

На правах рукописи

Зубкова Ольга Геннадьевна

**Местное самоуправление в городах Удмуртской Республики
в период 1994–2003 гг.**

Специальность 07.00.02 – отечественная история

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Ижевск 2008

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

Научный руководитель

кандидат исторических наук, доцент
Пузанов Виктор Владимирович

Официальные оппоненты:

доктор исторических наук, профессор
Полынов Матвей Федорович

доктор исторических наук, профессор
Суслов Михаил Григорьевич

Ведущая организация ГОУ ВПО «Челябинский государственный университет»

Защита состоится 25 декабря 2008 г. в 14.00 ч на заседании диссертационного совета ДМ 212.275.01 при ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет» по адресу: 426034, г. Ижевск, ул. Университетская, 1, корп. № 2, ауд. 407

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет» по адресу: 426034, г. Ижевск, ул. Университетская, 1, корп. № 2.

Автореферат разослан 22 ноября 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат исторических наук, доцент

Г. Н. Журавлева

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. После распада Советского Союза проблема сохранения российской государственности вывела на первый план вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными уровнями власти и управления. Федеральный центр, выстраивая взаимоотношения с регионами, одновременно осуществлял поиск способов повышения роли и значения местной власти. В результате важной составляющей реформаторского курса тех лет явилась государственная политика по созданию и развитию системы местного самоуправления как одной из опор демократических преобразований и государственности в России. Успех в проведении политики децентрализации власти зависел не только от последовательности Федерального центра в создании условий для обеспечения возможности реального самоуправления местных сообществ, но и от множества факторов, обусловленных региональной спецификой. Сильное влияние на процесс становления местного самоуправления в субъектах РФ оказала позиция региональной политической элиты. Вместе с тем немаловажное значение имела готовность населения включиться в процесс самоуправления, взять на себя ответственность за решение вопросов местного значения. Пионерами в продвижении законодательства в области местного самоуправления, реализации основных принципов местного самоуправления в Удмуртии стали города. В этой связи изучение процесса становления и развития городского самоуправления в региональном срезе дает основание говорить об актуальности заявленной темы.

Объект исследования – система местного самоуправления в городах Удмуртской Республики.

Предмет исследования – процесс становления и развития местного самоуправления в городах Удмуртии в историческом контексте муниципальной реформы и условиях либеральной модернизации российского общества в период с 1994 по 2003 г.

Хронологические рамки исследования охватывают период с 1994 по 2003 г. Указы Президента РФ осенью 1993 г. поставили точку в истории существования системы местных Советов. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г., декларировавшая организационную обособленность местного самоуправления в системе публичной власти, отнесла установление общих принципов организации системы местного самоуправления к совместному ведению РФ и ее субъектов. Поэтому нижняя хронологическая граница исследования – 1994 г. – обусловлена началом реформирования местного уровня власти в Удмуртской Республике на основе принципов децентрализации и субсидиарности. 27 января 1994 г. Верховным Советом Удмуртской Республики был принят Закон УР «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике».

Верхняя хронологическая граница исследования – 2003 г. – обусловлена принятием 6 октября 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральный

закон положил начало коренному реформированию относительно устоявшейся системы местного самоуправления в России.

Территориальные границы исследования охватывают города Удмуртской Республики, получившие в 1994 г. право на осуществление местного самоуправления в границах городских поселений (Воткинск, Глазов, Ижевск, Сарапул, Можга). Из исследования исключен город районного подчинения – Камбарка, т. к. по Закону УР «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» 1994 г. население этого города осуществляло местное самоуправление во взаимодействии с сельскими поселениями в границах Камбарского района.

Степень научной разработанности темы. Специфика исторической науки, заключающаяся в комплексном изучении прошлого, обусловила более позднее обращение историков к исследованию проблем становления местного самоуправления в РФ и ее регионах по сравнению с представителями других общественных наук. По мнению В. В. Согрина, историк, обращающийся к исследованию современного этапа российского общества, «не может ограничиваться использованием только собственного исследовательского инструментария, а должен в максимальной степени учесть подходы, наработки, исследовательские результаты социальных наук, для которых главным объектом анализа является не прошлое, а современность»¹. Поэтому для постановки конкретных исследовательских задач диссертантом был проведен анализ литературы по проблемам местного самоуправления в РФ на основе проблемно-хронологического и междисциплинарного подходов.

Широкий научный интерес в России к проблемам теории, истории и современной практики местного самоуправления возник в начале 90-х гг. XX в. и был связан с началом активного реформирования местного уровня власти. Авторы публикаций этого периода, исходя из конкретной политической ситуации в стране, предпринимали попытки решить нелегкую проблему определения главных направлений реформы местной власти.

В период с 1990 по 1992 г. большинство ученых и практиков развитие местного самоуправления на подлинной демократической основе связывали с необходимостью устранения противоречий в существующей системе местных Советов и исполнительных комитетов. Проблемам реформирования системы местных Советов народных депутатов посвящены работы Г. В. Дыльнова, В. М. Корельского, В. С. Основина².

На фоне возникших трудностей в процессе реформирования местной власти на основе Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР» 1990 г., Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г. в научной среде появилось мнение об абсолютном

¹ Согрин В. В. Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачева до Путина. М., 2001. С. 10–11.

² См.: Дыльнов Г. В. Советы народных депутатов в условиях перестройки. Саратов, 1990; Корельский В. М. Власть, демократия, перестройка. М., 1990; Основин В. С. Советская представительная система: вопросы теории и перестройки. Воронеж, 1991.

несоответствии системы местных Советов принципам местного самоуправления (С. Друганов, М. А. Краснов¹). Была сформулирована задача превращения местных Советов из органов государственной власти в органы местного самоуправления². Теоретическим проблемам местной автономии в контексте государственного строительства в этот период были посвящены работы Г. Барбашева, В. Васильева³.

Итоги дискуссий по проблемам реформирования местных Советов не были подведены. Политические события осени 1993 г., ознаменовавшиеся ликвидацией системы местных Советов и закреплением в Конституции РФ формулировки о невыхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, актуализировали вопросы реализации новой модели местного самоуправления. Появились работы, рассматривающие особенности организационно-правовых форм местного самоуправления (В. И. Фадеев, Е. С. Шугрина⁴). Возрос научный интерес к изучению зарубежного опыта организации местного самоуправления (Г. В. Барбашев, А. И. Черкасов⁵), исторического опыта земств, городских дум России (В. Я. Галкин, Н. А. Емельянов⁶). Теоретическое наследие отечественных ученых (В. П. Безобразов, А. И. Васильчиков, Л. А. Велихов, Б. Б. Веселовский, А. Д. Градовский), исследовавших природу местного самоуправления, деятельность земств, организацию муниципального хозяйства, составило солидную информационную базу для научного анализа⁷. Муниципальная реформа воспринималась как своеобразное возвращение к историческим традициям земского и городского самоуправления, заложенным в царской России. Актуальность приобрело исследование теорий местного самоуправления⁸.

Особенностью публикаций, появившихся в период подготовки и вступления в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г., была постановка задач развития конституционных принципов местного самоуправления, устранения противоречий законодательной базы (С. А. Авакьян, А. И. Солженицын⁹). Появились научные работы, раскрывающие причины

¹ См.: Друганов С. Общественное самоуправление: российский вариант // Народный депутат. 1990. № 17. С. 58–60; Краснов М. А. Введение в муниципальное право. М., 1993. С. 9–11.

² Местное самоуправление: российский вариант / отв. ред. Е. В. Алферова. М., 1993. С. 47.

³ См.: Барбашев Г. В. Местное самоуправление. М., 1996. С. 281–290; Васильев В. Советы или муниципалитеты? // Народный депутат. 1991. № 16. С. 47–54.

⁴ См.: Фадеев В. И. Представительные и исполнительные органы власти в системе местного самоуправления Российской Федерации. М., 1994; Шугрина Е. С. Муниципальное право. Новосибирск, 1995. С. 16–23.

⁵ См.: Барбашев Г. В. Указ. соч. С. 13–280; Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998.

⁶ См.: Галкин В. Я., Иванов Н. С. Из истории Московской городской думы // Социально-гуманитарные знания. 1997. № 4. С. 45–64; Емельянов Н. А. Местное самоуправление в дореволюционной России. Тула, 1996.

⁷ См.: Абрамов В. Ф. Теория местного самоуправления на отечественной почве // Политические исследования. 1998. № 4. С. 152–154; Говоренкова Т. М. Читаем Велихова вместе. М., 1999.

⁸ Авакьян С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. М., 1994. С. 43–57.

⁹ См.: Авакьян С. А. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: вопросы реализации // Проблемы реализации Федерального закона «Об общих

противоречивости процесса становления местного самоуправления в России (Н. А. Емельянов, А. Е. Когут¹). Опережающий характер регионального нормотворчества и, как следствие, множественная вариантность систем организации местного самоуправления в РФ обусловили рост научного интереса к изучению региональной специфики, механизма взаимодействия органов местного самоуправления с региональными органами власти (Т. М. Бялкина, В. Г. Игнатов²). Ряд исследователей в качестве причины, называли сопротивление местному самоуправлению в регионах (А. Замотаев, С. Митрохин³).

К рубежу XX – XXI вв. в научных кругах определился широкий спектр направлений исследований проблем местного самоуправления. В исторической науке сформировался интерес к изучению истории местного управления и самоуправления в России (А. Б. Каменский, Л. Ф. Писарькова⁴). Представители экономической науки исследовали проблемы местных финансов, муниципальной собственности (А. Барский, В. Пансков⁵). Появились исследования, раскрывающие специфику городского самоуправления в РФ (А. Е. Когут⁶). Устойчивый интерес среди обществоведов вызвали проблемы муниципального управления социальной сферой, развития местного самоуправления как института гражданского общества (А. Г. Антипов, В. Лексин⁷). Представителями юридической науки разрабатывались конституционно-правовые аспекты местного самоуправления (И. В. Выдрин, Н. В. Постовой⁸). В регионах была проведена социологическая диагностика уровня готовности населения к самоорганизации (А. Н. Ершов, Ж. Т. Тощенко⁹). Активно издавалась учебная литература по муниципальному праву и муниципальному управлению (В. И. Васильев, О. Е. Кутафин, В. Е. Чиркин¹⁰).

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 1996. С. 5–15; Солженицын А. И. Нет выше задачи, чем сбережение народа // Посев. 1995. № 1. С. 58–62.

¹ См.: Емельянов Н. А. Реформа местной власти: от управления к народовластию. Тула, 1996; Местное самоуправление: основы системного подхода / под ред. А. Е. Когута, В. А. Гневко. СПб., 1997.

² См.: Бялкина Т. М. Законодательство области о местном самоуправлении. Воронеж, 1996; Региональные особенности местного управления и самоуправления / В. Г. Игнатов [и др.]. Ростов н/Д, 1996.

³ См.: Замотаев А. Нормативно-правовая база местного самоуправления, региональный срез. http://vasilitva.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/part1.htm; Митрохин С. Местное самоуправление: аргументы, проблемы, мифы // Местное самоуправление: теория и практика. М., 1997. С. 43–52.

⁴ См.: Каменский А. Б. Взгляд на историю местного управления // Политические исследования. 2000. № 5. С. 27–31; Писарькова Л. Ф. Развитие местного самоуправления в России до великих реформ: обычай, повинности, право // Отечественная история. 2001. № 2. С. 3–27, № 3. С. 25–29.

⁵ См.: Барский А., Данков А., Микулин М. Финансовая база местного самоуправления // Вопросы экономики. 1999. № 3. С. 33–41; Пансков В. Муниципальные бюджеты в системе межбюджетных отношений // Российский экономический журнал. 1998. № 11–12. С. 64–77.

⁶ Местное самоуправление в городах России / под ред. А. Е. Когута. СПб., 1995.

⁷ См.: Антипов А. Г., Захаров Н. Н., Шилигин А. В. Местное самоуправление – социально-политический институт гражданского общества. Пермь, 1999; Лексин В., Швецов А. Распределение социальных обязательств государства между федеральными, региональными и местными уровнями // Российский экономический журнал. 2001. № 2. С. 36–52.

⁸ См.: Выдрин И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике. Екатеринбург, 1998; Постовой Н. В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. М., 1999.

⁹ См.: Ершов А. Н. Социальные ресурсы местного самоуправления. Казань, 2001; Тощенко Ж. Т., Цыбиков Т. Г. Развитие демократии и становление местного самоуправления в России // Социологические исследования. 2003. № 8. С. 31–39.

¹⁰ См.: Васильев В. И. Местное самоуправление. М., 1999; Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997; Чиркин В. Е. Государствоведение. М., 2000.

Названные дисциплины оказались для России в определенном смысле новыми отраслями научного знания, поэтому данные работы выступают в качестве самостоятельных исследований.

В начале 2000-х гг. появились исторические исследования, посвященные анализу современного процесса становления местного самоуправления в России. Так, А. Н. Буровым была предпринята попытка проследить эволюцию российских моделей местного самоуправления за период с 1864 по 1997 г.¹ В историко-аналитическом обзоре под редакцией С. Ю. Наумова проведена серьезная работа по изучению предпосылок и факторов перехода России от советской модели местного управления к новому типу местного самоуправления². В монографии Н. Ю. Елецких проанализированы этапы становления местного самоуправления в Воронежской области в контексте общероссийских преобразований 1990-х гг.³

С конца 90-х гг. XX в. стал расширяться круг исследователей, интересующихся проблемами становления и развития местного самоуправления в Удмуртской Республике. В региональной научной среде политические события в Удмуртии 1996–1997 гг. стали самостоятельным предметом исследования (К. И. Куликов⁴) и дали толчок к развитию теоретических разработок по проблемам местного самоуправления (А. Г. Бегунов, В. А. Пономарев⁵). Различные аспекты процесса реформирования советской политической системы и институализации местного самоуправления в Удмуртии обозначены в научных трудах В. Ю. Войтовича, М. Н. Губогло, К. Мацузато, К. А. Пономарева, Л. П. Порцевой, М. В. Ярных⁶. Вопросы формирования органов местного самоуправления в контексте политического реформирования в 90-е гг. XX в. и современной политической системы УР рассмотрены в работах С. Л. Бехтерева, С. Н. Уварова⁷. К. А. Золотаревой предпринята попытка обобщения истории создания и функционирования

¹ Буров А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов н/Д, 2000.

² Местное самоуправление: отечественный и зарубежный опыт / под ред. С. Ю. Наумова. Саратов, 2001.

³ Елецких Н. Ю. Местное самоуправление: исторический аспект. Воронеж, 2003.

⁴ Куликов К. И. Удмуртия – субъект России (1990-е годы). Ижевск, 1999. С. 94–124.

⁵ См.: Бегунов А. Г., Семенов Ю. В., Шишкин М. И. Местное самоуправление: проблемы и пути совершенствования. Ижевск, 1998; Они же. Государственное регулирование развития местного управления. Ижевск, 1999; Пономарев В. А. Конституционно-правовые проблемы становления государственной власти и местного самоуправления в субъекте Российской Федерации. Ижевск, 1999.

⁶ См.: Войтович В. Ю. Государственность Удмуртии: история и современность. Ижевск, 2003; Он же. Государственное строительство в Удмуртии: основные вехи. Ижевск, 2006; Он же, Иванова А. А. Организационно-правовое реформирование местного самоуправления в России (на примере Удмуртии). Ижевск, 2007; Губогло М. Н., Смирнова С. К. Феномен Удмуртии. Т. 1. М., 2001; Регионы России: хроника и руководители / под ред. К. Мацузато. Т. 7. Саппоро, 2000; Съезд Советов. Верховный Совет Удмуртской АССР. Государственный Совет Удмуртской Республики. Ижевск, 2005; Пономарев К. А. Этапы разработки Конституции Удмуртской Республики // Смирнова С. К., Губогло М. Н. [и др.]. Феномен Удмуртии. Т. 5. М.: Ижевск, 2003. С. 19–33; Удмуртия в годы реформ: 1990–2001 / рук. проекта Л. П. Порцева. Екатеринбург, 2002; Ярных М. В. Местные Советы Удмуртии в период реформирования 1985–1993 гг.: дис. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2006.

⁷ См.: Бехтерев С. Л. Институты политической системы в процессе суверенизации субъектов Российской Федерации (на примере Удмуртской Республики) // Социально-гуманитарные знания. 2003. № 6. С. 36–51; Он же. Политическая система современной России: опыт исторического исследования (региональный аспект): дис. ... д-ра ист. наук. Ижевск, 2004; История Удмуртии: XX век / под ред. К. И. Куликова. Ижевск, 2005; Уваров С. Н. Исторический опыт политического реформирования в Удмуртии в 90-е гг. XX века: дис. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2003.

органов местного самоуправления в Глазове в 1994–2003 гг.¹ Сравнительный анализ процесса становления местного самоуправления на Урале проведен В. Н. Ивановым². Широкий спектр научного интереса к проблемам развития местного самоуправления в УР отражен материалами научно-практических конференций³. Проблемы кадровой политики муниципальных образований представлены работами Г. П. Овчинникова, Ю. В. Семенова⁴. Социальные проблемы современных муниципальных образований со статусом сельских поселений исследовались Г. А. Никитиной⁵.

Изменение российского законодательства о местном самоуправлении в 2003 г. обусловило появление работ, рассматривающих теоретические модели и концепции местного самоуправления, проблемы их реализации в законодательстве и на практике (А. Н. Дементьев, Н. С. Тимофеев⁶). Важным направлением научных изысканий стали проблемы эффективности муниципальной реформы (И. В. Мерсиянова, В. С. Мокрый⁷), городского самоуправления (А. Макаркин, Л. Г. Рагозина⁸).

Проведенный историографический анализ позволяет сделать вывод о междисциплинарном интересе к проблемам местного самоуправления. В целом на рубеже XX–XXI вв. в научной среде были предприняты попытки теоретического осмысления процесса трансформации местного государственного управления в местное самоуправление в РФ. К настоящему времени в данной области исследования накоплен определенный опыт, есть существенные результаты. Однако отмечается недостаток собственно исторических исследований. Сложившаяся историографическая ситуация обусловлена не только новейшим периодом, но и связана с недостаточно полным изучением региональных источников, раскрывающих специфику становления местного самоуправления в субъектах РФ. Анализ региональной историографии показал, что процесс становления местного самоуправления

¹ Золотарева К. А. История местного самоуправления г. Глазова (1994–2003 гг.). <http://www.glazov-gov.ru/files/1109005649.doc>.

² Иванов В. Н. Местное самоуправление на Урале (1994–2001 гг.). Челябинск, 2002.

³ См.: Тронин А. А. Проблемы истории национально-государственного строительства в Удмуртии и современность // Государство и общество: проблемы федерализма и самоуправления. Ижевск, 1999. С. 81–85; Ефремова Т. Н., Замостьянова Т. В. Некоторые аспекты теорий местного самоуправления // V Рос. унив.-акад. науч.-практ. конф. Ч. 2. Ижевск, 2001. С. 57–59; Бармина Н. Н. Стимулирование гражданской активности и проблемы местного самоуправления // Реализация стратегии устойчивого развития города Ижевска: опыт и проблемы. Ижевск, 2005. С. 10–12.

⁴ См.: Овчинников Г. П. О переподготовке и повышении квалификации кадров в Удмуртском институте государственной и муниципальной службы (филиале УРАГС в г. Ижевске) // Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: правовые основы и практика реализации. Челябинск, 2003. С. 355–364; Семенов Ю. В., Скобкарев А. Н. Состояние местного самоуправления и кадровая ситуация в сельских муниципальных образованиях (на примере Удмуртии) // Россия и Удмуртия: история и современность. Ижевск, 2008. С. 726–731.

⁵ Никитина Г. А. Социальная политика глазами локального сельского социума // Россия и Удмуртия... С. 732–738.

⁶ См.: Дементьев А. Н. Местное самоуправление в Российской Федерации. М., 2007; Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. М., 2005.

⁷ См.: Мерсиянова И. Муниципальная реформа: продолжение, стагнация или финал? // Власть. 2005. № 12. С. 19–29; Мокрый В. С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ. М., 2008.

⁸ См.: Макаркин А. Мэры региональных центров: выборность или назначение // Вопросы местного самоуправления. 2007. № 1. С. 98–101; Рагозина Л. Г. Мониторинг реформы местного самоуправления. М., 2007

в городах Удмуртии в период с 1994 по 2003 г. не являлся самостоятельной темой исследования.

Цель исследования – комплексное рассмотрение и обобщение исторического опыта становления и функционирования местного самоуправления в городах Удмуртской Республики в условиях сложных трансформационных процессов в период с 1994 по 2003 г., что необходимо для понимания феномена местного самоуправления в России.

Для реализации этой цели в диссертации поставлены следующие **задачи** исследования:

- анализ этапов формирования федерального законодательства о местном самоуправлении и его влияния на процесс создания региональной нормативно-правовой базы местного самоуправления в период с 1994 по 2003 г.;
- анализ генезиса избирательных кампаний в органы местного самоуправления в городах Удмуртской Республики;
- исследование основных направлений деятельности органов местного самоуправления в городах Удмуртской Республики в новых политических и социально-экономических условиях;
- выявление особенностей формирования местных бюджетов и расходных полномочий органов местного самоуправления в городах Удмуртской Республики в условиях эволюции межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Источниковая база исследования. При написании диссертации были использованы опубликованные и неопубликованные источники. Особенностью состояния изученного комплекса архивных источников является то, что ряд документов составляют источниковую базу предшествующих исследований по региональной истории.

В Государственном архиве РФ были изучены фонды: Съезда народных депутатов РФ, Верховного Совета РФ и их органов (Ф. 10026), федеральных органов национальной и региональной политики (Ф. 10121), Министерства по делам федерации, национальностей и миграционной политики РФ (Ф. 10156). Привлеченные к работе делопроизводственные документы отражают процесс формирования и реализации концепции муниципальной реформы в период с 1993 по 2002 г.

В Центральном государственном архиве УР (ЦГА УР) были исследованы фонды Совета Министров Удмуртской АССР, Совета Министров УР (Ф. Р–551) и Правительства УР (Ф. Р–1740). Богатый фактический материал содержится в переписке Правительства УР с местными администрациями. Безусловную ценность представляют стенограммы сессий законодательного собрания УР, раскрывающие позиции основных политических сил республики по вопросам местного самоуправления. Данная группа документов была изучена в ведомственном архиве Госсовета УР. В настоящее время фонд Верховного Совета УР XII созыва (Ф. Р–620) передан на хранение в ЦГА УР. Особую группу архивных материалов объединяет фонд агитационно-пропагандистских документов кампаний по выборам Президента РФ, депутатов федеральных

и республиканских органов государственной власти и местного самоуправления, проведению всенародных референдумов, созданный Центром документации новейшей истории Удмуртской Республики (ЦДНИ УР).

Наиболее полное представление о деятельности органов местного самоуправления дают документы муниципальных архивов. В архивах пяти городов УР были изучены фонды: территориальных избирательных комиссий, представительных органов местного самоуправления, городских администраций, а также их территориальных (администрации районов Ижевска) и функционально-структурных подразделений (финансовый отдел, управление имуществом). Научной ценностью обладают стенограммы, протоколы, решения, материалы сессий представительных органов местного самоуправления, документы заседаний постоянных комиссий, обращения граждан, переписка органов местного самоуправления по основной деятельности. Отчетная документация выборных должностных лиц местного самоуправления, городской администрации является основной для определения эффективности деятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения. Материалы территориальных избирательных комиссий позволяют получить социально-демографические и социально-профессиональные характеристики участников муниципальных выборов, исследовать финансовые вопросы избирательных кампаний, не нашедшие отражения в официальной электоральной статистике.

Наряду с архивными документами в диссертации были использованы опубликованные источники. Значительную по объему группу составили нормативно-правовые акты РФ и УР. Законодательные акты определяли место и роль местного самоуправления в системе публичной власти.

В самостоятельную группу опубликованных источников можно выделить официальные материалы государственных органов власти. Среди них особое место занимают ежегодные послания Президента РФ Федеральному собранию, стенограммы и резолюции совещаний при Президенте РФ, Правительстве РФ. В работе нашли применение материалы официальных выступлений высших должностных лиц УР, информационно-методических сборников Госсовета УР.

Привлечены к исследованию статистические материалы, представленные электоральной статистикой¹, сборниками: «Российский статистический ежегодник», «Удмуртия в цифрах», «Численность и естественное движение населения в Удмуртской Республике». Их применение позволило проследить социально-экономические изменения, происходившие в городах УР в сравнении с основными тенденциями развития республики и страны в целом.

Дополнительным источником информации явились материалы периодики, представленные центральными изданиями («Российская газета», «Известия») и местными газетами («Удмуртская правда», «Известия Удмуртской Республики», «Воткинские вести», «Красное знамя», «Красное Прикамье», «Можгинские

¹ Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации. 1995–1998. Электоральная статистика / Горюнов П. А., Кулясова Н. А., Малышев В. А. [и др.]. М., 1999; Выборы в Удмуртской Республике. 1994–2004 гг. (информационный сб.). Ижевск, 2004.

вести»). В газетных публикациях нашли отражение отдельные вехи становления местного самоуправления, позиции представителей различных политических сил.

Методологическая основа исследования. Теоретической основой работы стала теория модернизации. Возможность ее применения к изучению современной российской истории была обоснована В. В. Согриным¹. Сложный характер изучаемого объекта обусловил использование междисциплинарного подхода. Исследование опиралось на работы историков (С. Л. Бехтерев, А. Н. Бузов, К. И. Куликов), юристов (В. И. Васильев, В. Ю. Войтович), экономистов (В. Н. Лексин, А. Н. Швецов), посвященные анализу проблем местного уровня власти в РФ.

В основу исследования положены принципы объективности и историзма. Принцип объективности предполагает всестороннее изучение системы местного самоуправления в городах УР в период с 1994 по 2003 г. Принцип историзма требует рассмотрение процесса становления и развития местного самоуправления в городах УР в контексте конкретно-исторических возможностей и реалий общественного развития.

В работе использованы общие (сравнение, анализ, синтез, индукция) и специальные (проблемно-хронологический, историко-генетический, сравнительно-правовой, сравнительно-исторический, и статистические) методы научного познания. Проблемно-хронологический метод дал возможность рассмотреть ряд взаимосвязанных, взаимообусловленных событий в их временной последовательности. Историко-генетический метод позволил выявить причинно-следственные связи и закономерности процесса реформирования местного уровня власти в УР и РФ в целом. Применение сравнительно-правового метода способствовало выявлению общих черт и существенных различий федеральной и региональной нормативно-правовой базы местного самоуправления во временном измерении. Сравнительно-исторический метод помог воссоздать целостную картину деятельности органов местного самоуправления, определить специфику развития местного самоуправления в городах УР. Статистический метод был использован для обобщения данных по муниципальным выборам, кадровому составу органов местного самоуправления, поступлениям и расходам городских бюджетов.

Научная новизна исследования. Диссертационная работа представляет собой первую попытку проведения сравнительно-исторического анализа процесса становления местного самоуправления от идеи до результатов ее практического применения в городах Удмуртской Республики в период с 1994 по 2003 г. Обобщается значительное количество неопубликованных архивных источников по истории муниципальных выборов, функционирования органов местного самоуправления. Вводятся в научный оборот данные из архивных источников по новейшей истории местного самоуправления в Удмуртии.

¹ Согрин В. В. Теоретические подходы к российской истории конца XX века // Общественные науки и современность. 1998. № 4. С. 124–134.

Научная и практическая значимость исследования. Работа вносит определенный вклад в осмысление новейшей социально-политической истории региона России. Материалы исследования могут быть применены при разработке общих, специальных и элективных курсов по региональной истории для высшей школы. Результаты исследования, обобщающие опыт местного самоуправления в городах УР, могут быть востребованы современной практикой муниципального строительства и управления.

Апробация результатов исследования. Содержание диссертационного исследования нашло отражение в 9 научных публикациях. Основные положения и результаты исследования были представлены диссертантом на международных и всероссийских конференциях: «Гражданская социальная ответственность как фактор стабильности и прогрессивного развития России» (Москва, 2007), «Укрепление национальной безопасности России: демографические и миграционные аспекты» (Ижевск, 2007), «Актуальные проблемы государственного управления и местного самоуправления» (Пенза, 2007), «Россия и Удмуртия: история и современность» (Ижевск, 2008). Материалы исследования нашли применение в преподавании элективного курса «Россия и мир в XX веке» для студентов, обучающихся по программе высшего профессионального образования по специальности «государственное и муниципальное управление». Диссертация обсуждалась на совместном заседании кафедр новейшей отечественной истории и дореволюционной отечественной истории Удмуртского государственного университета.

Положения, выносимые на защиту. В ходе исследования диссертантом были выявлены следующие характеристики процесса становления местного самоуправления в городах Удмуртской Республики в период с 1994 по 2003 г.:

1. Основные заботы о реальном воплощении конституционно-правовых основ местного самоуправления легли на субъекты РФ. В Удмуртии становление местного самоуправления происходило сверху, в условиях противоборства двух идеологий: самоуправленческой и управленческой. Самостоятельность выборных должностных лиц местного самоуправления, даже в ее ограниченном виде, не устраивала многих региональных руководителей.

2. Работа по введению местного самоуправления в городах УР осуществлялась при значительном общественном внимании к этой проблеме. Часть горожан Удмуртии, осознавая необходимость самоуправления как формы власти, наиболее полно отражающей их жизненные интересы, занимала активную гражданскую позицию, ощущала себя участниками процесса перемен.

3. Главы муниципальных образований и депутаты представительных органов местного самоуправления, пришедшие к власти на местах в ходе прямых выборов и формально не находившиеся в административной зависимости от региональной власти, стремились быть полноправными участниками политических и социально-экономических процессов в республике.

4. На практике выявились значительные расхождения между законодательно провозглашенной организационной финансовой самостоятельностью местного самоуправления и реальностью. Органы местного самоуправления, за исключением вопросов своей организационной деятельности, в большей степени выполняли задачи, ставящиеся вышестоящим уровнем власти. Относительная свобода существовала только в выборе способов выполнения поставленных задач.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы, приложений.

Основное содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность темы, устанавливаются объект, предмет, хронологические рамки, территориальные границы исследования, анализируется историография вопроса, обозначаются цель и задачи работы, характеризуются источниковая база и методологические основы исследования, определяются научная новизна, научная и практическая значимость работы, раскрываются характер и формы апробации результатов исследования, формулируются положения, выносимые на защиту.

Глава первая «Институциональное становление местного самоуправления в Удмуртской Республике в 1994–2003 гг.» состоит из двух параграфов. В *первом параграфе* «Правовые основы местного самоуправления» рассматривается становление и развитие региональной нормативно-правовой базы в области местного самоуправления в контексте изменений общероссийского законодательства. На региональном материале диссертантом исследованы позиции основных политических сил по проблемам законодательного определения территориальной основы местного самоуправления, установления способа формирования органов местного самоуправления, разграничения полномочий между государственными органами власти и местным самоуправлением, закрепления компетенции представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

В Удмуртской Республике процесс формирования законодательства в области местного самоуправления на основе конституционной модели, предусматривающей организационную обособленность местного самоуправления в системе публичной власти, имел противоречивый характер. Первоначально руководители республики отнеслись к конституционным нормам о местном самоуправлении как к требованию, подлежащему обязательному исполнению, что предопределило опережающий характер регионального нормотворчества в сфере местного самоуправления. При этом решающее слово в выборе фундаментальных основ регионального законодательства в области местного самоуправления оказалось за представителями реформируемой системы местной власти. Закон УР от 27 января 1994 г. № 574–ХП «О местном самоуправлении в Удмуртской

Республике» предоставил населению 5 городов и 25 сельских районов республики право на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Объективные трудности выстраивания взаимоотношений органов государственной власти с органами местного самоуправления на основе правового и финансового регулирования обусловили стремление руководителей УР вернуться к прежней системе административного управления городами и районами республики. Закон УР от 17 апреля 1996 г. № 186-1 «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» предусматривал сохранение системы местного самоуправления на низшем уровне, в масштабах сельских поселений, части городов (кроме административных районов столицы Удмуртии – Ижевска), части районов в Ижевске. На переходный период до апреля 1998 г. было установлено создание объединенных Советов – представительных органов государственной власти, включавших в себя депутатов Госсовета УР первого созыва, избранных населением соответствующих районов, городов, районов в городе, а также депутатов представительных органов местного самоуправления.

В период с 1996 по 1997 г. в Удмуртии наиболее остро стояла проблема обеспечения соответствия регионального законодательства по вопросам местного самоуправления федеральному. Политика, направленная на ликвидацию местного самоуправления в масштабах городов и районов УР, была продолжена региональным руководством и после вынесения постановления Конституционного суда РФ, признавшего не соответствующей основному закону реорганизацию существующих органов местного самоуправления¹. Откат назад в ходе муниципальной реформы в УР по времени совпал с проводимыми федеральной властью подготовительными процедурами по вступлению России в Совет Европы. В этой ситуации РФ просто вынуждена была продемонстрировать приверженность принципам субсидиарности в сфере разграничения полномочий и ресурсов между уровнями публичной власти. Несовершенство системы судебной защиты местного самоуправления, отсутствие механизма обеспечения исполнения судебных решений обусловили непосредственное участие Президента РФ Б. Н. Ельцина в урегулировании конституционного кризиса в Удмуртии².

В период с 1998 по 2003 г. законодательная деятельность Госсовета УР была направлена на выстраивание механизма взаимодействия государственного управления с органами местного самоуправления (функционировавшими в масштабах городов и сельских районов УР), обеспечения единства системы управления социально-экономическими процессами в республике. Новое региональное законодательство в области местного самоуправления несколько

¹ Постановление Конституционного суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Вестн. Конституционного суда РФ. 1997. № 1.

² См.: Указ Президента РФ от 22 декабря 1997 г. № 1353 «О мерах по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Удмуртской Республике» // Удмуртская правда. 1997. 24 декабря.

снизило напряжение во взаимоотношениях республиканских органов власти с органами местного самоуправления, но не устранило его полностью.

Анализ изменений федерального и регионального законодательства, регламентировавшего становление местного самоуправления в Удмуртской Республике, выявил, что ведущая роль в определении концепции реформирования местной власти принадлежала федеральным органам государственной власти. Содержание концепции муниципальной реформы на протяжении исследуемого периода постепенно эволюционировало в сторону огосударствления местного самоуправления.

Во *втором параграфе* «Муниципальные выборы в городах Удмуртской Республики» раскрывается отношение городского населения к институту местного самоуправления, выявляются особенности избирательных кампаний в городах Удмуртии, устанавливаются основные социальные характеристики кандидатов, депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований.

В городах УР в период с 1994 по 2003 г. состоялись три крупные избирательные кампании по выборам депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований. Демократические процессы, утверждавшие рыночные отношения создавали новую ситуацию жизненного развития, открывая широкие возможности для самореализации личности в различных сферах жизнедеятельности. Горожане Удмуртии достаточно активно включились в процесс демократических преобразований. В среднем на один депутатский мандат в 1994 и 1998 гг. претендовало более 4 кандидатов, в 2002 г. – 3 кандидата. Конкурентность выборов глав муниципальных образований составляла в среднем 4-5 претендента на выборную должность. Характерной чертой первой избирательной кампании явилось активное участие в выборах представителей реформируемой системы местных органов власти. В предвыборную борьбу за должность главы муниципального образования вступили руководители прежних органов местного управления: председатели исполнительных комитетов городских Советов народных депутатов Можги и Сарапула (Н. А. Маратканов, Р. Э. Берг), главы городских администраций Глазова и Ижевска (А. П. Горяинов, А. И. Салтыков), председатели горсоветов Глазова, Можги, Сарапула (В. Ф. Колупаев, В. Н. Насыров, С. А. Калинин), заместители председателей горсоветов Воткинска и Сарапула (Ю. В. Целоусов, А. В. Селиверстов). Их дальнейшая карьера в новых исторических условиях стала зависеть от выбора избирателей.

Уровень электоральной активности на муниципальных выборах в городах УР был обусловлен значимостью уровня выборов для избирателя. Наиболее важными для него являлись выборы глав муниципальных образований, и на втором месте по убыванию активности – выборы депутатов представительных органов местного самоуправления. В среднем за период трех избирательных кампаний в городах УР численность избирателей, принявших участие в выборах главы муниципального образования, составила 45 %,

депутатов представительных органов – 42 %. Серьезное воздействие на результаты муниципальных выборов оказала мажоритарная система, не стимулировавшая партийное строительство в республике. Всего в городах Удмуртии в первую избирательную кампанию участвовало 15 избирательных объединений, во вторую – 9, в третью – 1. Из общего числа политических партий России только КПРФ участвовала во всех трех избирательных кампаниях.

Среди мотивов голосования центральное место занимала не принадлежность кандидата к определенной политической партии, не его идеологические позиции, а личностные и деловые характеристики кандидата. Это обусловило преобладание в представительных органах местного самоуправления депутатов беспартийных, но имеющих определенный социально-профессиональный вес в муниципальных образованиях. По сравнению с советским периодом, состав депутатского корпуса перестал отражать социальную структуру общества. На долю рядовых сотрудников предприятий и организаций в городах Удмуртии приходилось 10 % депутатских мандатов. Утвердившаяся избирательная система во взаимосвязи с законодательно установленной малочисленностью представительных органов местного самоуправления не обеспечивала тесную связь депутатов с избирателями.

По итогам трех избирательных кампаний в составе представительных органов местного самоуправления в городах УР удельный вес русских составил 77 %, татар – 9 %, удмуртов – 8 %. При этом существовала неравномерность распределения татар и удмуртов по городам. Из общей численности депутатов, являвшихся по национальности удмуртами, большая часть была избрана в Можге (44 %) и Глазове (41 %). Более половины депутатов, являвшихся по национальности татарами, было избрано в Можге (52 %).

В целом процесс институционального становления местного самоуправления в Удмуртской Республике в период с 1994 по 2003 г. может быть охарактеризован как фрагментарный. За этот период не удалось завершить работу по созданию законодательной базы, гарантирующей местному самоуправлению реальную самостоятельность. Более успешно была решена задача по формированию органов местного самоуправления путем принятия электоральных законов и проведения муниципальных выборов.

Глава вторая «Деятельность органов местного самоуправления в городах Удмуртской Республики в 1994–2003 гг.» состоит из двух параграфов. В *первом параграфе* «Процесс автономизации органов местного самоуправления в 1994–1998 гг.» исследуется организационно-управленческая деятельность местных администраций и представительных органов местного самоуправления первого созыва в городах УР. На основе архивных документов диссертантом раскрываются особенности организационных структур местного самоуправления, кадрового состава руководителей исполнительных органов местного самоуправления; подробно анализируются позиции представительных

органов местного самоуправления и глав муниципальных образований в период конституционного кризиса в Удмуртии 1996–1997 гг.

В процессе становления местного самоуправления в городах УР в период с 1994 по 1998 г. сформировались две противоположные тенденции. С одной стороны, активная позиция и заинтересованность депутатского корпуса в самостоятельном решении вопросов местного значения, а также творческая активность локальных групп местных сообществ по созданию органов территориального общественного самоуправления способствовали достаточно быстрой реализации основных положений нормативно-правовой базы, определившей автономный статус органов местного самоуправления в системе публичной власти. Своеобразие созданной в городах УР модели местного самоуправления заключалось в том, что организационная форма, внешние атрибуты местного самоуправления были заимствованы из зарубежного опыта, а содержание и стиль деятельности остались прежними, унаследованными от местных Советов. Во всех городах структура исполнительных органов местного самоуправления была построена на основе линейной вертикали управления и специализации управленческого труда по функциональным подразделениям. Кадровый состав исполнительных органов был сформирован на основе прежнего штата городских администраций. Качественный состав служащих характеризовался отсутствием специальных теоретических знаний в области управления. Среди руководителей преобладали специалисты с высшим техническим (41 %) и высшим педагогическим образованием (33 %), полученным в другую политическую и социально-экономическую эпоху. В то же время сочетание властных полномочий и права ведения хозяйственной деятельности позволили органам местного самоуправления использовать местный ресурсный потенциал для снятия социальной напряженности в городах УР. С этой целью был отработан механизм предоставления налоговых льгот для предприятий, осваивающих выпуск новых видов продукции, наращивающих объемы производства, создающих новые рабочие места, разрабатывались мероприятия по обеспечению общественной безопасности, принимались меры по борьбе с безработицей, осуществлялась адресная поддержка социально уязвимых категорий граждан.

С другой стороны, кризисные явления, сохранявшиеся длительное время в городском хозяйстве, послужили основанием для дискредитации дееспособности муниципальной власти. Руководители республики предприняли меры для убеждения населения в том, что местное самоуправление необходимо вводить только в условиях стабильного развития экономики. Финансовая зависимость муниципальных образований от республиканской власти вынудила органы местного самоуправления четырех городов республики согласиться на административную зависимость в обмен на гарантии финансовой помощи. Только городская дума Ижевска реализовала свое конституционное право на защиту местного самоуправления. Наиболее результативным способом защиты оказались обращения за восстановлением нарушенных прав

к Президенту РФ, Госдуме РФ, Генеральному прокурору РФ, а также коллективная жалоба 5 тыс. ижевчан в Конституционный суд РФ.

Анализ развития политического процесса в Удмуртии в период с 1996 по 1997 г. выявил, что реальную политическую силу составляли представительные органы местного самоуправления крупных городов. В условиях бескомпромиссной установки Госсовета УР на реорганизацию органов местного самоуправления городов и районов республики депутаты Ижевска осуществляли свой политический выбор в соответствии с личными убеждениями, осознавая ответственность за свои действия. Следующие факторы определили независимость политической позиции городской думы Ижевска: 1) относительная финансовая самостоятельность (способность выделить из местного бюджета финансовые ресурсы для осуществления политической борьбы); 2) высокий кадровый потенциал, позволивший принимать юридически взвешенные решения и использовать законные методы защиты своих прав и интересов; 3) социальный состав депутатов характеризовал их как представителей экономически активной части гражданского общества, что вместе со статусом всенародного избранника обеспечило независимость политических решений; 4) способность лоббировать свои интересы на федеральном уровне через участие в международных организациях и союзах муниципальных образований внутри страны.

Несмотря на имевшие место преграды на пути становления автономии местного самоуправления в городах УР, идея местного самоуправления оставалась востребованной в обществе.

Во *втором параграфе* «Функционирование системы органов местного самоуправления в 1998–2003 гг.» анализируется деятельность органов местного самоуправления в городах УР по следующим направлениям: управление социальной сферой, организация и проведение местного референдума, развитие территориального общественного самоуправления, взаимодействие с хозяйствующими субъектами, управление муниципальной собственностью, кадровая политика. Раскрывается характер взаимоотношений органов местного самоуправления с населением и региональной властью.

В период с 1998 по 2003 г. процесс становления местного самоуправления в городах УР получил дальнейшее развитие. Органам местного самоуправления удалось адаптироваться к рыночным условиям, выстроить взаимоотношения с хозяйствующими субъектами, научиться распоряжаться местным бюджетом, управлять муниципальной собственностью. Были заложены основы кадровой политики, направленной на формирование эффективного резерва муниципальных служащих, постоянного обновления профессиональных знаний работников. По состоянию на начало 2001 г. высшее образование имели 66 % муниципальных служащих. Наибольшее количество должностей (более 27 %) замещали специалисты с высшим гуманитарным образованием, около 19 % имели высшее техническое образование, 15 % – являлись педагогами по образованию. Изучение национального состава муниципальных служащих показало, что русские составляли почти 80 %, удмурты – 10 %.

Депутаты представительных органов местного самоуправления продемонстрировали серьезную заинтересованность и ответственность в решении самоуправленческих дел. Региональные руководители и главы муниципальных образований осознали, что успешное развитие конкретной территории возможно только в том случае, если все уровни управления ориентированы на единый конечный результат. Реализация подхода, предусматривающего взаимодействие уровней публичной власти (в условиях относительной экономической стабилизации в стране), оказала позитивное влияние на социально-экономическое развитие городов УР. Благоприятные внешние условия и накопленный опыт управления городским хозяйством позволили органам местного самоуправления переориентироваться с решения текущих проблем на стратегическое планирование развития территорий.

В то же время эволюция взаимодействия республиканских органов власти и органов местного самоуправления отразила углубление противоречия между законодательно установленной организационной самостоятельностью местного самоуправления и реальным положением дел. Однако осознание этого несоответствия постепенно перестало вызывать возражения со стороны выборных должностных лиц местного самоуправления. В период с 2001 по 2002 г. в муниципальной практике был закреплен принцип избрания председателя представительного органа местного самоуправления из состава депутатского корпуса по представлению регионального руководства, что способствовало установлению неформального контроля за деятельностью местного самоуправления в городах УР.

Другая отличительная черта рассматриваемого процесса заключалась в значительном расхождении состояния института местного самоуправления в городах УР с теоретическими представлениями о местном самоуправлении как важнейшем институте народовластия. Жители, осознавая, что местная власть знает их проблемы не понаслышке, обращались за помощью, прежде всего, в органы местного самоуправления. Однако ожидания народа не всегда полностью оправдывались. Исторические источники содержат факты, запечатлевшие блокирование инициативы населения как на местном, так и на региональном уровне. Из возможных форм непосредственной демократии в городах УР развитие получило территориальное общественное самоуправление. За исследуемый период местный референдум был проведен только в Воткинске (1999 г.). Реализация идеи децентрализации на региональном уровне привела к централизации и бюрократизации власти в городах УР. Функциональные обязанности муниципальных служащих были адекватны функциям чиновников. К 2001 г. численность муниципальных служащих в Воткинске составляла 121, Глазове – 153, Ижевске – 926, Можге – 65, Сарапуле – 194 человек. Отдельные депутаты перешли на профессиональную основу исполнения своих представительских функций.

Несмотря на имевшие место противоречия, определенные успехи в деятельности органов местного самоуправления доказали жизнеспособность новой формы организации власти на местах.

Глава третья «Проблемы финансовой самостоятельности местного самоуправления в городах Удмуртской Республики в 1994–2003 гг.» состоит из двух параграфов. В *первом параграфе* «Особенности формирования финансовой базы муниципальных образований» анализируются изменения федерального законодательства в области финансово-экономических основ МСУ, раскрывается характер взаимоотношений между региональным и муниципальными бюджетами, устанавливается влияние указанных факторов на структуру доходов городских бюджетов, выявляется роль органов местного самоуправления в формировании доходной части муниципальных бюджетов.

Несмотря на то, что во всех городах УР соблюдалась формальная процедура формирования бюджета при участии исполнительных и представительных органов местного самоуправления, муниципальные образования не обладали финансовой самостоятельностью. Принцип финансовой самостоятельности органов местного самоуправления в формировании доходов местного бюджета выразился в наличии права устанавливать местные налоги и сборы, а также предоставлять хозяйствующим субъектам и населению льготы по налогообложению. Однако собственные доходные источники, поступление которых действительно зависело от решений и деятельности органов местного самоуправления, составляли в муниципальных бюджетах УР лишь 5–10 %. Значимую роль в доходах муниципальных образований играли отчисления от регулирующих налогов, а также дотации, выделяемые из республиканского бюджета. По итогам 1998 г. дотации и субвенции в бюджете Воткинска составили 13,1 %, Глазова – 13,6 %, Ижевска – 16,2 %, Можги – 37,2 %, Сарапула – 51,3 %.

Основное положение официальной парадигмы межбюджетных отношений¹, предусматривающее закрепление за муниципалитетами доходных источников на долгосрочной основе, не получило реального воплощения в практике бюджетного процесса в УР. Региональная власть ежегодно осуществляла пересмотр нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты. Позиция регионального руководства была обусловлена комплексом экономических и политических причин. Реализация принципа закрепления за местным самоуправлением налоговых источников дохода на постоянной основе влекла за собой существенную децентрализацию бюджетных ресурсов в регионе и обеспечивала финансовую самостоятельность только столице УР. Однако данный подход не стимулировал органы местного самоуправления применять меры по расширению налоговой базы. Наполняемость городского бюджета в большей степени зависела от неформальных отношений с руководителями УР.

Во *втором параграфе* «Проблемы распределения бюджетных средств местного самоуправления» раскрывается специфика финансирования расходных полномочий местного самоуправления; анализируются муниципальные

¹ См.: Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4464.

программы; выявляется роль представительных органов местного самоуправления в оптимизации расходов муниципальных бюджетов.

В результате муниципальной реформы в России компетенция местного самоуправления подверглась существенным изменениям. Произошло значительное расширение социальных функций: комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, охрана общественного порядка, обеспечение противопожарной безопасности, содержание учреждений образования, здравоохранения, жилищного фонда, обеспечение социальной поддержки населения, что стало предметом заботы органов местного самоуправления. Однако законодательное определение компетенции было осуществлено без соответствующего финансово-экономического обоснования. В период с 1994 по 2003 г. муниципальные образования городского типа УР не располагали достаточными средствами для решения обширного перечня вопросов местного значения. В результате состояние объектов муниципальной инфраструктуры, в том числе ЖКХ, здравоохранения, образования являлось критическим. Ситуацию усугубляла практика передачи на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий без соответствующих финансовых ресурсов. Переписка городских администраций с республиканскими органами государственной власти содержит большое количество официальных писем с просьбой перечислить средства для выполнения делегированных полномочий. Финансовые вопросы были основным предметом противоречий между республиканским и местным уровнями власти. В условиях дефицитности бюджетных средств органы местного самоуправления в городах УР исполняли свои и делегированные полномочия не в полном объеме. Муниципальные программы финансировались по остаточному принципу. Подобный подход с учетом социальной направленности обязанностей местного самоуправления являлся одной из причин социальной напряженности в городах УР. В то же время сложилась парадоксальная ситуация, при которой ни один уровень публичной власти не нес реальной ответственности за неисполнение социальных обязательств перед населением.

Следует подчеркнуть, что структура бюджетной системы местного уровня, созданная в УР, была определена выбранной в регионе одноуровневой моделью местного самоуправления. Задача постепенного перехода от централизованного государственного управления к децентрализованному была решена только в части передачи местному самоуправлению полномочий и ресурсов, но при этом создать оптимальный механизм межбюджетных отношений не удалось. Законодательная база, созданная в этот период времени, не обеспечила финансовую независимость муниципальных образований. Анализ статистических данных показывает высокую степень концентрации финансовых ресурсов на уровне региональной власти.

В заключении подведены итоги исследования и сделаны обобщающие выводы по изученной проблеме. Результатом исследования стало создание истории местного самоуправления в городах УР в период с 1994 по 2003 г.

В исследованный период в Российской Федерации были заложены основы для развития местного самоуправления как неотъемлемого института демократического правового социального государства и гражданского общества. Становление местного самоуправления в стране происходило в контексте общероссийской политической модернизации, в ходе которой осуществлялось освоение западных ценностей и институтов организации государства и общества. Для руководства России введение института местного самоуправления являлось одним из условий демократизации государственного управления в стране. Характер преобразований в области местного управления определяли изменения в политической системе, налогово-бюджетной сфере, укладе жизни. Зарождавшаяся система местного самоуправления концентрировала в себе сложнейшие политические и социально-экономические проблемы 90-х гг. XX – начала XXI вв.

Возникновение в Удмуртской Республике в 1994 г. системы местного самоуправления, в организационном плане отвечавшей конституционным принципам, явилось следствием достигнутого соглашения между руководителями республики (озабоченными необходимостью политического реформирования на принципах субсидиарности и децентрализации власти) и руководителями районов и городов, проявившими настойчивость в стремлении к реальному самоуправлению. Конкурентность первых муниципальных выборов в городах УР и активность на них избирателей показали, что горожане поддержали идею осуществления самоуправления жителей, объединенных местом проживания, через выборных полномочных представителей.

Созданная в городах УР система местного самоуправления имела как свои уникальные особенности, порожденные собственным опытом решения вопросов местного значения, так и типичные черты, обусловленные сохранением традиций местных Советов, восприятием зарубежного опыта, состоянием федеральной и региональной законодательной базы и общностью финансово-экономических проблем.

В ходе муниципальной реформы в период с 1994 по 2003 г. в городах УР произошла институализация местного самоуправления, конструкция которого лишь по некоторым позициям приблизилась к конституционной модели местного самоуправления. Процесс автономизации органов местного самоуправления в городах УР к 2003 г. оказался незавершенным. Взаимоотношения республиканских органов государственной власти и органов местного самоуправления можно рассматривать как эволюционный процесс, в ходе которого местное самоуправление в городах УР прошло путь от первых самостоятельных шагов, проявления оппозиционности по отношению к региональной власти до признания своей патерналистской зависимости от нее.

Использование позитивного опыта, накопленного органами местного самоуправления в городах УР, во взаимосвязи с учетом существовавших трудностей и проблем, создает основу для рационального подхода к поиску оптимального сочетания централизации и децентрализации в системе публичной власти на современном этапе муниципальной реформы.

Настоящее исследование представляет собой первый опыт осмысления истории местного самоуправления в городах УР. Рамки одной работы не позволяют осветить весь комплекс проблем, требующих дальнейшего изучения. Одна из них заключается в необходимости исследования кадрового состава органов местного самоуправления, личного вклада деятелей местного самоуправления в исторический процесс становления и развития местного самоуправления в городах Удмуртской Республики.

Основные положения и результаты диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

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

1. *Зубкова, О. Г.* Представительные органы городского самоуправления в период конституционного кризиса в Удмуртии (1996–1997 гг.) // Омский научный вестник. – Сер. Общество. История. Современность. – 2007. – № 5. – С. 39–43.

Статьи, опубликованные в других изданиях:

2. *Зубкова, О. Г.* Результаты выборов в органы местного самоуправления как показатель уровня гражданской социальной ответственности горожан // Гражданская социальная ответственность как фактор стабильности и прогрессивного развития России / под ред. О. А. Копцевой. – М. : Фонд социального развития, 2007. – С. 61–67.

3. *Зубкова, О. Г.* Политическая трансформация российского общества: муниципальный аспект // Альманах современной науки и образования. – 2007. – № 2. – Тамбов : Грамота, 2007. – С. 148–150.

4. *Зубкова, О. Г.* Управление социальной сферой города: опыт представительных органов МСУ (на примере столицы Удмуртской Республики) // Актуальные проблемы государственного управления и местного самоуправления. – Пенза : Приволжский дом знаний, 2007. – С. 17–19.

5. *Зубкова, О. Г.* Социальная безопасность и финансовая автономия муниципальных образований (на примере столицы Удмуртской Республики) // Социально-экономическое управление: теория и практика. – 2007. – № 1. – Ижевск : Изд-во ИжГТУ, 2007. – С. 30–33.

6. *Зубкова, О. Г.* Становление правовой основы МСУ в Удмуртской Республике // Социально-экономическое управление: теория и практика. – 2007. – № 1. – Ижевск : Изд-во ИжГТУ, 2007. – С. 84–89.

7. *Зубкова, О. Г.* Социальные обязательства муниципальной власти // Укрепление национальной безопасности России: демографические и миграционные аспекты. – Ижевск : Изд-во ИжГТУ, 2007. – С. 7–8.

8. *Зубкова, О. Г.* Бюджеты муниципальных образований Российской Федерации: проблема формирования доходной части бюджета (первая половина 90-х гг. XX века) // Социально-экономическое управление: теория и практика. – 2007. – № 2. – Ижевск : Изд-во ИжГТУ, 2007. – С. 112–121.

9. *Зубкова, О. Г.* Некоторые проблемы становления местного самоуправления в Удмуртской Республике (1993–1994 гг.) // *Россия и Удмуртия: история и современность* / сост. и общ. ред. В. В. Пузанова и А. Е. Загребина. – Ижевск, 2008. – С. 716–725.