

Работа выполнена в государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования  
«Удмуртский государственный университет»

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор  
**Мерзлякова Галина Витальевна**

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор  
**Суслов Михаил Григорьевич**

кандидат философских наук, доцент  
**Семенов Юрий Валерьянович**

Ведущая организация: **ГОУ ВПО «Вятский государственный университет»**

Защита состоится «\_\_\_» марта 2010г. в \_\_\_\_\_ часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.275.01 при ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет» по адресу: 426034, г. Ижевск, ул. Университетская, 1, корп. 2.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Удмуртского государственного университета.

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
к.и.н., доцент

**Г.Н. Журавлева**

## Общая характеристика работы

**Актуальность темы исследования.** Начавшиеся в середине 1980-х гг. преобразования советского строя, расширение демократии, гласность привели к кардинальным изменениям во всех сферах общественных отношений, к децентрализации государственной власти и управления. В период становления новой российской государственности произошел переход от местного государственного управления к новой его форме – местному самоуправлению (далее МСУ). В 1993 г. Конституция РФ вывела МСУ из системы органов государственной власти. В условиях системной трансформации под влиянием субъективных и объективных факторов развитие МСУ в 1990-е гг. было сложным и драматичным. Сегодня исторический урок формирования МСУ в России и в Удмуртии, опыт взаимодействия федеральных, региональных властей, органов МСУ может быть полезен в ходе реализации современной (2003 г.) реформы в этой сфере, что позволяет говорить об актуальности заявленной темы исследования.

**Объектом исследования** являются местные Советы и МСУ в России и Удмуртии.

**Предметом исследования** выступает генезис МСУ в субъектах Российской Федерации, изученный на примере Удмуртской Республики. Первоначально становление и развитие МСУ в Удмуртии рассматриваются в контексте общесоюзных реформ, преобразования системы местных Советов (1986–1991 гг.), в дальнейшем – в ходе общероссийских процессов (1991–2008 гг.).

**Хронологические рамки** ограничены периодом 1986–2008 гг. Нижняя граница – 25 июля 1986 г., когда было принято Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС». Несмотря на отсутствие в правовом лексиконе СССР термина МСУ и появление его только в 1990 г., в связи с принятием Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», целесообразно начать исследование именно с указанной даты, так как появление названного Постановления обозначило зарождение МСУ как явления в рамках системы государственного управления СССР. 12 августа 1986 г. Удмуртский обком КПСС принял соответствующие решения<sup>1</sup> по выполнению

---

<sup>1</sup> ЦДНИ УР. Ф. 16. Оп. 1. Д. 14198. Л. 5–6.

Постановления ЦК КПСС, что позволило углубить самоуправленческие начала местных Советов республики.

Верхняя граница – декабрь 2008 г. Необходимость урегулирования отношений между всеми уровнями публичной власти, создания эффективной модели МСУ в РФ вызвала проведение в 2001 г. административной реформы, а вслед за ней и реформы в сфере МСУ. 6 октября 2003 г. был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее 131-ФЗ). Окончание переходного периода и вступление с 1 января 2009 г. в полную силу Закона № 131-ФЗ, подведение предварительных итогов современной реформы МСУ в России и Удмуртии завершают данное исследование.

**Территориальные границы исследования** охватывают Удмуртскую Республику. Для сравнения в работе использован опыт организации и функционирования органов МСУ близлежащих к республике регионов – Татарстана, Башкортостана и других, которые в дальнейшем вошли в состав Приволжского федерального округа.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Процесс становления и развития демократического института в государстве в конце XX – начале XXI вв., каковым является МСУ, неизменно вызывает интерес у представителей различных отраслей знаний. Изучение этого сложного и многогранного явления современной России нашло отражение в широком круге литературы по политологии, конфликтологии, социологии, праву, экономике, регионоведению. Однако собственно исторические исследования по МСУ в РФ этого периода немногочисленны – они стали возможны лишь после того, как отложился корпус соответствующих документов в текущих архивах органов государственной власти и МСУ. Изучаемая тема представлена двумя периодами: советским (1986–1993 гг.) и современным (1993–2008 гг.).

Вплоть до середины 1980-х гг. термин «самоуправление» использовался достаточно широко, однако теоретические разработки велись главным образом в направлении осмысления самоуправления коллективов трудящихся. Самостоятельность же местных органов власти была неприемлемая для централизованного государства. МСУ отождествлялось с буржуазным муниципализмом и противопоставлялось советскому самоуправлению, имевшему всеобщий общественный характер<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Большая Советская Энциклопедия. М., 1955. Т.38. С.27–28.

Привлечение внимания к МСУ наблюдается после Апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС, на котором в качестве политического курса была выдвинута идея «ускорения» социально-экономического развития государства, включившая расширение самоуправления граждан, углубление потенциала местных Советов как основного звена социалистического самоуправления народа<sup>1</sup>.

В условиях изменений социально-политической обстановки с конца 1980-х гг. возросла потребность в научной теории самоуправления, которая должна была базироваться на новых подходах, быть увязана с идеей правового государства, разделения властей, политического плюрализма и многопартийности. Наметились два подхода к пониманию сущности самоуправления. В соответствии с первым – суть следует искать в соотношении демократии и общественного самоуправления (И.П. Ильинский, В.А. Ясюнас, Ю.А. Тихомиров<sup>2</sup>). Исходя из второго – истоки проблемы заложены в характеристике взаимосвязи государственного управления и самоуправления местных органов (М.В. Цвик, А.И. Щиглик, В.С. Гулиев, Ю.И. Скуратов<sup>3</sup>). Указанные подходы определили магистральные направления в понимании сущности самоуправления и его реализации в дальнейшем.

После XIX Всесоюзной партконференции (июль 1988 г.) социально-политические и экономические преобразования получили новый импульс. Ученые, представители общественности (Е. Колюшин, И. Ильинский, И. Котелевская, Ю. Тихомиров<sup>4</sup>) стали смелее высказываться о вариантах развития страны, о децентрализации, о преобразовании местного управления и понимании его как местного самоуправления.

Несмотря на происходящие изменения и принятие в 1990 г. Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» стройной теории по развитию системы советского государственного строительства и МСУ не сложилось, о чем было заявлено ведущими

---

<sup>1</sup> *Слива А.Я.* Советам подотчетны. М., 1986; *Авакьян С.А.* Советское народное представительство: конституционно-правовые аспекты дальнейшего совершенствования // Вестник Моск. ун-та. Право. 1987. № 6. С. 12–21; *Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф.* Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М., 1987.

<sup>2</sup> *Ильинский И.П.* Социалистическое самоуправление народа. М., 1987; *Тихомиров Ю.А.* О природе и системе социалистического самоуправления народа. М., 1987; *Ясюнас В.А.* Основы местного самоуправления. М., 1988.

<sup>3</sup> *Цвик М.В.* Социалистическая демократия и самоуправление // Советское государство и право. 1985. № 4. С. 3–11; *Щиглик А. И.* Самоуправление в условиях развитого социализма. М., 1985; *Гулиев В.Е.* Теоретические вопросы социалистического самоуправления // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 3–11; *Скуратов Ю.И.* Концепция самоуправления народа в СССР: понятие и содержание // Гражданское общество и правовое государство: предпосылки формирования. М., 1991. С. 48–55.

<sup>4</sup> *Колюшин Е. И.* Советы и реформа политической системы // Известия вузов. Правоведение. Л., 1988. № 5. С. 3–12; *Ильинский И.* На пороге обновлений // Народный депутат. 1989. № 6. 39–46; *Котелевская И., Тихомиров Ю.* Советы и ведомства: сторонники или соперники? // Советы народных депутатов. 1989. № 4. С. 14–21.

специалистами в этой области К.Ф. Шереметом, Б.Н. Топорниным, И.А. Азовкиным, Н.В. Постовым и другими<sup>1</sup>. По выражению М.А. Краснова, данность переходного периода была такова, что научные позиции приходилось выработать не только до, но и после принятия законов<sup>2</sup>.

В России с 1990 по 1993 гг. в условиях конкуренции политических сил в научной среде продолжалась выработка концепции МСУ, поиск форм и методов реализации первых законов СССР и РСФСР о МСУ в объективных социально-экономических условиях. Внимание теоретиков и практиков организации местной власти (Н.В. Постовой, И.Ф. Бутко, Н.А. Пухтинский<sup>3</sup>) было сосредоточено на проблемах Советов как органов МСУ, их внутренней организации, отношении представительных и исполнительных структур, на взаимодействии с государственными и общественными организациями в условиях зарождающейся рыночной экономики.

Сторонники либерально-демократических идей, самоуправления поднимали вопрос о реорганизации местных Советов и о выделении МСУ из системы органов государственной власти (А. Слива, А. Мальцев<sup>4</sup>). Однако их оппоненты (С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, К.Ф. Шеремет, Б.Н. Топорнин<sup>5</sup>) высказывали сомнения о дееспособности подобной организации МСУ в отсутствии соответствующих ресурсов и государственной поддержки.

С принятием Конституции РФ 1993 г. и введением новых принципов МСУ в РФ начался современный период его изучения, который отличается повышенным интересом общественности, государства к данной теме. Исследователи рассматривают этот демократический институт в общей системе властных отношений, но теоретические и практические выводы относительно организации МСУ в РФ и характера их взаимоотношений с органами государственной власти остаются окончательно не выработаны.

Насущная необходимость создания эффективной системы МСУ стала причиной изучения муниципальной проблематики в целом. Особое внимание

---

<sup>1</sup> *Круглый стол*. Закон СССР «Об общих принципах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и развитие республиканского законодательства // Советское государство и право. 1990. № 9. С. 28–38.

<sup>2</sup> *Краснов М.А.* Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. 1990. № 10. С. 81–89.

<sup>3</sup> *Бутко И.Ф., Пухтинский Н.А.* Концепция законодательства союзной республики о местных Советах // Советское государство и право. 1991. №1. С. 11–19; *Кряжков В.А.* Местное самоуправление: правовое регулирование и структуры // Советское государство и право. 1992. № 1. С. 16–24; *Постовой Н.В.* Экономическая основа местного самоуправления // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 15–23;

<sup>4</sup> *Слива А.Я.* Пора возвращаться в мир. От системы Советов к парламентаризму и местному самоуправлению // Народный депутат. 1992. № 2. С. 56–66; *Мальцев А.* Советы больше не нужны? // Народный депутат. 1992. № 8. С. 38–42.

<sup>5</sup> *Мирошниченко Е.В.* Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. 1993. № 6. С. 141–147.

было проявлено к МСУ дореволюционной России<sup>1</sup>, к трудам В. Безобразова, А.И. Васильчикова, Б.Б. Веселовского и других<sup>2</sup>, которые видели в земском, городском самоуправлении продолжение государственной власти.

Ряд современных авторов (Л.Г. Истягин, А.Н. Дементьев, И.Н. Трофимова<sup>3</sup>), указывая на органы МСУ в качестве преемников местных Советов, подчеркивали возможность использования позитивного советского опыта в практике современного муниципального строительства.

Исполнение Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. обнаружило противоречия между конституционными принципами МСУ и его реальной организацией на местах. Историки А.Н. Буров, Д.С. Санжиева, О.В. Симонова<sup>4</sup> полагают, что причиной сложного характера становления МСУ в РФ в 1990 гг. явилось сочетание объективных и субъективных факторов, среди которых несовершенство российского законодательства, опережающий характер принятия региональных законов в области МСУ, слабая экономическая база и т.д. Данные предположения были подтверждены исследователями в области права (А.С. Автономов, В.Г. Игнатов, Е.М. Ковешников<sup>5</sup>), социологии (А.Г. Антипьев, Н.Н. Захаров, А.В. Шишигин, Н.В. Яшагина<sup>6</sup>), экономики (Н.Г. Щербакова, Г.Г. Ефремов<sup>7</sup>), политологии (М. Мартынов, Р. Туровский, В. Гельман, С. Рыженков<sup>8</sup>).

---

<sup>1</sup> Еремян В.В. Местное самоуправление в России: (XII – начало XX в.) М., 1998; Цейтлин Р.С. История государственного управления и муниципального самоуправления в современной России. М., 2006; Буров А.А. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов н/Д., 2000. С. 224.

<sup>2</sup> Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1872; Васильчиков А. О самоуправлении. СПб., 1872; Веселовский Б. История земства. СПб., 1911. Т.3.

<sup>3</sup> Истягин Л.Г. Век Советов // Свободная мысль – XXI. 2002. № 12. С. 51–65; Трофимова И.Н. Реформа советской системы управления на местах в 90-х гг. XX в. // История государства и права. 2002. № 4. С. 33–38; Дементьев А.Н. О «системе Советов» и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели // Государство и право. 1996. № 8. С. 115.

<sup>4</sup> Буров А.Н. Указ соч.; Санжиева Д.С. Формирование местного самоуправления в Республике Бурятия в 90-е г. XX в.: автореферат дис...канд. ист. наук. Улан-Удэ, 2003; Симонова О.В. Местное самоуправление в России в 90-е гг. XX – нач. XXI вв.: исторический опыт, теория и практика : автореферат дис... канд. ист. наук. Майкоп, 2005.

<sup>5</sup> Автономов, А.С. Правовые и финансовые основы местного самоуправления в РФ. М., 2002; Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов н/Д., 2003; Ковешников Е.М. Муниципальное право. М., 2007.

<sup>6</sup> Антипьев А.Г., Захаров Н.Н., Шишигин А.В. Местное самоуправление – социально-политический институт гражданского общества. Пермь, 1999; Яшагина Н.В. Государственное управление и местное самоуправление в РФ и Республике Татарстан: модели взаимодействия: Социологический анализ.: автореферат дис... канд. социолог. наук. Казань, 2003.

<sup>7</sup> Щербакова Н.В. Местное самоуправление в России: теория и практика. Ярославль, 1996; Ефремов Г.Г. Органы местного самоуправления: основа управления организационно-управленческой деятельности. Новосибирск, 2001.

<sup>8</sup> Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России. Сургут, 2003; Туровский Р. Мэр Вам // Вопросы МСУ. 2007. № 4. С. 35–37; Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб., 2008.

На рубеже 1980–1990-х гг. в Удмуртии, как и в СССР, а далее в России, реформы пробудили интерес к исследованию истории национальных отношений, к государственно-национальному строительству (К.И. Куликов, К.А. Пономарев, В.Ю. Войтович, Н.П. Павлов<sup>1</sup>). Актуальной стала и самоуправленческая тематика<sup>2</sup>, которая в дальнейшем получила развитие в контексте реформирования советской и современной политической системы республики в 1990–2000 гг. (А.А. Тронин, Т.Н. Ефремова, С.Л. Бехтерев, С.Н. Уваров, М.В. Ярных<sup>3</sup>). Сравнительный анализ формирования МСУ на Урале в 1990 гг. был проведен В.Н. Ивановым. Вопросы кадрового обеспечения органов МСУ подняты А.Н. Скобкарёвым, В.И. Некрасовым<sup>4</sup>. Конституционные основы МСУ исследованы К.А. Пономаревым, Ю.А. Щипакиным<sup>5</sup>. Положение МСУ в правовой системе РФ и УР обосновано Ю.В. Войтовичем, А.А. Ивановой<sup>6</sup>. Экономические основы МСУ в УР рассмотрены А.Г. Бегуновым, Е.А. Касаткиной<sup>7</sup>. Современное состояние сельских поселений УР изучено Г.А. Никитиной<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Куликов К.И. Национально-государственное строительство восточно-финских народов в 1917–1937 гг. Ижевск, 1993; Пономарев К.А. Некоторые вопросы государственного строительства в Удмуртской Республике на современном этапе. Ижевск, 1996; Войтович В.Ю. Государственное строительство в Удмуртии: основные вехи. Ижевск, 2006; Павлов Н.П. Самоопределение, автономия: идеи, реалии. Ижевск, 2000.

<sup>2</sup> Мерзлякова Г.В. Женские советы: опыт их работы, проблемы // Пропагандист и агитатор. 1986. № 10. С. 220; Горбушина А. Быть не наблюдателем, а участником // Вестник обкома КПСС. 1990. № 1. С. 5–6.

<sup>3</sup> Ефремова Т.Н., Замостьянова Т.В. Некоторые аспекты теорий МСУ // Пятая рос. универ.-академ. конф. Ч. 2. Ижевск, 2001. С. 57–59; Войтович В.Ю., Тронин А.А. Конституционные основы правового положения МСУ в РФ // Вестник Удмуртского университета. 2003. № 3. С. 3–12; Уваров С.Н. Исторический опыт политического реформирования в Удмуртии в 90-е гг. XX в.: автореферат дис. ...канд. ист. наук. Ижевск, 2003; Бехтерев С.Л. Политическая система современной России: опыт исторического исследования (региональный аспект): автореферат дис. ...д-ра ист. наук. Ижевск, 2004; Ярных М.В. Местные Советы Удмуртии в период реформирования: 1985–1993 гг.: автореферат дис. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2006.

<sup>4</sup> Некрасов В.И. Методические рекомендации по реализации кадровой политики администрации муниципального образования. Ижевск, 2006; Скобкарёв А.Н. Формирование системы управления качеством рабочей силы в муниципальном районе.: автореферат дис. ... канд. эконом. наук. Екатеринбург, 2007.

<sup>5</sup> Пономарев К.А. Этапы разработки Конституции УР // Конституционное строительство в Удмуртии: этапы развития. Ижевск, 2009. С. 29–35; Конституция УР: Сборник документов и материалов в 2 ч. / К.А. Пономарев, Ю.А. Щипакин. Ижевск, 1995.

<sup>6</sup> Войтович В.Ю. Местное самоуправление – конституционно-правовая основа становления гражданского общества в России // Государственное и муниципальное строительство в России. Ижевск, 2006. С. 71–141; Иванова А.А. Конституционные основы административно-территориального устройства РФ, территориальной организации местного самоуправления, их соотношение // Конституционное строительство в Удмуртии: этапы развития. Ижевск, 2009. С. 91–96.

<sup>7</sup> Бегунов А.Г. Организационно-экономические механизмы совершенствования местного самоуправления в сельской местности.: автореферат дис. ... канд. эконом. наук. Ижевск, 2001; Касаткина Е.А. Совершенствование экономических взаимоотношений разных уровней управления территориальной организации.: автореферат дис. ...канд. эконом. наук. Ижевск, 2006.

<sup>8</sup> Никитина Г.А. Социальная политика глазами локального сельского социума // Россия и Удмуртия: история и современность. Ижевск, 2008. С. 732–738.

Опыт городского самоуправления в Удмуртии в период 1994–2003 гг. был проанализирован О.Г. Зубковой<sup>1</sup>, однако за пределами исследования остались организация и функционирование органов МСУ в сельских районах республики, а также обширная самоуправленческая практика в субъектах РФ.

В новейшей истории УР тема МСУ нашла отражение в изданиях, вышедших в Республике в начале 2000-х гг.: «Удмуртия в годы реформ: 1990–2001», «История Удмуртии. XX век». В фундаментальном многотомном издании «Феномен Удмуртии», который является уникальным по объему привлеченных документов, опубликованы нормативно-правовые акты, данные социологических исследований, материалы периодических изданий<sup>2</sup>.

Особенностью региональной историографии является обращение к опыту земского, городского самоуправления Удмуртии в период XIX – начала XX вв. (А.М. Субботина, Г.И. Обухова, Н.П. Лигенко<sup>3</sup>); к истории сельской общинной организации крестьян удмуртской деревни (В.Е. Владыкин, К.И. Шибанов, Г.А. Никитина, С.П. Орлов<sup>4</sup>).

Отличительной чертой становления МСУ в УР стал конфликт между органами государственной власти и некоторыми органами МСУ, вызванный принятием 17 апреля 1996 г. Закона УР «О системе органов государственной власти в УР» и его реализацией; фактически МСУ было заменено государственным управлением. Наиболее острый период конфликта пришелся на 1996–1998 гг. События и причины, приведшие республику в Конституционный Суд РФ, упоминаются в качестве ярких примеров, проиллюстрировавших характерные проблемы процесса становления МСУ в России. Одним из первых обратил внимание на эту проблему К.И. Куликов, который связал истоки и причины противостояния в Удмуртии с трансформацией советского государства<sup>5</sup>.

Региональные события стали отражением противоположных точек зрения на принцип организации МСУ в РФ. Общественной природы МСУ придерживаются И. Егоров, а также японский исследователь К. Мацузато,

---

<sup>1</sup> Зубкова О.Г. Местное самоуправление в городах Удмуртии в период 1994–2003 гг. : дис. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2008.

<sup>2</sup> Удмуртия в годы реформ: 1990–2001. Екатеринбург, 2002; История Удмуртии: XX в. Ижевск, 2005; Губогло М.Н., Смирнова С.К. Феномен Удмуртии. М.; Ижевск, 2001–2008. Т. 1–6.

<sup>3</sup> Субботина А.М. Земство в Удмуртии (1967–1918): автореферат. дис. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2000; Обухова Г.И. Формирование органов городского самоуправления Сарапула (II пол.18 в. – I пол. 19 в.) Ижевск, 1999. С.44–52; Лигенко Н.П. Купечество Удмуртии. Вторая половина XIX – начало XX вв. Ижевск, 2001.

<sup>4</sup> Владыкин В.Е. Очерки этнической и социально-экономической истории удмуртов. М., 1969; Шибанов К.И. Кенеш – орган самоуправления удмуртской деревни // Пропагандист и агитатор. Ижевск, 1988. № 2. С. 24–28; Никитина Г.А. Удмуртский кенеш – орган самоуправления общины. Ижевск, 1991; Она же. Удмуртская община в советский период (1917 – начало 1930-х гг.). Ижевск, 1998; Орлов С.П. Сельская община как институт социальной защиты (1917–1920 гг.). Ижевск, 1996. С. 24–34.

<sup>5</sup> Куликов К.И. Удмуртия – субъект России (1990-е гг.). Ижевск, 1999.

которые расценили ситуацию в УР как итог сложных политических процессов в России в 1990-е гг.<sup>1</sup>

К числу приверженцев государственного регулирования МСУ отнесены коллективные работы А.Г. Бегунова, Ю.В. Семенова, М.И. Шишкина<sup>2</sup>. Данный подход был обоснован должностными лицами Удмуртии (А.А. Волков, В.А. Пономарев)<sup>3</sup>, а также представителями юридической науки Франции (М. Лессаж, Ж.-М. Боле) и Бельгии (Ф. Дельпере)<sup>4</sup>, посетивших республику после издания Постановления Конституционного Суда РФ от 27 января 1997 г. №1-П<sup>5</sup>.

Интерес к региональным событиям был проявлен со стороны федеральных органов<sup>6</sup>, руководителей политических партий РФ<sup>7</sup>, выступивших в поддержку сложившейся в 1994 г. системы МСУ в Удмуртии. С точки зрения конституционного права оценка «удмуртскому делу» была дана судьей Конституционного Суда РФ Т.Г. Морщаковой<sup>8</sup>.

На рубеже XX–XXI столетий многие исследователи, практики МСУ высказали сомнения об эффективности действующей системы самоуправления (Н.А. Бородулина, Л.В. Гильченко М.И. Либоракина, Ж.Т. Тощенко<sup>9</sup>) и дальнейшем демократическом развитии данного института в условиях укрепления государственной власти в РФ и реализации 131-ФЗ<sup>10</sup> (И. Мерсиянова, В. Глазычев, В. Лексин, А. Сергеев<sup>11</sup>).

Учитывая, что региональные исследования 1990-х – начала 2000-х гг. были направлены на анализ текущих политических преобразований, собственно

---

<sup>1</sup> Регионы России: Хроники и руководители / под ред. К. Маццато. Сарро, 2000.

<sup>2</sup> Бегунов А.Г., Семенов Ю.В., Шишкин М.И. Местное самоуправление: проблемы и пути совершенствования. Ижевск, 1998; *Они же*. Государственное регулирование местного самоуправления. Ижевск, 1999.

<sup>3</sup> Доклад Председателя Госсовета УР А.А. Волкова // Информационно-методический сборник. Ижевск, 1997. № 3. С. 3–14; Пономарев В.А. Конституционно-правовые проблемы становления государственной власти и местного самоуправления в субъекте РФ. Ижевск, 1999.

<sup>4</sup> Лессаж М. Отношения между государством, регионами и местным самоуправлением во Франции и России: сравнение // Информационно-методический сборник. Ижевск, 1997. № 5. С.66–71; Боле Ж.-М. Отношение между государством, регионами и местным самоуправлением, финансовая помощь местному самоуправлению во Франции // Там же. С. 59–65; Дельпере Ф. Федерализм в Бельгии // Там же. С. 11–20.

<sup>5</sup> Постановление КС РФ от 24 января 1997 г. №1-П по делу «О проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР» // Российская газета. 1997. 6 февраля.

<sup>6</sup> Катанян К. Максим Бойко против Госсовета Удмуртии // Независимая газета. 1997. № 45. С. 2.

<sup>7</sup> Митрохин С. Взять судьбу в свои руки. М., 1998.

<sup>8</sup> Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия. Т. 1. М., 2003.

<sup>9</sup> Гильченко Л.В. Новый этап реформы местного самоуправления // Власть. 1997. № 3. С. 19–22; Бородулина Н.А. Города-доноры: опора федерального центра или источник региональных конфликтов? // Полис. 2002; Либоракина М.И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М., 2003.

<sup>10</sup> Закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Российская газета. 2003. 8 октября.

<sup>11</sup> Мерсиянова И.В. Добровольные объединения граждан в местном самоуправлении: проблемы институционализации. М., 2004; Глазычев В. Закон о местном недоразумении // Гудок. 2006. 14 декабря. С.6; Сергеев А.А. Местное самоуправление в РФ: проблемы правового регулирования. М., 2006; Лексин В. Парадоксальная реформа: факторы и тормозы // Муниципальная власть. 2006. № 6. С. 17–27.

история МСУ в России и Удмуртии в период 1986–2008 гг. не нашла полного и всестороннего отражения, не стала темой самостоятельного исторического изучения. Данная ситуация может быть объяснена, в том числе несистематизированностью и закрытостью некоторых фондов государственных архивов РФ и УР в период 1990-х – начала 2000-х гг., отсутствием в научном обороте многих важных документов.

**Цель исследования** – изучение и анализ процесса становления и развития МСУ в России в период 1986–2008 гг. на примере субъекта Российской Федерации – Удмуртской Республики.

В соответствии с целью исследования определены следующие **задачи**:

- изучить генезис, специфику и результаты развития МСУ в указанный период в контексте общесоюзных и общероссийских преобразований;
- выявить основные факторы, определившие динамику развития МСУ в субъектах Российской Федерации и Удмуртской Республике, в том числе, проследив изменения его социально-политического и нормативно-правового статуса;
- проанализировать причины, ход конфликта между органами государственной власти и органами МСУ в Удмуртии во 2-й половине 1990-х гг. как историческую особенность, специфику становления и развития МСУ в республике;
- рассмотреть суть дальнейшего реформирования МСУ в России и Удмуртии и его предварительные итоги за период 2001–2008 гг.

**Источниковая база.** Основу исследования составляют неопубликованные и опубликованные источники, позволяющие судить о событиях изучаемого периода, которые сформированы в группы: архивные документы; нормативно-правовые акты; справочные издания; послания, выступления, доклады руководителей государства и республики; научные и социологические исследования, интервью и воспоминания участников событий; материалы публицистического характера.

Первую группу источников составляют документы, хранящиеся в фондах Государственного Архива РФ – ГАРФ (Ф. 10121, Ф. 10156, 10026), Центрального Государственного Архива УР – ЦГА УР (Ф. 551, Ф. Р-620, Ф. Р-1740, Ф. Р-1741), в Центре Документации Новейшей Истории УР – ЦДНИ УР (Ф. 16, Ф. 74) собраны документы, в которых отражена политика государства, партийных структур, органов государственной власти субъектов РФ в отношении местных Советов, в последующем – МСУ.

Наибольшее количество документов, посвященных преобразованию органов государственной власти, местных Советов, становлению МСУ в УР с 1990–2007 гг., взаимоотношениям руководства республики и органов МСУ в 1996–1998 гг., находится в ведомственном архиве Госсовета УР (ВА ГС УР). Особый интерес представляет стенограмма пленарного заседания Конституционного Суда РФ, на котором проходило слушание дела о легитимности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР».

В Верховном Суде УР (Ф. 1.) хранятся дела о нарушении и защите прав граждан, должностных лиц в сфере МСУ. Основанием для возбуждения дел стали принятие и реализация Закона УР от 17 апреля 1996 г., а также производных от него нормативно-правовых актов. Документы по данной тематике отложились и в архивном отделе Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска (Ф. 5, Ф. 318, Ф. 415).

Ко второй группе источников отнесены документы нормативно-правового характера СССР, РСФСР, УАССР (УР), принятые и изданные с 1986 по 1991 г., а также документы РСФСР, далее РФ и УР с 1990 по 2008 гг.

Третью группу составляют различные справочные издания. В «Хрестоматии по истории Удмуртии. Т. 2»<sup>1</sup> опубликованы документы, в том числе по истории государственного и муниципального строительства в республике. К этой группе источников отнесены статистические сборники: «Регионы России», «Удмуртия в цифрах»; аналитические статьи, отчеты, доклады, Программы социально-экономического развития. В официальных изданиях – информационно-методических сборниках Госсовета УР и Правительства УР собраны материалы правового, отчетного характера, информация о практике работы представительных, исполнительных органов государственной власти и органов МСУ УР, сведения об Объединенных Советах депутатов городов и районов УР с 1996 по 1997 гг.

К особым источникам относятся ежегодные послания Президента РФ, доклады Председателя Госсовета УР, а в дальнейшем – Президента УР.

Важной для исследования информацией являются опубликованные мемуары, а также собранные автором интервью с участниками региональных событий исследуемого периода. Однако большинство респондентов высказали пожелание не использовать их имена и высказывания в тексте диссертационной работы.

---

<sup>1</sup> Хрестоматия по истории Удмуртии. В 2 т. Ижевск, 2007. Т. 2: Документы и материалы. 1917–2007.

Значительное количество текущего материала по проблемам МСУ в субъектах РФ, по истории конфликта в Удмуртии содержится в общероссийской периодике: в «Российской газете», «Независимой газете», в журналах «Полис», «Муниципальная власть», «Вопросы местного самоуправления». В местной печати: в газетах «Удмуртская правда», «Известия Удмуртской Республики», «Городской стиль», «День», в журналах «Пропагандист и агитатор», «Вестник обкома КПСС», «Деловая репутация» и других.

**Методология и методы исследования.** Сложность и многоплановость темы обусловили в качестве методологической основы использование междисциплинарного подхода. Проблема становления и развития МСУ в период формирования новой российской государственности получила отражение в научных и теоретических разработках историков, политологов, правоведов, социологов, экономистов, философов.

Исторический характер исследования основывается на принципах историзма и научной объективности. Всесторонний анализ фактов позволил изучить происходящие явления, процессы, события и их участников с учетом конкретно-исторических условий, реалий общественного развития и их взаимосвязи. Указанные принципы обусловили использование совокупности общенаучных и специальных методов научного познания.

При изучении генезиса МСУ в указанный период применялся историко-генетический метод, при анализе проблем в сфере МСУ – проблемно-хронологический. При рассмотрении опыта организации и функционирования МСУ в ряде субъектов РФ (1993–2003 гг.) был применен историко-системный метод. Историко-сравнительный метод использовался при сопоставлении «советской», действующей в рамках системы местных Советов (1990–1993 гг.), и российской (1993–2008 гг.) моделей МСУ, а также при сравнении союзной (1986–1991 г.), РСФСР-РФ (1991–1993 гг.), федеральной и региональной политики в сфере МСУ (1993–2008 гг.). На основе сравнительно-правового метода были выявлены сходство и различие нормативно-правовых актов в сфере МСУ центрального и регионального уровней. В ходе бесед с непосредственными участниками событий был использован метод социологического исследования – интервью.

**Научная новизна** заключается в том, что впервые рассматривается история становления и развития МСУ в России на примере Удмуртии, происходящая на фоне трансформационных процессов, а также событий в государстве в период с 1986 г. по 2008 гг. Предложена периодизация истории

МСУ в России и Удмуртии указанного периода. Предпринята попытка детального рассмотрения эволюции политико-правового статуса МСУ и связанного с этим процессом конфликта, произошедшего между органами государственной власти и отдельными органами МСУ УР во 2-й половине 1990-х гг., при этом особое внимание обращено на объективные противоречия, обусловленные несовершенством федерального законодательства. Исследовано состояние МСУ на начальном этапе современной российской реформы в этой сфере. Привлечен широкий круг источников ранее неопубликованных. В научный оборот введены документы и материалы, с которых снят гриф секретности в последние три года.

**Научная и практическая значимость** работы заключается в том, что политический опыт реформ в Удмуртии может быть использован органами исполнительной и законодательной власти РФ и УР при осуществлении современных преобразований в сфере МСУ. Особый интерес исследование может представлять для руководителей и муниципальных служащих в плане ознакомления с историей становления МСУ в субъектах РФ. Впервые привлеченные архивные документы и материалы могут быть применены при создании научных трудов по отечественной и региональной истории, в учебной литературе по новейшей истории России и Удмуртии, в программах по государственному и муниципальному строительству.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертационного исследования были изложены в 9 публикациях, в том числе в статье, опубликованной в научном реферируемом журнале ВАК «Вестник Поморского Университета» (г. Архангельск, 2008 г.); представлены в докладах на международных конференциях – «Продвижение имиджа регионов России» (Ижевск, 2007), «Россия и Удмуртия: история и современность» (Ижевск, 2008); всероссийских конференциях – «Государственность Удмуртии XX–XXI вв.» (Ижевск, 2006), «Современные социально-политические технологии» (Ижевск, 2008); «Удмуртская деревня: прошлое, настоящее, будущее» (Ижевск, 2009) и региональной конференции – «Реализация стратегии устойчивого развития г. Ижевска: опыт и проблемы» (Ижевск, 2005). Диссертация обсуждалась на расширенном заседании кафедры истории и политологии Института социальных коммуникаций Удмуртского государственного университета.

**Положения, выносимые на защиту.** Исследование выявило характерные черты процесса становления и развития МСУ в России и в Удмуртии в период 1986–2008 гг.

1. Попытки реформирования системы местных Советов, формирования и развития системы МСУ в СССР, далее в РСФСР–РФ (1986–1993 гг.) в силу различных обстоятельств не дали ожидаемых позитивных результатов.

2. Переход от системы Советов к системе МСУ в 1993 г. оказался недостаточно подготовленным как в РФ, так и в УР. Предложенная Федеральным законом от 28 августа 1995 г. система МСУ на фоне всеобщего кризиса не реализовала заложенный в нее потенциал, в силу отсутствия экономической и политической базы функционировала номинально. Большинство граждан отнеслось к начавшимся изменениям, в том числе к введению МСУ, индифферентно. В Удмуртии региональная система самоуправления, сложившаяся в 1994 г., оказалась не в состоянии реализовать поставленные перед ней задачи.

3. Вследствие субъективных и объективных причин становление МСУ в субъектах Российской Федерации в переходный период зачастую сопровождалось конфликтами. В Удмуртской Республике конфликтная ситуация проявилась наиболее остро.

4. В конце первого десятилетия XXI в. в России и Удмуртии при сформированной в 1990-е гг. системе взаимодействия органов государственной власти и МСУ последние становятся объектом управления в социально-политической структуре государства и его субъектов, всё более встраиваясь в общегосударственную систему – «вертикаль власти», лишь внешне сохраняя атрибуты самостоятельности.

**Структура работы** в соответствии с поставленными целями и задачами диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений.

### **Основное содержание работы**

Во **введении** обосновывается актуальность исследуемой темы, устанавливаются объект, предмет, хронологические рамки, территориальные границы, раскрывается степень научной разработанности проблемы, определяются цели и задачи, характеризуются основные источники и методологическая основа, новизна, научная и практическая значимость, формы апробации результатов исследования, формулируются положения, выносимые на защиту.

В **первой главе** «Начало формирования местного самоуправления в СССР, России и Удмуртии в 1986–1995 гг.», состоящей из трех параграфов,

рассматриваются причины появления в СССР МСУ и его дальнейшее развитие на начальном этапе становления новой российской государственности. Дана периодизация развития МСУ в России и Удмуртии в 1986-2008 гг. В основу российской периодизации положено принятие политических решений, принятие и реализация нормативно-правовых актов СССР, РСФСР, РФ в этой сфере: 1) 1986–1990 гг.; 2) 1990–1993 гг.; 3) 1993–2003 гг.; 4) 2003 г. – по настоящее время. Формирование МСУ в Удмуртии в 1986–2008 гг. происходило в русле и под влиянием общесоюзных (1986–1991 гг.), а в дальнейшем общероссийских преобразований (1991–2008 гг.), имело свои особенности и этапы развития: 1) 1986–1991 гг.; 2) 1991–1994 гг.; 3) 1994–2003 гг.; 4) 2003 г. – конец 2008 г.

В *первом параграфе* «Преобразование системы местных Советов и возникновение местного самоуправления в 1986–1990 гг.» исследуется зарождение МСУ как явления в условиях начального этапа преобразований местных Советов. В середине 1980-х гг. под воздействием общественно-политических изменений руководство СССР вынуждено было значительно увеличить политические права и свободы граждан, внести коррективы в работу нижних звеньев партийно-государственного управления. 25 июля 1986 г. было принято Постановление ЦК КПСС «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС». Начавшееся перераспределение государственных полномочий, расширение прав местных Советов, придание им самоуправленческого статуса должно было быть оформлено на уровне государства, о чем было заявлено на XIX партконференции летом 1988 г. Но вопрос о финансировании реформы оставался нерешенным. В среде специалистов стал утверждаться взгляд на МСУ как на самостоятельный уровень осуществления гражданами конституционно принадлежащей им власти.

В Удмуртии, как и во всей стране, партийные и советские органы проводили работу по совершенствованию системы самоуправления граждан в рамках государственной политики на фоне социальной неуверенности и неопределенности в обществе, неуклонной утраты КПСС руководящей функции. В период 1986–1990 гг. можно говорить только о зарождении явления МСУ в условиях начавшихся преобразований местных Советов и действующей Конституции СССР 1977 г.

Во *втором параграфе* «Развитие местного самоуправления в рамках местных Советов в 1990–1993 гг.» анализируются изменения, произошедшие в

их деятельности, в период исполнения первых законов о МСУ. Государство предприняло попытку разрешить вопрос децентрализации власти и отказаться от партийного руководства на местах. Реализовать заложенную союзным Законом от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» концепцию МСУ предстояло новому депутатскому корпусу, выборы которого проходили на альтернативной основе. Союзные республики приступили к поиску форм и методов организации МСУ, формированию его нормативно-правовой базы.

С внесением поправок в Конституцию РСФСР в 1991 г. и принятием в том же году Закона «О местном самоуправлении в РСФСР» и его реализацией круг полномочий местных Советов был расширен. Произошла их внутренняя реорганизация. В городах и районах были «разделены» Советы и исполкомы – теперь они осуществляли функции местных «администраций», образованы небольшие по составу коллегиальные органы – малые Советы, в сельсоветах и поссоветах представительный орган мог не избираться или упраздниться. Местные Советы являлись органами государственной власти, их статус как органов МСУ юридически оформлен и экономически подкреплён не был.

Начавшееся России в 1992 г. выведение МСУ из единой системы органов государственной власти было сложным и противоречивым. В дальнейшем политика руководства РФ в отношении МСУ и ликвидация советской представительной системы осенью 1993 г. нанесли удар по зарождающемуся МСУ.

В 1990–1993 гг. ни партийные, ни государственные документы СССР, ни нормативно-правовые акты России и регионов не оказали существенного влияния на становление эффективной системы МСУ, не вызвали активности населения «снизу», потому как были приняты исходя из политической ситуации, «сверху», имели декларативный характер. Отсутствие серьезных изменений в нормативной базе государства и доходных источников, не позволило местным Советам предпринять самостоятельные шаги в новых условиях.

В Удмуртии в этот период местные Советы не смогли проявить себя как самоуправляющиеся органы из-за отсутствия нормативно-правовой, экономической базы, а также времени для активного включения населения, государственных органов, депутатов в инициативную деятельность по развитию МСУ. Появившийся в сложных условиях 17 октября 1991 г. Закон «О

местном самоуправлении в УР» отразил противоречия того периода и объективно не мог быть эффективным.

В *третьем параграфе* «Местное самоуправление в условиях децентрализации государственной власти РФ в 1993–1995 гг.» исследуется развитие политико-правового статуса МСУ с начала конституционной реформы РФ 1993 г. и до появления базового федерального закона в этой сфере. Разработка и принятие Конституции РФ проходили в условиях ограниченного времени, носили конформистский характер, вопросы самоуправления не были приоритетными, по сравнению с проблемами разделения властей. В итоге, задача децентрализации власти и управления на тот момент была разрешена. МСУ было выведено из системы государственных органов РФ. Однако попытка воспроизвести западноевропейскую модель МСУ на российской почве несколько в устаревшей, либеральной форме, вызвала расхождение с европейским пониманием сущности МСУ<sup>1</sup> и сыграла негативную роль при создании и реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г.

После ликвидации системы Советов в октябре 1993 г. органы власти УР вынуждены были оперативно искать выход из критически сложившейся ситуации и сохранить систему представительных органов на местах. 27 января 1994 г. Верховный Совет УР принял новый Закон УР о МСУ. Оно было установлено в наиболее радикальной форме – на уровне административно-территориальных единиц. Пять городов и 25 районов<sup>2</sup> оказались выведены из-под прямого контроля органов государственной власти УР. 10 апреля 1994 г. состоялись выборы. В декабре 1994 г. МСУ было закреплено в качестве одной из основ конституционного строя республики.

Удмуртия стала одним из первых регионов в РФ, где был создан и вступил в силу закон о МСУ. Предпринятый шаг позволил республике заявить о себе как о самостоятельном субъекте в сфере нормотворчества. В дальнейшем Закон УР от 27 января 1994 г. объединил весь комплекс противоречий, не смог переломить сложную ситуацию в сфере МСУ, оказался малоэффективным. Спешка, с которой он был принят до появления Конституции УР в 1994 г. и Федерального закона от 28 августа 1995 г., оставила нерешенными многие вопросы в сфере управления (особенно в сельских, дотационных районах), стала основанием для проведения государственных преобразований в республике период 1996–1998 гг.

---

<sup>1</sup> Европейская Хартия предоставляет гражданам право участвовать в управлении публичными делами на местном уровне, не исключая при этом возможности административного контроля над их деятельностью.

<sup>2</sup> Город Камбарка является городом районного подчинения и входит в состав Камбарского района УР.

Во **второй** главе «Опыт становления и реформирования местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, в Удмуртской Республике в 1995–2001 гг.» рассматриваются особенности и специфика организации МСУ в регионах. В *первом параграфе* «Реализация Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: региональный аспект» раскрываются основные факторы, которые определили динамику развития МСУ в государстве и стали основанием для возникновения конфликтов во взаимоотношениях властей различного уровня.

Широта возможностей, предоставленная федеральным законодательством в выборе организационных форм МСУ и вариантов взаимодействия с органами государственной власти, привела к тому, что в регионах МСУ имело существенные различия и особенности. Отсутствие единства в понимании принципов и способов управления, организации МСУ, распределения полномочий между властями стало проблемой для многих субъектов РФ, правоохранительных органов и Прокуратуры. Однако, несмотря на включение МСУ в Конституции и Уставы субъектов РФ, издание местных законов в этой сфере в ряде регионов уровень его территориальной организации, общественное значение были минимальными. В Татарстане, Башкирии, Якутии МСУ было встроено в систему госуправления. В других субъектах процессы по организации и выборам в органы МСУ сдерживались, в том числе по объективным причинам (в Чечне и Ингушетии).

Факторами, оказавшими влияние на динамику развития МСУ, стали: политический, социально-экономический кризис в государстве; правовая неопределенность статей Конституции РФ, посвященных МСУ; отсутствие в 1995 г. комплексной базы законодательных актов РФ, а так же конкретных механизмов реализации права граждан на осуществление МСУ; низкий уровень контроля правоохранительных и правоприменительных органов; неразработанность идеологии МСУ; частая смена состава Правительства РФ, перестройка и смена руководства Министерства национальной политики РФ; неразвитость институтов гражданского общества и эффективных механизмов общественного контроля над деятельностью органов МСУ.

Нелишнее правового основания стремление руководства многих регионов к огосударствлению МСУ вызывало сопротивление муниципальных органов (в основном крупных городов, областных центров) проводимой политике и желание отстаивать конституционное право на МСУ.

Эти и ряд других обстоятельств являлись основаниями для возникновения различного рода конфликтов, наиболее показательным из которых стало противостояние властей в Удмуртии.

Во *втором параграфе* «Кризис взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления в Удмуртии в 1995–1997 гг.» изучены причины, приведшие к конфликту, его развитие и разрешение в рамках Постановления Конституционного Суда РФ. В середине 1990-х гг. необходимость стабилизировать критическую социально-экономическую ситуацию, особенно в экономически слабых сельских районах Удмуртии, вызвала проведение полномасштабных реформ, в том числе в сфере государственного и муниципального устройства. Для этого 17 апреля 1996 г. был принят Закон УР «О системе органов государственной власти в УР», а 28 мая Закон УР о МСУ. Спорный с точки зрения легитимности способ установления государственного управления на территории административно-территориальных единиц УР и фактическая ликвидация системы МСУ от 1994 г. вызывали критику представителей и сторонников МСУ в УР, депутатов Госсовета УР от городов (А.Д. Горошников, Н.И. Зыкунов, Н.Н. Нагорных, Г.М. Останин, С.В. Протозанов). Обладая ресурсной базой, города могли реализовать право на самоуправление. Большинство же органов МСУ сельских районов реформу поддержали.

Отсутствие взаимопонимания привело к противостоянию органов государственной власти и некоторых городских дум Удмуртии. В региональный конфликт оказались вовлечены Президент РФ Б.Н. Ельцин, представители федеральных органов (А. Мальцев, А. Воронин, М. Бойко, В. Митина). Разрешить сложную политико-правовую ситуацию предстояло в Конституционном Суде РФ.

Инициатива и право устанавливать субъектом РФ органы государственной власти на уровне административно-территориальных единиц были подтверждены Постановлением Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. №1-П, обоснованы в особых мнениях судей – Н.В. Витрука, а также Т.Г. Морщаковой<sup>1</sup>.

Однако торопливость, нежелание считаться с правовыми нормами РФ во многом определили судьбу инициативы Госсовета УР. Документ же, которому предстояло указать правовой выход из сложившейся ситуации в

---

<sup>1</sup> Морщакова Т.Г. не исключила возможности одновременного функционирования органов государственной власти и органов МСУ на территории административных единиц. Подробнее см.: Морщакова Т. Местное самоуправление в Удмуртии будет восстановлено // Ижевский мир. 1997. 11 февраля. № 1. С. 1

республике, будучи производным от Конституции РФ, отразил множество противоречий, присущих Основному Закону государства и потому вызвал неоднозначные толкования и возможности реализации.

В *третьем параграфе* «Разрешение политико-правовой ситуации в 1997–2001 гг.» исследуется дальнейший ход конфликта и его окончание. Отсутствие однозначного толкования Постановления, механизма его реализации, а также невозможность достичь взаимопонимания между Госсоветом УР и Городской думой Ижевска в исполнении конституционного решения, возрастание политического напряжения вызвали вмешательство федеральных органов во внутренние дела республики. 10 марта 1997 г. был издан Указ Президента РФ. Это привело к одностороннему пониманию текста документа и восстановлению системы МСУ в Удмуртии от 1994 г.

Право Госсовета УР устанавливать систему представительных и исполнительных органов государственной власти на уровне административно-территориальных единиц, было подтверждено Конституционным Судом. Однако попытка, предпринятая руководством республики осенью 1997 – весной 1998 гг., ввести государственное управление в 25 сельских районах, сохранив систему МСУ в городах (одновременно сформировав МСУ в сельских поселениях), при отказе федеральных органов в поддержке, закончилась неудачей. После выборов 1998 г. в представительные органы МСУ городов (апрель) и районов (июль), с некоторой корректировкой, система МСУ от 1994 г. в республике была воспроизведена вновь, но так и не смогла проявить все свои возможности.

В целом на результат неудачных реформ в период 1996–1998 гг. оказали влияние спешка в принятии региональных законов, уверенность, что с появлением определенных нормативных актов произойдут качественные изменения в системе республиканского управления, МСУ, экономике Удмуртии. Однако для преобразований региональной системы управления в тот период не было создано объективных условий. Вероятность разрешения конфликта правовым путем не получила реального воплощения. Политическая воля главы государства во многом определила судьбу проводимых преобразований в УР.

Роль населения как субъекта исторического процесса в этом противостоянии оказалась минимальна. Попытки встроить МСУ в систему государственных органов республики не смогли вызвать толчок гражданской активности. За исключением С.Б. Крюковой, основная масса граждан республики, которая должна была выступать движущей силой в укреплении

и защите системы МСУ, за которую они проголосовали весной 1994 года, в этом противостоянии, оказалась де-факто пассивной<sup>1</sup>, так как реально была задействована только во время выборных кампаний.

В публицистике середины 1990-х гг. было искусственно сформировано мнение о личностном характере противостояния мэра г. Ижевска и Председателя Госсовета УР, связанного с желанием последнего укрепить собственные политические позиции. Однако помимо субъективных, конфликт имел глубокие объективные причины, он стал отражением общих социальных процессов в государстве.

На рубеже XX–XXI вв. рецентрализация государственной власти и укрепление исполнительной вертикали в РФ привели к изменению конституционного строя и введению поста Президента УР. С окончательным закреплением политического лидерства бывшего Председателя Госсовета УР, а ныне Президента УР, к 2001 г. острота конфликта была снята. Одной из причин стал уход последнего с политической арены Удмуртии. Проблема управления территориями в республике более не возникала.

В **третьей главе** «Проблемы и перспективы новой системы местного самоуправления в РФ и УР в 2001–2008 гг.» исследуется стояние системы МСУ на начальном этапе реформы. Необходимость урегулировать взаимоотношения между всеми уровнями публичной власти в РФ, и в первую очередь в сельских районах, стала основанием для проведения административной реформы в 2001 г., логическим продолжением которой стали преобразования в сфере МСУ. Добиться решения задач предлагалось через разграничение полномочий, распределение финансовых и материальных ресурсов между всеми уровнями публичной власти. Принимая во внимание проблемный характер становления МСУ середины 1990-х – начала 2000-х гг., влияние центральных и региональных государственных органов на сферу МСУ было расширено. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ организация МСУ была унифицирована, установлена его двухуровневая система, ведущее место в решении вопросов местного значения было отведено местным администрациям. Сложность быстрого внедрения 131-ФЗ заставила продлить срок переходного периода Закона сначала до 1 января 2006 г., а затем до 1 января 2009 г.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Результатом проведенного в январе 1998 г. голосования по вопросу о сохранении МСУ в сельских районах республики либо его ликвидации и установлении государственного управления, стало то, что большинство участвующих в опросе сельских жителей высказались «за» государственное управление.

<sup>2</sup> В Республике Ингушетия и Чеченской Республике переходный период установлен до 1 января 2010 г.

С 1 января 2006 г. Удмуртия, как и большинство (46) субъектов федерации, приступила к полному исполнению ряда статей 131-ФЗ. 13 июля 2005 г. был принят Закон УР «О местном самоуправлении в УР», образованы и зарегистрированы уставы 311 муниципальных образований сельских поселений, уточнены статусы 5 городов и 25 районов УР. В октябре 2005 г. состоялись выборы в представительные органы поселений и досрочные выборы в 5 городах; в октябре 2006 г. – в 25 сельских районах. Весной 2008 г. прошел второй цикл выборов в 311 поселениях.

Исполнение 131-ФЗ выявило ряд трудностей, особенно в финансово-бюджетной сфере МСУ. Экономическая эффективность большинства муниципальных образований в РФ и УР осталась низкой, так как большинство городов и районов изначально являются дотационными. Доля собственных доходов в местных бюджетах снизилась с 84,9% (1995 г.) до 39,5% (2008 г.)<sup>1</sup>. В 2008 г. недостаток средств на исполнение собственных полномочий составил 61,5%, который был покрыт за счет финансовой помощи из бюджета УР. В 2008 г. только 11 (3,2%) муниципальных образований из 341 были самодостаточны в плане бюджетной обеспеченности (это поселения, расположенные в нефтеносных районах УР, а так же г. Ижевск, и г. Глазов). Остальные 96,8% – убыточны. В целом для органов МСУ РФ и УР характер бюджетных отношений с субъектом РФ остается ключевым фактором, определяющим возможность решать проблемы хозяйственного и социального развития, сохраняя признаки иерархически выстроенного административного управления.

Актуальным является создание дееспособной системы МСУ в сельских районах, особенно в Красногорском, Киясовском, Селтинском, Сюмсинском, Юкаменском и других, где мало промышленных предприятий, фактически отсутствуют полезные ископаемые, слабо развита инфраструктура, а потому слаба и собственная налоговая база. Одной из важнейших задач в сфере МСУ остается решение кадрового вопроса, главным образом, в сельской местности.

Институционализация системы МСУ как в РФ, так и в УР, в качестве элемента гражданского общества по-прежнему происходит медленно. Активность граждан на выборах в органы МСУ Удмуртии (с 1994–2006 гг.) не превышала 51,6% (1998 г.), исключение составил март 2008 г. (73,80%), когда произошло совмещение выборов в органы МСУ и Президента РФ.

---

<sup>1</sup> Показатели говорят лишь о сбалансированности местных бюджетов, а не о их достаточности.

В декабре 2008 г. закончился переходный период, и с 1 января 2009 г. субъекты РФ, в том числе УР, приступили к реализации 131-ФЗ в полном объеме.

**В заключении** подведены итоги исследования, даны рекомендации. История становления и развития МСУ в России и в Удмуртии в период 1986–2008 гг. имела сложный и противоречивый характер. Возникшая в СССР к середине 1980-х гг. объективная необходимость преобразования всех сфер общества коснулась местных Советов. Попытки повысить гражданскую активность населения через введение МСУ не принесли ожидаемых позитивных результатов, так как кардинальные изменения политической системы, развал СССР, уход КПСС с политической арены, ликвидация системы Советов, в отсутствие четкого теоретического и правового обоснования МСУ не позволили довести начатые преобразования до конца.

Конституция РФ 1993 г. вывела МСУ из системы органов государственной власти. Однако в условиях системного кризиса, децентрализации власти, реализация либеральной модели МСУ породила множество трудностей в управлении; на местах обнаружилось расхождение реальной организации МСУ с его конституционной моделью. МСУ испытало противодействие руководителей регионов, имело конфликтный характер. Слабая ресурсная база сделала его заложником государственных органов. Граждане, не обладавшие развитыми навыками самоуправления, не были готовы взять ответственность за принимаемые ими решения. Отсутствие же политического единства в понимании задач МСУ на уровне Федерального центра и в регионах, в отношении универсальной организации государственной власти и МСУ, было отражением паллиативного характера соответствующих глав Конституции РФ и Федерального закона от 28 августа 1995 г.

Удмуртия не была изолированным регионом, изменения в ее политической жизни происходили на фоне преобразований в СССР, РСФСР, далее в РФ. Становление МСУ здесь имело свои особенности: опережающий характер принятия законов, спорный, с точки зрения легитимности, способ проведения региональных реформ в сфере государственного и муниципального устройства, конфликт во 2-й половине 1990-х гг. События в УР были отражением политики федерального центра и обусловлены многими причинами, в числе которых несовершенный характер отдельных статей Конституции РФ, федеральных законов, непроработанность идеологии МСУ. Фактически же инициатива Госсовета УР по формированию МСУ на уровне

максимально приближенном к населению доказала свою состоятельность: сегодня поселенческий принцип заложен в основу организации МСУ в РФ.

Необходимость формирования эффективной системы управления в России заставила государство провести рецентрализацию органов государственной власти субъектов РФ, преобразования в сфере МСУ. Однако паллиативный и компромиссный характер соответствующих статей Конституции РФ вынудил авторов 131-ФЗ вновь оставить нерешенным целый комплекс вопросов особенно в понимании природы МСУ, его взаимоотношений с органами государственной власти.

В ходе исследования был выявлен ряд проблем, требующих дальнейшего научного рассмотрения: формирование и развитие идеологии МСУ, повышение политической культуры граждан, выстраивание взаимосвязи системы самоуправления с учетом этнической специфики сельских муниципальных образований, разрешение вопросов, связанных с нехваткой и слабой подготовкой руководящих кадров для МСУ в сельских районах.

### **Основные положения и результаты диссертационного исследования отражены следующих публикациях:**

*Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК:*

1. Немтырева, А. В. Конфликт между органами государственной власти и органами местного самоуправления в Удмуртской Республике в период с 1996 по 1998 гг. / А. В. Немтырева // Вестник Поморского Университета. Сер. Гуманитар. и социал. науки. – Архангельск, 2008. – Вып. 5. – С. 25–30.

*Статьи, опубликованные в других изданиях:*

2. Немтырева, А. В. Становление местного самоуправления в Удмуртии (период 1990-х гг. XX в.) / А. В. Немтырева // Тезисы докладов межрегион. науч.-практ. конф. «Реализация Стратегии устойчивого развития г. Ижевска: опыт и проблемы». – Ижевск, 2005. – С. 51–52.

3. Немтырева, А. В. История становления местного самоуправления в России (1977–1993 гг.) / А. В. Немтырева // Современные социально-политические технологии: проблемы теории и общественной практики: сб. науч. ст. УдГУ. – Ижевск, 2005. – С. 77–83.

4. Немтырева, А. В. Местное самоуправление в Удмуртии на современном этапе / А. В. Немтырева // Тезисы докладов XXXIV итоговой студенческой науч. конф. / отв. ред. Н. С. Ладыжец. – Ижевск, 2006. – С. 100–101.

5. Немтырева, А. В. Законодательное регулирование экономических основ местного самоуправления / А. В. Немтырева // Всероссийская науч.-практ. конф.: «Современные социально-политические технологии в инновационных процессах». Ижевск, 25 апреля 2006 г. – Ижевск, 2007. – С. 60–65.

6. Немтырева, А. В. Объединенные Советы депутатов городов и районов УР (1996–1997 гг.) / А. В. Немтырева // Материалы междунар. науч.-практ. конф.: «Продвижение имиджа регионов России (Продвижение имиджа Удмуртии: опыт и перспективы)». Ижевск, 1–2 ноября 2007 г. – Ижевск, 2007. – С. 138–140.

7. Немтырева, А. В. Обострение взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления в Удмуртской Республике в период 1996–1998 гг. / А. В. Немтырева // Материалы 13 Всерос. науч.-практ. конф.: «Современные социально-политические технологии». Ижевск, 15–16 мая 2008 г. / УдГУ; отв. ред. Г. В. Мерзлякова. – Ижевск, 2008. – С. 159–165.

8. Немтырева, А. В. К вопросу о новейшей истории организации местного самоуправления в Российской Федерации и Удмуртской Республике. (1993–2003 гг.) / А. В. Немтырева // Материалы Всерос. науч.-практ. конф.: «Удмуртская деревня: прошлое, настоящее, будущее». Ижевск, 18 июня 2009 г. / под ред. М. И. Шишкина. – Ижевск, 2009. – С. 64–72.

9. Немтырева, А. В. Основные проблемы сельских муниципальных образований в Удмуртской Республике. (2003–2008 гг.) / А. В. Немтырева // Материалы Всерос. науч.-практ. конф.: «Удмуртская деревня: прошлое, настоящее, будущее». Ижевск, 18 июня 2009 г. / под ред. М. И. Шишкина. – Ижевск, 2009. – С. 122–131.

Отпечатано с оригинал-макета заказчика

Подписано в печать 27.01.2010. Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Тираж 100 экз. Заказ № 186.

Типография ГОУВПО «Удмуртский государственный университет»  
426034, Ижевск, ул. Университетская, 1, корп. 4