

На правах рукописи

**АЛИЕВ РАМИЗ АШУРБЕКОВИЧ**

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЮЖНО-АФРИКАНСКОЙ  
РЕСПУБЛИКЕ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И МЕСТО  
В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

Специальность **12.00.02**

конституционное право; конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

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

Москва

2021

Работа выполнена на кафедре муниципального права Юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»

Научный руководитель: **Комлев Евгений Юрьевич**,  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры муниципального права  
Юридического института ФГАОУ ВО  
«Российский университет дружбы  
народов»

Официальные оппоненты: **Ларичев Александр Алексеевич**,  
доктор юридических наук, доцент,  
профессор Департамента публичного  
права, заместитель декана по научной  
работе факультета Права Высшей школы  
экономики

**Саудаханов Марат Вильданович**,  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры государственного и  
административного права Института  
технологий управления МИРЭА –  
Российского технологического  
университета

Ведущая организация ФГБОУ ВО «Московский  
государственный юридический  
университет имени О.Е. Кутафина  
(МГЮА)», Москва

Защита диссертации состоится 19 января 2022 года в 16 часов 00 мин. На заседании диссертационного совета ПДС 0900.005 при ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.б.

С диссертацией можно ознакомиться в УНИБЦ (НБ) Российского университета дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.б.

Объявление о защите и автореферат диссертации размещены на сайтах <http://dissovet.rudn.ru> и <http://vak.minobrnauki.gov.ru/>

Автореферат разослан «\_\_» декабря 2021 года.

Ученый секретарь  
Диссертационного совета ПДС 0900.005  
Доктор юридических наук, профессор

Л.Т. Чихладзе

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Отношения Российской Федерации с Южно-Африканской Республикой динамично развиваются, в том числе с точки зрения взаимодействия двух государств в рамках группы стран БРИКС.

5 сентября 2006 года Президентом России Владимиром Путиным и Президентом ЮАР Табо Мбеки в Кейптауне был подписан Договор о дружбе и партнерстве между Российской Федерацией и Южно-Африканской Республикой, в котором говорится, что стороны рассматривают друг друга как дружественные государства и развивают отношения партнерства на основе общности их коренных национальных интересов, идеалов свободы, демократии, равенства, общепризнанных принципов и норм международного права <...>, а также будут поддерживать регулярный диалог на уровне политического руководства двух государств<sup>1</sup>.

Участие стран в межгосударственных объединениях предопределяется ориентированностью стран-участниц на достижение общих для них целей, что в свою очередь обуславливает отдельные процессы сближения их правовых систем, а также сопряженное с этим появление научных исследований по данной тематике.

Так, например, работы о перспективах унификации частного права стран БРИКС, в том числе в российской юридической литературе, уже имеют место<sup>2</sup>. Данное обстоятельство в свою очередь обусловлено первоочередным развитием финансово-экономических и торговых отношений стран-участниц в рамках данного объединения. Вместе с тем представляется, что сравнительно-правовые исследования, ориентированные на выявление сходств и различий политико-правовых систем и институтов государств, входящих в БРИКС, обмен

---

<sup>1</sup> Электронный ресурс. Режим доступа: <http://kremlin.ru/supplement/3731>

<sup>2</sup>Национальные особенности и перспективы унификации частного права стран БРИКС: учебник в 2 т. Москва. 2015.

практиками в области публичного управления, являются не менее актуальными<sup>3</sup>.

Данный тезис, на наш взгляд, не в последнюю очередь применим к институту местного самоуправления.

Так, эффективная реализация целей социально-экономического развития, повышения уровня жизни граждан, создания условий и возможностей для самореализации каждого человека возможна при скоординированном и согласованном взаимодействии всех органов власти, а в федеративных государствах – органов публичной власти всех уровней (федеральной, региональной, местной).

При этом значительная часть нагрузки ложится именно на органы местного самоуправления, как института публичной власти, наиболее приближенного к населению и от эффективной деятельности которого зависит жизнедеятельность граждан, благосостояние людей, обеспечение комфортной среды проживания.

Именно от муниципальной власти, как наиболее приближенной к людям, будут зависеть возможности инновационного развития территорий, качество реализации национальных проектов, уровень оказания услуг жителям.

В связи с этим вопросы повышения эффективности муниципального управления, развития и совершенствования правовых основ местного самоуправления, в том числе с точки зрения его взаимодействия с другими уровнями власти приобретают особую актуальность и значение с точки зрения общей цели экономического развития государств.

Следует отметить, что сфера местного самоуправления традиционно является одним из значимых направлений сотрудничества, обмена практиками и опытом стран-участниц данного международного объединения.

Так, каждый год проводится Традиционный урбанизационный форум БРИКС<sup>4</sup>. В октябре 2020 года в Казани также прошёл Форум дружбы городов и

---

<sup>3</sup>Актуализация процесса взаимодействия стран БРИКС в экономике, политике, праве: Материалы Научного семинара. Москва. 9 октября 2012 г. Отв. ред. и сост. Беликова К.М. Москва. 2012.

местного самоуправления стран БРИКС, участники которого отметили в итоговой Декларации ключевую роль местного самоуправления в реализации Целей устойчивого развития, а также указали на значимость расширения межмуниципального сотрудничества в рамках данного межгосударственного объединения<sup>5</sup>.

Согласно Концепции участия Российской Федерации в объединении БРИКС<sup>6</sup>, с учетом новизны и комплексного характера вопросов, связанных с таким участием, важной задачей является углубленное изучение экономики, внутренней и внешней политики государств – партнеров России по БРИКС.

С учетом изложенного, считаем возможным отметить востребованность исследований, касающихся системы публичного управления Южно-Африканской Республики, выявления особенностей как её исторического развития, так и современного состояния.

Следует отметить, что исследовательский интерес непосредственно к системе местного самоуправления Южно-Африканской Республики обусловлен также и отличительной спецификой правовых принципов, лежащих в её основе, основополагающими из которых являются принципы децентрализации и девелопментализма.

Так, сам по себе принцип децентрализации является одним из основных понятий, сквозь призму которого рассматривается современная теория государственного и муниципального управления. Вместе с тем, несмотря на то, что он является широко известным в практике муниципализма многих стран, в ЮАР данный принцип обладает отдельным самостоятельным содержанием, не в последнюю очередь обусловленным историей становления и развития местного самоуправления в данной стране.

Специфичным является также и принцип девелопментализма, ориентирующий деятельность органов местного самоуправления на создание условий для улучшения благосостояния и качества жизни граждан, заложенный

---

<sup>4</sup> Электронный ресурс. Режим доступа: <https://eng.brics-russia2020.ru/calendar/20200909/527959/Traditional-BRICS-Urbanization-Forum.html>

<sup>5</sup> Электронный ресурс. Режим доступа: <https://eng.brics-russia2020.ru/images/93/62/936225.pdf>

<sup>6</sup> Электронный ресурс. Режим доступа: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d452a8a232b2f6f8a5.pdf>

в основу проведения конституционной реформы местного самоуправления в ЮАР.

Таким образом, специфика муниципального права Южно-Африканской Республики, детерминируемая рядом факторов социально-экономического характера, в основе которых лежат особенности становления и развития данного государства, факт отсутствия актуальных отечественных научных работ по данной проблематике, а также востребованность дальнейших сравнительно-правовых исследований политико-правовых систем стран-участниц БРИКС, предопределяет исследовательский интерес к теме правового регулирования местного самоуправления в Южно-Африканской Республике.

**Степень разработанности темы.** Впервые вопросы муниципального строительства в зарубежных странах поднималась еще в работах дореволюционных авторов, в частности таких, как В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, Н. И. Лазаревский.

Среди работ, посвященных теории и практике местного самоуправления, а также понятию и месту данного института в общей системе публичной власти в зарубежных странах, представляется возможным упомянуть работы А.С. Автономова, И.А. Алебастровой, Г.Н. Андреевой, А.М. Арбузкина, М.В. Баглая, Г.В. Барабашева, В.А. Баранчикова, В.Б. Евдокимова, В.В. Еремяна, М.А. Краснова, Ю.И. Лейбо, В.В. Маклакова, А. А. Мишина, Я.Ю. Старцева, Б.А. Страшуна, В.Е. Чиркина, Л.Т. Чихладзе, К.Ф. Шеремета.

Общетеоретические и практические вопросы, связанные с понятием публичной власти, различными аспектами организации и осуществления деятельности, как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления, их взаимодействия между собой рассматривались в работах таких российских и зарубежных ученых как С.А. Авакьян, Д. Аткинсон, О.И. Баженова, Р. Бал, Р. Берд, Л.Г. Берлявский, П.А. Бышков, Н.С. Бондарь, Т.М. Бялкина, М.В. Варлен, В.И. Васильев, С.А. Глотов, И.В. Гранкин, Е.В. Гриценко, М. Гриндл, Л. Даймондс, В.В. Еремян, Е.П. Забелина, С.С. Зенин, В.Д. Зорькин, А.А. Клишас, А.Н. Кокотов, А.Н. Костюков, Д. Коэн,

О.Е. Кутафин, П.А. Кучеренко, А.А. Ларичев, Д. Литвак, С.В. Нарутто, В.В. Невинский, А.М. Осавелюк, Н.Л. Пешин, С. Питерсон, Н.В. Постовой, А.С. Прудников, В.В. Пылин, Г.Д. Садовникова, А.Я. Слива, С.Г. Соловьев, А.С. Сорокин, В.В. Таболин, Н.Е. Таева, Н.С. Тимофеев, Ю.А. Тихомиров, Т. Томпсон, В.И. Фадеев, М.В. Федоров, Д. Фот, П. Хатчкрофт, П. Хеллер, Г.Н. Чеботарев, И.Д. Черник, В.Е. Чиркин, Л.Т. Чихладзе, Н.А. Шевелева, М.А. Штатаина, Е.С. Шугрина.

Рассмотрению принципа децентрализации, в том числе в аспекте местного самоуправления, посвящены работы Г.В. Барабашева, В.В. Еремяна, Д.О. Ежевского, И.В. Ирхина, И.В. Понкина, Н.М. Чепурновой, А.И. Черкасова.

В качестве работ, посвященных отдельному изучению понятия децентрализации, представляется возможным упомянуть диссертационное исследование И. Ф. Ляпина "Конституционная теория и практика децентрализации государственной власти в России" и С. Н. Махиной "Административная децентрализация в Российской Федерации: концепция и правовое содержание".

Специальные работы, посвященные вопросам организации местного самоуправления в ЮАР, в настоящее время в российской юридической литературе отсутствуют. Среди работ, посвященных опыту конституционного строительства в данной стране, представляется возможным упомянуть диссертационное исследование А.И. Ильина "Высшие органы государственной власти ЮАР".

Среди зарубежных ученых, проводивших исследования истории становления и развития, а также современной системы организации местного самоуправления в Южно-Африканской Республике, представляется возможным упомянуть С. Бинзу, Дж. де Виссера, Т. Колбли, С. Б. Кома, Дж. Меттлера, К. Мюррэй, Э. Сидлера, О. Фуо, Ч. Фомбад, Барака Д. Хоффмана, Н. Штейтлера.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, связанные с осуществлением местного самоуправления в Южно-Африканской Республике.

**Предметом диссертационного исследования** является совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющих правовой статус, систему и полномочия органов местного самоуправления в Южно-Африканской Республике.

**Цель диссертационного исследования.**

Целью диссертационной работы является исследование конституционно-правовых основ местного самоуправления в Южно-Африканской Республике, а также определение роли и места данного института в общей системе публичной власти данной страны.

**Задачи диссертационного исследования.**

Цель диссертационного исследования определила постановку и необходимость решения следующих задач:

- 1) Исследование истории становления, а также определение этапов развития местного самоуправления в Южно-Африканской Республике.
- 2) Содержательное раскрытие принципов децентрализации и девелопментализма, как определяющих принципов современного конституционно-правового регулирования местного самоуправления в Южно-Африканской Республике, а также исследование вопроса относительно эффективности реализации и применения данных принципов на практике при осуществлении муниципального управления в данной стране.
- 3) Определение конституционно-правовых подходов к установлению правового статуса и правовой природы местного самоуправления в Южно-Африканской Республике, роли и места местного самоуправления в общей системе публичной власти.
- 4) Исследование системы органов местного самоуправления в Южно-Африканской Республике.



5) Исследование территориальных основ местного самоуправления в Южно-Африканской Республике.

6) Раскрытие компетенционных характеристик местного самоуправления в Южно-Африканской Республике.

7) Определение способов и механизмов взаимодействия между органами местного самоуправления и органами других сфер публичного управления (национальной, провинциальной) в Южно-Африканской Республике.

### **Методология диссертационного исследования.**

Теоретико-методологической основой исследования является совокупность общенаучных (описание, анализ, синтез, индукция, системный и структурно-функциональный методы) и частно-научных (формально-юридический, конкретно-исторический, формально-логический) методов.

Использование сравнительно-правового метода было сознательно редуцировано в настоящей работе в виду ряда причин. Как справедливо указывается в научных исследованиях, посвященных использованию сравнительного метода в конституционном праве, «синхронное сравнение может происходить только при условии наличия информации о соответствующих конституционно-правовых институтах сравниваемых государств»<sup>7</sup>.

С учетом объективного отсутствия систематизированной информации в отечественных юридических источниках относительно конституционно-правовых основ местного самоуправления в Южно-Африканской Республике, автор настоящего исследования посчитал возможным ограничить его предмет и сконцентрироваться на решении задач по установлению, объяснению и оценке конституционно-правовых норм в области местного самоуправления в ЮАР, остановившись, таким образом, на коллекторно-кумулятивной стадии сравнения<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>Троицкая А.А. Цели сравнительных исследований в конституционном праве // Государство и право. 2018. №7. С. 22.

<sup>8</sup>Чиркин В.Е. Сравнительное правоведение. М. 2012. С. 25.

### **Научная новизна исследования.**

Диссертация сосредоточена на детальном рассмотрении особенностей системы и полномочий органов местного самоуправления ЮАР, истории развития и становления данного института в данной стране, а также той роли, которую он занимает в общей системе публичной власти в Южно-Африканской Республике.

Помимо этого, впервые исследуется в рамках отечественной науки муниципального права понятие и содержание принципа девелопментализма в аспекте осуществления местного самоуправления в Южно-Африканской Республике, а также проводится анализ реализации принципа децентрализации при организации системы публичной власти в данной стране.

**Нормативную основу исследования** составили как исторические, так и современные конституционно-правовые и законодательные акты, регулирующие осуществление местного самоуправления в Южно-Африканской Республике, в частности, Закон о создании Южно-Африканского Союза от 31 мая 1910 года, Конституция Южно-Африканской Республики 1961 года, Конституция Южно-Африканской Республики 1984 года, Временная Конституция Южно-Африканской Республики 1993 года, Конституция Южно-Африканской Республики 1996 года, Закон о расселении по расовым группам 1950 года, Закон о самоуправлении банту 1951 года, Закон о введении ограниченного режима передвижения 1953, Закон о переселении туземцев 1954 года, Закон об организации местного самоуправления № 52 от 1997 года, Закон о муниципальной демаркации № 27 от 1998 года, Закон о муниципальных структурах № 117 от 1998 года, Закон о муниципальных выборах № 27 от 2000 года, Закон о муниципальных системах № 32 от 2000 года, Рамочный закон о межправительственных отношениях № 36 от 2005 года.

**Эмпирическую основу исследования** составили решения Конституционного Суда Южно-Африканской Республики, а также программные и акты политико-идеологического характера, в частности, такие

как Переходный Акт о местном самоуправлении 1993 года, Белая книга о местном самоуправлении 1998 года и другие.

### **Положения, выносимые на защиту.**

В результате проведенного научного исследования диссертантом сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

1. Конституционная модель взаимоотношений между государством и местным самоуправлением всегда является отражением предшествующего исторического опыта государственного развития и одновременно с этим актуального общественно-политического запроса населения страны. Для Южно-Африканской Республики историческим событием, определившим всю специфику её современного политико-территориального устройства, а также особенности осуществления публичной власти, стал отказ от проведения политики апартеида в пользу утверждения демократических принципов публичного управления.

2. Историческая периодизация становления местного самоуправления в Южно-Африканской Республике непосредственно взаимосвязана с общими этапами государственного развития данной страны. В качестве основы такой периодизации автором было определено наличие принципиальной специфики в организации системы местного самоуправления в рамках того или иного исторического периода. С данной точки зрения представляется возможным выделить следующие этапы развития муниципальной власти в ЮАР: 1) становление института местного самоуправления в Южной Африке в рамках восприятия элементов англо-саксонской модели, обусловленного периодом Британской оккупации страны (сер. XVIIв. – 1910г.); 2) формирование разнородных систем местного самоуправления на территориях провинций Южно-Африканской Республики с учетом специфики правового регулирования в данной сфере, установленного региональным (провинциальным) законодательством (1910-1948 гг.); 3) формирование двух параллельных систем местного самоуправления в Южно-Африканской Республике на основе принципа расовой сегрегации: первой – в хоумлендах и на самоуправляющихся

территориях, имевших статус независимых государств (где проживало исключительно «черное» население), второй – на основной территории Южно-Африканской Республики (где преимущественно проживало «белое» население страны), (1948 г. – нач. 1990-х гг.); 4) полномасштабная демократизация всей системы публичной власти в ЮАР и закрепление конституционного статуса местного самоуправления, как самостоятельного, независимого и равного, наряду с национальным и провинциальным, уровня публичной власти, образованного по нерасовому принципу (с нач. 1990-х гг. по настоящее время).

3. Специфика современного правового регулирования местного самоуправления в ЮАР предопределяется особенностями исторического развития данного государства и стремлением южно-африканского населения преодолеть централистскую и авторитарную по своей природе систему власти (эксплуатации большей части населения правящим меньшинством), возникшую в период европейской оккупации и существования ЮАР, как колониального государства, и обусловившую современное социально-экономическое отставание данного государства. Именно данные факторы предопределили выбор современной организации системы публичной власти в Южно-Африканской Республике на основе сочетания двух ориентирующих принципов: децентрализации власти и девелопментализма.

4. В зарубежной теории муниципального права и южно-африканской практике муниципального строительства принцип девелопментализма содержательно заключается в наделении местного самоуправления статусом института власти, играющего определяющую роль в обеспечении стабильного социального и экономического развития населения и улучшения качества жизни граждан. В аспекте осуществления публичного управления принцип девелопментализма играет ориентирующую роль и задает специфику процессов децентрализации. С точки зрения регулирующего значения им задается и определяется перечень и содержание вопросов местного значения, специфика полномочий органов местного самоуправления, а также их взаимоотношений с органами других сфер публичной власти.

На уровне конституционного текста принцип девелопментализма в ЮАР наиболее ярко проявляется в положениях статьи 152 Конституции, определяющей цели деятельности органов местного самоуправления, среди которых, в частности, обеспечение предоставления услуг местным общинам на устойчивой основе, а также содействие социально-экономическому развитию местного сообщества. Определяющая роль местного самоуправления в обеспечении социально-экономического развития общества также прослеживается в положениях статьи 153 Конституции, в соответствии с которыми на муниципалитеты возлагается обязанность по осуществлению муниципального управления, бюджетирования, планирования и администрирования таким образом, чтобы обеспечивать приоритет базовых потребностей населения, продвигать социальное и экономическое развитие общества, а также принимать участие в национальных и провинциальных программах развития.

5. Понятие децентрализации представляет собой сложную и многоаспектную юридическую категорию, содержание которой наиболее корректно представляется рассматривать в контексте муниципальной теории и практики каждой отдельно взятой страны. В исследованиях, посвященных местному самоуправлению в ЮАР, понятие децентрализации принято рассматривать в значении, близком к понятию деволюции, то есть в качестве такого способа распределения публичной власти, который предполагает максимально возможную передачу властных полномочий на местный уровень во всех сферах управления: политической, административной, фискальной.

В политической плоскости процессы децентрализации в ЮАР выражаются в проведении муниципальных выборов на периодичной основе, наличии у органов местного самоуправления самостоятельных полномочий по решению вопросов местного значения, предусмотренной Конституцией возможности оказания влияния органами местного самоуправления на проводимую общенациональную политику посредством участия представителей муниципалитетов в парламентских заседаниях.

С административной точки зрения децентрализация в ЮАР выражается в наличии самостоятельных полномочий по предоставлению публичных услуг населению, формировании кадрового состава муниципальных служащих непосредственно самими органами местного самоуправления, осуществлении полномочий и функций местного самоуправления на основе принципа субсидиарности.

С фискальной точки зрения указанные процессы проявляются в конституционно предусмотренных полномочиях муниципальных органов самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы и ставки по ним, размер пошлин за оказание муниципальных услуг, праве органов местного самоуправления ежегодно получать равную долю общенационального дохода, а также межправительственные трансферы.

6. С точки зрения своей конституционно-правовой природы местное самоуправление в Южно-Африканской Республике получило статус конституционно признаваемой и конституционно защищаемой самостоятельной сферы публичного управления (наряду с национальной и провинциальной). Полномочия органов местного самоуправления вытекают непосредственно из конституционного текста, что имеет своим следствием то, что они не могут быть упразднены или отменены решением органов национальной или провинциальной сфер власти. Последнее имеет своим следствием также то, что органы местного самоуправления обладают всей полнотой дискреции по реализации своих функций и полномочий, границы которых определяются непосредственно Конституцией. Органы национальной и провинциальной власти, в соответствии с Конституцией ЮАР 1996 года, не вправе ставить под угрозу или препятствовать осуществлению местного самоуправления.

7. Спецификой территориальной организации местного самоуправления в ЮАР является то, что оно функционирует в рамках двух форм, а именно: одноуровневой – на городских территориях столичного типа (муниципалитетах категории А) – и двухуровневой, осуществляемой на территориях районных и

местных муниципальных образований (муниципалитетах категории В и С). В соответствии с Конституцией местные муниципалитеты разделяют муниципальную исполнительную и законодательную власть в районе с районными муниципалитетами, в пределах территорий которых они находятся, а районные муниципалитеты обладают муниципальной исполнительной и законодательной властью в районе, который включает в себя более одного муниципалитета. Обоснованием такого разделения является необходимость устранения социально-экономической дифференциации между муниципалитетами городского и сельского типа, поддержании культурных, исторических связей между ними.

Реализация конституционной нормы, предусматривающей возможность создания муниципалитетов различных категорий, осуществляется в системном единстве с так называемым конституционным принципом «от стены - к стене», суть которого сводится к тому что местная сфера управления должна состоять из муниципалитетов, созданных на всей территории республики. Основной задачей действия данной нормы является вовлечение всей территории ЮАР в сферу местного самоуправления. Данные положения выступают гарантией реализации принципов децентрализации публичной власти и автономии местного самоуправления.

8. Спецификой конституционно-правового регулирования организации системы органов местного самоуправления в ЮАР является отсутствие последовательного проведения, как на уровне законодательства, так и правоприменительной практики, принципа разделения властей. Органы местного самоуправления – муниципальные советы – одновременно наделены законодательной и исполнительной властью. Таким образом, на уровне местного самоуправления в ЮАР реализована конвенциональная модель управления.

9. Органы местного самоуправления в ЮАР осуществляют 3 вида полномочий: 1) собственные полномочия в рамках перечня вопросов местного значения, установленных приложениями 4Ви 5Вк Конституции ЮАР 1996

года; 2) полномочия национальных и провинциальных органов власти, полученные в результате наделения такими полномочиями ("assignment") или в результате их делегирования ("delegation"); 3) случайные полномочия органов местного самоуправления, осуществление которых необходимо для выполнения возложенных задач на органы местного самоуправления. Действующее правовое регулирование компетенции и полномочий органов местного самоуправления подвергается критике, как в южно-африканской доктрине, так и в докладах органов публичной власти ЮАР по тем причинам, что, с одной стороны, перечень вопросов местного значения, содержащихся в Конституции, не согласуется с возложенными на местное самоуправление задачами по обеспечению социально-экономического развития и улучшения благосостояния граждан, а, с другой, допускает наделение органов местного самоуправления несвойственными для них функциями, что не согласуется с принципами четкого разграничения полномочий между различными сферами власти и автономии местного самоуправления.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что в работе впервые приводится периодизация истории становления и развития местного самоуправления в Южно-Африканской Республике, проводится анализ конституционно-правовых основ данного института, выявляются правоприменительные и доктринальные подходы к определению его конституционно-правовой природы, а также роли и места в системе общей системы публичной власти данной страны, рассматриваются особенности организации местного самоуправления с точки зрения системы муниципальных органов, его территориальная и экономическая основы. Помимо этого, также проводится анализ точек зрения, как российских, так и зарубежных ученых относительно содержания и взаимосвязи принципов децентрализации и девеломентализма, реализации и применения данных принципов в рамках правового регулирования и осуществления муниципальной власти в Южно-Африканской Республике.

**Практическая значимость работы.**



Научные материалы диссертации могут быть использованы при преподавании учебных дисциплин «Муниципальное право», «Муниципальное право зарубежных стран», «Конституционное право зарубежных стран», спецкурсов.

Содержание и выводы работы могут послужить отправной точкой для дальнейших исследований, посвященных системе местного самоуправления в Южно-Африканской Республике, в том числе сравнительно-правовой направленности.

### **Апробация результатов исследования.**

По теме диссертационного исследования опубликовано 4 статьи в ведущих российских рецензируемых научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Диссертация была обсуждена и рецензирована на кафедре муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов.

**Структура** диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, каждая из которых состоит из двух параграфов, заключения, библиографии.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность диссертационного исследования, определена степень научной разработанности темы исследования, раскрыта научная новизна диссертационного исследования, выделены объект и предмет исследования, обозначены цели и задачи, изложена теоретическая и практическая значимость работы, а также методология и методы исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту.

В первой главе **«Исторические и теоретические аспекты становления и развития системы местного самоуправления в Южно-Африканской Республике»**, включающей два параграфа, проведена периодизация истории

развития местного самоуправления в Южно-Африканской Республике, а также рассмотрены и определены, как с теоретических, так и практических позиций, принципы девелопментализма и децентрализации, лежащие в основе современного правового регулирования местного самоуправления в Южно-Африканской Республике.

В первом параграфе **«Исторические этапы становления и развития местного самоуправления в Южно-Африканской Республике»** рассмотрены и выделены основные исторические периоды муниципального развития в ЮАР, в частности, этапы, связанные с колонизацией, последующим проведением политики апартеида и сменившимися её политическими процессами демократизации системы публичного управления в конце XX века.

В работе отмечается, что историческая периодизация становления местного самоуправления в Южно-Африканской Республике непосредственно взаимосвязана с общими этапами и спецификой государственного развития данной страны.

В рамках проведенного исследования автором были выделены следующие этапы развития муниципальной власти в ЮАР:

1) становление института местного самоуправления в Южной Африке в рамках восприятия элементов англо-саксонской модели, обусловленного периодом Британской оккупации страны (сер. XVIIв. – 1910г.);

2) формирование разнородных систем местного самоуправления на территориях провинций Южно-Африканской Республики с учетом специфики правового регулирования в данной сфере, установленного региональным (провинциальным) законодательством (1910-1948 гг.);

3) формирование двух параллельных систем местного самоуправления в Южно-Африканской Республике на основе принципа расовой сегрегации: первой – в хоумлендах и на самоуправляющихся территориях, имевших статус независимых государств (где проживало исключительно «черное» население), второй – на основной территории Южно-Африканской Республики (где

преимущественно проживало «белое» население страны), (1948 г. – нач. 1990-х гг.);

4) полномасштабная демократизация всей системы публичной власти в ЮАР и закрепление конституционного статуса местного самоуправления, как самостоятельного, независимого и равного, наряду с национальным и провинциальным, уровня публичной власти, образованного по нерасовому принципу (с нач. 1990-х гг. по настоящее время).

Во втором параграфе **«Девелопментализм и децентрализация как определяющие принципы современного правового регулирования местного самоуправления в Южно-Африканской Республике»** автором рассмотрены теоретические подходы к раскрытию содержания указанных принципов, как задающих конституционно-правовую модель взаимоотношений между различными сферами публичного управления в ЮАР и определяющих смысл конституционных положений о роли местного самоуправления в системе публичной власти. Автором отмечается, что выбор принципов девелопментализма и децентрализации публичной власти в качестве определяющих начал правового регулирования местного самоуправления по Конституции 1996 года ЮАР обусловлены рядом исторических предпосылок, в частности, ущемлением прав черного населения на осуществление местного самоуправления в период апартеида, а также тяжелым финансовым положением и отсутствием доступа к базовым публичным услугам в большинстве муниципалитетов на территории которых проживала данная категория населения.

Автором раскрывается теоретическое содержание и практическое значение указанных принципов в контексте правового регулирования. Так, отмечается, что принцип девелопментализма с точки зрения вопросов муниципального развития заключается в наделении местного самоуправления статусом института власти, играющего определяющую роль в обеспечении стабильного социального и прорывного экономического развития населения и улучшения качества жизни граждан. В аспекте осуществления публичного

управления принцип девелопментализма играет ориентирующую роль и задает специфику процессов децентрализации. С точки зрения своего регулирующего значения им задается и определяется перечень и содержание вопросов местного значения, специфика полномочий органов местного самоуправления, а также их взаимоотношения с органами других сфер публичной власти.

Относительно понятия децентрализации автором отмечается, что оно представляет собой сложную и многоаспектную юридическую категорию, содержание которой наиболее корректно представляется рассматривать в контексте муниципальной теории и практики каждой отдельно взятой страны. В исследованиях, посвященных местному самоуправлению в ЮАР, понятие децентрализации принято рассматривать в значении, близком к понятию деволюции, то есть в качестве такого способа распределения публичной власти, который предполагает максимально возможную передачу властных полномочий на местный уровень во всех сферах управления: политической, административной, фискальной. В политической плоскости формально это выражается в проведении муниципальных выборов на периодичной основе, вовлеченности граждан и организаций в процесс принятия общественно-политических решений на муниципальном уровне, наличии у органов местного самоуправления необходимых полномочий по решению вопросов местного значения, возможности оказания влияния органами местного самоуправления на проводимую общенациональную политику. С административной точки зрения – в наличии самостоятельных полномочий по предоставлению публичных услуг населению, приеме муниципальных служащих непосредственно местными органами власти, а не центральными органами управления, осуществлении полномочий и функций на основе принципа subsidiarity. С фискальной точки зрения деволюция на уровне местного самоуправления проявляется в наличии самостоятельной и достаточной экономической основы деятельности органов местного самоуправления, адекватности бюджета муниципального образования полномочиям муниципальных органов, самостоятельное установление муниципалитетом

местных налогов, а также пошлин и сборов на получение публичных муниципальных услуг, наличии необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления, возможности самостоятельного осуществления публичных закупок.

Автором отмечается, что совокупность указанных положений нашла своё формальное отражение как в Конституции ЮАР 1996 года, так и в законодательстве, регулирующем осуществление местного самоуправления в данной стране.

Во второй главе **«Местное самоуправление в системе публичной власти Южно-Африканской Республики»** автором рассматриваются такие вопросы как понятие и правовая природа местного самоуправления в Конституции ЮАР 1996 года, а также правоприменительной практике Конституционного Суда ЮАР, принцип автономии местного самоуправления, территориальная организация, система органов и экономическая основа местного самоуправления в ЮАР, компетенционная характеристика южноафриканских муниципальных органов, взаимоотношение и взаимодействие сфер публичного управления в ЮАР.

В параграфе первом **«Конституционно-правовые основы муниципальной власти в Южно-Африканской Республике (понятие, правовая природа, территориальная организация, система органов и экономическая основа местного самоуправления)»** автором рассмотрена конституционно-правовая природа местного самоуправления в Южно-Африканской Республике.

Отмечается, что местное самоуправление в ЮАР получило статус конституционно признаваемой и конституционно защищаемой самостоятельной сферы публичного управления (наряду с национальной и провинциальной), входящей в общую систему кооперативного управления. Помимо этого также указывается, что в муниципальной теории, а также правоприменительной практике Конституционного Суда ЮАР местное самоуправление рассматривается не как уровень публичной власти, а как

самостоятельная сфера публичного управления, функционирующая на равных основаниях и обладающая равным с другими сферами публичной власти (национальной, провинциальной) конституционно-правовым статусом. Принцип автономии местного самоуправления проявляется в том, что статус и полномочия органов местного самоуправления проистекают непосредственно из самой Конституции, и не могут быть предусмотрено решением или актом национальной или региональной (провинциальной) власти. Последний тезис имеет своим следствием то, что органы местного самоуправления обладают всей полнотой дискреции по реализации своих функций и полномочий, границы которых определяются непосредственно Конституцией, органы национальной и провинциальной власти, в соответствии с Конституцией ЮАР 1996 года, не вправе ставить под угрозу или препятствовать осуществлению местного самоуправления.

Принцип автономии в ЮАР также выражается в конституционно закрепленной и гарантируемой возможности проводить свободные муниципальные выборы на периодичной основе, осуществлении местного самоуправления на всей территории ЮАР, а также конституционно предусмотренной возможности органов местного самоуправления самостоятельно генерировать доходную часть местных бюджетов в том числе путем взимания местных налогов.

В параграфе также рассматриваются особенности территориальной организации местного самоуправления в ЮАР, специфика муниципальной избирательной системы, а также экономической основы функционирования органов местного самоуправления.

В параграфе втором **«Компетенционная характеристика местного самоуправления в Южно-Африканской Республике. Взаимоотношение и взаимодействие сфер публичного управления в Южно-Африканской Республике»** автором рассматриваются конституционные основы осуществления полномочий органов местного самоуправления в ЮАР, а также основные начала их взаимодействия с национальным и провинциальным

уровнями власти. Автором отмечается, что полномочия органов местного самоуправления представляют собой достаточно разветвленную систему. Так, органы местного самоуправления ЮАР осуществляют собственные полномочия в рамках перечня вопросов местного значения, установленных приложениями 4В и 5В к Конституции ЮАР; полномочия национальных и провинциальных органов власти, полученные в результате наделения такими полномочиями ("assignment") или в результате их делегирования ("delegation"); случайные полномочия органов местного самоуправления, осуществление которых необходимо для выполнения возложенных задач на органы местного самоуправления. Наличие в Конституции и законодательстве ЮАР разнообразных, как по форме, так и по содержанию, способов, а также оснований передачи национальных и провинциальных полномочий, позволяет говорить об отсутствии последовательного проведения как на уровне законодательства, так и правоприменительной практики принципа четкого разграничения полномочий между сферами публичной власти и автономии местного самоуправления. Реализация института передачи полномочий на практике также подвергается критике по причине неполного соблюдения всех требований законодательства и наделения органов местного самоуправления несвойственными им полномочиями. В рамках данного параграфа автором также отмечается, что Конституция ЮАР 1996 года закрепляет местное самоуправление как функциональную и критическую часть системы кооперативного управления. Она допускает возможность органов местного самоуправления оказывать влияние на проводимую общенациональную политику. Вместе с тем в Конституции данный механизм сформулирован в ограниченном виде и не дает реальных возможностей для его эффективной реализации.

**В заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются теоретические и практические выводы.

**По теме диссертации автором опубликованы следующие научные работы:**

а) в научных изданиях, индексируемых в международной базе данных Scopus:

1) «Constitutional Legal Framework of Local Government in Russia and South Africa», Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Тюменский государственный университет», «Brics Law Journal», Vol 8, No 1 (2021), с. 35-62;

б) в рецензируемых научных изданиях, предусмотренных Перечнем Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1) «Структура органов государственной власти и местного самоуправления в Южно-Африканской Республике», Вестник Московского Университета МВД России, 2018. № 4, с. 141-144;

2) «Принцип децентрализации в системе органов местного самоуправления», Образование и право, 2018. № 12, с. 38-40;

3) «Принцип автономии как значимая характеристика конституционно-правового статуса местного самоуправления в Южно-Африканской Республике», Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, 2020. № 3 (25), с.147-149.



**Алиев Рамиз Ашурбекович**  
(Российская Федерация)

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЮЖНО-АФРИКАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ:  
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И МЕСТО В СИСТЕМЕ  
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

Диссертация посвящена исследованию конституционно-правовых основ местного самоуправления в ЮАР, а также определение роли и места данного института в общей системе публичной власти данной страны. Диссертант прослеживает процесс становления и заложения конституционно-правовых основ, закрепляющих правовой статус, систему и полномочия органов местного самоуправления в ЮАР.

К основным результатам исследования относится обоснование следующего:

1. Конституционная модель взаимоотношений между государством и местным самоуправлением всегда является отражением предшествующего исторического опыта государственного развития;

2. Историческая периодизация становления местного самоуправления в Южно-Африканской Республике непосредственно взаимосвязана с общими этапами государственного развития данной страны;

3. Специфика современного правового регулирования местного самоуправления в ЮАР предопределяется особенностями исторического развития данного государства;

4. В зарубежной теории муниципального права и южно-африканской практике муниципального строительства принцип девелопментализма содержательно заключается в наделении местного самоуправления статусом института власти, играющего определяющую роль в обеспечении стабильного социального и экономического развития населения и улучшения качества жизни граждан;

5. Понятие децентрализации представляет собой сложную и многоаспектную юридическую категорию;

6. С точки зрения своей конституционно-правовой природы местное самоуправление в ЮАР получило статус конституционно признаваемой и конституционно защищаемой самостоятельной сферы публичного управления;

7. Спецификой территориальной организации местного самоуправления в ЮАР является то, что оно функционирует в рамках двух форм.

**Aliev Ramiz Ashurbekovich**  
(the Russian Federation)

**LOCAL GOVERNMENT IN THE SOUTH AFRICAN REPUBLIC:  
CONSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK'S AND PLACE IN THE  
PUBLIC GOVERNMENT SYSTEM**

The dissertation is devoted to the study of the constitutional and legal foundations of local self-government in South Africa and the definition of the role and place of this institute in the system of public authority in this country. The dissertation student traces the process of formation and establishment of the

constitutional and legal foundations that secure the legal status, system and powers of local self-government bodies in South Africa.

The main findings of this research include a rationale for the following:

1. The constitutional model of the relationship between the state and local government is always a reflection of the previous historical experience of state development;
2. The historical periods of the formation of local self-government in the Republic of South Africa is directly interconnected with the general stages of state development of this country;
3. The specificity of the modern legal regulation of local self-government in South Africa is predetermined by the peculiarities of the historical development of this state;
4. In the foreign theory of municipal law and the South African practice of municipal construction, the principle of developmentalism essentially consists in endowing local self-government with the status of an institution of power that plays a decisive role in ensuring stable social and economic development of the population and improving the quality of life of citizens;
5. A decentralization is a complex and multifaceted legal category;
6. From the point of view of its constitutional and legal nature, local self-government in South Africa received the status of a constitutionally recognized and constitutionally protected independent sphere of public administration;
7. The specificity of the territorial organization of local self-government in South Africa is that it functions in two forms.