>.

В 2000 г. главой города Черкесска стал Михаил Якуш, выступивший на президентских выборах 2003 г. сторонником Бурлакова, каковым являлся и его заместитель Петр Коротченко. В 2004 г. городская Дума Черкесска продлила полномочия Якуша сроком примерно на год. Новые выборы были назначены на 25 сентября 2005 г. Однако после продления полномочий Якуш предпринял определенные шаги, которые можно было трактовать как смену политической ориентации и переход к поддержке главы республики Батдыева. В сентябре 2005 г. Верховный суд Карачаево-Черкесии признал незаконным и решение о продлении полномочий мэра, и назначение но-

---

<sup>1</sup> Закон Карачаево-Черкесской Республики от 13 марта 2008 г. № 16-РЗ «Об установлении границ муниципальных образований на территории Адыге-Хабльского муниципального района», Закон Карачаево-Черкесской Республики от 13 марта 2008 г. № 15-РЗ «Об установлении границ муниципальных образований на территории Ногайского района и наделении Ногайского района статусом муниципального района».

<sup>2</sup> События излагаются на основе информации, содержащейся в (Казенин, 2009, с. 155–160). Единственным отличием от «оригинала» является использование терминологии, соответствующей Федеральному закону № 131-ФЗ.

вых выборов. Фактически в городе установилось двоевластие: и Якуш, и Коротченко считали себя главой города, при этом, по мнению наблюдателей, первый ориентировался на Батдыева, второй – на Бурлакова. Еще одна попытка провести выборы также провалилась.

Следующий виток конфликта был связан с тем, что в январе 2006 г. городская Дума приняла новый устав города, в соответствии с которым глава муниципального образования избирался из состава представительного органа, а глава администрации нанимался по контракту. Обе должности заняли лица, поддерживавшие Бурлакова, при этом главой администрации был назначен Коротченко. Но теперь уже он переориентировался на поддержку Батдыева, чем и спровоцировал в отношении себя «оргвыводы». Контракт с ним главой города был расторгнут, а затем в судебном порядке признан незаконным. Однако борьба продолжилась, депутаты не поддержали решение главы и отменили решение о расторжении контракта. На этом этапе Коротченко смог воспользоваться поддержкой республиканских структур и силовых ведомств: в мэрию Черкесска был введен ОМОН. Новое двоевластие закончилось тем, что в конце 2006 г. депутаты проголосовали за отставку главы города.

На следующей стадии противостояния сохранение Коротченко в должности было признано незаконным в судебном порядке, причем на этом этапе ему снова, как и в 2005 г., противостоял Якуш, однако теперь уже Коротченко играл на стороне Батдыева, а Якуш находился в оппозиции. 5 февраля 2007 г. городская Дума вновь утвердила Коротченко главой администрации. Причем произошло это в условиях, когда часть депутатов – сторонников Бурлакова объявила о сложении полномочий, лишив Думу кворума. Сторонники Батдыева вышли из положения, вернув одного из ранее отказавшихся от мандата депутатов (было объявлено, что под заявлением об отказе стояла не его подпись). Подобное решение было опротестовано в Верховном суде Карачаево-Черкесии, который данный иск удовлетворил. В марте 2007 г. Верховный суд Карачаево-Черкесии обязал президента республики провести новые выборы городской Думы. В этих условиях Дума, чья легитимность была столь серьезно постав-

лена под вопрос, приняла новый устав города, предусматривающий выборы представительного органа исключительно по партийным спискам, что в сложившихся условиях было на руку республиканским властям. Проблема дошла до Верховного суда РФ, который одновременно согласился с признанием городской Думы неправомочной, но при этом не поддержал решение, обязывающее главу республики назначить новые выборы.

Несмотря на компромиссное решение Верховного суда РФ, новые выборы в городскую Думу прошли в декабре 2007 г. и продемонстрировали удовлетворительные для республиканских властей результаты. В феврале 2008 г. Коротченко снова (уже в который раз) был утвержден главой администрации города. Подобное завершение конфликта необходимо оценивать в контексте того, что Бурлаков в 2007 г. не был рекомендован Высшей квалификационной коллегией Верховного суда РФ для переизбрания на свою должность.

Хотя описанный случай представляет собой борьбу за власть на муниципальном уровне, тем не менее возникает вопрос: как этот практически детективный сюжет связан с реализацией муниципальной реформы? В принципе, практически все действия участников конфликта (в той мере, в какой они не выходят за рамки правового поля) были бы возможны и без проведения реформы. И все-таки, как представляется, связь существует. Противостояние в данном конфликте разворачивалось с участием представительных органов, судебной власти различных уровней, силовых структур, при этом среди основных игроков не оказалось городского сообщества. На ранних этапах конфликта было принято решение об отказе от всеобщих выборов главы города, и вопрос о руководстве столицей республики стал решаться исключительно на основе внутриэлитных взаимоотношений. Еще раз население смогло заявить о себе в ходе выборов в городскую Думу. Этим его роль и ограничилась.

Сейчас в регионах наиболее очевидны конфликты, связанные с выборностью муниципальных лидеров и их возможностью, опираясь на поддержку населения, занимать самостоятельную позицию в отношении других уровней власти. То, что муниципальная реформа не только не обеспечила гарантий непосредственной подотчетности

и подконтрольности муниципальной власти населению, но и подтолкнула развитие механизмов, действующих в обратном направлении, иногда воспринимается как способ избежать ненужного противостояния. Пример города Черкесска ярко демонстрирует, каким образом и на основе каких параметров могут решаться вопросы муниципальной власти в условиях, когда жители отчуждены от этого процесса и основные игроки руководствуются не их интересами, а совсем другими критериями. При этом очевидно, что конфликтность не преодолевается, а принимает извращенные формы и оказывается практически никак не связанной с волеизъявлением населения.

#### *2.2.4. Бежтинский участок и другие особенности муниципальной реформы в Республике Дагестан*

Федеральным законодательством о местном самоуправлении предусмотрено существование трех типов муниципальных образований – это поселения, муниципальные районы и городские округа. Субъект Федерации должен придать соответствующий статус каждому из муниципальных образований на своей территории. Однако в Республике Дагестан возникли большие сложности с реализацией на практике данной законодательной нормы. До сих пор в структуре муниципальных образований республики существуют 41 муниципальный район и Бежтинский участок, который по всем параметрам своей деятельности – решаемые вопросы местного значения, органы местного самоуправления, доходные источники и расходные полномочия – приравнен к муниципальному району, но таковым не является.

Исторически сложилось так, что Бежтинский участок существовал на территории Суньтинского района, но был отделен от него горным перевалом. При формальном соблюдении федерального законодательства участок мог бы получить статус либо муниципального района, либо сельского поселения. Однако в условиях сложившихся межэтнических отношений в первом случае это вызвало бы протест населения Суньтинского района, а во втором – сопротивление населения участка, причем конфликт мог принять неконтролируемые формы и, по мнению представителей республиканской власти, даже привести к кровопролитию.

В данном случае удалось прийти к компромиссному решению. Право на осуществление местного самоуправления в рамках Бежтинского участка признано в судебном порядке. Обладая всеми правами муниципального района, участок как административно-территориальная единица входит в состав Суньтинского района. Однако нельзя не признать, что буква закона в данном случае оказалась нарушенной.

Следует отметить, что реализация муниципальной реформы в Республике Дагестан в отличие, например, от Кабардино-Балкарии, была в максимальной степени направлена на предотвращение возможных конфликтов. Но и за это пришлось заплатить свою цену. Как показало исследование, проведенное ИНСОР<sup>1</sup>, экономическая и организационная неэффективность существующей сетки мелких поселений (напомним, что Дагестан – лидер по числу муниципалитетов поселенческого уровня, количество которых приближается к 700) широко признается в республике. Тем не менее резервы повышения эффективности практически отсутствуют.

С одной стороны, существующая «нарезка» муниципальных образований во многом основана на этнических различиях между жителями поселений. Особенность Дагестана состоит в том, что часто даже жители соседних сел, формально принадлежащие к одной национальности, говорят на разных диалектах и не всегда понимают друг друга. Кроме того, национальные традиции на протяжении длительного времени культивировали замкнутость сельской общины. В этих условиях укрупнение поселений может нарушить чувство идентичности и вызвать серьезное социальное напряжение.

С другой стороны, укрупнение поселений затрагивает интересы местной элиты. Ликвидация сельских администраций лишает работы определенные слои влиятельных людей, что может вызвать недовольство их родственников и тем самым привести к социальному недовольству.

---

<sup>1</sup> Материалы полевых исследований к докладу Института современного развития «Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования». Доклад по результатам полевых исследований в Республике Дагестан. М., 2008. На правах рукописи.

Таким образом, ценой социального мира (или, во всяком случае, отказа от дополнительного нагнетания конфликтов) в условиях реформы оказалась неэффективность функционирования муниципальных образований.

## **2.3. Case study: муниципальные конфликты в Кабардино-Балкарии**

### *2.3.1. Конфликт вокруг межселенных территорий*

Конфликт вокруг межселенных территорий в Кабардино-Балкарии – один из самых серьезных конфликтов, непосредственно связанных с муниципальной реформой – можно рассматривать на трех уровнях. Внешне он вызван различной трактовкой применяемых в законодательстве о местном самоуправлении терминов (в частности, понятия межселенных территорий) и тем самым может обсуждаться в категориях правовой коллизии. На более глубоком уровне он приобретает характер межнационального противостояния между кабардинцами и балкарцами, поскольку межселенные территории в значительной части были созданы в местах традиционного расселения балкарцев. И наконец, при более детальном анализе становится очевидным, что в его основе лежат прежде всего экономические интересы. Попробуем рассмотреть все 3 аспекта данной проблемы.

Территориальная организация местного самоуправления в Кабардино-Балкарии была установлена Законом от 27 февраля 2005 г. № 13-РЗ «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике». Данным нормативным актом границы муниципальных образований впервые были закреплены на законодательном уровне. Причем границы многих поселений были определены таким образом, что они включали исключительно земли населенных пунктов. В результате территория ряда поселений уменьшилась в десятки раз, сузившись границами жилищной застройки, так что вне границ поселений оказались даже кладбища. Вся остальная земля в ряде районов республики была отнесена к межселенной территории. В первоначальной редакции закона ее площадь составляла более половины всей территории республики. На *рис. 2.1* продемонстрирован пример определения в 2005 г. границ сельского поселения Эльбрус.

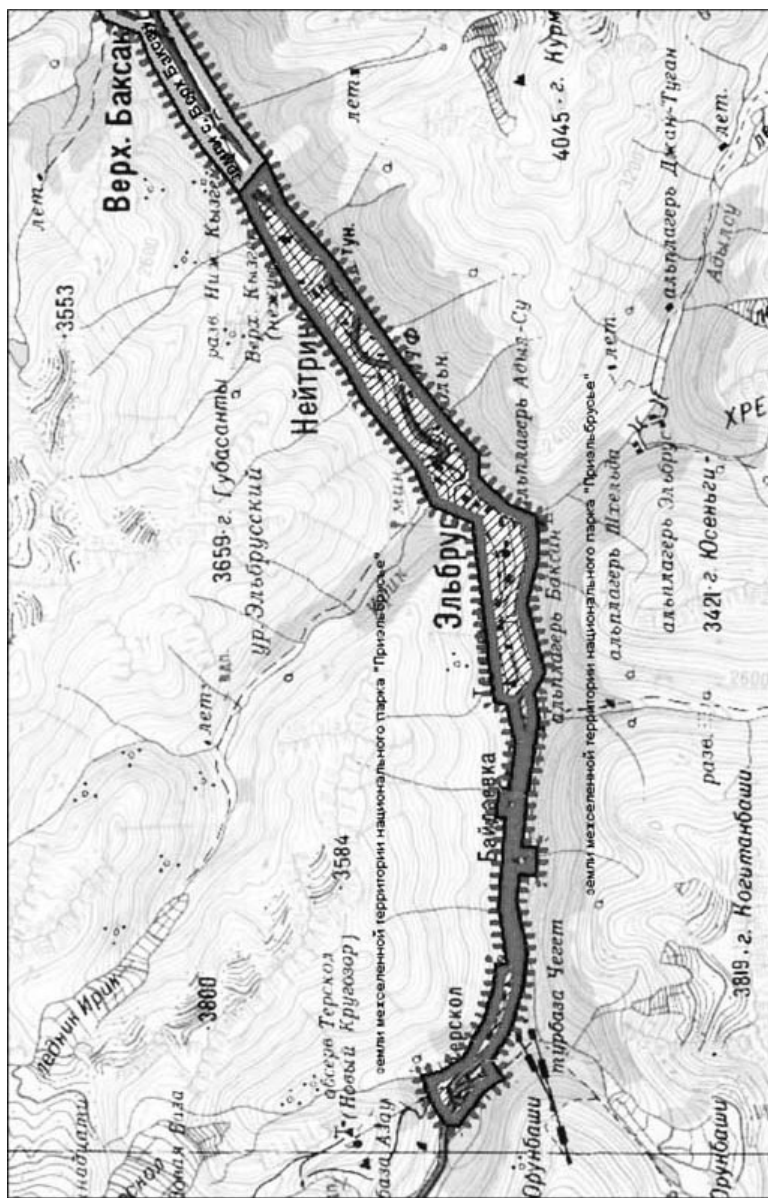


Рис. 2.1. Картографическая схема границ Эльбрусского сельского поселения по первоначальной редакции закона

В тот же день – формально до принятия законодательства о статусе и границах – парламентом республики было принято законодательство об административно-территориальном устройстве<sup>1</sup>. Содержание последнего закона достаточно нетрадиционно для подобных нормативных актов: наряду с общепринятыми положениями он содержит подробное картографическое описание границ самой республики, ее районов, а также границы 3 крупных городов – Баксана, Нальчика и Прохладного. Причем при описании границ часть земель рассматривается как земли межселенных территорий. В дальнейшем данная трактовка межселенных территорий без всякого дополнительного обоснования была включена в законодательство, регулирующее территориальные основы местного самоуправления. Напомним, что Кабардино-Балкарская Республика не входит в число регионов, на которых распоряжением правительства РФ разрешено создавать межселенные территории<sup>2</sup>.

Очевидно, что в данном случае законодательство об административно-территориальном устройстве использовалось для решения совершенно других вопросов, не связанных напрямую с административно-территориальным делением, но связанных с созданием новой муниципальной карты территории, позволяющей осуществлять перераспределение земельных ресурсов. Необходимо отметить, что определенное смещение вопросов административно-территориального устройства и муниципальной организации<sup>3</sup> является достаточно типичным для российского регионального законо-

---

<sup>1</sup> Закон Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 г. № 12-РЗ «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики».

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25 мая 2004 г. № 707-р.

<sup>3</sup> Многие специалисты считают, что в современных законодательных условиях принятие субъектом Федерации регионального закона об административно-территориальном устройстве представляется оправданным только в случае, когда предусмотрено создание территориальных подразделений исполнительных органов государственной власти субъекта РФ в системе органов власти данного субъекта. Если же подобные территориальные подразделения не создаются, то достаточно ограничиться региональным законом об учете и регистрации всех мест расселения как географических объектов с целью участия совместно со специально уполномоченным органом федеральной власти в создании каталога географических объектов.



дательства, но Кабардино-Балкария здесь явно представляет собой исключительный случай. Между тем подобное смешение недопустимо, на что однозначно указал Конституционный суд РФ в определении от 3 апреля 2007 г., отметив, что «территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением; определение территориальной основы местного самоуправления должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления».

Неудивительно, что законодательство республики по данному вопросу неоднократно оспаривалось в судебном порядке. Так, по вопросу установления границ сельского поселения Эльбрус конституционность республиканского закона была оспорена в Конституционном суде Кабардино-Балкарской Республики, куда обратился Совет муниципального образования поселения Эльбрус. Депутаты поселения посчитали, что нормами оспариваемого закона изменена граница и уменьшена территория, на которой осуществлялось местное самоуправление, без согласия на то населения, проживающего на данной территории, чем нарушены его конституционные права. Однако республиканский Конституционный суд не увидел нарушений Конституции республики, указав, что границы муниципальных образований были установлены впервые, и, следовательно, законом не могли быть изменены не существовавшие ранее границы.

Кроме того, с заявлением в Верховный суд Кабардино-Балкарской Республики по поводу установления границ сельского поселения Эльбрус обратился глава администрации этого поселения. Он требовал признать недействующими те положения Закона № 13-РЗ «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике», которыми утверждалось описание границ земель муниципального образования Эльбрус по смежеству с землями межселенной территории национального парка «Приэльбрусье», а также соответствующее приложение к указанному Закону. Данными положениями Закона статусом сельского поселения была

наделена объединенная территория 5 населенных пунктов – сел Эльбрус, Терскол, Байдаево, Тегенекли, Нейтрино.

По мнению заявителя, в состав этой объединенной территории оказались не включены земли, которые исторически относились к перечисленным селам, вошедшим сейчас в состав сельского поселения Эльбрус. Это вызвало значительное уменьшение территории муниципального образования, что привело к сокращению налоговой базы и других доходов местного бюджета. Заявитель также указал, что парламент Кабардино-Балкарской Республики не имел права образовывать межселенные территории, поскольку республика не только не включена в перечень субъектов Российской Федерации, относящихся к территориям с низкой плотностью населения, но и отнесена к территориям с высокой плотностью населения.

Однако, как выяснилось в ходе рассмотрения этого заявления, Верховный суд Кабардино-Балкарской Республики допускает возможность для республиканской власти устанавливать межселенные территории, обосновывая свою позицию терминологическими расхождениями в федеральном законодательстве, где в одних статьях речь идет о плотности сельского населения, а в других – о плотности населения. И если по плотности сельского населения Кабардино-Балкария относится к территориям с высокой плотностью, то применительно к плотности населения в целом это не так. Кроме того, в решении суда содержались ссылки на право субъекта Российской Федерации учитывать в своем законодательстве особенности, связанные с порядком определения территорий и использования земель в целях отгонного животноводства, что предусмотрено федеральным законом. На этом основании Верховный суд Кабардино-Балкарской Республики в своем решении от 26 декабря 2005 г. оставил без удовлетворения заявление местной администрации сельского поселения Эльбрус. Данное решение было оставлено без изменения также и Верховным судом Российской Федерации в определении от 5 апреля 2006 г. Тем самым Верховный суд РФ поддержал позицию республиканских органов власти и признал соответствие республиканского Закона «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» в части описания земель муниципального

образования села Эльбрус федеральному законодательству. Окончательное урегулирование данного вопроса было перенесено в Конституционный суд Российской Федерации.

Впервые данный вопрос должен был рассматриваться в Конституционном суде одновременно с вопросами о правомерности включения ряда сельских поселений в состав городского округа Нальчик. Однако 17 июля 2006 г. Конституционный суд РФ огласил определение о прекращении производства по делу. Основанием для такого решения стал тот факт, что республиканские законы, по мнению Конституционного суда, изданы в соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который заявителями не оспаривался. В такой ситуации Конституционный суд признал себя не вправе осуществлять проверку республиканских законов. Подобное определение вызвало далеко неоднозначную поддержку. Три члена Конституционного суда высказали особое мнение по данному вопросу. Наиболее резко высказался судья А. Кононов, который оценил прекращение производства по данному делу как уклонение от целей и задач конституционного судопроизводства.

Несмотря на безуспешность судебной борьбы за ликвидацию межселенных территорий, столь серьезное внимание к данному вопросу заставило республиканские власти пойти на уступки. В новой редакции Закона «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» межселенные территории были существенно – в 1,8 раза – уменьшены по площади. На 1 января 2009 г., по информации Управления Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, земли межселенных территорий были сокращены с 635 422 до 351 256 га и составили 28% территории республики. Основные изменения в регулирование данного вопроса были внесены в 2006 г. В качестве примера на *рис. 2.2* показаны новые границы сельского поселения Эльбрус в соответствии с действующей редакцией законодательства о статусе и границах муниципальных образований. Если ранее территория поселений ограничивалась лишь землями входящих в него населенных пунктов, то теперь отнесенными к межселенным территориям остались лишь ледники (и соответственно находящиеся там канатные дороги).

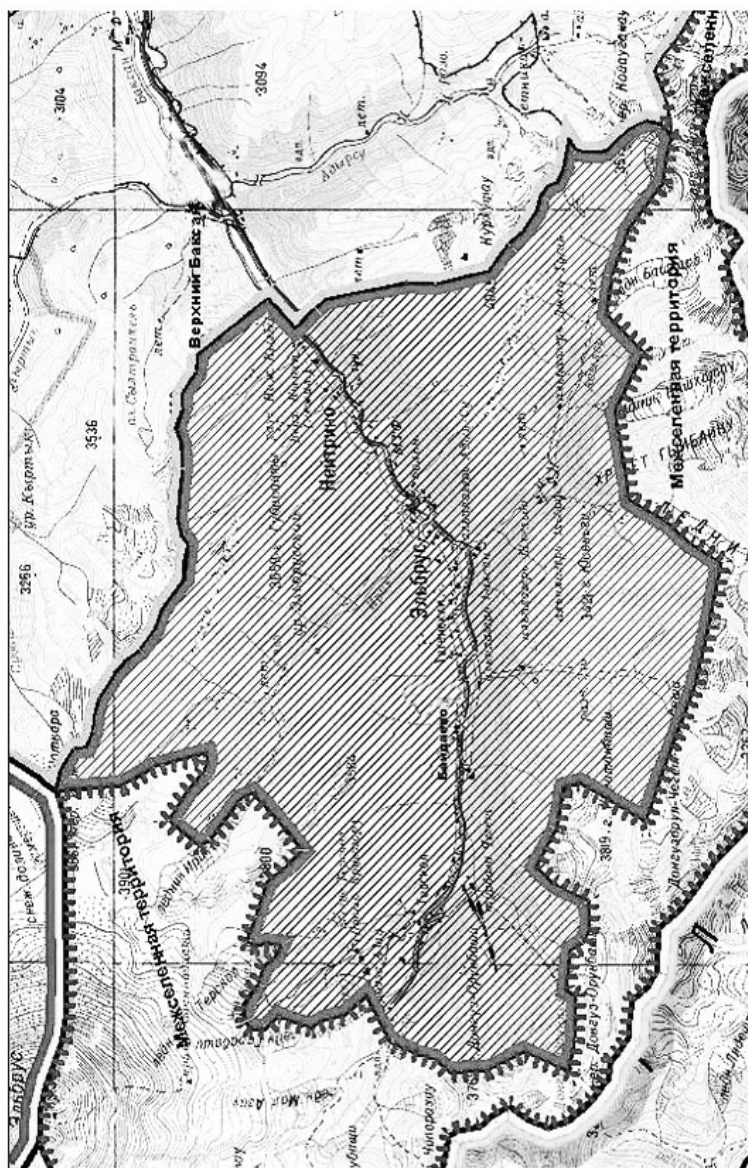


Рис. 2.2. Картографическая схема границ Эльбурского сельского поселения после измене-  
ний редакции закона

Общая картина изменения площади межселенных территорий по муниципальным районам представлена в *табл. 2.2*.

*Таблица 2.2*

**Характеристика размера межселенных территорий  
в Кабардино-Балкарии**

№ п/п	Наименование муниципального района	Площадь района, га	Доля межселенных территорий района в 2005 г., %	Доля межселенных территорий района с 2006 г., %	Уменьшение доли межселенных территорий после поправок зако- нодательства в 2006 г.	Численность населения на 1 января 2006 г.	Плотность населения чел./кв.км
1	Баксанский	82 964	6	6	0	67 795	70
2	Зольский	212 448	60	60	0	50 419	25
3	Лескенский	52 306	46	46	0	28 716	56
4	Майский	38 476	14	14	0	40 042	104
5	Прохладненский	134 197	10	10	0	45 859	34
6	Терский	89 312	15	15	0	51 861	58
7	Урванский	45 806	15	15	0	74 796	160
8	Чегемский	150 332	74	19	в 3,9 раза	68 601	46
9	Черекский	221 231	84	19	в 4,4 раза	25 880	12
10	Эльбрусский	185 043	76	34	в 2,2 раза	35 251	19
	Всего КБР	1 236 960	51*	28*	в 1,8 раза	894 014	72

\* Доля межселенных территорий определяется от площади всей республики, а не только муниципальных районов. Наряду с муниципальными районами в Кабардино-Балкарии создано 3 городских округа.

Расчеты долей межселенных территорий сделаны авторами на основе данных Управления федерального агентства объектов недвижимости (УФАКОН) по Кабардино-Балкарии, размещенных в газете общественного движения «Хасэ» «Джэ Макъ» (№ 3. Май 2009 г. С. 7).

Как видно из *табл. 2.2*, уменьшение межселенных территорий было осуществлено в трех районах – Чегемском, Черекском и Эль-

брусском, а именно в тех районах, где их площадь была максимальной. В результате лидерами по площади межселенных территорий стали Зольский и Лескенский районы, не затронутые изменениями в законодательстве. Несмотря на проведенное сокращение, межселенные территории по-прежнему значительны в Эльбрусском районе. В остальных районах их площадь не превышает 20% территории.

Тем не менее подобные полумеры не смогли разрешить конфликт. Представители ряда сельских поселений Кабардино-Балкарии повторно обратились по данному вопросу в Конституционный суд РФ. На этот раз вопрос был рассмотрен по существу, и Конституционный суд занял позицию, противоположную той, которую заняли другие судебные инстанции. В своем определении от 3 апреля 2007 г. он четко указал, что «в действующей системе правового регулирования Российской Федерации ... положения Закона Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» не могут служить основанием для выделения межселенных территорий. Гарантируя право населения на осуществление местного самоуправления, органы государственной власти Кабардино-Балкарской Республики обязаны учитывать вытекающие из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» требования о разграничении всей территории Кабардино-Балкарской Республики между поселениями с учетом отнесения к территориям поселений исторически сложившихся земель населенных пунктов, прилегающих к ним земель общего пользования, территорий традиционного природопользования, исторических форм отгонного животноводства».

Однако в республике данное определение Конституционного суда не было расценено как основание для пересмотра принятых ранее решений. С точки зрения республиканских властей, Конституционный суд РФ не признал Законы Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» и «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» противоречащими Конституции РФ и федеральному законодательству, а лишь подтвердил ранее выраженную им правовую позицию, в связи с чем

данные республиканские законы могут продолжать действовать на территории республики без изменений. В связи с этим 2 октября 2007 г. Конституционным судом РФ было принято новое определение, в котором утверждалось, что решение Конституционного суда является основанием для пересмотра регионального законодательства.

Тем не менее вопрос до сих пор далек от окончательного урегулирования. 25 ноября 2008 г. парламент Кабардино-Балкарии в первом чтении принял законопроект, вносящие изменения в Закон Кабардино-Балкарской Республики «О статусе и границах муниципальных образований»<sup>1</sup>. Однако на настоящий момент новая редакция Закона так окончательно и не утверждена. По данным вопросам парламентом республики создана согласительная комиссия, задачей которой объявлено предварительное рассмотрение инициатив органов местного самоуправления по вопросам изменения границ муниципальных образований. Однако не все втянутые в конфликт политические силы согласились в ней участвовать. Вокруг данной проблемы все более нарастает напряжение, активизируются общественные конфликты<sup>2</sup>.

Дело в том, что проблема, которая на поверхности выглядит как правовая коллизия в сфере реализации муниципальной реформы, оказалась в центре существующих в республике межнациональных противоречий. Противниками принятого республикой законодательства по вопросу межселенных территорий выступали прежде всего представители балкарского народа – как главы муниципальных об-

---

<sup>1</sup> [www.regnum.ru/news/1088917.html](http://www.regnum.ru/news/1088917.html).

<sup>2</sup> Парламент Кабардино-Балкарии не будет рассматривать законопроект об изменении границ муниципальных образований. 28 ноября 2009 г. <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/162526/?print=true>;

Митинг адыгской общественности Кабардино-Балкарии потребовал вернуть вопросу земли статус-кво. 17 ноября 2009 г. <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/162092/?print=true>;

Балкарцы провели в Москве акции с целью привлечения внимания к проблемам Кабардино-Балкарии. 30 октября 2009 г. <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/161379/?print=true>;

В Кабардино-Балкарии стороны комиссии по земельному вопросу озвучили свои позиции. 1 октября 2009 г. <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/160071/?print=true>.

разований в местах расселения балкарцев, так и национальные балкарские организации, хотя межселенные территории были созданы и в местах проживания кабардинцев. Борьба против межселенных территорий носила достаточно активный характер и сопровождалась митингами, голодовками, другими формами массовых выступлений. Эксперты отмечают, что «изменения в системе муниципальных образований привели к невиданной перед этим в течение почти десятилетия лет консолидации активной части балкарского народа» (Казенин, 2009, с. 84).

В то же время рассмотрение вопроса об отмене межселенных территорий вызвало негативную реакцию части адыгских (кабардинских) общественных организаций, которые в открытом письме парламенту республики представили свою трактовку данной проблемы: «Общественные организации национальной ориентации, прежде всего Совет старейшин балкарского народа, целенаправленно под надуманным флагом борьбы за устранение межселенных территорий осуществляют политику расширения любым способом границ балкарских населенных пунктов за счет ущемления прав и интересов кабардинского народа и всего населения республики». По мнению данных организаций, депутаты парламента, принимая республиканское законодательство об отмене межселенных территорий, «допускают трудно поправимую политическую ошибку, последствия которой могут быть катастрофическими»<sup>1</sup>. Вокруг противодействия предлагаемым изменениям законодательства началась консолидация кабардинских национальных сил. Так, весной 2009 г. была сформирована кабардинская общественная организация «Хасэ», создатели которой заявили, что основными вопросами ее деятельности будут земельные проблемы, возникшие в связи с реализацией федерального законодательства о муниципальной реформе. Таким образом, проблема межселенных территорий явно приобрела межнациональный аспект, который необходимо рассмотреть.

На момент депортации балкарцев на территории Кабардино-Балкарии было четыре района с преобладанием балкарского населе-

---

<sup>1</sup> [www.regnum.ru/news/1101022.html](http://www.regnum.ru/news/1101022.html)



ния: Эльбрусский, Чегемский, Черекский и Хуламо-Безенгиевский. После возвращения в места исконного проживания расселение балкарцев не вполне совпадало с их расселением перед депортацией. Не была восстановлена и прежняя структура балкарских районов<sup>1</sup>. Территориальные требования, связанные с восстановлением балкарских районов в прежних границах, выдвигаются представителями балкарской общественности начиная с 1991 г. – с первого съезда балкарского народа. В этом контексте необходимо рассматривать и ситуацию с межселенными территориями, которая воспринималась как дальнейшее попрание территориальных прав балкарцев. Среди инициаторов обращения в Конституционный суд об отмене межселенных территорий был председатель исполкома Совета старейшин Балкарии, решение Конституционного суда РФ было воспринято оппозиционными балкарскими активистами как победа (*Казенин, 2009, с. 93*).

В то же время, очевидно, естественным для балкарских движений путем эволюции территориальной структуры после отмены межселенных территорий должно стать их включение в границы прилегающих к ним балкарских поселений. В таком направлении шли и изменения регионального законодательства о статусе и границах муниципальных образований 2006 г., которые коснулись в первую очередь районов компактного проживания балкарского населения, а также принятые в 2008 г. в первом чтении законопроекты. Именно этот момент является источником продолжающегося конфликта. Даже в том случае, когда кабардинские организации не поддерживают сохранение межселенных территорий, они призывают проводить территориальные преобразования по-другому. Включение крупных земельных массивов в состав относительно малочисленных балкарских сел рассматривается ими как нарушение традиций, в соответствии с которыми эти земли находились в общем пользовании всех населенных пунктов республики независимо от национальной принадлежности. В наиболее радикальных вариантах борьба балкарцев за межселенные территории трактуется как прелюдия к выходу из состава республики.

---

<sup>1</sup> Более подробно по данному вопросу см. (*Казенин, 2009, с. 61–63*).

Предлагая собственный вариант решения данной проблемы, эти организации ссылаются на положения Федерального закона № 131-ФЗ, связанные с особенностями территорий, на которых исторически сложились традиционные формы отгонного животноводства, упомянутые также в определении Конституционного суда РФ. По их мнению, «Федеральному закону соответствовало бы установление парламентом Кабардино-Балкарской Республики правовых норм, регулирующих вопросы традиционных форм отгонного животноводства и последующее определение территорий и границ муниципальных образований с учетом этих норм»<sup>1</sup>. По примеру Дагестана предлагается принять законодательство об особом статусе земель традиционного отгонного животноводства. При этом территории отгонного животноводства рассматриваются как общественное достояние и предлагается оставить пастбища в собственности муниципальных образований республики независимо от места их расположения. Другими словами, территории отгонного животноводства должны быть включены в состав тех муниципалитетов, которые ими традиционно пользовались. Это означает, что равнинные муниципальные образования должны включать в свою территорию часть горных пастбищ. Очевидно, что подобные преобразования неприемлемы для другой стороны данного конфликта. Практически проблема зашла в тупик.

Заметим, что в Республике Дагестан этот вопрос решается другим способом: не через установление границ, а через форму собственности на землю. Как отмечалось в предыдущей главе, на земли, используемые в целях отгонного животноводства, установлена республиканская собственность, их приватизация запрещена. Но и такое ее решение вызывает достаточно серьезные противоречия и конфликты. Они нашли отражение, в частности, в постановлении дагестанского правительства «О серьезных недостатках в соблюдении земельного законодательства на территории Республики Даге-

---

<sup>1</sup> Обращение форума кабардинских (адыгских) общественных организаций // Газета общественного движения «Хасэ» «Джэ Макъ». № 3. Май 2009 г.

стан»<sup>1</sup>. В нем отмечаются следующие проблемы использования земель отгонного животноводства:

- нецелевое использование земель для возделывания овощных и бахчевых культур, а также под застройку;
- нарушение сроков содержания поголовья скота на равнине: ежегодно на зимних пастбищах без перегона остается 400–450 тыс. голов, что истощает землю;
- отсутствие реестра пользователей и арендаторов земель отгонного животноводства, нерешенность вопросов переоформления прав на земельные участки и т.п.

Однако это представляет собой лишь надводную часть айсберга. Необходимо отметить, что, как и в Кабардино-Балкарии, в Республике Дагестан масштабы отгонного животноводства существенно сократились. В то же время нормы, формально предназначенные для учета особенностей исторически сложившихся форм отгонного животноводства, фактически регулируют процесс переселения горцев на равнину (в официальном документе это названо эзоповым языком «нарушение сроков содержания поголовья скота на равнине», «нецелевое использование земель под застройку»). По имеющейся информации, территории, выделенные под зимнее содержание скота, активно застраиваются новыми населенными пунктами, куда переселяются выходцы из горных сел. При этом они не сливаются с местным населением, но сохраняют тесную связь со своей горной «прародиной».

Подобная ситуация, как и в Кабардино-Балкарии, вызывает усиление межнациональной напряженности, которая, правда, возникла задолго до муниципальной реформы. Так, первой национальной общественно-политической организацией, образованной в Дагестане, было кумыкское народное движение «Тенглик». Анализируя причины высокой организованности кумыков, исследователь Дагестана Э. Кисриев отмечает: «Протесты кумыков оказались особенно массовыми и хорошо организованными по той причине, что земли их традиционного проживания в результате многолетних переселений на равнинные земли жителей горных регионов стали территорией, населенной этнически смешанным соста-

---

<sup>1</sup> Постановление правительства Республики Дагестан от 4 августа 2006 г. № 157 (ред. от 31 января 2008 г.).

вом. Даже села на равнине становились этнически смешанными. По мнению активистов «Тенглик», это губительно действовало на традиционную национальную культуру кумыков и существенно снизило их «политико-административный статус на своих исконных землях» (Кисриев, 2004, с. 55). Соответственно кумыкские активисты выдвинули требование о создании автономии на землях исторического проживания кумыков.

Возвращаясь к ситуации в Кабардино-Балкарии, заметим, что вызывает вопросы сама трактовка сторонами конфликта предмета данного спора. В соответствии с федеральным законодательством, межселенные территории образуются в местах с низкой плотностью населения, где не формируются муниципальные образования поселенческого уровня. Соответственно муниципальное управление на этих территориях, в том числе распоряжение землей, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов. В условиях неразграниченности государственной собственности на землю распоряжение землями поселений также закреплено за муниципальными районами, принципиальных различий в регулировании данных вопросов на землях поселений и межселенных территориях, в принципе, возникать не должно (хотя такое решение относительно земель поселений само по себе является достаточно конфликтным). Почему же тогда борьба за отмену межселенных территорий со стороны балкарских организаций была столь острой, а противодействие со стороны кабардинских организаций – столь активным?

Дело в том, что республиканские власти Кабардино-Балкарии не только создали межселенные территории в регионе, где в соответствии с федеральным законодательством их не должно было существовать. Они также вложили в этот термин совершенно другое содержание. Распоряжение расположенными на межселенных территориях землями было сосредоточено на республиканском уровне. По словам президента республики, «мы оставили их в ведении республики, чтобы развивать, ведь у республики больше возможностей»<sup>1</sup>. Соответственно в региональном законодательстве выделяются:

- земли межселенных территорий, находящиеся в распоряжении Кабардино-Балкарской Республики;

---

<sup>1</sup> Цитируется по (Казенин, 2009, с. 94).

- земли межселенных территорий, переданные муниципалитетам;
- земли межселенных территорий государственных унитарных предприятий;
- земли межселенных территорий государственного земельного запаса;
- земли межселенных территорий федеральных государственных учреждений;
- земли межселенной территории государственного природного национального парка и т.п.

Фактически вопросы распоряжения землей и определения собственности на землю оказались смешанными с вопросом определения границ муниципальных образований, и, как представляется, именно поэтому проблема межселенных территорий приобрела столь болезненную остроту. Собственно, центральными в данном споре являются два вопроса:

1) о том, кто принимает решения о распоряжении земельными ресурсами: о сроках передачи земли в аренду, об уровне арендной платы, а также о том, в какой бюджет поступают соответствующие доходы. Но это – текущий аспект данной проблемы;

2) о стратегических перспективах использования данных земель, неразрывно связанных с перспективами развития близлежащих территорий. С учетом того что в межселенные территории выведены во многом именно те земли республики, которые обладают наибольшим экономическим потенциалом, в первую очередь рекреационным, это становится особенно актуальным. Соответственно межнациональное противостояние во многом складывается на основе столкновения различных экономических групп, имеющих конфликтные интересы в отношении той или иной территории, а также населения, позиции которого могут существенно ущемляться в результате реализации данных интересов. Экономическая подоплека возникающих вокруг межселенных территорий конфликтов достаточно очевидна и для самих их участников. По словам одного из балкарских активистов, «это ни в коем случае не национальный вопрос. Речь идет о серьезном бизнесе, который пытаются сконцентрировать в узком кругу, близком к власти. И кабардинский народ от этой кучки чиновников страдает не меньше»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Из интервью А. Зокаева ИА REGNUM в марте 2005 г. Цит. по (Казенин, 2009, с. 84).

В то же время сложившуюся ситуацию нельзя признать благоприятной и для экономического развития республики в целом. В условиях, когда для решения вопросов организации землепользования используются как общепринятые правовые механизмы, такие как разграничение собственности на землю<sup>1</sup>, так и столь экзотические конструкции, как региональное регулирование землепользования на межселенных территориях, земельные отношения становятся крайне запутанными, непрозрачными и конфликтными. Возникают существенные сложности с определением того, какой орган в том или ином случае решает вопросы организации землепользования на определенной территории. Текущие интересы повышения арендной платы со стороны организаций, осуществляющих организацию землепользования на спорных юридических основаниях, могут превалировать над потребностями экономического развития территории. В отсутствие реально работающих согласительных процедур повышается конфликтный потенциал взаимодействия населения и внешних по отношению к данной территории инвесторов. Все это не может не оказывать негативного влияния на перспективы экономического развития региона.

### *2.3.2. Конфликт вокруг включения сельских поселений в состав городского округа Нальчик*

Еще один возникший в ходе муниципальной реформы конфликт связан с включением в состав Нальчикского городского округа четырех населенных пунктов в пригороде Нальчика – Адиух, Кенже, Хасанья и Белая Речка (см. *рис. 2.3*).

---

<sup>1</sup> По имеющейся информации, после сокращения межселенных территорий часть ранее входивших в них земель была оформлена как республиканская собственность. В частности, это касалось земель отгонного животноводства, переданных государственным унитарным предприятиям для обслуживания инфраструктуры горных пастбищ. На практике основной их функцией стала сдача данных земель в аренду, причем повышение арендной платы носило регулярный характер и осложняло сельскохозяйственную деятельность местных жителей. Что касается муниципальных земель, то единственным поселением, которое оформило значительную часть земли в муниципальную собственность, является сельское поселение Эльбрус.

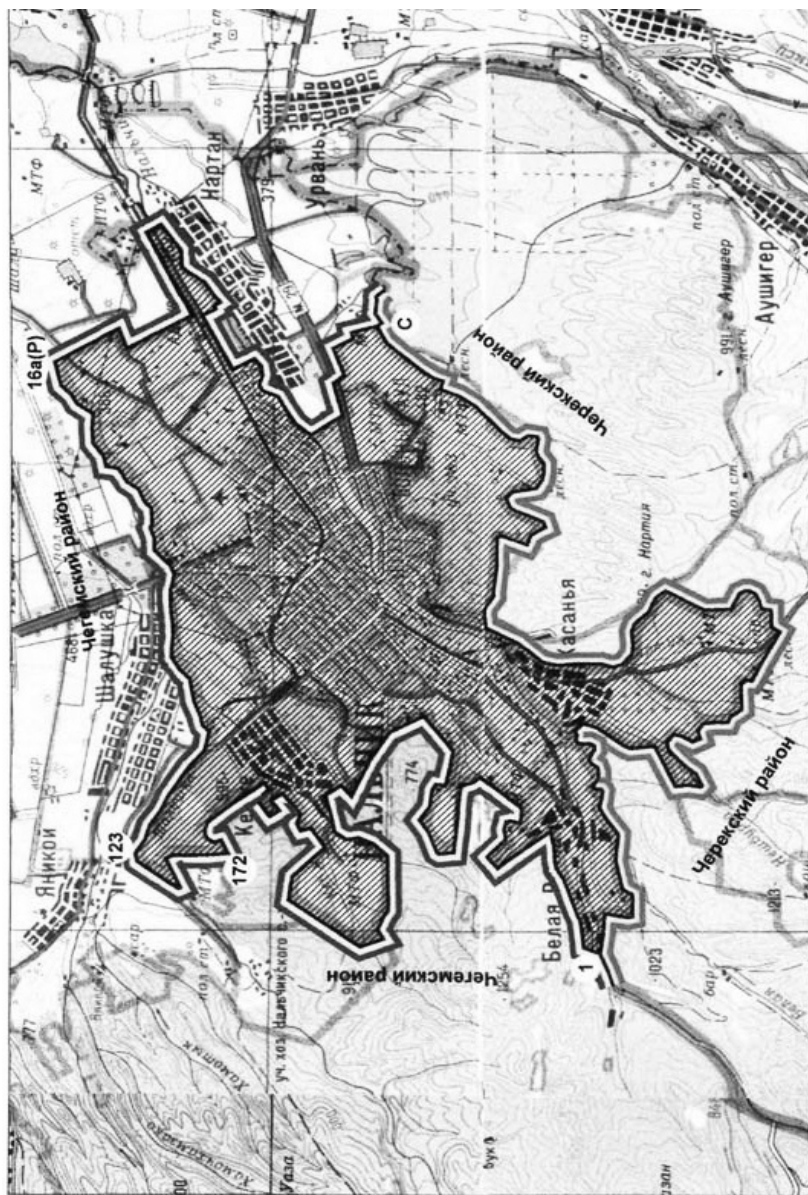


Рис. 2.3. Картографическая схема границ Нальчикского городского округа

Предметом конфликта стало лишение данных населенных пунктов статуса самостоятельных муниципальных образований. Законодательство Кабардино-Балкарии о статусе и границах муниципальных образований содержало следующее положение по данному вопросу: «Упразднить муниципальные образования село Адиух, село Белая Речка, село Кенже, село Хасанья и их органы местного самоуправления по истечении трех месяцев со дня вступления в силу настоящего Закона в соответствии с действующим законодательством» (п. 2. ст. 14 Закона от 27 февраля 2005 г. № 13-РЗ).

Развитие данного конфликта в правовом поле очень напоминало аналогичную ситуацию с межселенными территориями. Включение спорных населенных пунктов в состав Нальчика изначально было осуществлено в Законе Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 г. № 12-РЗ «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики». При этом они рассматривались как часть городской территории при описании границ города как административно-территориальной единицы, а не как муниципального образования. В принятый затем Закон от 27 февраля 2005 г. № 13-РЗ «О статусе и границах муниципальных образований Кабардино-Балкарской Республики» было включено то же самое описание границ Нальчика, но уже не как города, а как городского округа. Заметим, что изменение границ и статуса муниципальных образований должно происходить с учетом мнения населения, изменение же границ административно-территориальных единиц является исключительно прерогативой региональной власти, учет мнения населения в этом случае не обязателен. На недопустимость смешения данных подходов обращали внимание и ответственные за проведение муниципальной реформы представители федеральных органов власти, отмечая, что «административно-территориальное устройство субъектов РФ отнесено к собственным полномочиям субъектов РФ, в то время как преобразование муниципальных образований должно производиться с соблюдением процедур, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ. В этой связи возникает необходимость дополнительного федерального регулирования вопросов корреляции полномочий органов государственной власти



субъектов РФ по административно-территориальному устройству и преобразованию муниципальных образований»<sup>1</sup>.

Особенно острая ситуация сложилась в селе Хасанья, где в мае 2005 г. был убит глава администрации А. Зокаев, после чего Нальчикский городской суд по представлению республиканской прокуратуры запретил проведение референдума о статусе данной территории. Борьба за учет мнения населения в данном вопросе была достаточно активной (вплоть до проведения «неформального» референдума 9 октября 2005 г., результаты которого не были признаны региональной властью), однако безрезультатной. Хотя протесты продолжались и в дальнейшем, основное противостояние, как и в случае межселенных территорий, было перенесено в Конституционный суд Российской Федерации.

Как уже указывалось выше, Конституционный суд 17 июля 2006 г. прекратил производство по данному делу, однако вернулся к соответствующему вопросу в определении от 3 апреля 2007 г., однозначно встав на защиту необходимости учета мнения населения при изменении границ муниципальных образований: «Конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к самому существу конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления; при этом в любом случае изменение территориальной организации местного самоуправления не может приводить к отказу от него». Еще раз Конституционный суд дал разъяснения по данной проблеме в определении от 2 октября 2007 г., указав, что «муниципальные образования, упраздненные при наделении города Нальчик статусом городского округа без учета мнения населения, могут быть

---

<sup>1</sup> Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М.: Минрегион, 2007. С. 25.

восстановлены в случае положительного решения, выраженного на местном референдуме или в иной форме в соответствии с законодательством Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики. Вопрос о восстановлении или избрании представительных органов муниципальных образований должен быть решен в зависимости от результатов осуществления процедуры учета мнения населения, осуществленной на основании закона». Тем не менее до сих пор никаких реальных действий по выявлению и учету мнения населения данных территорий произведено не было<sup>1</sup>.

Как и в случае межселенных территорий, конфликт приобрел национальную окраску. В двух из рассматриваемых сел – в Хасанье и Белой Речке – преобладает балкарское население. Именно со стороны балкарских активистов протесты по данному вопросу были наиболее активными. Дополнительную остроту данной проблеме придало то, что включение сел Хасанья и Белая Речка в состав городского округа Нальчик, в принципе, делает невозможным восстановление существовавшего до депортации Хуламо-Безенгиевского района, за что активно ратуют балкарские национальные движения. В то же время эксперты отмечают, что экономическая составляющая данной проблемы не столь существенна, как в случае межселенных территорий, хотя в Хасанье, расположенной вблизи гор и лесного массива, есть перспективы развития туризма<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Вот мнение эксперта по данному вопросу: «позиция властей республики после определения Конституционного суда не претерпела значимых изменений. В целом в 2006–2007 гг. республиканские власти не раз демонстрировали готовность к каким-то формам компромисса по Хасанье и Белой Речке, однако дальше заявлений о такой готовности дел обычно не шло» (*Казенин, 2009, с. 93*). С тех пор в данном вопросе никаких существенных изменений не произошло.

<sup>2</sup> См. (*Казенин, 2009, с. 82, 94*).

## Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать некоторые выводы, которые, оговоримся сразу, носят предварительный характер. Национальные республики Южного федерального округа, в первую очередь территории Северного Кавказа, являются столь сложным объектом исследования, а информация по интересующей нас тематике настолько ограничена, что одной работы явно недостаточно для получения полной картины происходящего. Тем не менее позволим себе сформулировать ряд итоговых положений, вытекающих из анализа хода муниципальной реформы в национальных республиках Южного федерального округа.

*Во-первых*, по своим формальным характеристикам реализация муниципальной реформы в данном регионе, за исключением Чеченской Республики и Республики Ингушетия, не имеет качественных отличий от других территорий. Большинство национальных республик декларировало полномасштабную реализацию реформы начиная с 2006 г., Адыгея и Северная Осетия – Алания отложили этот процесс до 2009 г. На территории республик была проведена реформа территориальной организации местного самоуправления, в соответствии с предусмотренными законодательством моделями были созданы органы местного самоуправления, урегулированы вопросы организации выделения межбюджетных трансфертов. При этом вариация подходов различных республик, а также степень отклонения от духа и буквы действующего законодательства не выходят за характерные для других территорий рамки. Принципиальная особенность Чеченской Республики и Республики Ингушетия состоит в том, что муниципальная реформа на данных территориях должна начаться с 2010 г.

*Во-вторых*, несмотря на отсутствие качественных отличий, можно выделить некоторые особенности, характеризующие осуществле-

ние муниципальной реформы именно в национальных республиках ЮФО. К ним относятся:

- большая централизация финансовых ресурсов в бюджетах субъектов Федерации и соответственно более высокая концентрация расходных полномочий на региональном уровне (в частности, в сфере ЖКХ);
- большая обеспеченность местных бюджетов налоговыми и неналоговыми доходами (особенно по сравнению с региональным), что, как представляется, является результатом того, что в условиях высокой дотационности федеральные трансферты оказываются более надежным финансовым источником, чем собираемые на территории доходы;
- высокая финансовая автономия части городов, в первую очередь региональных столиц.

В ряде случаев за формальными финансовыми индикаторами скрываются важные особенности организации социально-политических отношений. Так, высокая финансовая автономия городов в первую очередь связана с тем, что в условиях полицентричности элит крупные муниципальные образования становятся базой сильных элитных групп. Причем подобная ситуация во многих случаях распространяется не только на города, но и на муниципальные районы и даже на крупные поселения. Тем самым политическая база автономии муниципальных образований в национальных республиках ЮФО достаточно сильна. Другой вопрос – насколько в условиях господства традиционных отношений клановости и коррупции это способно привести к реальному местному самоуправлению, во всяком случае, более реальному, чем в других российских регионах. Результаты анализа не дают однозначного ответа на этот вопрос.

*В-третьих*, формальное соответствие реализации муниципальной реформы общефедеральным подходам скрывает комплексные и различающиеся в разных республиках политические процессы. Дело в том, что в условиях чрезвычайно сложной мозаики этнических, клановых, религиозных отношений и конфликтов муниципальная реформа дала различным группам интересов новые инструменты, позволяющие как поддерживать баланс, так и попытаться перело-

мить ситуацию в свою пользу. С этой точки зрения проведенный анализ позволяет выделить две противоположные модели: дагестанскую и кабардино-балкарскую.

В Дагестане муниципальная реформа была проведена таким образом, чтобы избежать дополнительных конфликтов и сохранить сложившийся баланс сил. В результате Республика Дагестан является лидером по количеству муниципальных образований (число которых превышает 750), система межбюджетных отношений максимально приближена к финансированию фактических расходов, и даже названия муниципальных образований не всегда приведены в соответствие с требованиями муниципальной реформы, поскольку это может вызвать социальное напряжение. Подобный подход оправдал себя с точки зрения нейтрализации дополнительных источников конфликтов, однако ценой этого оказалась экономическая и организационная неэффективность сложившейся системы местного самоуправления.

В Кабардино-Балкарии, напротив, муниципальная реформа была использована как инструмент земельного передела в пользу республиканских властей. При этом предусмотренные реформой механизмы использовались со значительными искажениями, во многом с нарушениями федерального законодательства. На территории республики вопреки федеральным нормам были выделены межселенные территории, существенно ограничивающие возможности поселений (в первую очередь населенных балкарцами) в регулировании земельных отношений, причем распоряжение большей частью этих земель взяли на себя региональные власти. В результате реализация реформы привела к обострению межнациональных и межгрупповых конфликтов, в которые оказались втянуты как основные политические силы внутри республики, так и федеральные структуры (в частности, Верховный и Конституционный суды РФ). На настоящий момент ситуация зашла в тупик, и простых способов выхода из нее не просматривается.

Более позитивное разрешение связанные с муниципальной реформой конфликты нашли в Карачаево-Черкесии, где было создано два новых национальных района, что позволило территориям ком-

пактного проживания абазин и ногайцев получить возможности самоуправления.

*В-четвертых*, из проведенного анализа можно сделать вывод, что определенную негативную роль сыграло включение в Федеральный закон № 131-ФЗ положения о том, что на территориях субъектов Российской Федерации, в которых исторически сложились традиционные формы отгонного животноводства, территории и границы муниципальных образований устанавливаются в соответствии с положениями федерального законодательства с учетом законодательства субъекта Российской Федерации, регулирующего порядок определения территорий и использования земель в целях отгонного животноводства, и особенностей расселения населения на указанных территориях. Дело в том, что к «исторически сложившимся формам отгонного животноводства» относится в первую очередь существовавшая в советское время практика выделения горным колхозам и совхозам земель на равнинах, а равнинным – соответственно в горах. Сейчас это положение служит основанием для требований включения в состав равнинных муниципалитетов части территорий горных пастбищ и, напротив, равнинных территорий – в состав горных муниципалитетов. Ситуация осложняется тем, что горные и равнинные территории населены различными народностями, и вопросы распределения земель трансформируются в межнациональные конфликты. Так, данный фактор способствует обострению отношений между кабардинцами и балкарцами в Кабардино-Балкарии, между кумыками и аварцами – в Дагестане. При этом необходимо учитывать, что реальные масштабы отгонного животноводства в национальных республиках существенно сократились, и подобные установления используются в первую очередь не для поддержания традиционных форм экономической деятельности, а в целях земельного передела.

*В-пятых*, практика реализации муниципальной реформы в национальных республиках Южного федерального округа подтвердила конфликтный потенциал ряда механизмов муниципальной реформы, который проявился и в других регионах – таких, как двухуровневое местное самоуправление, введение института сити-менеджера и т.п.,

иногда доводя связанные с этим ситуации до абсурда. Так, в ходе борьбы за власть в городе Черкесске несколько раз устанавливалось двоевластие между главой муниципального образования и наемным управляющим, разрешаемое с помощью судебных инстанций и силовых структур, но практически без участия жителей города. Конфликты между главами районов и поселений являются частью борьбы вокруг земельного передела в Кабардино-Балкарии.

Таковы основные выводы из проведенного исследования. В то же время на данном этапе были проанализированы лишь наиболее общие характеристики местного самоуправления в рассматриваемом регионе. Очевидно, что ряд вопросов, связанных с реализацией муниципальной реформы в национальных республиках Южного федерального округа, не нашли достаточного отражения в настоящем исследовании. Так, дополнительного изучения требуют пути и формы исполнения муниципальных полномочий, особенно на поселенческом уровне, в условиях острого дефицита бюджетных средств. Интерес представляют особенности функционирования местного самоуправления на территориях совместного проживания различных народностей. Более пристального внимания требуют анализ структуры местных элит и местных сообществ, определение роли различных (как формальных, так и неформальных) «игроков» в организации местной жизни.

## Приложение 1. Общая характеристика национальных республик Южного федерального округа

Национальные республики Южного федерального округа расположены на южной границе Российской Федерации. Значительную часть большинства из них занимают горные районы. В *табл. П-1.1* представлены значения «коэффициента горности», который учитывается Министерством финансов РФ при распределении межбюджетных трансфертов и характеризует долю населения, проживающего в горных районах.

*Таблица П-1.1*  
**Удельный вес горного населения субъектов ЮФО**

	Удельный вес населения, проживающего в горных районах, %
Республика Адыгея	7,8
Республика Дагестан	35,8
Республика Ингушетия	43,3
Кабардино-Балкарская Республика	25,3
Республика Калмыкия	0
Карачаево-Черкесская Республика	65,8
Республика Северная Осетия – Алания	38,4
Чеченская Республика	н/д

*Источник:* Минфин РФ. Методика и результаты распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2009–2011 гг., [http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/mb/mb2009\\_2011/1](http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/mb/mb2009_2011/1)

Исключение составляет Республика Калмыкия, полностью расположенная на равнине. Географическое положение данных территорий определяет и другие факторы, осложняющие жизнь людей и ведение экономической деятельности (труднодоступность, безводность и т.п.). В то же время на развитие республик могут позитивно



влиять благоприятные климатические условия, а также наличие у части из них выхода к Каспийскому морю.

Таблица П-1.2

**Общие показатели расселения и экономического развития по субъектам ЮФО в 2007 г.**

	Население, тыс. чел.	Плотность населения, чел. на кв. км.	Доля город- ского насе- ления, %	ВРП на душу населения в 2007 г., руб.
<b>Российская Феде- рация</b>	<b>142 114,9</b>	<b>8,3</b>	<b>73,1</b>	<b>198 817*</b>
<i>Южный феде- ральный округ</i>	<i>22 806,2</i>	<i>38,6</i>	<i>57,0</i>	<i>95 362</i>
Республика Адыгея	441,2	56,6	52,5	66 088
Республика Даге- стан	2673,2	53,1	42,5	62 368
Республика Ингу- шетия	496,1	137,8	42,9	29 903
Кабардино- Балкарская Респуб- лика	891,3	71,3	58,5	56 530
Республика Кал- мыкия	286,4	3,8	44,3	58 140
Карачаево- Черкесская Респуб- лика	428,1	29,9	43,7	65 964
Республика Север- ная Осетия – Ала- ния	702,0	87,8	64,3	76 450
Чеченская Респуб- лика	1196,4	76,7	35,1	39 102

\* Сумма ВРП по субъектам Российской Федерации.

Источник: данные Росстата.

Как видно из *табл. П-1.2*, наибольшую численность населения среди рассматриваемых территорий имеют Республика Дагестан и Чеченская Республика, в остальных регионах проживает менее миллиона человек в каждом. Наименьшая численность населения, не достигающая 300 тыс. человек, в Республике Калмыкия. В отличие от подавляющего большинства российских территорий, республики Северного Кавказа характеризуются высокой плотностью населения, кое-где на порядок превышает среднероссийскую. При этом в ре-

гионах, где значительная доля населения проживает в горных районах, продолжается процесс миграции горцев на равнину, порождающий дополнительное напряжение в системе расселения. Исключение составляет Республика Калмыкия, относящаяся к малонаселенным регионам.

В то же время уровень урбанизации на рассматриваемых территориях достаточно низок. Более чем в половине республик доля городского населения не достигает 50%, в то время как в среднем по России она приближается к 75%. При этом необходимо учитывать, что городами в полном смысле этого слова можно считать только региональные столицы. Остальные относимые к городам населенные пункты в целом не отличаются от крупных деревень. Уникальная система расселения сложилась в Республике Ингушетия: при том что менее половины населения республики проживают в городах, 95% живут в пределах часовой доступности от столицы, а 80% – в пределах 30-минутной доступности.

Демографические показатели рассматриваемых регионов также имеют существенные отличия от среднероссийских. Для большинства из них характерны положительные показатели естественного прироста населения и отрицательные – миграционного прироста. Особенно высокий естественный прирост характерен для Дагестана, Ингушетии и Чечни, где, судя по всему, еще не закончен демографический переход. Наиболее близки к среднероссийским показатели по Республике Адыгея, где преобладает русское население.

Подобные демографические характеристики определяют и другую возрастную структуру населения: с более высокой долей молодых возрастов. Данные *табл. П-1.3* демонстрируют правильность этого предположения.

При этом наиболее низка доля населения моложе трудоспособного возраста в Республике Адыгея, тогда как в Дагестане, Ингушетии и Чечне она превышает 25% (при среднероссийском показателе 15,8% в 2007 г.). Однако что касается населения трудоспособного возраста, то его доля незначительно превышает среднероссийскую лишь в двух регионах – Кабардино-Балкарии и Калмыкии, в остальных случаях она несколько ниже, достигая минимального уровня в

Чечне и Адыгее. Что касается показателя населения старше трудоспособного возраста, то на одном полюсе здесь находятся Адыгея и Северная Осетия, где доля данного населения сопоставима со среднероссийской или превышает ее (22,3 и 20,6% соответственно при среднероссийском значении 21% в 2007 г.), а на другом – Дагестан, Ингушетия и Чечня, где она практически в 2 раза ниже (11,1, 8,4 и 8,2% соответственно).

*Таблица П-1.3*

**Некоторые демографические показатели по субъектам  
ЮФО в 2007 г.**

	Доля населения в возрасте			Коэффициент естественного прироста (на 1000 чел.)	Коэффициент миграционного прироста (на 1000 чел.)
	моложе трудоспособного	трудоспособном	старше трудоспособного		
<b>Российская Федерация</b>	<b>15,8</b>	<b>63,2</b>	<b>21,0</b>	<b>-3,3</b>	<b>1,8</b>
<i>Южный федеральный округ</i>	<i>18,6</i>	<i>61,9</i>	<i>19,5</i>	<i>0,8</i>	<i>1,8</i>
Республика Адыгея	17,0	60,7	22,3	-2,8	2,8
Республика Дагестан	26,2	62,7	11,1	11,3	-0,3
Республика Ингушетия	29,9	61,7	8,4	13,4	0,4
Кабардино-Балкарская Республика	19,5	64,4	16,1	3,3	-3,3
Республика Калмыкия	21,0	64,1	14,9	3,5	-9,3
Карачаево-Черкесская Республика	19,6	62,2	18,2	3,4	-6,4
Республика Северная Осетия – Алания	18,6	60,8	20,6	2,5	-1,1
Чеченская Республика	32,9	58,9	8,2	22,4	-1,3

*Источник:* данные Росстата.

Национальные республики Южного федерального округа относятся к наименее развитым субъектам Федерации в составе России. По уровню подушевого ВРП они устойчиво входят в десятку наиболее отсталых регионов. Отличия данной группы субъектов Федерации по структуре ВРП наглядно видны из *табл. П-1.4*.

*Таблица П-1.4*

**Структура ВРП в субъектах ЮФО в 2007 г.\* (в %)**

	Сельское хозяйство и рыболовство	Промышленность (включая производство электроэнергии и строительство)	Сфера услуг (кроме включенных в столбцы 5 и 6)	Государственное управление, образование, здравоохранение, социальное обеспечение	Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг
<b>Российская Федерация</b>	5,2	39,5	43,2	10,4	1,7
<b>Южный федеральный округ</b>	<b>13,7</b>	<b>30,8</b>	<b>39,3</b>	<b>15,0</b>	<b>1,2</b>
Республика Адыгея	17,0	27,2	30,0	24,4	1,4
Республика Дагестан	17,6	24,2	41,9	14,6	1,7
Республика Ингушетия	10,3	17,6	24,9	46,3	0,9
Кабардино-Балкарская Республика	23,6	23,5	31,3	20,6	1,0
Республика Калмыкия	30,6	13,4	22,1	32,4	1,5
Карачаево-Черкесская Республика	23,3	28,6	25,8	21,0	1,3
Республика Северная Осетия – Алания	15,5	28,8	31,9	22,6	1,2
Чеченская Республика	9,0	31,2	21,5	37,5	0,8

\* Группировка отраслей для определения структуры ВРП раскрыта ниже в Приложении к данной таблице.

*Источник:* данные Росстата, расчеты авторов.

По сравнению с другими российскими регионами эти субъекты характеризуются более высокой долей сельского хозяйства, а также бюджетных услуг при более низкой доле прочих (небюджетных) услуг и промышленности. В Республике Калмыкия сельское хозяйство и бюджетные услуги составляют более 60% ВРП, при этом вклад данных отраслей в ВРП примерно одинаков. Сопоставима доля этих двух секторов и в Республике Ингушетия, однако здесь пропорция совершенно иная. Бюджетные услуги по официальной статистике в 2007 г. составили более 46% ВРП, сельское хозяйство – всего 10,3%. Схожа ситуация и в Чеченской Республике, где доля сельского хозяйства в ВРП еще меньше. Очевидно, что эти данные вряд ли можно признать достоверными. Занижение доли сельского хозяйства является в первую очередь результатом господства в этих регионах теневой экономики<sup>1</sup>.

В остальных регионах ситуация не столь вопиющая, хотя и радикально отличается от среднероссийской. Так, доля сельского хозяйства в ВРП колеблется от 17–18% в Республике Адыгея и Республике Дагестан до более 23% в Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии, при том что в среднем по России она составляла в 2007 г. 5,2%, а по Южному федеральному округу – 13,7%. Вклад в ВРП государственного управления и бюджетных услуг в среднем по России составляет 10,4%, по регионам Южного федерального округа – 15%. Что касается национальных республик ЮФО, то в них он везде, за исключением Республики Дагестан, превышает 20%. Соответствен-

---

<sup>1</sup> В ходе визита осенью 2008 г. в Республику Ингушетия выяснилось, что лица, считающиеся безработными, занимаются выращиванием фруктов практически в промышленных масштабах. В сезон сбора плодов приезжают фуры и забирают урожай в крупные города. Естественно, вся эта деятельность относится к теневому сектору. На схожесть экономической деятельности людей, формально считающихся занятыми и безработными, исследователи также обращают внимание и применительно к Северной Осетии. См.: Грачева Р., Нефедова Т. От выживания к развитию. Можно ли остановить демографическую катастрофу в горных поселениях Северной Осетии? // Дружба народов. 2007. №7. // <http://magazines.russ.ru/druzhba/2007/7/gr9-pr.html>. Данный фактор действует и в других рассматриваемых регионах: с высокой степенью вероятности можно предположить, что в них во всех доля сельского хозяйства в ВРП выше, чем это отражается официальной статистикой.

но совокупный вклад сельского хозяйства и бюджетных услуг в ВРП по данным субъектам колеблется примерно от 38 до 45%, что в 2,5–3 раза превышает среднероссийский.

В отличие от рассмотренных выше регионов Республика Дагестан характеризуется вкладом данных отраслей в ВРП на уровне, сопоставимом со средним по ЮФО. При этом в регионе по сравнению с другими республиками экстремально высока доля других (не финансируемых из бюджета) услуг – она находится почти на среднероссийском уровне. Это обусловлено гораздо более высоким, чем по другим северокавказским регионам (и даже превышающим среднероссийский уровень), вкладом в ВРП таких секторов, как оптовая и розничная торговля, а также транспорт и связь.

Низкий уровень развития национальных республик Северного Кавказа обуславливает целый комплекс экономических и социальных проблем, в том числе экстремально высокую безработицу, низкий уровень официальных доходов населения. В то же время, как видно из *табл. П-1.5*, здесь имеются достаточно существенные региональные различия.

Официальные данные по уровню безработицы в двух республиках – Ингушетии и Чечне – вызывают серьезные сомнения: в соответствии с ними доля незанятого населения приближается к 50% либо превышает этот уровень. В остальных регионах, по данным выборочных обследований, в 2007 г. она колебалась примерно от 10% в Северной Осетии и Адыгее до 20% в Дагестане (при среднем уровне по России в 6,1%). Трудовая миграция населения из рассматриваемых регионов и теневая экономика несколько снижали давление на рынок труда, однако ситуация характеризовалась высокой напряженностью.

Обращает на себя внимание, что при сравнении приведенных выше данных с результатами выборочных обследований мая 2009 г. обнаруживается, что во всех рассматриваемых субъектах Федерации, за исключением Республики Калмыкия, кризис не оказал существенного влияния на ситуацию с занятостью. В Северной Осетии рост уровня безработицы оказался незначительным. В остальных регионах (за исключением Республики Ингушетия, по которой, как

уже неоднократно отмечалось, информацию нельзя считать достоверной) официальные данные регистрируют достаточно существенное снижение безработицы, которая в Республике Адыгея, например, стала ниже среднероссийской. Данные за сентябрь демонстрируют смешанную картину: в Адыгее и Дагестане безработица по сравнению с маем несколько увеличилась, хотя и осталась на уровне ниже 2007 г. В Кабардино-Балкарии, в соответствии с официальными данными, она продолжает устойчиво снижаться, в Карачаево-Черкесии остается примерно на том же уровне. В республиках Калмыкия и Северная Осетия уровень безработицы после всплеска вернулся на прежний уровень или даже несколько снизился. Более полную картину можно будет получить лишь по результатам за год.

*Таблица П-1.5*

**Показатели занятости по субъектам ЮФО в 2007–2009 гг.**

	Уровень безработицы в 2007 г., %		Уровень безработицы в мае 2009 г., %	Уровень безработицы в августе 2009 г., %
	зарегистрированный на конец года	выборочные обследования	выборочные обследования	выборочные обследования
<b>Российская Федерация</b>	<b>2,1</b>	<b>6,1</b>	<b>8,5</b>	<b>7,8</b>
<i>Южный федеральный округ</i>	<i>5,3</i>	<i>11,7</i>	<i>11,5</i>	<i>10,5</i>
Республика Адыгея	4,0	10,3	7,9	8,7
Республика Дагестан	4,3	20,2	11,1	14,1
Республика Ингушетия	28,4	47,3	50,3	52,1
Кабардино-Балкарская Республика	7,1	17,6	12,0	8,8
Республика Калмыкия	4,0	14,4	19,1	14,2
Карачаево-Черкесская Республика	3,7	18,3	11,6	11,8
Республика Северная Осетия – Алания	5,9	9,7	10,5	8,9
Чеченская Республика	66,0	53,0	33,9	32,9

*Источник:* данные Росстата.

Как следует из предшествующего анализа, по уровню доходов населения национальные республики ЮФО отличаются в худшую сторону от среднероссийских показателей. Соответствующие данные представлены в *табл. П-1.6*.

*Таблица П-1.6*  
**Доходы населения по субъектам ЮФО в 2007–2009 гг.**

	Среднедушевые денежные доходы населения в 2007 г.		Прожиточный минимум в 2007 г., руб.
	руб.	в % к прожиточному минимуму	
<b>Российская Федерация</b>	<b>12 601</b>	<b>327,5</b>	<b>3 847</b>
<i>Южный федеральный округ</i>	<i>8 713</i>	<i>н/д</i>	<i>н/д</i>
Республика Адыгея	5 755	170,7	3 372
Республика Дагестан	7 981	272,2	2 933
Республика Ингушетия	4 006	131,3	3 052
Кабардино-Балкарская Республика	6 643	228,8	2 904
Республика Калмыкия	4 466	139,3	3 205
Карачаево-Черкесская Республика	6 939	230,6	3 009
Республика Северная Осетия – Алания	7 872	270,7	2 908
Чеченская Республика	н/д	н/д	3 359

*Источник:* данные Росстата, расчеты авторов.

Даже в лучших из них по этому показателю – в Республике Северная Осетия – Алания и Республике Дагестан – среднедушевые денежные доходы населения в 2007 г. составили менее 2/3 среднероссийских, а в наиболее бедных – около трети. Аналогичную ситуацию демонстрирует и степень превышения среднедушевыми доходами прожиточного минимума: если в среднем по России она составила 3,3 раза, то по рассматриваемым регионам – от 2,7 до 1,3 раза. По данному показателю также лидируют Дагестан и Северная Осетия.

Подобный вывод нуждается в объяснении. Если лидирующее положение по доходам населения Северной Осетии достаточно зако-



номерно, то ситуация с Дагестаном не имеет простого объяснения. Как показал предшествующий анализ, Дагестан является аутсайдером или «средняком» по многим из рассматриваемых показателей. Так, ВРП на душу населения в Дагестане почти на 20% ниже, чем в Северной Осетии. При этом темпы роста экономических показателей в Дагестане за последние годы чрезвычайно высоки: так, с 1998 по 2005 г. ВРП республики вырос более чем в 2 раза, что существенно превышает как средние темпы роста по России, так и динамику данного показателя в других республиках Северного Кавказа. За 6 лет, с 2000 по 2006 г., уровень бедности в Дагестане сократился феноменально: с 73 до 12%. Причем это происходило в условиях, когда до последнего времени безработица была чрезвычайно высока. Эксперты считают, что это нельзя объяснить только плохой статистикой. «Реальная причина кроется в резком увеличении федеральной помощи Дагестану .., что позволило значительно повысить социальные выплаты малоимущему населению ... Следовательно, феномен успеха республики имеет внеэкономическую основу, это следствие особой федеральной поддержки властей»<sup>1</sup>.

*Приложение к табл. П-1.4*

### **Соответствие ОКВЭД и группировки отраслей в табл. 1.4**

	<b>Раздел ОКВЭД</b>	<b>Группировка в табл. 1.4</b>
Раздел А	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	Сельское хозяйство и рыболовство
Раздел В	Рыболовство, рыбоводство	
Раздел С	Добыча полезных ископаемых	Промышленность (включая производство электроэнергии и строительство)
Раздел D	Обрабатывающие производства	
Раздел E	Производство и распределение электроэнергии	
Раздел F	Строительство	

<sup>1</sup> Социально-экономическое развитие республик в составе РФ: сравнительный анализ // Социальный атлас российских регионов / Портреты регионов. [http://atlas.socpol.ru/print.asp?f=/portraits/r\\_rf.shtml](http://atlas.socpol.ru/print.asp?f=/portraits/r_rf.shtml).

*Продолжение таблицы П-1.4*

Раздел G	Оптовая и розничная торговля; ремонт транспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	Сфера услуг (кроме включенных в строки ниже)
Раздел H	Гостиницы и рестораны	
Раздел I	Транспорт и связь	
Раздел J	Финансовая деятельность	
Раздел K	Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	
Раздел L	Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	Государственное управление, образование, здравоохранение, социальное обеспечение
Раздел M	Образование	
Раздел N	Здравоохранение и предоставление социальных услуг	
Раздел O	Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг

## **Приложение 2. Административно-территориальные преобразования на Северном Кавказе**

**Адыгейская (Черкесская) автономная область** была образована 27 июля 1922 г. с центром в Краснодаре. До 1934 г. она входила в состав Северо-Кавказского края, а затем – Азово-Черноморского края и Краснодарского края. 10 апреля 1936 г. центр автономной области был перенесен в город Майкоп, для чего границы Адыгеи были расширены. 28 апреля 1962 г. ее территория была еще раз расширена присоединением Тульского (теперь – Майкопского) района Краснодарского края. 5 октября 1990 г. была провозглашена Адыгейская АССР. Статус Республики Адыгея в составе Российской Федерации получен 24 марта 1992 г.

**Дагестанская АССР** со столицей в городе Махачкале в составе РСФСР образована в 1921 г. на территории Дагестанской и части Терской областей Российской империи. В 1944 г. при ликвидации Чечено-Ингушской АССР к Дагестану отошло несколько ее горных районов, а северная часть Дагестана отошла к Грозненской области. В 1957 г. эти изменения были отменены, и Дагестанская АССР вернулась в свои прежние границы. 17 сентября 1991 г. произошло изменение статуса и переименование ее в Дагестанскую ССР, а 17 декабря 1991 г. - в Республику Дагестан.

**Калмыцкая автономная область** была создана 4 ноября 1920 г. и преобразована 20 октября 1935 г. в Автономную Советскую Социалистическую Республику (АССР). В декабре 1943 г. калмыки были подвергнуты репрессиям и высланы в Сибирь. Автономная республика была упразднена, причем на значительной части ее территории, расположенной вдоль Волги, была образована Астраханская область. После реабилитации калмыцкого народа в 1956 г. территория бывшей АССР была частично воссоздана, но при этом потеряла наиболее развитую в экономическом плане часть, сохранившую статус Астраханской области, и превратилась опять в автономную область. Через два года, в 1958 г., ей был возвращен статус АССР. В 1990 г. была принята декларация о суверенитете и преобразовании Калмыкии в союзную республику (ССР). В составе Российской Федерации Республика Калмыкия находится с 1992 г.

**Карачаево-Черкесская автономная область** образована 12 января 1922 г. с административным центром в казачьей станице Баталпашинская, через некоторое время получившей современное название Черкесск. Через 4 года (26 апреля 1926 г.) «коммунальная» Карачаево-Черкесская АО была разделена на 4 «отдельные квартиры» – Карачаевскую автономную область, Черкесский национальный округ, Баталпашинский и Зеленчукский районы. Во время войны карачаевцы были объявлены пособниками фашистских войск и депортированы в Среднюю Азию и Казахстан, а Карачаевская автономная область была ликвидирована<sup>1</sup>. Ее южная часть отошла к Гру-

---

<sup>1</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 октября 1943 г.

зии, а остальная территория была присоединена к Ставропольскому краю.

9 января 1957 г., после разрешения карачаевцам вернуться в родные края, была воссоздана Карачаево-Черкесская АО в границах 1943 г. в составе Ставропольского края. При этом возвращавшиеся из депортации карачаевцы не всегда селились в прежние места проживания. Так, если раньше поселения и целые районы были в основном этнически однородными (карачаевцы занимали горную юго-восточную часть, черкесы – северо-западную, большинство русских – город Черкесск), то после депортации четкое разделение территорий между основными национальностями исчезло.

В 1990 г. Карачаево-Черкесская АО вышла из состава Ставропольского края, войдя в составе РСФСР как Карачаево-Черкесская Советская Социалистическая Республика (КЧССР), что было утверждено постановлением Верховного Совета РСФСР от 3 июля 1991 г. С этого времени национальные движения развернули активную борьбу за создание отдельных автономий – карачаевской и черкесской<sup>1</sup>.

После многодневных многотысячных митингов 3 декабря 1991 г. постановлением Верховного Совета Карачаево-Черкесии было принято обращение к федеральному центру о признании двух отдельных республик. В январе 1992 г. президент России внес на рассмотрение в Верховный Совет РСФСР проект закона «О восстановлении Карачаевской автономной области и Черкесской автономной области в составе Российской Федерации». Была создана комиссия Верховного Совета по образованию 3 автономных областей – Карачаевской, Черкесской, Баталпашинской. Но 28 марта 1992 г. состоялся референдум, на котором (согласно официальным результатам) большинство населения Карачаево-Черкесии высказалось против разделения. 16 октября 1992 г. так и оставшаяся объединенной Ка-

---

<sup>1</sup> Обострение политической борьбы с целью разделения Карачаево-Черкесской Республики происходило в 1994–1995 гг, а также в мае 1999 г., когда федеральному центру пришлось вводить войска для предотвращения межэтнического конфликта.

рачаево-Черкесия получила статус Карачаево-Черкесской Республики<sup>1</sup>.

Ситуация, связанная с разделением Карачаево-Черкесской Республики на Карачай и Черкесию, периодически обостряется. В 1999 г. межэтнического конфликта по этому вопросу удалось избежать лишь после вмешательства федерального центра.

**Кабардино-Балкарская автономная область** была образована в 1922 г. путем объединения существовавших некоторое время отдельно автономных областей – Кабардинской с центром в Нальчике и Балкарской с центром в Долинске (близ Нальчика). Обе автономные области входили ранее в качестве также отдельных национальных округов в созданную большевиками Горскую АССР<sup>2</sup>. 1 сентября 1921 г. из Горской АССР была выделена Кабардинская АО, а 6 января 1922 г. – Балкарская АО. Но последняя просуществовала всего несколько дней, так как уже 16 января 1922 г. была образована единая Кабардино-Балкарская автономная область. Интересно отметить, что внутри нее около 11 лет существовал Балкарский округ, объединявший в своих границах почти все территории компактного проживания балкарцев. В 1933 г. Балкарский округ был разделен на несколько районов. В 1936 г. Кабардино-Балкарская АО преобразована в АССР.

В 1944 г. балкарцы подверглись насильственной депортации и были выселены в Киргизию, Казахстан и Узбекистан. Кабардино-Балкарская АССР при этом была переименована в Кабардинскую АССР, ее часть (Баксанское ущелье) передали Грузии. На освобожденные балкарские земли, расположенные в основном в горах, принудительно переселялись кабардинцы, а также сваны из Грузии. После реабилитации депортированных народов в 1957 г. Кабардино-Балкарская АССР была восстановлена в границах 1944 г., но система расселения возвращавшихся на родину балкарцев изменилась.

---

<sup>1</sup> По данным переписи 2002 г., карачаевцев в Карачаево-Черкесии 38,5%, русских – 33,6%, черкесов – 11,2%, абазин – 7,3%, ногайцев – 3,3%.

<sup>2</sup> Кроме Кабардинского и Балкарского в Горскую АССР входили при ее создании в 1921 г. Чеченский, Ингушский, Осетинский и Карачаевский административные округа.

Часть их поселений была разрушена, часть – занята. Изменилась и структура балкарских районов: если до депортации этнически однородными были расположенные вдоль горных ущелий 4 района – Эльбрусский, Чегемский, Черекский и Хуламо-Безенгиевский, то после депортации таковыми остались фактически 2 района – Эльбрусский и Черекский. В результате нового расселения часть балкарских сел оказалась вне границ этнически однородных районов. Так, населенные в основном балкарцами села Хасанья и Белая Речка оказались в пригороде многонационального Нальчика, а балкарские села Хабаз и Кичмалка – в границах Зольского района, населенного преимущественно кабардинцами.

В 1992 г. Кабардино-Балкарская АССР стала называться Кабардино-Балкарской Республикой в составе Российской Федерации.

**Территории Ингушетии, Чечни и Северной Осетии** в наибольшей степени подверглись территориальным преобразованиям, в том числе связанным с депортациями. Так, после установления Советской власти – в марте 1920 г. – Чеченский (объединенный с Ичкерийским) и Ингушский (объединенный с Нагорным) округа были самостоятельными территориальными образованиями. Как отмечалось в разделе 2.1, в составе Горской АССР оба эти округа, а также Осетинский продолжали оставаться самостоятельными<sup>1</sup>. Территория правобережья Терека, с востока примыкающая к Владикавказу и ныне составляющая основу спорного Пригородного района Республики Северная Осетия – Алания, относилась в то время к Ингушскому округу.

В 1922 г. из Горской АССР была выделена Чеченская автономная область, а после ликвидации Горской АССР в 1924 г. были образованы 2 отдельные автономные области – Ингушская и Северо-Осетинская АО, причем административные центры и той, и другой области располагались в городе Владикавказе.

---

<sup>1</sup> Напомним, что Горская АССР со столицей в городе Владикавказе была образована 20 января 1921 г. и состояла в то время из 6 административных округов (Чеченский, Ингушский, Осетинский, Кабардинский, Балкарский, Карачаевский). Горская АССР просуществовала менее 3 лет (до 7 ноября 1924 г.), но и до окончательной ликвидации в ее составе шли постоянные перемены.

В 1933 г. город Владикавказ (называвшийся в то время Орджоникидзе) был передан Северо-Осетинской АО, которая в 1936 г. была преобразована в Северо-Осетинскую АССР. С декабря 1990 г. республика получает статус Северо-Осетинская ССР, а с 1993 г. – новое наименование: Республика Северная Осетия – Алания.

Что касается Чеченской и Ингушской автономных областей, то в 1934 г. они были объединены, в результате чего была образована единая Чечено-Ингушская автономная область (затем, с 1936 г., – Чечено-Ингушская Автономная Советская Социалистическая Республика – ЧИАССР) со столицей в городе Грозном.

В феврале 1944 г. чеченцы и ингуши, проживающие в ЧИАССР и прилегающих к ней территориях, были депортированы в Казахстан и Среднюю Азию. После их насильственного выселения Чечено-Ингушская АССР была ликвидирована. На одной части ликвидированной территории была создана Грозненская область, а другая отошла к Дагестану, Грузии и Северной Осетии.

В январе 1957 г. чеченцы и ингуши были официально возвращены из мест депортации, Грозненская область упразднена, а Чечено-Ингушская АССР восстановлена<sup>1</sup>, однако не полностью, в прежних границах. Территория бывшего до объединения с Чечней Ингушского округа значительно уменьшилась.

Прежде всего, заселенный до депортации ингушами Пригородный район, примыкавший в то время к Владикавказу только с одной (восточной) стороны, ко времени возвращения из депортации ингушей был включен в состав Северной Осетии. В качестве компенсации в состав ЧИАССР были включены 3 района Ставропольского края – Наурский, Шелковской и Каргалинский<sup>2</sup>.

В 1963 г. руководство Северной Осетии частично изменило границы Пригородного района, исключив из него часть поселков с ингушским населением, но присоединив к району территории с запада от Владикавказа (левобережье Терека), так что Пригородный район стал располагаться кольцом вокруг города. Тогда же ингуши впер-

---

<sup>1</sup> Указ Президиума Верховного совета РСФСР от 9 января 1957 г. № 721/4.

<sup>2</sup> Теперь эти районы находятся на территории Чеченской Республики.

вые поставили вопрос о возвращении им прежней территории в составе ЧИАССР.

В 1991 г. руководством ЧИАССР (президент Д. Дудаев) был взят курс на отделение от России, состоялось самопровозглашение Чеченской Республики (впоследствии – Чеченской Республики Ичкерия), и возник серьезный межнациональный военно-политический кризис. В отношении Ингушетии при этом встал вопрос о ее вхождении в состав России как самостоятельного территориального образования.

4 июня 1992 г. Верховный Совет РФ принял Закон «Об образовании Ингушской Республики в составе РФ»<sup>1</sup>, в котором было определено, что вопрос о Чеченской Республике будет решаться «после урегулирования кризисной ситуации в республике». В Законе отсутствовали положения об определении границ территории республики (границы не определены до сих пор), зато содержались ссылки на необходимость реализации Закона РСФСР от 26 апреля 1991 г. «О реабилитации репрессированных народов». С этой целью предполагалось создать правительством РФ государственную комиссию, которой надлежало «осуществить подготовку правовых и организационных мероприятий по государственно-территориальному разграничению, учитывая при этом интересы казачества и возможность расширения его самоуправления в составе Ингушской Республики, а также интересы национальных меньшинств; решить иные вопросы, связанные с образованием Ингушской Республики»<sup>2</sup>. Однако данный комплекс вопросов до сих пор не решен.

Таким образом, следует констатировать незавершенность административно-территориальных преобразований на Северном Кавказе, что выражается прежде всего в неопределенности границ Ингуш-

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 4 июня 1992 г. № 2927-1 «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации».

<sup>2</sup> Кроме указанного Закона вопросы об исполнении Закона о территориальной реабилитации содержались в Законе РФ от 3 июля 1992 г. № 3198-1 «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации», в Указе Президента РФ от 16 сентября 1995 г. № 948 «О мерах по осуществлению территориальной реабилитации репрессированных народов» и др.



ской Республики с сопредельными республиками, а также в неопределенности самого районного устройства Ингушетии. Во всяком случае, в Конституции Ингушской Республики, принятой в 1994 г., нет перечисления входящих в ее состав районов.

# Список источников и литературы

## Нормативно-правовые акты

### *Федеральное законодательство*

Конституция Российской Федерации.

Земельный кодекс Российской Федерации.

Закон РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 (ред. от 1 июля 1993 г.) «О реабилитации репрессированных народов».

Закон РФ от 18 октября 1991 г. № 1761-1 (ред. от 1 июля 2005 г.) «О реабилитации жертв политических репрессий».

Закон РФ от 4 июня 1992 г. № 2927-1 «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации».

Закон РФ от 3 июля 1992 г. № 3198-1 «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации».

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 207-ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике».

Указ Президента РФ от 2 ноября 1992 г. № 1327 «О введении чрезвычайного положения на территории Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики».

Указ Президента РФ от 16 сентября 1995 г. № 948 «О мерах по осуществлению территориальной реабилитации репрессированных народов».

Указ Президента РФ от 6 октября 2004 г. № 1285 (ред. от 18 апреля 2006 г.) «О мерах по совершенствованию деятельности государственных органов по развитию отношений между Республикой Северная Осетия – Алания и Республикой Ингушетия».

Постановление Правительства РФ от 11 ноября 1992 г. № 864 (ред. от 31 марта 1994 г., с изм. от 17 ноября 1994 г.) «О неотложных

мерах по оказанию срочной помощи населению, пострадавшему в результате межнационального конфликта на территории Северо-Осетинской и Ингушской Республики».

Постановление Правительства РФ от 20 ноября 1992 г. № 894 «О порядке назначения должностных лиц на территориях Северо-Осетинской и Ингушской Республики».

Распоряжение Правительства РФ от 25 мая 2004 г. № 707-р.

Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 31 марта 2005 г. № 36 «Об утверждении границ муниципальных образований в Карачаево-Черкесской Республике».

Определение Конституционного суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 г. № 236-О по запросу Верховного суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике».

Решение Верховного суда Российской Федерации от 8 августа 2005 г. № ГКПИ05-826 об оспаривании Приказа Министерства регионального развития Российской Федерации от 31 марта 2005 г. № 36 «Об утверждении границ муниципальных образований в Карачаево-Черкесской Республике».

Определение Верховного суда Российской Федерации от 16 ноября 2004 г. по надзорной жалобе Т. на определение президиума Верховного суда Республики Дагестан от 8 июля 2004 г. по делу об иске Т. к администрации Карабудахкентского района о признании недействительным постановления администрации Карабудахкентского района от 6 июня 2000 г. об изъятии земельного участка и сносе домостроения, по встречному иску администрации Карабудахкентского района к Т. о признании недействительными правоустанавливающих документов на земельный участок и строения (дело № 20-В04-15).

## *Региональное законодательство*

### ***Республика Адыгея***

Закон Республики Адыгея от 5 мая 2000 г. № 171 (ред. от 29 июля 2004 г.) «Об административно-территориальном устройстве Республики Адыгея».

Закон Республики Адыгея от 31 марта 2005 г. № 294 (ред. от 10 июля 2006 г.) «О местном самоуправлении».

Закон Республики Адыгея от 16 ноября 2005 г. № 362 (ред. от 29 апреля 2008 г.) «О порядке изменения границ и преобразования муниципальных образований».

Закон Республики Адыгея от 12 декабря 2005 г. № 385 «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений».

Закон Республики Адыгея от 20 января 2006 г. № 395 «О межбюджетных отношениях в Республике Адыгея».

Закон Республики Адыгея от 9 января 2007 г. № 53 «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений».

Закон Республики Адыгея от 6 ноября 2007 г. № 119 «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея».

Закон Республики Адыгея от 28 декабря 2007 г. № 141 «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений».

Закон Республики Адыгея от 8 апреля 2008 г. № 161 «О бюджетном процессе в Республике Адыгея».

### ***Республика Дагестан***

Закон Республики Дагестан от 9 октября 1996 г. № 18 (ред. от 1 февраля 2008 г.) «О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан».

Закон Республики Дагестан от 29 декабря 2004 г. № 43 (ред. от 10 октября 2008 г.) «О местном самоуправлении в Республике Дагестан».

Закон Республики Дагестан от 12 октября 2005 г. № 38 «О республиканском Фонде финансирования социальных

расходов муниципальных районов (городских округов) Республики Дагестан».

Закон Республики Дагестан от 1 ноября 2005 г. № 42 «О республиканском Фонде компенсаций».

Закон Республики Дагестан от 1 ноября 2005 г. № 44 «О республиканском Фонде финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) Республики Дагестан».

Закон Республики Дагестан от 8 декабря 2005 г. № 60 «О республиканском Фонде финансовой поддержки поселений Республики Дагестан».

Закон Республики Дагестан от 8 декабря 2005 г. № 64 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Республики Дагестан государственными полномочиями Республики Дагестан по расчету и предоставления дотаций поселениям за счет средств республиканского бюджета Республики Дагестан».

Закон Республики Дагестан от 1 ноября 2007 г. № 47 «О методике распределения средств, причитающихся бюджетам муниципальных районов (городских округов) из республиканского Фонда компенсаций на реализацию основных общеобразовательных программ».

Постановление Правительства Республики Дагестан от 4 августа 2006 г. № 157 (ред. от 31 января 2008 г.) «О серьезных недостатках в соблюдении земельного законодательства на территории Республики Дагестан».

Постановление Правительства Республики Дагестан от 29 марта 2007 г. № 86 «Об утверждении положения о порядке использования и охраны земель отгонного животноводства».

### ***Республика Калмыкия***

Закон Республики Калмыкия от 23 сентября 1996 г. № 46-I-3 «О местном самоуправлении в Республике Калмыкия».

Закон Республики Калмыкия от 20 декабря 2005 г. № 236-III-3 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Республики Калмыкия государственными полномочиями

Республики Калмыкия по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений».

Закон Республики Калмыкия от 20 декабря 2005 г. № 250-III-3 (ред. от 25 апреля 2008 г.) «Об организации местного самоуправления в Республике Калмыкия».

Закон Республики Калмыкия от 20 декабря 2005 г. № 251-III-3 «Об отдаленных местностях на территории Республики Калмыкия».

Закон Республики Калмыкия от 16 октября 2006 г. № 290-III-3 «О межбюджетных отношениях в Республике Калмыкия».

Закон Республики Калмыкия от 7 декабря 2006 г. № 313-III-3 «О республиканском бюджете на 2007 год».

Закон Республики Калмыкия от 20 декабря 2007 г. № 390-III-3 «О республиканском бюджете на 2008 год».

Закон Республики Калмыкия от 21 декабря 2007 г. № 394-III-3 «О бюджетном процессе Республики Калмыкия».

#### ***Карачаево-Черкесская Республика***

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 14 июля 1998 г. № 444-XXII (ред. от 23 апреля 1999 г.) «О муниципальных образованиях в Карачаево-Черкесской Республике».

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 17 июля 2002 г. № 27-РЗ «О территориях муниципальных образований в Карачаево-Черкесской Республике, порядке их образования, реорганизации или упразднения, установления и изменения их границ и наименований».

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 24 февраля 2004 г. № 84-РЗ (ред. от 14 ноября 2008 г. № 73.РЗ) «Об административно-территориальном устройстве Карачаево-Черкесской Республики».

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 25 октября 2004 г. № 30-РЗ (ред. от 13 марта 2008 г.) «О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике».

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 4 октября 2005 г. № 81-РЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления на территориях муниципальных районов Карачаево-Черкесской Республики».

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 25 марта 2005 г. № 39-РЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления на территории Адыге-Хабльского муниципального района Карачаево-Черкесской Республики».

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 8 декабря 2005 г. № 93-РЗ «О межбюджетных отношениях в Карачаево-Черкесской Республике».

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 11 декабря 2006 г. № 103-РЗ «Об установлении границ муниципальных образований на территории Абазинского района и наделении их соответствующим статусом».

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 22 декабря 2006 г. № 117-РЗ «О республиканском бюджете Карачаево-Черкесской Республики на 2007 год».

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 14 декабря 2007 г. № 94-РЗ «О республиканском бюджете Карачаево-Черкесской Республики на 2008 год».

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 13 марта 2008 г. № 15-РЗ (ред. от 24 июня 2008 г.) «Об установлении границ муниципальных образований на территории Ногайского района и наделении Ногайского района статусом муниципального района».

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 13 марта 2008 г. № 16-РЗ (ред. от 24 июня 2008 г.) «Об установлении границ муниципальных образований на территории Адыге-Хабльского муниципального района».

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 26 июня 2008 г. № 46-РЗ «О бюджетном процессе в Карачаево-Черкесской Республике».

### ***Кабардино-Балкарская Республика***

Конституция Кабардино-Балкарской Республики (принята 1 сентября 1997 г.) Земельный кодекс Кабардино-Балкарской Республики от 13 мая 1992 г. № 1117-ХІІ-К (ред. от 26 июня 2004).

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 18 октября 1995 г. № 21-РЗ «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике».

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 11 января 2003 г. № 4-РЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Кабардино-Балкарской Республике».

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 14 января 2005 г. № 21-РЗ «Об установлении границ муниципальных образований на территории Усть-Джегутинского района и наделении их соответствующим статусом».

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 г. № 12-РЗ «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики».

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 г. № 13-РЗ «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике».

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 5 июля 2005 г. № 40-РЗ (ред. от 30 января 2006 г.) «О системе исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики».

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 28 июля 2006 г. № 59-РЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кабардино-Балкарской Республики в связи с признанием утратившим силу Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике».

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29 декабря 2006 г. № 103-РЗ «О республиканском бюджете Кабардино-Балкарской Республики на 2007 год».

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29 ноября 2007 г. № 88-РЗ «О республиканском бюджете Кабардино-Балкарской Республики на 2008 год».

Постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 25 августа 2001 г. № 306 «О создании на базе республиканских штабов урочищ Аурсентх и Хаймаша государственных унитарных предприятий по обслуживанию инфраструктуры горных пастбищ».

Постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 6 апреля 2002 г. № 152 «О мерах по своевременной



подготовке и проведению летне-пастбищного периода содержания скота в 2002 году».

Постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 3 августа 2002 г. № 335 «О предоставлении земель государственным унитарным предприятиям Аурсентх и Хаймаша в зоне отгонного животноводства».

Постановление Парламента Кабардино-Балкарской Республики от 8 августа 2003 г. № 672-П-П «Об образовании нового района Кабардино-Балкарской Республики».

Постановление Конституционного суда Кабардино-Балкарской Республики от 18 августа 2005 г. № 1-П-2005 по делу о проверке конституционности пункта «б» части третьей и части четвертой статьи 13 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 г. № 13-РЗ «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» в связи с обращением Совета местного самоуправления муниципального образования сельского поселения Эльбрус».

Решение Верховного суда Кабардино-Балкарской Республики от 26 декабря 2005 г. «Об оставлении без удовлетворения заявления местной администрации муниципального образования с. Эльбрус о признании недействующими части 4 статьи 13 Закона КБР от 27 февраля 2005 г. № 13-РЗ и приложения 13 к указанному закону в части утверждения описания земель муниципального образования с. Эльбрус по смежеству с землями межселенной территории национального парка «Приэльбрусье».

### ***Республика Ингушетия***

Конституция Республики Ингушетии (принята 27 февраля 1994 г).

Закон Республики Ингушетия от 2 апреля 1999 г. № 10-РЗ «О съезде народа Ингушетии».

Закон Республики Ингушетия от 23 марта 2000 г. № 4-РЗ «О территориях и границах муниципальных образований в Республике Ингушетия».

Закон Республики Ингушетия от 18 мая 2006 г. № 48-РЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Ингушетия».

Закон Республики Ингушетия от 29 декабря 2006 г. № 74-РЗ «О республиканском бюджете на 2007 год».

Закон Республики Ингушетия от 14 декабря 2007 г. № 50-РЗ «О регулировании земельных отношений».

Закон Республики Ингушетия от 24 декабря 2007 г. № 52-РЗ.

«О республиканском бюджете на 2008 год».

### ***Республика Северная Осетия – Алания***

Конституционный закон Республики Северная Осетия – Алания от 26 января 2001 г. № 1-РЗ (ред. от 21 октября 2003 г.) «О системе органов государственной власти в Республике Северная Осетия – Алания».

Закон Республики Северная Осетия – Алания от 16 ноября 1998 г. № 18-З (ред. от 21 октября 2003 г.) «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания».

Закон Республики Северная Осетия – Алания от 11 ноября 2004 г. № 31-РЗ «О порядке установления границ муниципальных образований Республики Северная Осетия – Алания».

Закон Республики Северная Осетия – Алания от 5 марта 2005 г. № 18-РЗ (ред. от 24 января 2006 г.) «Об установлении границ муниципального образования Пригородный район, наделении его статусом муниципального района, образовании в его составе муниципальных образований – сельских поселений».

Закон Республики Северная Осетия – Алания от 15 февраля 2006 г. № 15-РЗ «Об особенностях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в переходный период на территории Республики Северная Осетия – Алания».

Закон Республики Северная Осетия – Алания от 25 апреля 2006 г. № 24-РЗ (ред. от 15 февраля 2008 г.) «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания».

Закон Республики Северная Осетия – Алания от 29 декабря 2006 г. № 71-РЗ «О республиканском бюджете Республики Северная Осетия – Алания на 2007 год».

Закон Республики Северная Осетия – Алания от 9 июля 2007 г. № 34-РЗ «Об административно-территориальном устройстве Республики Северная Осетия – Алания».

Закон Республики Северная Осетия – Алания от 11 декабря 2007 г. № 70-РЗ «О республиканском бюджете Республики Северная Осетия – Алания на 2008 год».

Закон Республики Северная Осетия – Алания от 9 июля 2008 г. № 33-РЗ «О бюджетном процессе в Республике Северная Осетия – Алания».

Закон Республики Северная Осетия – Алания от 23 июля 2008 г. № 36-РЗ «О межбюджетных отношениях в Республике Северная Осетия – Алания».

### ***Чеченская Республика***

Конституция Чеченской Республики (принята 23 марта 2003 г.).

Закон Чеченской Республики от 20 декабря 2006 г. № 53-рз «О местном самоуправлении».

Закон Чеченской Республики от 20 декабря 2006 г. № 56-рз «О порядке установления границ муниципальных образований Чеченской Республики и наделения их статусом муниципального района, городского округа, городского или сельского поселения».

Закон Чеченской Республики от 26 декабря 2006 г. № 61-рз «О статусе депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Чеченской Республике».

Закон Чеченской Республики от 2 апреля 2007 г. № 11-рз «О местном референдуме в Чеченской Республике».

Закон Чеченской Республики от 20 февраля 2009 г. № 12-РЗ «Об образовании муниципального образования Грозненский район и муниципальных образований, входящих в его состав, установлении их границ и наделении их соответствующим статусом муниципального района и сельского поселения».

Закон Чеченской Республики от 20 февраля 2009 г. № 15-РЗ «Об образовании муниципального образования город Аргун, установлении его границы и наделении его статусом городского округа».

Закон Чеченской Республики от 27 февраля 2009 г. № 19-РЗ «Об образовании муниципального образования Гудермесский район и муниципальных образований, входящих в его состав, установлении их границ и наделении их соответствующим статусом муниципального района и сельского поселения».

## Литература

Аналитический доклад «О ходе реализации в Республике Адыгея Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подготовленный Советом муниципальных образований Республики Адыгея.

Борисов Т. Рамзан Кадыров: С войной покончено навсегда. Президент Чечни готовится отчитаться за сто дней своей работы // Российская газета. Федеральный выпуск № 4409. 10 июля 2007 г.

Борисов Т. Рамзан Кадыров: Приступаем к развитию республики // Российская газета. Федеральный выпуск № 4845. 10 февраля 2009 г.

В Кабардино-Балкарии общественное движение «Хасэ» займется земельными вопросами // <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/153011>, 16 апреля 2009 г.

В Кабардино-Балкарии продолжаются споры вокруг межселенных территорий // <http://47.kavkaz-uzel.ru/articles/146004>, 20 декабря 2008 г.

В Кабардино-Балкарии создана согласительная комиссия по земельному вопросу // <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/154966>, 3 июня 2009 г.

Васильев А. Пуритане ислама. М., 1974.

Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 1996. № 1.

Вопросы реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Аналитический вестник. М.: Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, 2005. Вып. 4.

Все 47 депутатов Госдумы отозвали подписи под обращением в защиту балкарцев // <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/151256>, 24 марта 2009 г.

Выступление президента Республики Ингушетия Юнус-Бека Евкурова на Съезде народа Ингушетия 31 января 2009 г. // <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/149116?print=true>, 4 февраля 2009 г.

Гаджимаров З.О. Особенности становления и развития муниципальной власти в Республике Дагестан. Автореф. дисс. канд. полит. наук. РАГС при президенте РФ, 2006.

Год борьбы за столицу Северной Осетии завершился новым убийством // [http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/pagiev\\_ubiystvo](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/pagiev_ubiystvo), 31 декабря 2008 г.

Грачева Р., Нефедова Т. От выживания к развитию. Можно ли остановить демографическую катастрофу в горных поселениях Северной Осетии? // Дружба народов. 2007. № 7 // <http://magazines.russ.ru/druzhba/2007/7/gr9-pr.html>;

Далгатов И.Г. Республики Северного Кавказа в федеративном пространстве России. Дисс. докт. геогр. наук. Санкт-Петербург, 2004.

Добаев И.П. Радикальные идеологии в исламе: история и современность // Ислам в России: взгляд из регионов. М.: Аспект Пресс, 2007.

Доклад правозащитного центра «Мемориал» об осетино-ингушском конфликте // <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/ingushi/chapter2.htm>, 1994.

Доклад председателя Комитета Республики Адыгея по взаимодействию с органами местного самоуправления на расширенном заседании кабинета министров Республики Адыгея в Гиагинском районе 18 августа 2008 г.

Епифанцев А. Причины поражения адыгов в Кавказской войне. Кто был прав в будущем? // Агентство политических новостей. 17 апреля 2009 г. // <http://www.apn.ru/publications/article21543.htm>.

Игнатенко А. Исламизация по-чеченски // Независимая газета. 1997. 20 ноября.

Информация о ходе реализации в Чеченской Республике Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», представленная в Государственную Думу заместителем директора департамента социального и регионального развития администрации президента и правительства Чеченской Республики – ответственным секретарем республиканской комиссии по организации местного самоуправления в Чеченской Республике Л.Г. Абдрахмановым // История съездов народов Ингушетии. <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/msg/2009/02/m160191.htm>.

Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2007 году». Министерство регионального развития Российской Федерации (под общ. ред. Д.Р. Хромова). М.: ИД «Юриспруденция», 2007.

Кабардино-Балкария: Основные события 2008 г. // <http://www.regnum.ru/news/1108697.html>.

Кавказское Пикалево: трасса разблокирована, решение ожидается // [www.regnum.ru/news/1175256.html](http://www.regnum.ru/news/1175256.html), 15 июня 2009 г.

Казенин К. «Тихие» конфликты на Северном Кавказе: Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия. М.: REGNUM, 2009.

Казенин К. Новый президент и старые проблемы: повторится ли нападение на Нальчик в 2006 году? // [www.regnum.ru/news/570125.html](http://www.regnum.ru/news/570125.html), 10 января 2006 г.

Карпов Ю. Горное дагестанское селение: от традиционного джамаата к нынешнему социальному облику // Северный Кавказ: традиционное сельское сообщество – социальные роли, общественное мнение, властные отношения. Сборник статей. СПб.: Наука, 2007.

Кисриев Э.Ф. Ислам и власть в Дагестане. М.: О.Г.И., 2004.

Кисриев Э. Ф. Ислам и национальные отношения на Северном Кавказе // Ислам в России: взгляд из регионов. М.: Аспект Пресс, 2007.

Латынина Ю. Один день президента (глава Дагестана Муху Алиев принимал посетителей в присутствии обозревателя «Новой») // <http://2006.novayagazeta.ru/nomer/2006/60n/n60n-s00.shtml>.

Лубский А.В. Конфликтогенные факторы на юге России: методология исследования и социальные реалии / Отв. ред. канд. полит. наук В.В. Черноус // Южнороссийское обозрение. Вып. 28. Ростов-на-Дону: СКНЦ ВШ, 2005.

Макаркин А. Исламизация «проблемного» субъекта. 16.09.2009 <http://www.politcom.ru/8812.html>;

Малашенко А. Исламские ориентиры Северного Кавказа. М.: Гендальф, 2001.

Малашенко А. Исламское возрождение в современной России. М.: Московский центр Карнеги, 1998.

Марзоева Э. Мэром Владикавказа стал Сергей Дзантиев // «Кавказский узел» // <http://www.kavkazcenter.com/russ/content/2008/11/27/62449.shtml>, 28 мая 2009 г.

Маркедонов С. Передел границ Ингушетии требует изменения политики на Северном Кавказе // [http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/Markedonov\\_syezd?print=true](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/Markedonov_syezd?print=true), 30 января 2009 г.

Материалы полевых исследований к докладу Института современного развития «Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования». Доклад по результатам полевых исследований в Республике Дагестан. М., 2008. На правах рукописи.

Мацур М. Инвестиции пойдут в горы // Российская газета. Федеральный выпуск № 4482. 3 октября 2007 г.

Обращение форума кабардинских (адыгских) общественных организаций // Газета общественного движения «Хасэ» «Джэ Макъ». № 3. Май 2009 г.

Покровский М. Россия и Кавказ (издание журнала «Звезда»). СПб., 1995.

Развитие регионального управления и местного самоуправления в полиэтнической среде: вопросы теории и методологии // Государственная власть и местное самоуправление в полиэтнических регионах: проблемы, концепции, практика решения / Игнатов В.Г., Бутов В. И. и др. Ростов-на-Дону, 1999.

Республика Адыгея // Социальный атлас российских регионов / Портреты регионов. <http://atlas.socpol.ru/portraits/ad.shtml>.

Республика Ингушетия // Социальный атлас российских регионов / Портреты регионов. <http://atlas.socpol.ru/portraits/ingush.shtml>.

Республика Калмыкия // Социальный атлас российских регионов / Портреты регионов. <http://atlas.socpol.ru/portraits/kalm.shtml>.

Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития, 2009. <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928>.

Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? Независимый институт социальной политики. М.: Поматур, 2005.

Сборник итогов реализации в Российской Федерации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2006 году. М.: Минрегион, 2006.

Северный Кавказ: традиционное сельское сообщество – социальные роли, общественное мнение, властные отношения: Сборник статей / Отв. ред. С.А. Штырков. СПб.: Наука, 2007.

Семенов В. Этнические мусульмане и межнациональные отношения в Поволжье / Ислам в России: взгляд из регионов. М.: Аспект Пресс, 2007.

Совет старейшин балкарского народа отрицает свою причастность к событиям в Приэльбрусье // [www.regnum.ru/news/1174784.html](http://www.regnum.ru/news/1174784.html), 22 апреля 2009 г.

Социально-экономическое развитие республик в составе РФ: сравнительный анализ // Социальный атлас российских регионов / Портреты регионов. [http://atlas.socpol.ru/print.asp?f=/portraits/r\\_rf.shtml](http://atlas.socpol.ru/print.asp?f=/portraits/r_rf.shtml).



Социальный атлас российских регионов / Тематические обзоры.  
<http://www.socpol.ru/print.asp?f=/atlas/typology/index.shtml>.

Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. М.: ИЭПП, 2008.

Стародубровская И., Славгородская М., Быстрицкий С., Миронова Н. и др. Реализация реформы местного самоуправления в Хабаровском крае. М.: ИЭПП, 2008.

Съезд народа Ингушетии призвал Северную Осетию и Чечню укреплять мир // [http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/syezd\\_itogi](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/syezd_itogi)?print=true, 3 февраля 2009 г.

Тамерланов Д., Мамсуров: убийство Караева призвано дестабилизировать ситуацию в Северной Осетии // «Кавказский узел» // <http://www.kavkaz-uzel.ru/newstext/news/id/1233976.html>, 26 ноября 2008 г.

Тлисова Ф. Медленное исчезновение абазин // Эльбурган. 26 апреля 2004 г. <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/54563>.

Фарниев З., Городецкая Н. Владикавказ признали недееспособным // Коммерсантъ-Владикавказ. 16 декабря 2008 г.

Федеральный центр и Северный Кавказ: новые политические решения и новые вызовы. Аналитический доклад Центра политических технологий, 2009. <http://www.politcom.ru/7942.html>.

Черкесский раскол: борьба за власть или за новые границы на Кавказе? // [www.regnum.ru/news/1154649.html](http://www.regnum.ru/news/1154649.html), 22 апреля 2009 г.

Чеченский омбудсмен напомнил ингушам об ичкерийских соглашениях // АИ REGNUM [www.regnum.ru/news/1100828.html](http://www.regnum.ru/news/1100828.html);

Шогенов К. Феномен Адыгэ Хабзэ (адыгского этикета) и его роль в жизни народа // Информационный портал (ИП) «Адыги» // <http://www.adygi.ru/index.php?link=45&action=show&id=198>.

---

---

*Институтом экономики переходного периода с 1996 года  
издается серия "Научные труды". К настоящему времени  
в этой серии вышло в свет более 100 работ.*

---

---

**Последние опубликованные работы  
в серии "Научные труды"**

№ 131Р Золотарева А., Киреева А., Шаталов С. *Правовое регулирование международных сделок с интеллектуальной собственностью.* 2010.

№ 130Р Коллектив авторов. *Моделирование временной структуры процентных ставок по российским государственным облигациям в 2000–2008 гг.* 2009.

№ 129Р Казакова М., Синельников-Мурылев С., Кадочников П. *Анализ структурной и конъюнктурной составляющих налоговой нагрузки в российской экономике.* 2009.

№ 128Р Коллектив авторов. *Анализ возможности возникновения «пузыря» на российском рынке недвижимости.* 2009.

№ 127Р Коллектив авторов. *Анализ правил денежно-кредитной политики Банка России в 1999–2007 гг.* 2009.

№ 126Р Коллектив авторов. *Анализ институциональной динамики в странах с переходной экономикой.* 2009.

№ 125Р С. Шишкин, Л. Попович. *Анализ перспектив развития частного финансирования здравоохранения.* 2009.

№ 124Р И. Дежина, В. Киселева. *Тенденции развития научных школ в современной России.* 2009.

№ 123Р Г. Идрисов, Л. Фрейнкман. *Гистерезис в динамике структуры банковских вкладов: исследование для стран СНГ.* 2009.

# Для заметок

---

---

**Стародубровская Ирина Викторовна  
Миронова Нина Ивановна**

## **Муниципальная реформа в республиках Южного федерального округа**

*Редактор:* Н. Главацкая, К. Мезенцева

*Корректор:* Н. Андрианова

*Компьютерный дизайн:* В. Юдичев

Подписано в печать 27.01.2010

Тираж 500 экз.

125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (495) 629–6736

Факс (495) 697–8816

[www.iet.ru](http://www.iet.ru)

E-mail: [info@iet.ru](mailto:info@iet.ru)