

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
ГОУ ВПО «УДМУРТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

На правах рукописи

Немтырева Анна Вячеславовна

**ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ В ПЕРИОД
1986–2008 ГОДОВ (НА ПРИМЕРЕ УДМУРТИИ)**

Специальность 07.00.02 – Отечественная история

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата исторических наук

Научный руководитель:
доктор исторических наук,
профессор Г. В. Мерзлякова

Ижевск 2009

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Глава I. Начало формирования местного самоуправления в СССР, России и Удмуртии в 1986–1995 гг.....	43
1.1. Преобразование системы местных Советов и возникновение местного самоуправления в 1986–1990 гг.	48
1.2. Развитие местного самоуправления в рамках местных Советов в 1990–1993 гг.....	58
1.3. Местное самоуправление в условиях децентрализации государственной власти РФ в 1993–1995 гг.	81
Глава II. Опыт становления и реформирования местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, в Удмуртской Республике в 1995–2001 гг.	106
2.1. Реализация Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: региональный аспект	106
2.2. Кризис взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления в Удмуртии в 1995–1997 гг.	119
2.3. Разрешение политико-правовой ситуации в 1997–2001 гг.	161
Глава III. Проблемы и перспективы новой системы местного самоуправления в РФ и УР в 2001–2008 гг.	195
Заключение.....	237
Список использованных источников и литературы.....	249
Список сокращений.....	283
Приложения.....	284

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность 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. соответствии с новой Конституцией РФ МСУ было выведено 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, когда МСУ в РФ переживает стадию радикальных изменений, исторический опыт формирования МСУ в России и в Удмуртии, взаимодействия федеральных, региональных властей, органов МСУ может быть полезен в ходе реализации нынешней реформы в этой сфере и позволяет говорить об актуальности заявленной темы исследования.

Интерес к теме МСУ обусловлен еще и тем, что проблема отношений МСУ и государственной власти, до настоящего времени, не получила правового и философского обоснования на должном теоретическом уровне, не найдены ее политическое и экономическое решения, отсутствуют единое определение МСУ и четкое представление об его эффективной российской модели. В целом речь идет о недостаточном внимании к важнейшей проблеме государственного и муниципального строительства, к гражданам как к основному фактору процесса демократизации страны.

В представленной работе под эффективной моделью МСУ в РФ понимается: децентрализация управления и автономность местных органов самоуправления; экономическая самостоятельность муниципальных образований; развитие самодеятельности граждан; ответственность исполнительных органов МСУ перед представительными и населением;

минимальная конфликтность с органами государственной власти; создание со стороны государства комфортных условий для деятельности органов МСУ.

В научном плане опыт реформ прошлых лет должен повлиять на успешный ход современных преобразований в этой сфере. Анализ региональных особенностей становления МСУ поможет реализации федеральных и республиканских программ в этой области, сыграет важную роль в ходе его государственной поддержки, окажет влияние на распространение положительного опыта среди субъектов федерации. Поэтому изучение истории МСУ в Удмуртии, его значения для создания гражданского общества и обеспечения устойчивого социально-экономического развития на конкретной территории является одной из важнейших задач современной исторической науки.

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

Предметом исследования выступает генезис МСУ в субъектах Российской Федерации, рассмотренный 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. Нижней границей является дата 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 СССР «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; в дальнейшем оно получило свое развитие уже в Российской Федерации.

12 августа 1986 г. Удмуртский обком КПСС принял соответствующие решения¹ по выполнению Постановления ЦК КПСС, реализация которых позволила начать преобразования местных Советов в республике, углубить их самоуправленческие начала.

Верхняя граница определена декабрем 2008 г. Необходимость урегулирования отношений между всеми уровнями публичной власти, создания эффективной модели МСУ в РФ вызвала проведение в 2001 г. административной реформы и реформы в сфере МСУ. 6 октября 2003 г. была принята новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ. Окончание в декабре 2008 г. переходного периода и начало с 1 января 2009 г. полной реализации Закона № 131-ФЗ в большинстве субъектов РФ обозначило новый этап в развитии МСУ в государстве.

В Удмуртии в течение 2004–2008 гг. были проведены мероприятия по переходу республики к новой системе МСУ: определены границы территорий, зарегистрированы вновь образованные муниципальные образования поселений; 13 июля 2005 г. принят новый Закон УР о МСУ; в период 2005–2008 гг. прошли выборы в представительные органы МСУ УР. Исполнение требований Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и окончание переходного периода в декабре 2008 г. позволили Удмуртии перейти с января следующего года к полной реализации № 131-ФЗ. Подведение предварительных итогов реформы 2003 г. завершает данное исследование.

Территориальные границы исследования охватывают Удмуртскую Республику. Для сравнения в работе использован опыт организации и функционирования органов МСУ близлежащих к республике регионов -

¹ ЦДНИ УР. Ф. 16. Оп. 1. Д. 14198. Л. 5–6.

Татарстана, Башкортостана и других субъектов РФ, 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, в изучении опыта зарубежных муниципальных систем. Однако собственно исторические исследования по МСУ в РФ 1986–2008 гг. 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.).

Определенный интерес в рамках данной проблематики представляют работы дореволюционных исследователей земских, городских учреждений России. Однако объем диссертационной работы не позволяет проанализировать многовековую российскую историю МСУ, поэтому материал ограничен периодом середины 1980-х – первого десятилетия 2000-х гг., в котором тематика МСУ рассматривается первоначально в условиях преобразования системы Советов в СССР, а затем в период становления новой российской государственности.

Характерной чертой историографии советского периода явилось то, что на протяжении долгого времени, с начала 1930-х по середину 1980-х гг., внимание к теме «местного самоуправления» не проявлялось, его теория не была актуальной в отличие от роли и задач государственного управления, особенно местных Советов. Многочисленные авторы рассматривали их и как органы государственной власти на местах, входящих в единую систему Советов, и как органы общественного самоуправления граждан.

Однако термин «самоуправление» использовался достаточно широко и разнопланово. Теоретические разработки велись главным образом в направлении осмысления основ коммунистического, самоуправляющегося общества, коллективов трудящихся. При этом плюрализм и отход от марксистско-ленинской идеологии были недопустимы. Самоуправление местных органов власти и управления было неприемлемым для советского централизованного государства. МСУ отождествлялось с буржуазным муниципализмом, который однозначно выражал интересы правящего класса и сообществ, проживающих на локальных территориях, и противопоставлялось советскому самоуправлению, имевшему всеобщий характер¹.

Самоуправленческая тематика была представлена в исследованиях земских учреждений дореволюционной России как наиболее активного общественно-политического явления конца XIX – начала XX вв.

Изменение отношения к МСУ, привлечение к нему особого внимания со стороны государственных деятелей, ученых, общественности наблюдается к середине 1980-х гг., к концу советской эпохи, что было обусловлено изменением общественно-политического строя государства.

После Пленума ЦК КПСС в апреле 1985 г. в качестве политического курса партии была выдвинута идея «ускорения» социально-экономического развития страны, включившая и развертывание самоуправления граждан, углубление потенциала местных Советов как основного звена социалистического самоуправления народа.

Однако скорость преобразований и отсутствие четкой артикуляции плана преобразований со стороны руководителей государства вызвали к жизни политическую публицистику, авторами которой становились представители верхних эшелонов партийно-государственного аппарата².

¹ Большая Советская Энциклопедия. М., 1955. Т.38. С.27–28.

² Горбачев М.С. Живое творчество народа. М., 1985; *Он же*. Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. М., 1987; *Иного не дано: Перестройка, гласность, демократия, социализм*. М., 1988; «50/50»: опыт словаря нового мышления. М., 1989. С. 324–330.

Научное же обоснование «перестроечных» процессов запаздывало. Вопросы устройства государственной власти, традиционно находившиеся в ведении руководителей страны, пока только намечались, были обозначены лишь тенденции к привлечению населения к управлению государством и обществом в рамках существующей системы.

В это время многие ученые, главным образом специалисты в области советского государства и права, в числе которых С. А. Авакьян, А. Я. Слива, Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет, Н. Г. Старовойтов, сосредоточили внимание на основных направлениях деятельности и развитии местных Советов, укреплении их демократических основ, на взаимоотношениях с партийным аппаратом. Изучались существующие противоречия, например, между природой местных Советов как массовых представительных органов, призванных обеспечить широкое привлечение граждан к участию в государственных делах, и растущей необходимостью в профессиональном управлении. Был поднят вопрос о совершенствовании советской избирательной практики¹.

Внимание авторов было обращено и к историческому прошлому местных Советов, к ленинским принципам их деятельности, широкому вовлечению трудящихся к участию в управлении, к материалам, опубликованным в 34, 45 томах полного собрания его сочинений.

В условиях изменения социально-политической обстановки в государстве крайне 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.

На состоявшемся в 1986 г. Всесоюзном научно-координационном совещании государствоведов на тему «Проблемы совершенствования

¹ Слива А.Я. Советам подотчетны. М., 1986; Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М., 1987; Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство. М., 1988; Авакьян С.А. Советское народное представительство: конституционно-правовые аспекты дальнейшего совершенствования // Вестник Моск. Ун-та. Право. 1987. № 6. С. 12–21.

советской демократии, осуществления социалистического самоуправления народа» наметились два основных подхода к пониманию сущности самоуправления. В соответствии с первым – его суть следует искать в соотношении демократии и самоуправления. Собственно самоуправление в этот период толковалось многими авторами, в том числе И. П. Ильинским, В. А. Ясюнасом, Ю. А. Тихомировым, как способ и форма организации жизнедеятельности общества, как демократическая система управления государственными, общественными делами, основанная на самоорганизации, саморегулировании и самодеятельности граждан¹.

Исходя из второго – истоки проблемы заложены в характеристике взаимосвязи государственного управления и самоуправления на местах. Данный подход был развит М. В. Цвиком, А. И. Щигликом, В. С. Гулиевым, Ю. И. Скуратовым². Таким образом, были определены магистральные направления в понимании сущности самоуправления и его реализации.

Во время проведения XIX Всесоюзной партконференции (июль 1988 г.) была четко обозначена необходимость глубоких преобразований существующей социально-политической и экономической систем в государстве. Следом ученые, общественность стали смелее высказываться о вариантах развития страны, совершенствовании демократии. Появляются по-настоящему дискуссионные, во многом противоположные во взглядах, мнениях, но объединенные одной общей посылкой работы – система Советов нуждается в кардинальных преобразованиях. Ряд авторов указывали на необходимость перехода от централизованного управления к децентрализации, к реформированию местного управления и внедрению нового подхода к нему как к местному самоуправлению³.

¹ *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.

² *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.

³ *Колушин 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.

Проводимая в государстве политика гласности открыла людям не только внутренние проблемы развития общества, но и западный мир с его ценностями, образом жизни, демократическими традициями. В новых условиях отношение к институту МСУ, заимствованному из западных источников, в целом стало толерантным (Н. В. Постовой, И. Ф. Бутко, Н. А. Пухтинский¹).

Однако, несмотря на происходящие изменения в стране, стройная теория дальнейшего развития системы советского государственного строительства так и не была оглашена. Именно в это время в Верховном Совете СССР велась разработка закона, который позволял начать реформирование системы низового уровня государственной власти. Как ни парадоксально, но к моменту принятия в 1990 г. Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» теория МСУ в рамках Советов по-прежнему отсутствовала, о чем было заявлено учеными-государствоведами К. Ф. Шереметом, Б. Н. Топорным, И. А. Азовкиным, Н. В. Постовым и другими². По оценке М. А. Краснова, данность переходного периода была такова, что научные позиции приходилось вырабатывать не только до, но и после принятия законов³.

В России с 1990–1993 гг. в условиях конкуренции политических сил в научной среде продолжалась выработка концепции МСУ, поиск форм и методов реализации первых нормативных актов СССР и РСФСР о МСУ в объективных социально-экономических условиях. Внимание было сосредоточено на проблемах местных Советов как органов МСУ, их внутренней организации, взаимоотношениях с исполкомами, на взаимодействии с государственными и общественными организациями в условиях зарождающейся рыночной экономики⁴.

¹ *Постовой Н.В.* Экономическая основа местного самоуправления // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 15–23; *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.

² *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.

³ *Краснов М.А.* Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. 1990. № 10. С. 81–89.

⁴ *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;

Под воздействием либеральных идей и представлений о МСУ как феномене, который обособлен от исполнительных структур, авторы, например, А. Я. Слива¹, чаще стали высказывать идею о реорганизации местных Советов и полном отделении МСУ от органов государственной власти. Данная тенденция была развита на конституционном совещании в начале 1993 г., во время обсуждения дальнейшей судьбы МСУ в России².

В то же время сторонники государственного регулирования МСУ – С. А. Авакьян, Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет, Б. Н. Топорнин и другие³ – высказали сомнения о дееспособности и самостоятельности МСУ в отсутствии соответствующих ресурсов и государственной поддержки. Очевидно, что эти сомнения своевременно не были приняты во внимание, и в дальнейшем оказались вполне оправданными.

По оценке ряда специалистов, в числе которых А. А. Буров, В. А. Ковалев⁴, ко времени своей ликвидации осенью 1993 г., местные Советы так и не обрели качеств, присущих истинно народным и демократическим органам. Они имели шанс реализовать заложенный законами о МСУ 1990–1991 гг.⁵ самоуправленческий потенциал при сохранении той высокой степени развитости общественных институтов, какая была в советском обществе. С точки зрения К. Ф. Шеремета формирование МСУ оказалось одной из самых трудных задач политической реформы и обновления государственности России⁶.

Марков В. Как нам наладить жизнь в районе // Народный депутат. 1992. № 2. С. 23–29; *Постовой Н.В.* Экономическая основа местного самоуправления // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 15–23.

¹ *Слива А.Я.* Пора возвращаться в мир. От системы Советов к парламентаризму и местному самоуправлению // Народный депутат. 1992. № 2. С. 56–66.

² *Шейнис В.Л.* Конституция РФ 1993 г. и Российская политическая система // Отечественная история. 2008. № 6. С. 13.

³ *Мирошниченко Е.В.* Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. 1993. № 6. С. 141–147.

⁴ *Буров А.А.* Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов-на-Дону, 2000. С. 13; *Ковалев В.А.* Российская муниципальная реформа: бесконечный тупик? // Вопросы МСУ. 2006. № 4. С. 19–25.

⁵ Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих принципах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»; Закон РСФСР от 6 июня 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР».

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

Недостаточность научного обоснования многих вопросов самоуправления сохранялась вплоть до принятия Конституции РФ в 1993 г. Вместе с тем общий кризис системы управления в государстве привел к выводу о неэффективности системы Советов и замены ее в целом. МСУ было признано как данность. В новой редакции Основного Закона РФ оно было выведено из системы органов государственной власти и включено в перечень основ конституционного строя России, это позволило толковать новую модель МСУ как либеральную, сориентированную на инициативу и самоорганизацию населения¹.

С 1993 г. начался современный этап в изучении проблематики МСУ. Исследователи стали рассматривать этот демократический институт в общей системе властных отношений РФ.

Насущная необходимость создания эффективной модели МСУ в РФ стала причиной повышенного интереса государства и росту научной активности к муниципальной проблематике в целом: юридических², экономических³, политических⁴, социальных и философских аспектов⁵; появились учебные пособия, научные и прикладные разработки российских и зарубежных авторов. Однако, несмотря на обилие литературы, теоретические и практические выводы относительно организации МСУ в РФ и характера их

¹ Т.е. до принятия Федерального закона «Об общих принципах организации МСУ в РФ» от 28 августа 1995 г. и вынесения соответствующих постановлений Конституционного Суда РФ по проблемам МСУ.

² Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления. М., 1998; Постовой Н.В. Муниципальное право: вопросы и ответы. М., 1999; Ковешников Е.М. Муниципальное право. М., 2000; Автономов А.С. Правовые и финансовые основы местного самоуправления в РФ. М., 2002; Емельянов Н.А. Местное самоуправление в РФ (конституционно-правовой анализ). М.; Тула, 1998; Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов н/Д., 2003; Пылин В.В. Представительные органы местного самоуправления. М., 1998.

³ 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; Иванов В.Н. Местное самоуправление на Урале. Челябинск, 2002.

⁴ Гильченко Л.В. Новый этап реформы местного самоуправления // Власть. 1997. № 3. С. 19–22; Кирпичников В.А. Проблемы реформы местного самоуправления в РФ // Экономист. 1994. № 8. С. 53–62; Лапин В.А. Самоуправление в России: признаки радикальных изменений в политике федерального центра // Городское управление. 1997. № 4. С. 22–25; Самолетова Т.В. Основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в РФ // Государственная власть и местное самоуправление в России. М., 1998. С. 109–132.

⁵ Антипов А.Г., Захаров Н.Н., Шишигин А.В. Местное самоуправление – социально-политический институт гражданского общества. Пермь, 1999.

взаимоотношений с органами государственной власти остаются не выработанными до конца.

К моменту подготовки Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» особое внимание авторов было проявлено к земскому опыту, городскому самоуправлению дореволюционной России¹. Теоретические и прикладные разработки В. П. Безобразова, Б. Б. Веселовского, А. И. Васильчикова, Б. Н. Чичерина и других авторов², созданные во 2-й половине XIX – начале XX вв., не потеряли своей актуальности и стали предметом внимания современных исследователей. Например, Л. Лаптева, В. Коробейников, А. Верещагин не исключают возможность использования дореволюционного опыта взаимодействия органов МСУ – городских, земских учреждений – с государственными структурами³.

Не утратила актуальность и практика советского государственного управления. Ряд авторов, указывая на преемственность местных Советов и органов МСУ, и сегодня подчеркивают необходимость применения позитивной советской практики в современном муниципальном строительстве⁴.

¹ *Пирумова Н.М.* Земская демократическая интеллигенция и ее роль в общественной борьбе до начала XX в. М., 1986.; *Солженицын А.И.* Как нам обустроить Россию: послынные соображения. М., 1991; *Лаптева Л.Е., Ефремова Н.Н.* Организация и практика земских учреждений России // Государство и право. 1993. № 2. С. 132–134; *Баталов Э.Я.* Без идеала // Свободная мысль. 1996. № 3. С. 77; *Дементьев А.Н.* О «системе Советов» и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели // Государство и право. 1996. № 8. С. 115; *Еремян В.В.* Местное самоуправление в России: (XII – начало XX века). М., 1998; *Цейтлин Р.С.* История государственного управления и муниципального самоуправления в современной России. М., 2006; *Бузов А.А.* Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов н/Д., 2000. С. 224.

² *Безобразов В. П.* Избранные труды. М., 2001; *Он же.* Земские учреждения и самоуправление. М., 1874; *Веселовский Б.* История земства. СПб, 1911. Т. 3.; *Он же.* Курс экономики и организации городского хозяйства. М., 1951; *Васильчиков А.* О самоуправлении. СПб, 1872; *Чичерин Б.Н.* Избранные труды. СПб, 1998.

³ *Гильченко Л.В.* Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право. 1996. № 2. С. 142–152; *Коробейников В.* Земство: третье рождение // Юридический вестник. 1998. № 5. С. 3; *Верещагин А.* Причудливое переплетение противоречивых взглядов // Муниципальная власть. 2003. № 3. С. 112–115; *Лаптева, Л.* Плоха та реформа, которая не опирается на традиции // Муниципальная власть. 2002. № 4. С. 104–113.

⁴ *Истягин Л.Г.* Век Советов // Свободная мысль – XXI. 2002. № 12. С. 51–65; *Нечаев В.Д.* Инновации и трансформации в реформе МСУ в постсоветской России // Политика. 2001. № 3. С. 5–29; *Трофимова И.Н.* Реформа советской системы управления на местах в 90-х гг. XX в. (на примере республик Поволжья) // История государства и права. 2002. № 4. С. 33–38.

В период реализации Федерального закона от 28 августа 1995 г., в условиях системного кризиса, когда четкие представления о роли и месте МСУ в системе управления государством, во взаимодействии с федеральными и региональными органами отсутствовали, стали очевидны разногласия между конституционными принципами МСУ и его непосредственным осуществлением в субъектах РФ.

Коллизии возникали между всеми уровнями публичной власти, особенно во взаимоотношениях руководителей регионов и мэров крупных городов, областных центров. Причины, анализ данной ситуации получили отражение в работах многочисленных исследователей¹.

Среди факторов, вызывающих коллизии в этой области, российские аналитики В. Гельман и С. Рыженков называют борьбу за политическую власть и ресурсы, сконцентрированные, как правило, в крупных промышленно развитых городах, которые превосходят экономически зависимые периферийные зоны и стремятся к самостоятельности и независимости. Под термином «ресурсы» в системе управления государством авторы понимают материальные (финансы, собственность, земля, лес и т. д.) и нематериальные (политическая доверчивость, традиция подчинения власти, авторитет, реализация человеческого, кадрового потенциала и т. д.) факторы, использование которых обеспечивает влияние органов государственной власти на органы МСУ².

Данную точку зрения поддерживают Н. Лапина и Н. Чиркова, которые исследовали региональные политические конфликты в 1990-е гг. в РФ через анализ отношений элитных групп³.

Черников В. А. приходит к выводу, что причины конфликтов кроются в наличии (либо отсутствии) традиций и определенных норм законодательства

¹ Умнова И., Побережная И., Титова Т. Проблемы взаимоотношений органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления // Городское управление. 1997. № 3. С. 18–26; Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России 1991–2001. СПб; М., 2002; Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России. Сургут, 2003; Зубкова О.Г. Местное самоуправление в городах Удмуртии в период 1994–2003 гг.: автореферат дис. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2008. С. 5–6.

² Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб, 2008.

³ Лапина Н., Чиркова А. Региональные элиты в РФ: модели поведения и политические ориентации. М., 1999.

РФ, в несовершенстве эффективных механизмов взаимодействия различных уровней власти. Автор считает, что конфликты между госструктурами и МСУ возникают и существуют независимо от степени демократичности того или иного государства, как в странах традиционной западной демократии, так и в современной России. Разрешение и предотвращение возникновения подобных ситуаций исследователь связывает с наличием политической воли и изменением нормативно-правовой базы в РФ, порождающей подобного рода противостояния властей¹.

Однако существует и другая точка зрения. Руководитель региональных исследований Центра политтехнологий Р. Туровский связывает конфликты в этой сфере не только с факторами политического характера, но и усматривает в них криминальную основу².

В целом в качестве причин неоднозначного положения МСУ в системе властных отношений в российском государстве авторы называют сложный период современной российской истории, смену социально-политической формации, становление новой государственности, отсутствие стройной научной теории МСУ, опережающий характер принятия нормативных актов в этой сфере и другие.

Возникновение МСУ в стране вызвало к жизни появление целой научной отрасли российского права – муниципального права РФ³, которое было призвано регулировать общественные отношения в этой сфере. Конфликтный и противоречивый характер становления МСУ в РФ был подтвержден правоведами. В 2003 г. вышло трехтомное издание под редакцией Т. Г. Морщаковой, В. М. Жуйкова, А. А. Арифулина⁴, в котором авторами обобщена работа судебных органов РФ, Конституционного Суда

¹ Черников В.А. Системные политические и общественные конфликты в сфере местного самоуправления (природа, сущность и способы разрешения): автореферат дис... канд. полит. наук. СПб, 2003.

² Туровский Р. Мэр Вам. За градоначальников замолвите слово // Вопросы МСУ. 2007. № 4. С. 35–37.

³ Автономов А.С. Правовые и финансовые основы местного самоуправления в РФ. М., 2002; Емельянов Н.А. Местное самоуправление в РФ (конституционно-правовой анализ). М.; Тула, 1998; Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов н/Д., 2003; Пылин В.В. Представительные органы местного самоуправления. М., 1998.

⁴ Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия. М., 2003. Т. 1; Защита прав местного самоуправления органами судами общей юрисдикции. М., 2003. Т. 2; Защита прав местного самоуправления арбитражными судами. М., 2003. Т. 3.

РФ по защите прав МСУ в период 1990-х – начала 2000-х гг. Ими рассмотрены наиболее громкие и известные судебные дела, приводятся примеры наиболее серьезных нарушений федерального законодательства субъектами федерации, дается соответствующий комментарий наиболее значимых дел в этой сфере.

Усиление централизованных начал в управлении государством на рубеже XX–XXI вв. привело к необходимости преобразования отношений между тремя уровнями власти, обозначив в 2001 г. начало нового этапа в изучении проблематики самоуправления. Поиск новых форм и методов организации и деятельности органов МСУ, развитие их взаимоотношений с государственной властью и населением привели в 2003 г. к его реформе¹, вызвав к ней повышенный интерес научного сообщества. Появилась целая серия публикаций, содержащих оценку результатов российских реформ 1990-х гг.: аналитические статьи, независимые опросы общественного мнения среди журналистов, руководителей и деятелей МСУ. В целом большинство авторов критично оценивают ситуацию с МСУ, отмечая, что многие проблемы в этой сфере, характерные для 1990-х гг., сохранились. Однозначно позитивной оценки современного состояния МСУ не дает ни один из исследователей².

Изучение и анализ событий последнего периода советской истории, становление современной российской государственности получили широкое развитие у современных историков А. В. Шубина, Р. Г. Пихои, В. В. Согрина и других³. По мнению В. В. Согрина, применение теории модернизации к российской истории советского периода затруднительно. Ключом же к

¹ ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Российская газета. 2003. 8 октября.

² Емельянова Т. Реформирование местного самоуправления // Вопросы МСУ. 2006. № 3. С. 18–23; Бородулина Н.А. Города–доноры: опора федерального центра или источник региональных конфликтов? // Полис. 2002. № 6. С. 127–142; Местное самоуправление против регионального самоуправления: 0:0 в пользу власти // Вопросы МСУ. 2005. № 4. С. 25–37; Лексин, В. Парадоксальная реформа: факторы и тормозы // Муниципальная власть. 2006. № 6. С. 17–27; Тощенко Ж.Т. Между прошлым и будущим: МСУ в социологических замерах 1995, 1999, 2005 гг. // Муниципальная власть. 2006. № 1. С. 22–23.

³ Шубин А.В. Парадоксы перестройки. Упущенный шанс СССР М., 2005; Пихоя Р.Г. Советский Союз: история власти. 1945–1991 г. Новосибирск, 2000; Согрин В.В. Политическая история России. 1985–2001: от Горбачева до Путина. М., 2001.

пониманию многих вопросов является цивилизационный подход, который во многом проливает свет на итоги общественно-исторических перемен в государстве. Данный подход был также обоснован А. Ахиезером, И. Клямкиным, И. Яковенко, В. И. Пантиным и другими авторами¹.

Отметим, что исторических исследований, посвященных анализу становления и развития системы МСУ, в новейшей истории России не так много. Так, А. Н. Буров, изучив эволюцию российской модели МСУ, начиная с земского, городского самоуправления и заканчивая преобразованиями, происходящими в РФ в конце 1990 гг., выразил сомнение относительно его дальнейшего самостоятельного развития. В то же время перспективы МСУ в России могут быть связаны только с всесторонней демократизацией, процесс которой еще должен пройти стадии взлетов и падений, кризисов и конфликтов. В. А. Ковалев заключает, что выхода из финансового, экономического и политического тупика, в котором МСУ находится уже более десяти лет, пока не видно². Данная точка зрения была поддержана многочисленными исследователями, область интереса которых соприкасается со сферой МСУ.

Наряду с исследованием новейшей истории МСУ в России и Удмуртии, в работе предпринята попытка отразить представление на государственное регулирование и реальные широкие возможности МСУ. Изучение и оценка региональных событий представлены двумя точками зрения на природу и принципы организации МСУ в РФ – «государственной» и «самоуправленческой».

Под «государственниками» условно понимаются деятели, настаивающие на преобладании значения государства в регулировании деятельности МСУ. Не отрицая важности роли государства в этом процессе, сторонники другого направления – «самоуправленцы», видят в нем лишь высшего регулятора государственно-муниципальных отношений, полагая, что основная работа должна проводиться гражданами, населением определенной территории. И та, и

¹ Ахиезер А., Клямкин И., Яковенко И. История России: конец или новое начало? М., 2008; Пантин В.И. Волны и циклы социального развития: цивилизационная динамика и процессы модернизации. М., 2004.

² Буров А.А. Указ. соч. Ростов н/Д., 2000; Ковалев В.А. Указ соч. // Вопросы МСУ. 2006. № 4. С. 19–25.

другая позиции имеют право на существование. Однако до сих пор четкой теоретической, политической базы ни та, ни другая точки зрения не имеют. Отчасти именно эта неразработанность и явилась причиной целого ряда сложных проблем, возникших в результате реализации законов о МСУ в РФ в период 1990–2000-х гг. Этот вопрос требует отдельного самостоятельного и длительного изучения с привлечением специалистов различных сфер: политологии, права, социальной психологии, экономики и других наук.

По оценке В. Гельмана, С. Рыженкова, Е. Белокуровой, Н. Борисовой, сложившийся сегодня «баланс сил» федерального и регионального уровней при явном усилении и укреплении государственной власти характеризуется минимальной степенью местной автономии и демократии, неэффективным и непродуктивным МСУ. С точки зрения М. Либоракиной, само понятие МСУ хотя и не исчезло из официального лексикона, но его смысл оказался «выхолощен». «Мягкая» ревизия статьи 12 Конституции РФ была направлена на «огосударствление» МСУ, а реформа 2003 г. сопоставима с земской контрреформой 1890–1892 гг. С. Майоров высказывает опасение, что целью проводимых преобразований МСУ является встраивание его в «федеральную вертикаль»¹. Член общественной палаты РФ В. Л. Глазычев утверждает, что до реального воплощения самоуправления гражданами в его европейском понимании еще далеко².

Другая часть авторов признает институт МСУ в качестве одной из форм местного государственного управления. Наиболее характерной следует считать позицию разработчиков реформы МСУ 2003 г. – руководителей органов государственной власти, субъектов федерации, представителей Администрации Президента РФ. Так, И. Шувалов утверждает, что разрыва между региональной и муниципальной властью быть не должно, только при

¹ Гельман В., С. Рыженков, Белокурова Е., Борисова Н. Указ. соч. С. 90–91; Либоракина М. Атрибут вертикали власти или основа гражданского общества? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 144–151.

² Либоракина М.И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М., 2003; Майоров С. Местное самоуправление как продолжение федеральной вертикали власти // Отечественные записки. 2003. № 5. С. 505–515; Мерсиянова И.В. Добровольные объединения граждан в местном самоуправлении: проблемы институционализации. М., 2004; Глазычев В.Г. Закон о местном самоуправлении // Гудок. 2006. 14 декабря. С. 6; Он же. Остров М. // Вопросы МСУ. 2007. № 4. С. 31–34.

единстве исполнительной власти – муниципальная власть является основой демократии. М. Шаймиев подчеркивает, что революция в сфере МСУ завершена. С точки зрения Д. Козака, только окончательное определение ответственности всех типов и уровней власти в государстве, наконец, должно дать четкий ответ на вопрос, что такое МСУ, а именно: организационные принципы его построения, перечень вопросов местного значения, порядок обеспечения ресурсами для их решения¹.

Например, В. С. Мокрый, Г. Леонтьев, В. Г. Игнатов, В. И. Бутов, видят в МСУ специфический уровень власти, комбинированную систему управления, которая сочетает в себе и местное управление, и местное самоуправление. МСУ при этом автономно от органов государственной власти, но подконтрольно государству и населению².

Современный этап изучения самоуправленческой проблематики схож с периодом второй половины 1980 – начала 1990-х гг., когда в среде специалистов шла активная разработка теории МСУ, поиск оптимального соотношения государственного и самоуправленческого в деятельности местных Советов, их взаимодействия с общественными институтами.

Очевидно, что вопрос о государственном и общественном характере МСУ вызван отсутствием его определения в Конституции РФ, из-за чего в обществе не реализуется его значительный созидательный потенциал. На практике МСУ в России по многим параметрам отличается от толкования, данного в Европейской Хартии.

Ведущее место в зарубежной литературе первой половины 1990-х гг. принадлежало теме реформ периода перестройки, а также постсоветских преобразований. Среди работ следует отметить исследования М. Малиа,

¹ Шувалов И. Перспективы реформы: устранение неточностей // Муниципальная власть. 2004. № 5. С. 17–27; Мендрелюк Д. Система Шаймиева // УР. Бизнес-журнал. № 17 (39). С. 28–33; Козак Д. Реформа не для чиновников, а для граждан // Муниципальная власть. 2003. № 1. С. 34–37.

² Мокрый, В. С. Местное самоуправление – ресурс власти // Политический журнал. 2007. № 32. С. 35–34; Леонтьев Г. Местное самоуправление – ресурс государства для управления развитием // Муниципальная власть. 2001. № 4. С. 4–30; Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт. М; Ростов н/Д., 2007.

Дж. Хана, Д. Барии, К. Роса¹. С точки зрения западных исследователей, унаследованные от советского прошлого политико-культурные ценности, оказывают значительное влияние на процессы постсоветского развития в государстве. Самоуправленческая проблематика раскрывается с различных позиций: экономики, взаимоотношений политических элит, проведение выборов.

Если до начала преобразований в середине 1980-х гг. проблемы МСУ оставались на периферии научных исследований (отечественный и зарубежный опыт организации муниципальной власти изучался редкими учеными в основном по их собственной инициативе), то смена политической идеологии государства заставила исследователей пересмотреть подобный взгляд на МСУ в целом и обратиться к его зарубежному опыту. В 1-й половине 1990-х гг. поиск новых форм организации МСУ в России в значительной степени испытал влияние муниципальных систем западноевропейских стран, опыт деятельности которых широко представлен в многочисленных трудах и разработках отечественных и зарубежных исследователей².

В странах европейского сообщества МСУ имеет достаточно разнообразные формы организации, существуют англосаксонская, континентальная, смешанная (дуалистическая) и другие модели МСУ.

При этом европейскому самоуправлению также свойственны проблемы, которые не исключают возникновение публичных конфликтов. Н. Шмитт связывает проблемы швейцарской муниципальной системы со сложностью и неоднородностью ее организации, наличием особых, привилегированных, «буржуазных», муниципалитетов³. Отнюдь не без

¹ *Малина М.* Советская трагедия: История социализма в России. 1917–1991. М., 2002; *Барии Д.* Новый федерализм и парадоксы регионального суверенитета в России // Федерализм: российское измерение и международное измерения. Казань, 2004. С. 174–199; *Hahn J.* Attitudes Towards Reform Among Provincial Politicians // Post-Soviet Affairs. 1993. Vol. 9, № 1. P. 66–85; *Ross C.* Municipal Reform in The Russian Federation and Putin's "Electoral Vertical" // Democratizatsiya. 2007. Vol. 15, Issue 2. P. 191–208.

² Местное самоуправление в зарубежных странах. М., 1994; *Бусыгина И.* Как менялась власть в Европе // Муниципальная власть. 2003. № 3. С. 106–109.

³ *Шмитт Н.* Швейцарская муниципальная система: гетерогенность, комплексность, актуальность // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). Казань, 2004. С. 474–493.

конфликтов, констатирует М. Лессаж¹, происходит взаимодействие между органами государственной власти и МСУ во Франции, что обусловлено серьезным вмешательством государства в дела МСУ. Большинство зарубежных авторов находят причины основных проблем (конфликтов) в сфере МСУ в ряде стран Западной Европы, в нечетком распределении полномочий и финансов между уровнями власти и видят пути разрешения подобных ситуаций через законодательное урегулирование спорных вопросов в тесном сотрудничестве властей и населения.

Сегодня, по оценке ряда зарубежных исследователей, в России в целом и на отдельных ее территориях уровень развития МСУ еще далек от понимания, которое существует в практике Западной Европы и закреплено в Европейской Хартии. Критично оценивает ситуацию с МСУ японский исследователь К. Мацузато. Автор видит разрешение проблем в их правовом урегулировании.

Значительную группу литературы по исследуемой теме составляют работы региональных исследователей. Однако разработок, посвященных современной истории МСУ Удмуртии, пока не так много.

С середины 1980-х гг. в республике тема советского государственного строительства, проблемы народовластия стали предметами пристального внимания и изучения многих исследователей. Опыту работы городских и сельсоветов Советов Удмуртии посвящены работы Л. А. Соковикова². История представительной системы в Удмуртии, анализ функционирования ее основных звеньев были рассмотрены О. И. Фоминым³.

В Удмуртии также как в СССР, а далее в России демократические реформы пробудили интерес к истории национальных отношений, государственно-национальному строительству. В дальнейшем эти вопросы

¹ Лессаж М. Отношения между государством, регионами и местным самоуправлением во Франции и России: сравнение // Информационно-методический сборник. Ижевск. № 5. С. 53–58.

² Соковилов Л.А. Органы народовластия. Из опыта работы Советов УА ССР. Устинов, 1985.

³ Фомин О.И. Деятельность местных Советов // История социалистического строительства в Удмуртии (1946–1985 гг.). Ижевск, 1988. С. 51–61.

нашли свое отражение в работах К. И. Куликова, К. А. Пономарева, В. Ю. Войтовича, Н. П. Павлова и других авторов¹.

В период перестройки для многих становится актуальным исследование самоуправленческих начал граждан: по месту жительства, на производстве, в профсоюзных и общественных организациях, молодежных и студенческих движений и т.д.² Опыт практической работы женских советов перспективы их развития нашли отражение в исследованиях Г. В. Мерзляковой и других авторов³.

Внимание ученых было обращено и к региональным истокам самоуправления⁴, к этнографическим исследованиям Н. П. Луппова, В. Е. Владыкина⁵, изучавших традиционные формы сельской общинной организации крестьян удмуртской деревни. Наиболее активно исследованием данного вопроса (а также в дальнейшем) в республике занималась Г. А. Никитина. Обращаясь к истории и традициям крестьянского самоуправления, исследуя феномен бускели и кенеша, автор подчеркивает их огромную значимость и связь с практикой современных преобразований в аграрной подсистеме Удмуртии⁶.

В этот период на уровне государственного руководства начавшиеся преобразования властных структур (расширение полномочий нижних звеньев

¹Куликов К.И. Национально-государственное строительство восточно-финских народов в 1917–1937 гг. Ижевск, 1993; Павлов Н.П. Самоопределение, автономия: идеи, реалии. Ижевск, 2000. 224 с.; Войтович В.Ю. Государственное строительство в Удмуртии: основные вехи. Ижевск, 2006. 448 с.; Пономарев К.А. Какие этапы прошла разработка Конституция УР? // Феномен Удмуртии. М.; Ижевск, 2008. Т. 6. С. 209–213.

²Наговицын М. Быть ближе к людям // Пропагандист и агитатор. 1987. № 6. С. 15–18; Митрофанов В. В поисках нового, интересного // Вестник обкома КПСС. 1990. № 9. С. 7–9; Хазиахметов Р. С прямым участием профсоюза // Пропагандист и агитатор. 1987. № 7. С. 19–22; Независимость профсоюзов в консолидации // Вестник обкома КПСС. 1990. № 9. С. 11–13; Горбушина А. Быть не наблюдателем, а участником // Вестник обкома КПСС. 1990. № 1. С. 5–6.

³Мерзлякова Г.В. Женские советы: опыт их работы, проблемы // Пропагандист и агитатор. 1986. № 10. С. 220; Чураков А. Если не ты, то кто же? // Пропагандист и агитатор. 1987. № 1. С. 14–17; Марков Т. Дружно не грузно // Вестник обкома КПСС. 1990. № 22. С. 24.

⁴Шибанов К.И. Кенеш – орган самоуправления удмуртской деревни // Пропагандист и агитатор. Ижевск, 1988. № 2. С. 24–28.

⁵Луппов П.Н. Удмуртские доли в 17–18 вв. // Записки УдНИИ. Ижевск, 1941. Сб. 9. С. 9–27; Владыкин В.Е. Очерки этнической и социально-экономической истории удмуртов. М., 1969; Гришкина М.В. Крестьянство в Удмуртии в 18 в. Ижевск, 1977.

⁶Никитина Г.А. Удмуртский кенеш – орган самоуправления общины // Национально-государственное строительство в Удмуртии в 1917–1937 гг. Ижевск, 1991. С. 170–186; Она же. Сельская община - бускель – в пореформенный период (1861–1990 гг.). Ижевск, 1993; Она же. Удмуртская община в советский период (1917 – начало 1930 гг.). Ижевск, 1998.

государственного управления, декларация углубления самоуправления граждан) стали основой поиска новых форм их взаимодействия с населением. Однако в Удмуртии среди ученых, правоведов, руководителей различного уровня, депутатского корпуса полемика по данной проблеме практически не велась ввиду ожидания соответствующего нормативного акта. Фактически проработка проблем МСУ, создание республиканского законодательства в этой сфере начались после выхода Закона СССР от 9 апреля 1990 г.

Современный этап региональной историографии, посвященный политическому реформированию Удмуртии¹, проблемам МСУ, приходится на период начала 1990-х – 2000-х гг. В это время в республике вопросы истории становления, формирования системы МСУ получают свое развитие² в работах А. А. Тронина, Т. Н. Ефремовой, Т. В. Замостьяновой, а также С. Л. Бехтерева, Л. Н. Бехтеревой, А. Крыловой и других авторов³.

Учитывая сложность и неоднозначность процесса институализации МСУ в изучаемый период, необходимость создания его действенной системы, самоуправленческая проблематика была исследована со стороны права, экономики и управления городского хозяйства, кадрового обеспечения и других областей. Конституционные основы МСУ были изучены К. А. Пономаревым, Ю. А. Щипакиным, В. Ю. Войтовичем, А. А. Ивановой и другими⁴.

¹ Куликов К.И. Удмуртия – субъект России (1990-е гг.). Проблемы экономики, политики, национальных отношений. Ижевск, 1999; Бехтерев С.Л. Политическое развитие Удмуртии на завершающем этапе советской истории. Ижевск, 2004.

² Ефремова Т.Н. Региональные аспекты современного политического процесса // Четвертая росс. универ.-академ. н.п.к. Ч. 1. Ижевск, 1999. С. 49–51; Ефремова Т.Н., Замостьянова Т.В. Некоторые аспекты теорий местного самоуправления // Пятая росс. универ.-академ. н.п.к. Ч. 2. Ижевск, 2001. С. 57–59.

³ Крылова А., Бехтерев С., Бехтерева Л. Удмуртская Республика. Модель этнологического мониторинга. М., 2000; Войтович В.Ю., Тронин А.А. Конституционные основы правового положения местного самоуправления в РФ // Вестник Удмуртского университета. Правоведение. 2003. № 3. С. 3–12.

⁴ 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; Конституция УР в вопросах и ответах / К.А. Пономарев [и др.]. Ижевск, 2003; Войтович В.Ю. Местное самоуправление – конституционно-правовая основа становления гражданского общества в России // Государственное и муниципальное строительство в России (на примере УР). Ижевск, 2006. С. 101–141; 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.

Отдельно стоит упомянуть монографию В. Н. Иванова¹, в которой рассматривается процесс формирования и деятельности системы органов МСУ на примере республик и областей Уральского региона во 2-й половине 1990-х гг. Автором дан анализ правовой и экономической базы МСУ, обобщены итоги избирательных кампаний, представлены характеристики моделей организации муниципальной власти, а также формы взаимодействия органов государственной власти и МСУ.

Особое место в списке работ по истории МСУ в Удмуртии занимают обобщающие издания, вышедшие в начале 2000-х гг.: в них частично отразился взгляд на исследуемую автором проблему. В работе «Удмуртия в годы реформ: 1990–2001»², посвященной десятилетию преобразований в республике, был предпринят анализ взаимоотношений органов государственной власти и органов МСУ в 1990-е гг.

В фундаментальном многотомном научном издании под редакцией М. Н. Губогло и С. К. Смирновой «Феномен Удмуртии»³ собраны документы и материалы, характеризующие динамику социально-политического развития Удмуртии на рубеже XX–XXI столетий. Этот проект является уникальным по объему привлеченных материалов и содержит нормативно-правовые акты, данные социологических исследований, обзорные статьи, материалы периодических изданий. Практически в каждом томе вопросы МСУ находят свое отражение в публикациях, касающихся проблем национального строительства республики. В шестом томе издания Ю. В. Семеновым⁴ осуществлено обобщение печатных материалов региональных СМИ за период 1996–1998 гг.; отличительный признак всех этих материалов – настороженное отношение их авторов к системе МСУ, сложившейся в республике во 2-й половине 1990-х гг. на основе Конституции РФ и

¹ Иванов В.Н. Местное самоуправление на Урале (1994–2001 гг.). Челябинск, 2002.

² Удмуртия в годы реформ: 1990–2001. Екатеринбург, 2002.

³ Смирнова С.К., Губогло М.Н. Феномен Удмуртии. М.; Ижевск, 2002. Кн. 1: Постигание суверенности: становление государственности Удмуртской Республики.

⁴ Семенов Ю.В. возглавлял постоянную комиссию Госсовета УР по государственному строительству, национальной политике и местному самоуправлению с 1995 по 1999 гг.

Федерального закона от 28 августа 1995 г., усугублявшееся нежеланием граждан нести ответственность за принимаемые ими решения в этой сфере.

Особенностью региональной историографии является обращение к дореволюционному опыту городского самоуправления, земских учреждений Удмуртии. Субботина А. М. приходит к выводу, что успех земств во многом зависел от степени их активного сотрудничества с государственной властью¹.

Интересные сведения и материалы об истории организации самоуправления в городе Сарапул до проведения земской (1864 г.) и городской реформ (1870 г.) представлены в работе Г. И. Обуховой².

Истории купечества в Удмуртии, которое внесло значительный вклад в развитие земского движения, городского самоуправления и оказало на него позитивное экономическое и культурное влияние посвящены исследования Н. П. Лигенко³.

Значительный обобщающий материал, приуроченный к 140-летию земских учреждений в Вятском крае, представлен в сборнике «Земские учреждения: организация, деятельность, персоналии»⁴. В сборник вошли труды ученых из Москвы, Санкт-Петербурга, Пскова, Перми, Ижевска, Йошкар-Олы, Екатеринбурга, Нижнего Новгорода и других городов России.

Отличительным признаком становления МСУ в Удмуртии во 2-й половине 1990-х гг. явился конфликт между органами государственной власти и некоторыми органами МСУ, приведший республику в Конституционный Суд РФ. Процесс по делу о проверке конституционности Закона УР «О системе органов государственной власти УР» от 17 апреля 1996 г. и его результаты известны как «удмуртское дело». Региональные события неоднократно упоминаются во многих изданиях в качестве яркого примера, который проиллюстрировал характерные проблемы становления МСУ в РФ во 2-й половине 1990-х гг.

¹ Субботина А.М. Земство в Удмуртии (1967–1918): автореферат дис. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2000.

² Обухова Г.И. Формирование органов городского самоуправления Сарапула (II пол. 18 в. – I пол. 19 в.)

// Государство и общество: проблемы федерализма и самоуправления. Ижевск, 1999. С. 44–52.

³ Лигенко Н.П. Купечество Удмуртии. Вторая половина XIX – начало XX в. Ижевск, 2001.

⁴ Земские учреждения: организация, деятельность, персоналии. Киров, 2007.

Изучение и оценка событий в Удмуртии также нашла отражение через представление двух точек зрения «государственной» и «самоуправленческой» (общественной) на природу и принципы организации МСУ. Первые попытки исследовать «удмуртский» конфликт были предприняты К. И. Куликовым¹, а также С. Л. Бехтеревым² в академическом издании «История Удмуртии. XX век». К. И. Куликов видит истоки «удмуртского» противостояния в социально-политической и экономической трансформации советского государства. Автор не претендовал на всесторонний анализ и полное осмысление событий тех лет, так как считал, что процесс реформирования МСУ в РФ и в Удмуртии продолжается. С. Л. Бехтерев противостояние властей в УР также связывает с причинами экономического и политического характера.

Одними из первых теоретических работ, посвященных взаимодействию органов государственной власти и органов МСУ, стали издания «Местное самоуправление: проблемы и пути совершенствования» (1998 г.) и «Государственное регулирование местного управления» (1999 г.)³, подготовленные и опубликованные после состоявшегося Конституционного Суда РФ по «удмуртскому делу». Впервые авторы – сторонники государственного регулирования сферы МСУ – депутаты Госсовета УР, занимавшиеся вопросами госстроительства и МСУ в республике с 1995 по 1999 гг., А. Г. Бегунов, Ю. В. Семенов, М. И. Шишкин обобщили опыт и высказали мнение о дальнейших формах и методах участия государства в развитии системы МСУ в Удмуртии. Раскрывая основные проблемы МСУ в РФ и УР, исследователи пришли к выводу, что причины конфликта были заложены в несовершенстве федеральных законов и сложившейся системе государственного управления. Необходимым условием для преодоления и

¹ Куликов К.И. Удмуртия – субъект России (1990-е гг.). Проблемы экономики, политики, национальных отношений. Ижевск, 1999.

² История Удмуртии: XX век. Ижевск, 2005.

³ Бегунов А.Г., Семенов Ю.В., Шишкин М.И. Местное самоуправление: проблемы и пути совершенствования. Ижевск, 1998; Они же. Государственное регулирование местного управления. Ижевск, 1999.

предотвращения подобных ситуаций в этой сфере исследователи находят в изменении существующей нормативно-правовой базы РФ.

Государственная природа МСУ была обоснована руководством республики: Председателем Госсовета УР А. А. Волковым, заместителем Председателя Госсовета УР В. А. Пономаревым, председателем постоянной комиссии Госсовета УР по законности и правам человека А. С. Борзенковым¹.

К числу российских авторов, которые отстаивали конституционные права МСУ и выражали протест против прямого государственного регулирования этой сферы, принадлежит И. Егоров. К этой группе следует отнести публицистические материалы на страницах российских общественно-политических периодических изданий², в том числе оппозиционных³.

Среди иностранных авторов особого внимания заслуживает японский исследователь К. Мацузато, который в соавторстве с И. Егоровым⁴ впервые из зарубежных исследователей проанализировал МСУ как субъект политических отношений на примере отдельных регионов РФ, в частности, в УР. Изучая причины противостояния региональных властей и некоторых органов МСУ, авторы оценили ситуацию, приведшую к разбирательству в Конституционном Суде РФ, как результат сложных политических, социально-экономических процессов, а также вмешательства федерального центра в дела региона.

¹ Доклад Председателя Госсовета УР Волкова А.А. // 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; Борзенков А.С. О работе постоянной комиссии Госсовета по законности, общественной безопасности, правам граждан за 1996 г. // Информационно-методический сборник. Ижевск, 1997. № 3. С. 49–57; С чего начинать организацию местного самоуправления в районах и городах УР? // Информационно-методический сборник. Ижевск, 1996. № 2. С. 2–25.

² Беляева Н., Камышев Д. Власти Удмуртии держат круговую оборону // Коммерсант – Daily. 1996. № 185. С. 3; Катаян К. Максим Бойко против Госсовета Удмуртии // Независимая газета. 1997. № 45. С. 2; Махлин М. Волков в овечьей шкуре // Российская газета. 1997. 5 марта. С. 5; Пискотин М. Решение принято – конфликт продолжается // РФ сегодня. 1997. № 3. С. 15–16; Он же. Так что же решил Конституционный Суд? // Российская газета. 1997. 21 февраля. С. 6; Аleshкин А. Президент пресек самоуправство // Российская газета. 1997. 25 февраля. С. 1; Ургалов А. Как в Удмуртии отменяется самоуправление // Российские вести. 1996. 9 октября. С. 2.

³ Батуева Н. Самоуправление или самоуправство? // Городской стиль. 1996. 22 апреля. С. 1.

⁴ Регионы России: Хроники и руководители / под ред К. Мацузато. Саппо, 2000.

В 2003 г. с точки зрения конституционного права оценка «удмуртскому делу» была представлена в издании под редакцией судьи Конституционного Суда РФ Т. Г. Морщаковой¹. Интерес к этому делу был проявлен и со стороны федеральных органов власти, руководителей политических партий, например, партии «Яблоко», лидеры которой во 2-й половине 1990-х гг., отстаивая конституционные права МСУ, не допускали прямого вмешательства государственных органов в сферу организации и деятельности МСУ².

Большой интерес представляют точки зрения исследователей Ф. Дельпере (Бельгия), М. Лессаж (Франция), Ж.-М. Боле (Франция)³, побывавших в Удмуртии сразу после вынесения Конституционным Судом РФ соответствующего постановления. Авторы, придерживаясь принципов российского государственного регулирования сферы МСУ, а также учитывая особенности организации МСУ в своих странах, поддержали сторону Госсовета УР в этом процессе.

В начале XXI в. предпринятые государством преобразования в сфере МСУ послужили поводом для продолжения изысканий региональных исследователей этой сферы. Особое внимание уделено проблемам современной организации МСУ в сельской местности; сохраняют свою актуальность вопросы кадрового обеспечения органов МСУ, его финансово-экономической составляющей и другие⁴.

Наибольший интерес для исследования представляют диссертационные работы, монографии, посвященные истории и особенностям организации

¹ Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия. Т. 1. М., 2003.

² Митрохин С. Взять судьбу в свои руки. М., 1998; Медведев Г. В политике важны и цели и методы // Удмуртская правда. 1996. 13 ноября. С. 2.

³ Дельпере Ф. Федерализм в Бельгии // Информационно-методический сборник. Ижевск, 1997. № 5. С. 11–20; Лессаж М. Местная демократия во Франции и России // Там же. С. 66–71; Боле Ж.-М. Отношение между государством, регионами и местным самоуправлением, финансовая помощь местному самоуправлению во Франции // Там же. С. 59–65;

⁴ Некрасов В.И. Проблемы профессиональной подготовки муниципальных кадров // Менеджмент: теория и практика, 2003. С. 110–118; Кортаева Е.А. Органы самоуправления в формировании региональной экономической политики // Государственное и муниципальное строительство в России (на примере Удмуртии). Ижевск, 2006. С. 165–217; Никитина Г.А. Социальная политика глазами локального сельского социума // Россия и Удмуртия: история и современность. Ижевск, 2008. С. 732–738; Семенов Ю.В., Скобжарев 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.

МСУ в 1990–2000 гг. в субъектах РФ. Изучая процесс становления МСУ, динамику его развития в регионах, среди прочих факторов, оказывающих на него влияние, авторы называют крайне малый период времени для формирования самоуправленческой идеологии в российском обществе, насаждение данного института «сверху», без участия граждан «снизу», а также наличие традиционного для России сильного государственного управления¹.

В 2000-х гг. в республике был выполнен ряд диссертаций, в которых поднимаются и рассматриваются вопросы МСУ: в области истории (С. Л. Бехтерев, С. Н. Уваров, М. В. Ярных, О. Г. Зубкова²), экономики (А. Г. Бегунов, Е. А. Касаткина³), государственного управления, кадрового обеспечения органов МСУ УР (А. Н. Скобкарев⁴).

Изучая политическое развитие в Удмуртии на завершающем этапе советской истории, региональные особенности трансформации советской политической системы, С. Л. Бехтеревым был проанализирован процесс реформирования местных Советов, а также проведение и результаты первого и второго цикла выборов в органы МСУ республики в 1994, 1998 гг.⁵

Освещению проблем функционирования местных Советов и выявлению причин неэффективности их работы в конце 1980-х гг. уделено

¹ Санжиева Д.С. Формирование местного самоуправления в Республике Бурятия в 90-е гг. 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; Яшагина Н.В. Государственное управление и местное самоуправление в РФ и Республике Татарстан: модели взаимодействия: Социологический анализ: автореферат дис... канд. социолог. наук. Казань, 2003; Гоголев П.В. Местное самоуправление в Республике Саха (Якутия): эволюция муниципальных институтов и проблемы их правового регулирования: автореферат дис. ...канд. юр. наук. М., 2001.

² 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): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Ижевск, 2004; Ярных М.В. Местные советы Удмуртии в период реформирования: 1985–1993 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2006; Зубкова О.Г. Местное самоуправление в городах УР в период 1994–2003 гг.: диссертация ... канд. ист. наук. Ижевск, 2008.

³ Бегунов А.Г. Организационно-экономические механизмы совершенствования местного самоуправления в сельской местности: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ижевск, 2001; Касаткина Е.А. Совершенствование экономических взаимоотношений разных уровней управления территориальной организации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ижевск, 2006.

⁴ Скобкарев А.Н. Формирование системы управления качеством рабочей силы в муниципальном районе: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2007.

⁵ Бехтерев С.Л. Политическое развитие в Удмуртии на завершающем этапе советской истории. Ижевск, 2004.

внимание в исследовании С. Н. Уварова. Изучив противостояние властей в Удмуртии во 2-й половине 1990-х гг., автор приходит к выводу, что проводимая Председателем Госсовета УР политика по установлению централизованного управления в республике объективно была более полезной для общества и обернулась бы большим благом для населения. Принудительный же процесс насаждения МСУ «сверху», попытка констатации де-факто существования муниципальных образований вместо прорастания его «снизу» по воле самого населения, когда оно еще не готово осуществлять самоуправление, породило самоуправство.

М. В. Ярных, исследуя местные Советы в Удмуртии в период реформирования 1985–1993 гг., приходит к выводу, что предпринятые государством попытки преобразования советской системы и введение МСУ не способствовали ее изменению. Местные Советы не смогли самостоятельно реализовать предоставленные им по законам РСФСР и УР о МСУ полномочия, так как отсутствовал действенный механизм их реализации, не учитывалась специфика развития региона. По мнению автора, отказ от советской формы организации местной власти, закрепленной в Конституции 1993 г., и формирование системы МСУ в РФ на основе западноевропейских моделей породили множество трудностей в процессах управления на местах. В Удмуртии проблемы компетенции и организации органов МСУ оказались трудноразрешимыми и вылились в конституционный кризис 1996 г.

В диссертационной работе О. Г. Зубковой была впервые предпринята попытка комплексного рассмотрения и обобщения исторического опыта становления и функционирования МСУ в городах УР в период 1994–2003 гг. Исследователь приходит к следующим выводам: во-первых, в городах УР произошла институционализация МСУ, конструкция которого лишь по некоторым позициям приблизилась к конституционной модели МСУ, во-вторых, процесс автономизации городских органов самоуправления к 2003 г. оказался незавершенным, в-третьих, взаимоотношения республиканских органов

власти и МСУ можно рассматривать как эволюционный процесс, в ходе которого МСУ прошло путь от первых самостоятельных шагов до признания своей патерналистской зависимости.

Однако при всех достоинствах указанных работ некоторые из них имеют и недостатки. Так, в начале 2000-х гг. большинство исследователей развития политической системы в Удмуртии, становления государственной власти и МСУ, не имея возможности ознакомиться с оригиналами документов, черпали информацию либо из открытых публикаций, либо из неофициальных источников (личные встречи, комментарии, неопубликованные интервью, воспоминания). За пределами исторических исследований остались организация и функционирование органов МСУ в сельских районах республики, а также обширная самоуправленческая практика в субъектах РФ.

Данное обстоятельство имеет объективные причины и объясняется несистематизированностью и закрытостью некоторых фондов государственных (РФ и УР) и ведомственных архивов УР в 1990–2000 гг., что существенно осложнило научные исследования в данной области.

В целом проведенный историографический анализ подтверждает интерес специалистов различных отраслей науки к проблемам МСУ. Учитывая, что региональные исследования указанного периода преимущественно были направлены на комплексный анализ политических преобразований в республике, тем не менее история МСУ в Удмуртии в период 1986–2008-х гг. еще не нашла своего полного отражения в научной литературе, а заявленная проблематика не являлась темой самостоятельного изучения.

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, изучив изменения его социально 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 МСУ в республике;
- рассмотреть суть дальнейшего реформирования МСУ в России и Удмуртии и его предварительные итоги.

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 неопубликованные и опубликованные архивные документы. В фондах государственных архивов РФ и УР – в Государственном архиве РФ (ГА РФ), Центральном государственном архиве УР (ЦГА УР), в Центре документации новейшей истории УР (ЦДНИ УР) исследованы документы, в которых отражена политика государства, партийных структур, органов государственной власти субъектов РФ в отношении местных Советов, в последующем – МСУ.

Были изучены фонды Государственного архива РФ (ГА РФ), в том числе фонд Министерства по делам федерации, национальностей и миграционной политики (Ф.10156).

В Центральном государственном архиве УР (ЦГА УР) (Ф. Р-620) проанализированы документы Верховного Совета УАССР XI созыва (1985–

1990 гг.), XII созыва (1990–1995 гг.)¹. Исследованы фонды Совета Министров Удмуртской АССР, Совета Министров УР (Ф. Р-551)², Правительства УР (Ф. Р-1740)³.

В Центре документации новейшей истории УР (ЦДНИ УР) проведена работа с документами Удмуртского обкома КПСС (Ф. 16)⁴. В Фонде 74 хранятся документы избирательных кампаний по выборам депутатов Госсовета УР, депутатов Городской думы и главы МСУ – мэра г. Ижевска.

подавляющее число документов находится в Ведомственном архиве Государственного Совета УР (ВА ГС УР)⁵: постановления Государственного Совета УР и его Президиума, стенограммы сессий, протоколы постоянных комиссий Госсовета УР, проекты законов, пояснительные записки к законопроектам, материалы справочного характера – справки, отчеты, аналитические записки, – переписка с Администрацией Президента РФ, прокуратурой, различными федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ и УР. Уставы органов МСУ УР, заявления, обращения, письма официальных лиц и граждан и т.д. Широта представленных материалов позволяет подробно изучить историю становления политико-правового статуса МСУ в Удмуртии.

В 2008 г. был создан фонд Р-1741: в него вошли документы, отражающие процесс реформирования МСУ в РФ и УР с 2003 по 2007 гг. На момент создания диссертационной работы формирование этого фонда не было завершено⁶.

В архиве Госсовета УР собраны источники, которые позволяют создать объективную картину исследуемого «удмуртского дела»: постановления и определения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, документы

¹ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1964, 1999, 2010, 2034, 2061, 2123, 2172, 2173, 2192, 2193, 2224, 2278, 2325, 2332, 2335, 2336, 2345, 2355.

² ЦГА УР. Ф. Р-551. Оп. 2. Д. 6645.

³ ЦГА УР. Ф. Р-1740. Оп. 1. Д. 342.

⁴ ЦДНИ УР. Ф. 16. Оп. 1. Д. 14198, 14530.

⁵ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 143, 145, 146, 147, 149, 150, 168, 192, 194, 196, 205, 221, 261, 309, 310, 311, 312, 337, 340, 364, 375, 376, 422, 484.

⁶ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Протокол № 14; Документы протоколу № 14; Протокол № 18, Документы к протоколу № 18; Протокол № 19, Документы к протоколу № 19.

субъектов Федерации и УР, протесты прокурора, запросы Президента РФ и Государственной Думы РФ в Конституционный Суд РФ, жалобы граждан и т. д. Особую ценность 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». Материалы пленарного заседания имеют колоссальный объем – более 500 страниц – и требуют особого историко-правового изучения¹.

В архивных фондах Верховного Суда УР хранятся дела о нарушении и защите прав граждан в сфере МСУ, должностных лиц органов МСУ, вызванные принятием и реализацией названного Закона УР от 17 апреля 1996 г., а также производных от него нормативно-правовых актов. Фонд 1 содержит заявления, ходатайства, жалобы, запросы органов государственной власти и МСУ в органы судебной власти различного уровня, решения судебных органов РФ и УР. Некоторые источники² вводятся в научный оборот впервые.

В архивном отделе Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска в Фонде 5 находятся документы Ижевского Горсовета (до 1994 г.)³: протоколы сессий, протоколы Малого Совета, отчеты, переписка с органами государственной власти РФ и УР и т. д. Фонд 415 содержит документы Городской думы г. Ижевска с 1994 г.: Устав г. Ижевска, протоколы заседаний сессий, постоянных комиссий, материалы и документы к ним, решения, переписка органов МСУ УР с федеральными органами государственной власти РФ и Генеральной прокуратурой РФ, прокуратурой УР⁴. В фонде 318 собраны документы текущей деятельности Администрации г. Ижевска с 1994 г. В архивном отделе Администрации г. Ижевска, в других архивах

¹ О нежелании юристов УР заняться интереснейшим «удмуртским делом» свидетельствует тот факт, что за более чем десятилетнюю историю ни со стороны РФ, ни Удмуртии не последовало желания изучить подробно с правовой точки зрения указанный судебный процесс.

² Архив Верховного Суда УР. Ф.1. Оп. 4. Д. 143, 144, 145, 146, 147, 148, 154.

³ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2289, 2308, 2408, 2484, 2587, 2609, 2642.

⁴ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415 Оп.1. Д. 32, 38, 43, 47, 49, 51, 52, 53, 57, 60, 61, 63.

муниципальных образований УР (например, в г. Воткинске) хранятся документы по «удмуртскому делу».

Следует отметить, что некоторые документы, отражающие ход современной реформы МСУ в РФ, пока недоступны: они находятся в текущих архивах Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Администрации Президента РФ, полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе (ПФО), Государственного федерального инспектора по УР, а также в Конституционном Суде РФ.

Вторую группу источников составляют документы нормативно-правового характера органов государственной власти СССР, РСФСР, УАССР, УР. Документов указывают вектор изменений в стране в ходе социально-политической трансформации рубежа 1980–1990-х гг. и обозначают ключевые принципы, основы становления новой российской государственности. Имеющиеся материалы позволяют проследить процесс преобразования, развитие местных органов власти в России и Удмуртии в 1990-х–2000-х гг., формирование органов МСУ, их структуру, полномочия, концептуальные основы их реформирования.

В данную группу включена партийная документация – Постановления ЦК КПСС, Постановления Удмуртского обкома КПСС, документы государственных органов СССР–РСФСР, съездов народных депутатов; нормативные акты органов МСУ Удмуртии, регулирующие эту сферу (время издания – 1990-е гг.). В ряду правовых актов находится и Европейская Хартия, ратифицированная РФ в апреле 1998 г.

Источники третьей группы – различные издания справочного характера: информационные бюллетени, статистические сборники «Регионы России», «Удмуртия в цифрах», Программы социально-экономического развития УР, аналитические статьи, бюллетени, отчеты, доклады и другие документы. Статистические и иные данные позволяют проанализировать социально-экономическое состояние как страны в целом, так и Удмуртии в период 1986–2008 гг., исследовать количественные показатели нижних

звеньев государственного управления – местных Советов Удмуртии 1986–1994 гг., а также сферу МСУ 1994–2008 гг.¹

В академическом издании «Хрестоматия по истории Удмуртии. Том 2» опубликованы документы, хотя и недостаточно полно, по истории государственного строительства республики в период 1917–2007 гг. Например, отсутствуют материалы наиболее острого и противоречивого момента региональной истории 2-й половины 1990-х гг.², связанного с реформой органов государственной власти и МСУ в Удмуртии.

Важная информация содержится в официальных сборниках Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Госсовета УР и Правительства УР³. Здесь собраны материалы правового, отчетного характера, приводится информация о практике работы представительных и исполнительных органов государственной власти и органов МСУ УР, а также определенный корпус документов, характеризующих деятельность его представительных органов, администраций районов.

Преобразования в сфере государственного и муниципального устройства УР в период 1996–1997 гг. стали причиной создания совершенно нового органа, аналогов которому не было ни в одном из субъектов РФ – объединенных Советов депутатов городов, районов УР, районов г. Ижевска. Основными документами, по которым можно судить об их деятельности, являются их отчеты в Госсовет УР. Из информационных сборников можно получить сведения о том обширном перечне вопросов, решаемых объединенными Советами в рамках полномочий, определенных законодательством УР. Анализ отчетов показывает, что практика основной деятельности этих органов отображена достаточно широко; что позволяет

¹ Российский статистический ежегодник. 2006. М., 2006; Социально-экономическое положение городов и районов УР за 1995 г. // Статистический сборник. Ижевск, 1996. № 143; Численность и оплата труда, состав и обучение кадров органов государственной власти и местного самоуправления в УР в 2008 г.: аналитическая записка / Тер. орган Федерал. службы гос. статистики по УР. Ижевск, 2009. № 140 (8420); О ходе исполнения бюджета УР в 2005 г. // Аппарат Госсовета УР. Ижевск, 2005; О ходе исполнения бюджета УР в 2006 г. // Аппарат Госсовета УР. Ижевск, 2005; Программа социально-экономического развития УР на 2005–2009 гг. // Собрание законодательства УР. Ижевск, 2004 г. № 2.

² Хрестоматия по истории Удмуртии. В 2 т. Ижевск, 2007. Т. 2: Документы и материалы. 1917–2007.

³ Проблемы реформирования МСУ в России (1990–2006 гг.) / Совет Федерации ФС РФ. М., 2006; Информационно-методический сборник / Госсовет УР. Ижевск, 1996–2004. № 1–34.

составить объективную картину их работы. За недолгое время их существования – менее одного года – вышло 3 сборника. Документы по объединенным Советам содержатся в текущих архивах администраций муниципальных образований районов и городов УР.

Значительный аналитический материал, посвященный выборам в Удмуртии в период с 1994 по 2008 г., опубликован в информационных сборниках, подготовленных и изданных Центральной избирательной комиссией УР¹.

Изменения, вызванные реформой МСУ 2003 г. в РФ и УР, сделали необходимым совершенствование системы отчетности органов МСУ УР. С 2006 г. Аппаратом Госсовета УР выпускаются Паспорта муниципальных образований городов и районов УР, куда входят и социально-экономические показатели поселений. Анализ Паспортов позволяет оценить социально-экономическую, политическую обстановку в городах и районах УР, сопоставить данные, представить объективную картину деятельности, характер проблем, динамику развития муниципальных образований Удмуртии².

Особый характер имеют такие источники как ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, а в Удмуртии – доклады Председателя Госсовета УР Госсовету УР (с 2001 г. – доклады Президента УР Госсовету УР). На основании этих документов мы можем делать выводы о динамике изменения отношения государства к МСУ и о развитии данного института с 1994 г. по настоящий день³.

Существенной информацией для изучения указанного периода являются мемуары, например, воспоминания глав советского и российского

¹ Выборы в УР. 1994–2004 гг. Справочное пособие. Ижевск, 2004; Выборы в УР. 2005–2008 гг. Справочное пособие. Ижевск, 2008.

² Информация о социально-экономическом развитии городов и районов УР // Аппарат Госсовета УР. Организационное Управление. Ижевск, 2004–2008.

³ Послание Президента РФ ФС РФ от 16.02.1995 г. // Российская газета. 1995. 17 февраля; Послание Президента РФ ФС РФ от 23.02.1996 г. // Российская газета. 1996. 27 февраля; Послание Президента РФ ФС РФ от 05.11.2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября; Доклад Президента УР от 25.03.2008 г. «О положении в республике» // Удмуртская правда. 2008. 1 апреля.

государства – М. С. Горбачева и Б. Н. Ельцина¹, а также их окружения – члена Политбюро, секретаря ЦК КПСС А. Н. Яковлева, советников первого Президента РФ – Ю. М. Батурина, М. А. Краснова, А. Я. Лившица, К. В. Никифорова, Л. Г. Пихои, Г. А. Сатарова и других².

В Удмуртии изданы воспоминания первого секретаря Удмуртского обкома КПСС с 1985–1990 гг. П. С. Грищенко, председателя профильной комиссии Верховного Совета УР XII созыва С. Г. Щукина, председателя Контрольного комитета Госсовета УР I созыва М. И. Шишкина³.

Важным источником является материал, полученный в ходе личных бесед с Ю. В. Семеновым, Е. Г. Одиянковым, А. В. Кузнецовым, Г. М. Останиным, А. И. Чишковской, С. Э. Ширококовой, А. М. Фоминовым – депутатами Госсовета УР I созыва; с руководителем правового управления Госсовета УР, бывшим министром юстиции УР В. А. Волковым, – участниками событий, происшедших в УР во 2-й половине 1990-х гг. О процессе современной реформы МСУ – с Ж. В. Дворцовой – депутатом Госсовета УР II, III, IV созывов, главой комиссии по госстроительству и местному самоуправлению УР. Однако большинство респондентов высказали пожелание не использовать их высказывания в тексте диссертации.

Значительную группу составили периодические издания. В работе были использованы материалы общероссийских изданий: «Российская газета», «Независимая газета», газеты «Земство» и журналов «Государство и право», «Полис», «Муниципальная власть», «Вопросы местного самоуправления». Обширный материал удалось почерпнуть со страниц местных газет: «Удмуртская правда», «Известия Удмуртской Республики», «Городской стиль», «День», журналов «Пропагандист и агитатор», «Деловая репутация» и других. В представленных изданиях нашли отражение точки

¹ Горбачев М.С. Жизнь и реформы. В 2 кн. М., 1995; Ельцин Б.Н. Президентский марафон: Размышления, воспоминания, впечатления... М., 2006; Он же. Записки президента: Размышления, воспоминания, впечатления... М., 2006.

² Яковлев А.Н. Сумерки. М., 2005; Эпоха Ельцина / Ю.М. Батурина, А.М. Ильин, В.Ф. Кадацкий, В.В. Костилов, М.А. Краснов, А.Я. Лившиц, К.В. Никифоров, Л.Г. Пихоя, Г.А. Сатаров. М., 2001.

³ Грищенко П.С. Выстоять и двигаться дальше: Воспоминания. Ижевск, 2009; Щукин С.Г. Власть в законе. Ижевск, 1995; Шишкин М.И. Отчет перед внуком. Ижевск, 2006.

зрения руководителей органов государственной власти, МСУ, политологов, общественных деятелей, журналистов и всех тех, кто соприкасается с деятельностью МСУ и непосредственно осуществляет его.

В целом источниковая база работы представлена достаточно широко и объемно, что обусловлено комплексным характером решения поставленных задач.

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 совокупность 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 (до 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 исследования 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 период 1986–2008 гг. Особое внимание обращено на объективные противоречия, которые при этом имели место. Дана соответствующая периодизация формирования МСУ в России и Удмуртии. Предпринята попытка детального рассмотрения эволюции политико-правового статуса МСУ и связанного с этим процессом конфликта, произошедшего между органами государственной власти и отдельными муниципальными образованиями УР во 2-й половине 1990-х гг.

Исследовано состояние МСУ на начальном этапе современной российской реформы в этой сфере с 2003 по 2008 гг. Предложены соответствующие рекомендации для дальнейшего развития системы МСУ в республике. Привлечен широкий круг источников, в том числе ранее неопубликованных. В научный оборот вводятся документы и материалы, с которых снят гриф секретности в последние три года.

Практическая значимость работы заключается в том, что полученные результаты будут способствовать приращению научных исторических знаний отечественной и региональной истории периода 1986–2008 гг. Результаты исследования (позитивный и негативный исторический опыт), а также рекомендации могут быть использованы федеральными, региональными органами власти, МСУ при осуществлении реформы в этой сфере на современном этапе. Исследование может быть рекомендовано руководителям, муниципальным служащим в плане ознакомления их с историей становления МСУ в субъектах РФ. Впервые привлеченные архивные документы и материалы могут быть применены при создании обобщающих трудов по изучению новейшей истории Удмуртии.

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 (Продвижение имиджа Удмуртии: опыт и перспективы)» (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) конференциях. 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 местных Советов, формирования и развития системы МСУ в СССР, РСФСР-РФ (1986–1993 гг.) не дали ожидаемых позитивных результатов в силу ряда объективных и субъективных обстоятельств.

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 России отнеслось к начавшимся изменениям, в том числе к МСУ, индифферентно. В УР региональная система самоуправления, сложившаяся в 1994 г., оказалась не в состоянии реализовать поставленные 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, все 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.

Глава I. Начало формирования местного самоуправления в СССР, России и Удмуртии в 1986–1995 гг.

В новейшей истории государства становление института МСУ насчитывает ряд периодов, в основу которых положены принятие политических решений и реализация нормативно-правовых актов в этой сфере¹. Истоки развития МСУ – в реформировании местных Советов, которое тесно связано с социально-политической и экономической трансформацией («перестройкой») в СССР во 2-й половине 1980-х гг.

1-й период: с июля 1986 г. по март 1990 г. Связан с началом или зарождением МСУ как явления; верхнюю границу определило издание Постановления ЦК КПСС от 25 июля 1986 г. «О мерах по дальнейшему повышению роли и ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС», нижнюю – принятие 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

2-й период: с апреля 1990 по декабрь 1993 гг. Включает в себя реализацию Закона СССР от 9 апреля 1990 г., Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР». Значимость МСУ подтверждается его закреплением в Конституции РСФСР в мае 1991 г. В этот период оно рассматривается как составная часть местных Советов, элемент хозяйственной системы управления. Поправки, внесенные в Конституцию РСФСР (1978 г.) в апреле 1992 г., определили разделение власти на федеральную, субъектов РФ и МСУ, но это не смогло кардинально изменить «государственную» природу и характер МСУ. Идея об исключении МСУ из системы органов государственной власти РФ была сформулирована на совещании, посвященном подготовке новой Конституции РФ в начале 1993 г.;

¹ Буров А. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов-на-Дону, 2000. С. 107; Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб, 2008. С. 52–98; Антипов А.Г., Захаров Н.Н., Шишигин А.В. Местное самоуправление – социально-политический институт гражданского общества. Пермь, 1999. С. 15–16; Емельянова Т. Реформирование местного самоуправления // Вопросы МСУ. 2006. № 3. С. 18–23.

окончательное ее оформление и закрепление произошло в процессе принятия новой редакции основного закона государства в декабре 1993 г.

3-й период: с декабря 1993 по октябрь 2003 гг. Характеризуется началом становления системы МСУ на основе Конституции РФ и законодательных актов РФ: Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», а также ряда других нормативно-правовых актов РФ, регулирующих эту сферу. Однако возникновение различных трудностей в процессе реализации Федерального закона от 28 августа 1995 г., необходимость создания более эффективной системы МСУ, а также проведение административной реформы в государстве сделали необходимой разработку нового Федерального закона в этой сфере, который был принят 6 октября 2003 г.

4-й период: с октября 2003 г. по настоящее время. Сегодня в регионах РФ происходит реализация Федерального закона от 6 октября 2003 г., который унифицировал принципы организации МСУ в государстве (территориальные, организационные, финансово-экономические). Особенностью этого периода является его незавершенность.

Процесс становления и развития МСУ в Удмуртии в период 1986–2008 гг. происходил в русле общесоюзных и общероссийских преобразований, а также под их влиянием, но в то же время имел и свою специфику. Указанный процесс можно подразделить на определенные этапы: это обусловлено особенностями развития системы МСУ в РФ в целом.

1-й этап: 1986–1991 гг. Связан с началом социально-политической и экономической трансформацией – «перестройкой» – советского государства. С принятием 12 августа 1986 г. Постановления бюро Удмуртского обкома ЦК КПСС «О плане мероприятий по выполнению постановлений ЦК КПСС «О дальнейшем совершенствовании партийного руководства Советов народных депутатов» и Постановления ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за усиление

социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» в Удмуртии предпринимаются первые попытки расширения сферы полномочий местных Советов. Принятие Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» стало стимулом к развитию законодательных основ МСУ в республике. Однако в данный период мы можем говорить лишь о зарождении самоуправления, МСУ как явления в рамках государственной системы управления.

2-й этап: 1991–1994 гг. Дальнейшие изменения социально-политического строя в стране, преобразование местных Советов в рамках реформы органов государственной власти России и Удмуртии нашли свое отражение в Законе УР «О местном самоуправлении в УР» от 17 октября 1991 г. Ликвидация советской представительной системы осенью 1993 г. положила начало реформе МСУ в республике. Период завершается принятием 27 января 1994 г. нового Закона УР о местном самоуправлении, основанного на конституционном принципе об исключении органов МСУ из системы государственной власти РФ.

3-й этап: 1994–2003 гг. В Удмуртии происходит становление и развитие системы МСУ на основе Конституции РФ, Конституции УР, законодательных актов РФ и УР. Данный этап характеризуется проведением радикальных реформ в сфере государственного и муниципального строительства республики, его особенностью является наличие нескольких стадий.

Первая стадия: с апреля 1994 по апрель 1996 гг. В апреле 1994 г. в УР система МСУ устанавливается на уровне административно-территориальных единиц (25 районов и 5 городов УР), проводятся первые выборы в представительные органы, принимаются уставы органов МСУ, формируются его финансово-экономические основы и т. д. Принятие 28 августа 1995 г. Федерального закона о МСУ сделало необходимым приведение в соответствие с российским законодательством нормативно-правовых актов субъектов РФ, в том числе и УР, в этой сфере. Скорое и безотлагательное решение финансово-экономических, социальных проблем в республике

вынудило ее руководство принять весной 1996 г. новый корпус документов в области государственного и муниципального строительства.

Вторая стадия: с мая 1996 по январь 1997 гг. Связана с принятием и реализацией Законов УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР» и от 28 мая 1996 г. «О местном самоуправлении в УР». В результате проводимых преобразований сложившаяся в 1994 г. система МСУ в Удмуртии была трансформирована, фактически встроена в систему государственного управления в республике; в последующем органы МСУ должны были быть сформированы на уровне поселковых и сельских советов. Данный факт повлиял на политико-правовую ситуацию, возник конфликт между представителями органов государственной власти УР и МСУ, а также последовала реакция на него со стороны федеральных органов, Президента РФ. Проведение заседаний Конституционного Суда РФ и издание 27 января 1997 г. Постановления №1-П завершают вторую стадию.

Третья стадия: с февраля 1997 по август 1998 гг. Отсутствие однозначности толкования документа позволило конфликтующим сторонам в УР предпринять шаги по его реализации, исходя из собственных позиций. Отсутствие механизма исполнения решения Конституционного Суда РФ на местах вызвало вмешательство федеральных органов и издание 10 марта 1997 г. соответствующего Указа Президента РФ, что привело к устранению неоднозначности в толковании Постановления, последующей его реализации и восстановлению системы МСУ в УР от 1994 г.

Руководство республики осенью 1997 – весной 1998 гг. предприняло попытку установить систему МСУ в городах, сельских поселениях, сельских округах, сельсоветах с учетом возможностей, заложенных в Постановлении Конституционного Суда от 24 января 1997 г., но эти действия не получили поддержки федеральных органов, и уже в марте 1998 г. стало очевидно, что они закончились неудачей. После выборов 1998 г. в представительные

органы городов (апрель) и районов (июль) Удмуртии система МСУ республики, за исключение ряда изменений, была воспроизведена вновь.

Четвертая стадия: с 1998 по 2003 гг. Характеризуется развитием и углублением взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ на фоне стабилизации социально-политического, экономического положения в УР. В 2002 г. состоялся третий цикл муниципальных выборов. Завершается стадия изданием Федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», что явилось началом подготовки Удмуртии к построению новой модели организации системы МСУ в РФ.

4-й этап: 2003 г. – конец 2008 г. В течение этого времени республика провела ряд мероприятий по исполнению требований переходного периода, окончание которого в декабре 2008 г. позволило с января следующего года приступить к исполнению Федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. в полном объеме.

Краткость этапов становления МСУ в России в период с 1986 по 2008 гг. обусловлена быстро меняющейся социально-политической обстановкой в стране.

Предложенная периодизация становления и развития МСУ в Удмуртии не выходит за рамки российской хронологии, некоторый «зазор» обусловлен особенностями законотворческой деятельности и социально-политической обстановки в республике в изучаемый период.

Трансформация социально-экономической системы советского общества – «перестройка», – начавшаяся в середине 1980-х гг., и изменение политических ценностей привели к тому, что руководство страны вынуждено было значительно расширить политические права и свободы граждан, усилив их участие в делах государства.

Начавшиеся преобразования потребовали изменений всей системы управления, реального расширения полномочий Советов и, как следствие, усиления их роли в реализации всей социально-экономической политики на

местах. Сложившаяся в стране к середине 1980-х гг. ситуация продемонстрировала исчерпанность прежних методов управления социальными, экономическими, политическими процессами, а также объективную необходимость вовлечения в публичную сферу значительно большей массы населения. Именно в этот период в стране просыпается интерес к МСУ как к иной форме народовластия – заимствованной из западных источников и в корне отличной от системы Советов. Реформирование местной власти, децентрализация началась непосредственно с самых нижних звеньев и привела к тому, что к 1990 г. местные Советы (сельские, поселковые, районные, городские, районные в городах) получили большие полномочия и определенную свободу действий. С внесением поправок в Конституцию РСФСР в 1991 г. и 1992 г. был обозначен путь выделения нижних звеньев государственного управления – местных Советов из единой системы органов государственной власти.

1.1. Преобразование системы местных Советов и возникновение местного самоуправления в 1986–1993 гг.

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»¹, изданное 25 июля 1986 г., положило начало реформам нижнего звена государственного управления, инициировав становление и развитие МСУ.

В документе предусматривались меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития территорий, совершенствованию управления деятельностью отраслей, непосредственно связанных с

¹ Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» // Собрание Постановлений Правительства СССР. 1986. отд. 1. № 27. Ст. 151.

удовлетворением нужд местного населения, и т. д. Советы были названы главным звеном социалистического самоуправления народа¹. Гласность, прозрачность, участие граждан в управлении, повышение реальной роли Советов всех уровней в делах государства – именно в такой форме декларативные послылки Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева начали реализовываться в практике государственного строительства в середине 1980-х гг.

В феврале 1987 г. были внесены коррективы в избирательную систему², и в качестве эксперимента 21 июня 1987 г. были проведены первые демократические выборы в местные Советы, которые показали, что население далеко не всегда и не везде готово было голосовать по рекомендациям партийных органов. В Удмуртии каких-либо неожиданностей не было, откровенного недоверия к кандидатам, предложенным КПСС, избиратели не выразили.

Однако потребность в изменениях существующей системы через повышение эффективности деятельности местных Советов и активизацию их работы чувствовалась на всех уровнях³. Ожидание перемен явно проявлялось «снизу» – в первичных организациях, по месту работы и жительства граждан. Но партийно-государственный аппарат должен был получить однозначные инструкции, которые, как правило, вырабатывались на основе конференций и пленумов ЦК КПСС, а затем уточнялись Верховным Советом и Советом Министров Союза ССР. Детальных же инструкций ни первичные парторганизации, ни местные Советы как низовой уровень государственного управления не получали.

Первые существенные изменения в политическом реформировании государства наметились летом 1988 г. Во время проведения XIX

¹ Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. С. 158–161.

² Постановление Президиума ВС РСФСР от 26 февраля 1987 г. «О проведении в порядке эксперимента выборов в местные Советы народных депутатов РСФСР по многомандатным избирательным округам» // Ведомости ВС РСФСР. 1987. № 10. С. 310.

³ *Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф.* Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М., 1987; *Безуглов А.А., Кряжков В.А.* Гласность работы Советов. М., 1988; *Слива А.Я.* Советам подотчетны. М., 1986.

Конференции КПСС был продекларирован курс радикальных политических реформ, связанный с определенной децентрализацией власти и полномочий от компартии к Советам. Было принято кардинальное решение осуществить подготовку в 1989 г. проекта Закона СССР о МСУ и местном хозяйстве, положив в его основу принципы самоуправления, самофинансирования и самообеспечения¹.

В это время произошел всплеск инициативы и среди населения: активно создавались группы по интересам, коллективы трудовой и общественной самодеятельности и т. д. Народ надеялся на обновленные органы власти, которые должны были начать работать по-новому, с опорой на формирующиеся гражданами органы, уже без диктата правящей партии. Сыграла свою роль и позитивная энергия СМИ. После XXVII съезда КПСС и XIX партконференции на страницах газет и журналов стали больше писать о деятельности на местах, развернулась дискуссия об укреплении материально-финансовой базы местных органов власти и т. д.

Однако ни бюрократия, ни партийное руководство фактически не хотели проводить реформы – это означало для них упустить власть из своих рук. Изменения были слабо заметны, по-прежнему осуществлялись в рамках партийно-государственной системы, так как четкой и ясно выраженной линии по созданию нового государственного устройства сверху донизу сформулировано не было. Не давала ответа на этот сложный вопрос и новая редакция Программы КПСС, принятая в 1988 г.²

В этот период местные Советы объективно хотели и могли начать процесс реформирования в сторону самоуправления. Именно тогда появляется надежда решить многие проблемы самостоятельно, без вмешательства вышестоящих и партийных органов. Однако обстоятельства осложнялись тем, что не было соответствующей нормативно-правовой базы,

¹ Постановление «О практической работе по реализации решений XIX Всесоюзной конференции КПСС» // Удмуртская правда. 1988. 2 августа. С. 1.

² Материалы XIX Всесоюзной партийной конференции КПСС 28 июня. 1 июля 1988 г. М., 1988. 159 с.

касающейся налогов, административного делопроизводства, финансов и имущества и т.д.

Необходимость создания единого общесоюзного государственного нормативно-правового акта, который легитимизировал бы сложившуюся ситуацию и сформулировал бы четкие требования к управлению и самоуправлению, была очевидна. Предполагалось, что новое законодательство узаконит последние политические реалии в стране, которые, в свою очередь, должны были сложиться на основе новых избирательных законов, предусматривающих многомандатные выборы в Советы всех уровней (следует учитывать, что именно в этот период завершался срок полномочий высших представительных органов государства, выборы в которые проходили еще в «доперестроечный» период).

Таким образом, с начала «перестройки» в стране происходила постепенная замена недемократической и идеологизированной системы государственного управления во главе с КПСС на более демократическую¹. Началось постепенное формирование системы самоуправления на уровне местных Советов городов и районов, в поселках и сельсоветах. Круг их полномочий в области социально-экономического развития территорий, зафиксированный в Конституции СССР, законах союзных и автономных республик, краев, областей, был расширен². Местные Советы получили некоторую самостоятельность от вышестоящих органов власти. Частично были переданы функции, ранее принадлежавшие исполкомам. Одновременно получает развитие и общественное самоуправление.

Однако обретенные полномочия, их разграничение между местными Советами и исполкомами должны были быть оформлены и закреплены конституционно, законодательно, на уровне государства. В то же время вопрос о финансировании реформы местных органов власти оставался

¹ Мартынов М.Ю. Указ. соч. С. 65.

² Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» // Собрание Постановлений Правительства СССР. 1986. отд. 1. № 27. Ст. 151.

нерешенным. Предполагалось, что в дальнейшем регионы перейдут на самоуправление и самофинансирование, о чем, собственно, было сказано в проекте соответствующего постановления, изданного в 1989 г.¹

В Удмуртской Автономной ССР «перестройка» всех сфер жизни общества происходила в то же время, что и во всей стране. 12 августа 1986 г., следуя решениям июньского (1986 г.) Пленума ЦК КПСС, бюро Удмуртского обкома принимает Постановление «О плане мероприятий по выполнению постановлений ЦК КПСС «О дальнейшем совершенствовании партийного руководства Советов народных депутатов» и Постановления ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за усиление социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС»². Каждый местный Совет в республике должен был обеспечить развитие экономики и социально-культурной сферы на своей территории. Органы партии и советской власти призывались активно и последовательно проводить курс на дальнейшее развитие демократических начал, углублять социалистическое самоуправление народа.

Стоит отметить, что в это время впервые заговорили не только о самоуправлении. На волне общего подъема и развития гласности появилась возможность рассматривать проблемы, которые ранее не принято было выносить на широкое обсуждение – вопросы реального участия населения в управлении, проблемы межнациональных отношений, ответственности партийных органов за принятые решения и другие³.

Одним из реальных проявлений перестройки «сверху» явились выборы депутатов по многомандатным избирательным округам, проведенные в качестве эксперимента в Можгинском районе УАССР 24 апреля 1987 г. Результаты выборов, отраженные в докладе Президиума Верховного Совета

¹ // Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 11. Ст. 81.

² ЦДНИ УР. Ф. 16. Оп. 1. Д. 14198. Л. 5–6.

³ *Маляшов В.* Строже контроль – выше ответственность // Удмуртская правда. 1986. 21 августа. С. 2; *Костромин А.* Работать на совесть // Удмуртская правда. 1986. 12 августа. С. 1; *Белов И.* Время требует инициативы // Удмуртская правда. 1986. 31 октября. С. 2.

УАССР от 29 июля 1987 г. «Об итогах проведения выборов по многомандатным избирательным округам в УАССР»¹, показали высокую организованность и сознательность граждан. В выборах приняли участие 99,73% избирателей Можгинского района, было избрано 495 постоянных и 126 резервных депутата. Проявились и некоторые недостатки в организации выборов, в частности, с некоторым запозданием приступили к работе избирательные районные и сельские комиссии.

21 июня 1987 г. состоялись альтернативные выборы. В г. Ижевске был сформирован городской Совет народных депутатов XX созыва, который приступил к работе со 2 июля 1987 г.

Кроме того, в Удмуртии исполнение Постановления ЦК КПСС от 25 июля 1986 г. и решений XIX партконференции, Постановления Удмуртского обкома КПСС от 12 августа 1986 г. реализовались в проведении многочисленных сходов и собраний по месту жительства, на которых гражданами предпринимались попытки решить целый комплекс проблем. На обсуждение выносились местные, поселенческие вопросы благоустройства, развития индивидуального строительства, организации закупок сельхозпродукции, увеличения поголовья скота в личном подворье, повышения уровня культуры труда и быта в районах, а также вопросы государственного значения. Предпринимались меры по усилению борьбы с пьянством и алкоголизмом, по воспитанию подрастающего поколения и решению других вопросов².

На основании доклада Удмуртского обкома КПСС «Об организации выполнения Постановления ЦК КПСС, Президиума ВС СССР 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» можно сделать вывод, что деятельность Советов трудовых коллективов на

¹ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1964. Л. 26–29.

² ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1999. Л. 2–15.

предприятиях активизировалась и стала своеобразной формой оппозиции партийным и профсоюзным комитетам предприятий¹. В определенной степени можно говорить и о повышении активности правлений колхозов, совхозов, органов кооперации и т.д.²

Произошли некоторые позитивные изменения в работе Ижевского Горсовета нового XX созыва, который приступил к исполнению своих функций в июле 1987 г. Организовано начали работу комиссии по ЖКХ и благоустройству, по культуре и социальной защите, охране общественного порядка, по здравоохранению; чаще стали практиковаться депутатские запросы и т.д.³

На основании отчета «Об организационно-массовой работе Ижевского Горсовета народных депутатов за 1987 г.»⁴, в 5 235 органах общественной самодеятельности населения г. Ижевска – комитетах различного направления – домовых, уличных, квартальных, родительских комитетах школ и детских садов, женсоветах, советах при учреждениях культуры, медучреждениях, комитетах по контролю предприятий торговли и общепита, добровольных народных дружинах, в советах ветеранов, пенсионеров и других, состояло 65 172 человека. В целом же вместе с депутатским корпусом ижевского городского и пяти районных в городе Советов (700 человек) в общественной жизни столицы УАССР была задействована 1/10 часть населения.

Страна жила ожиданием перемен. Однако в реальности было очевидно, что, несмотря на начавшиеся преобразования в середине 1980-х гг., изменения были слабо заметны. Медлительность в решении проблем, беспомощность местных Советов вызывали у людей негативное к ним отношение⁵. Органы власти на местах все чаще подвергались критике со стороны партийных органов, простых граждан⁶. Все это нашло отражение в

¹ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2064. Л. 22–24.

² *Сератионов П.* На смену идет молодежь // Пропагандист и агитатор. 1988. № 1. С. 23–24.

³ Архивный отдел Управления по делам Архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2308. Л. 19–21.

⁴ Там же. Л. 38.

⁵ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2061. Л. 14.

⁶ ЦДНИ УР. Ф. 16. Оп. 1. Д. 14530. Л. 32–36.

документах и в отчетах, например, Устиновского¹ городского Совета народных депутатов УАССР от 26 февраля 1987 г.², Президиума Верховного Совета УАССР, отчетах Удмуртского обкома КПСС, например, в докладе Президиума Верховного Совета УАССР «Демократия в действии», датируемого мартом 1988 г.³; в отчете Удмуртского обкома КПСС от 17 марта 1988 г. «О работе Президиума Верховного Совета УА ССР по выполнению Постановления ЦК КПСС, Президиума ВС СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС»⁴.

В целом процесс перемен в республике шел на фоне общей социальной неуверенности и неопределенности в обществе, а также неуклонной утраты КПСС руководящей функции, приведшей к падению власти партийных органов. Кроме того, на местах столкнулись с тем, что формированию новых органов управления мешало отсутствие республиканского законодательного механизма, обеспечивающего реальную власть Советов. Нормативно-правовая база оставалась прежней. В преддверии серьезных политических изменений отсутствие новых союзных и республиканских законов, регулирующих вопросы местной собственности, налогов, финансов и других, не давало возможности местным Советам начать реформирование непосредственно на местах.

В начале 1989 г. в выступлении Председателя Президиума Верховного Совета УАССР В. К. Тубылова на пленуме Удмуртского обкома КПСС прозвучало следующее: «Законодательной поддержки роли Советов и

¹ Постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 27 декабря 1984 г. № 1274 «Об увековечении памяти Д.Ф. Устинова» город Ижевск был переименован в город Устинов. Опубликовано: // Верховные Ведомости Совета СССР. № 3. 16.01.1985. Ст. 28.

Постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 19 июня 1987 г. № 693 за столицей УАССР было сохранено прежнее название – Ижевск. Опубликовано: // Верховные Ведомости Совета СССР. № 3. 16.01.1985. Ст. 28. Город Устинов существовал 2 г. 5 мес. и 23 дня.

² Решение Устиновского Городского совета народных депутатов «О ходе выполнения Постановления ЦК КПСС, Президиума ВС СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. ...» было принято 26 февраля 1987 г. на последней 10-й сессии XIX-созыва. Подробнее см.: Архивный отдел Управления по делам Архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2289. Л. 4–7, 111–113.

³ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1999. Л. 2–15.

⁴ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2010. Л. 6–20.

авторитета Советов на сегодня практически нет, так как действуют в основном лозунговый закон о Советах. Фактически хозяевами в настоящее время являются не представительные органы власти, а ведомства. Механизмом, который бы обеспечивал полномочия Советов, должен был стать закон о местном самоуправлении, обеспечивающий переход территории на хозрасчет и самофинансирование»¹.

Руководство республики надеялось, что с появлением Закона СССР о МСУ полномочия местных Советов будет обеспечено за счет значительного расширения их прав в сфере экономики и финансов, будут более интенсивно развиваться промышленность и агропромышленный сектора, закон поможет наладить материально-техническую базу социально-культурных учреждений².

Второй этап в развитии МСУ в СССР–России связан с последующими изменениями социально-политической, экономической ситуации в стране в период 1990–1993 гг. По оценке ряда исследователей, именно утрата партийными органами своего влияния на местные Советы, в частности, на формирование депутатского корпуса во время конкурентных выборов 1989–1990 гг., а также приход к власти демократической «оппозиции» привели к уменьшению значения самоуправления, которое имело шанс на успешное развитие только в рамках прежней партийной системы³. Проведенные в качестве эксперимента конкурентные выборы в 5% районов страны в 1987 г.⁴, а затем и выборы депутатов всех уровней (1989–1990 гг.) показали, что партия, являвшаяся основой, стержнем советского общества, к 1990 г. неуклонно теряла рычаги управления и авторитет.

После провозглашения суверенитета Россией⁵ и выборов ее Президента 12 июня 1991 г. процесс разделения партийных и советских органов власти

¹ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2061. Л. 14–15.

² Там же. Л. 14–15.

³ Буров А. Указ. соч. С. 115.

⁴ Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Указ. соч. С. 53.

⁵ Декларация «О государственном Суверенитете РСФСР» от 12 июня 1990 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

принял новые, более острые формы¹. Всеобщая государственная политика антикоммунизма ослабляла партийные структуры массовым выходом граждан из рядов КПСС, переходом на антикоммунистические позиции депутатских корпусов, формированием оппозиционных групп в Советах всех уровней. В конечном счете ситуация привела к резкому снижению роли коммунистической партии в качестве руководящей и направляющей силы общества, ранее единой, общесоюзной, законодательно скреплявшей всю государственную систему власти и управления в советском государстве.

В результате на местах фактически произошел резкий отказ от партийного участия, отрицание руководящей роли партии в управлении: в отличие от прежних лет формирование представительных и исполнительных органов, местных Советов больше не шло под непосредственным руководством и жестким контролем горкомов, райкомов, областных комитетов партии. Итоги альтернативных выборов депутатов всех уровней, проведенные в начале 1990-х гг., стали неожиданностью для руководства многих регионов². Произошло значительное обновление всего депутатского корпуса. Если ранее непременным условием утверждения в должности председателя исполкома было его обязательное вхождение в состав бюро райкома, горкома партии³, то в новых политических реалиях необходимость в партийной принадлежности отпала. Вместе с тем с новыми демократическими силами в состав депутатских корпусов вошли и прежние партийные работники, и хозяйственные руководители. При этом решение значимых вопросов в большинстве случаев зависело именно от позиции последних⁴.

¹ Указ Президента РСФСР от 20 июля 1991 г. № 14 «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 31. Ст. 1035.

² Егоров И., Мацузато К. Удмуртская республика. Хроника политического процесса (1988–1999 гг.) // Регионы России. Хроника и руководители. Саппоро, 2000. Т. 7. С. 276, 288–290.

³ Де-факто на все сколько-нибудь значимые должности в государственном аппарате назначались только члены КПСС.

⁴ Буров А. Указ. соч. С. 116.

1.2. Развитие местного самоуправления в рамках местных Советов в 1990–1993 гг.

В сложной экономической и политической обстановке, на фоне начавшегося общего системного кризиса вновь избранный Верховный Совет СССР 9 апреля 1990 г. принимает Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹, который стал практическим шагом на пути становления МСУ в государстве.

Законом СССР были определены основные направления развития местных органов власти (в первую очередь как представительных органов), принципы их формирования и деятельности как органов самоуправления, самоорганизации граждан, которые сочетают и местные, и государственные интересы. Местные Советы получили право контролировать всю систему МСУ на своей территории, в которую должны были войти и органы общественного самоуправления. Закон отменил практику двойного подчинения исполкомов (местным Советам и вышестоящим органам исполнительной власти), что было радикальным шагом на пути демонтажа прежней иерархической системы управления. Были продекларированы экономические основы МСУ, «коммунальная собственность», которая, тем не менее, была одной из разновидностей государственной. К ней было отнесено имущество, передаваемое Союзом ССР, союзными и автономными республиками, иными субъектами, а также имущество, создаваемое или приобретаемое местным Советом за счет принадлежащих ему средств. У местных Советов появилось право на судебную защиту, хозяйственную самостоятельность.

В соответствии с реформой необходимо было перевести местные Советы народных депутатов из режима партийного, государственного руководства в режим самоуправляющихся структур. Взаимоотношения вышестоящих органов и местных Советов должны были строиться на экономических принципах.

¹ Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

Преобразованные местные Советы и новый депутатский корпус, пришедший в 1990 г., стали исполнять роль и органов МСУ, продолжая оставаться и органами государственной власти на местах в рамках Конституции СССР 1977 г., Конституции РСФСР 1978 г.

Кроме того, отсутствие серьезных изменений и дополнений в нормативно-правовой базе Союза ССР, а также недостаток собственности и финансов у местных Советов подрывали инициативу и желание депутатов предпринять что-либо в общем контексте реформ. При этом ни вносимые изменения в Конституцию СССР¹, ни новые законы не могли оказать значительного влияния на суть и прежний государственный характер местных Советов.

В Законе «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» впервые была предпринята попытка раскрыть наиболее принципиальные положения, законодательные ориентиры в понимании сути самоуправления и составляющих его компонентов. МСУ стало пониматься как система, в которую входят местные Советы, органы общественного самоуправления граждан и различные формы непосредственной демократии. Акцент был сделан на хозяйствующую, а не на политическую составляющую МСУ.

По оценке М. Краснова, в Законе понятие МСУ в классическом смысле трактовалось лишь частично. В документ оказались включены некоторые идеальные представления о МСУ, о возможности уже сегодня осуществлять публичную власть посредством не только государственных органов, но и общественных структур².

Однако заимствованный из западных источников институт МСУ плохо сочетался с советской системой государственного управления. Многие вопросы, в том числе практической реализации, были проработаны слабо. Не

¹ Закон СССР от 26 декабря 1990 г. №1861-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 1. Ст. 3.

² Краснов М.А. Государственное или общественное // Советское государство и право. 1990. № 10. С. 81–89.

было ясно, что стояло за понятием «местное самоуправление»: была ли эта антитеза демократическому централизму, что делать с принципами единства государственной власти? Более того, произошло смешение двух понятий: автономия местной власти и самоуправление граждан¹.

При радикальном переходе от прямого управления в советской однопартийной системе, двойного подчинения к самостоятельному решению вопросов через взаимодействие исполнительно-распорядительных органов различного уровня, общественных структур, предприятий, организаций, в отсутствие теоретической проработки МСУ, нормативной базы, самоуправленческого опыта депутатов и других объективных обстоятельств реализация Закона вызвала многочисленные коллизии.

Учитывая, что Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» носил рамочный характер, большинство заложенных в нем неопределенностей предполагалось разрешить с помощью республиканского законодательства. В первую очередь в республике должны были быть приняты нормативно-правовые акты, которыми бы регулировалась деятельность, были бы обозначены права и гарантии собственно местных Советов городского, районного, поселкового, сельского уровней и органов общественного самоуправления граждан.

В республиках, уже вступивших на путь суверенитетов, шел поиск оптимальных форм и методов организации и сочетания государственного управления и самоуправления в деятельности местных Советов, взаимодействия местных Советов и общественных коллективов.

В Белоруссии и Таджикистане были приняты Законы о местном самоуправлении и местном хозяйстве, в Казахстане – о местном самоуправлении и местных Советах, в Туркмении и на Украине – о местных Советах и местном самоуправлении, в Киргизии и РСФСР – о местном

¹ Круглый стол журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1990. № 9. С. 28–38.

самоуправлении, в Эстонии и Литве – об основах местного самоуправления, в Латвии – о городском, районном и волостном самоуправлении¹.

Тем не менее, несмотря на проводимые в стране преобразования, принятие и реализацию законов в сфере МСУ, государственная власть была не готова отдать самоуправлению обещанную ему самостоятельность. Так, через полгода после начала реализации Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства», 23 октября 1990 г., появился Закон СССР², который внес изменения в союзный закон о МСУ, вновь введя практику двойного подчинения исполкомов одноуровневым и вышестоящим Советам.

В свою очередь, Верховный Совет РСФСР, усвоив значительную часть правовых идей Закона СССР от 9 апреля 1990 г., гораздо позднее остальных союзных республик, 6 июля 1991 г., принял собственный Закон о МСУ³.

Закон РСФСР определил граждан в качестве образующего элемента в системе организации и деятельности органов МСУ, которые были вправе осуществить его через референдумы, собрания, сходы, а также органы территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) и иные формы непосредственной демократии.

Руководством РСФСР была предпринята попытка устранить неопределенность и противоречия во взаимоотношениях представительных и исполнительных структур местных Советов. Для этого за ними были закреплены конкретные полномочия, раскрыты функции, порядок работы всех звеньев Советов и их органов. Контурно обозначен статус других субъектов самоуправления, например, органов ТОС. Была унифицирована и закреплена система территориальной организации МСУ в соответствии с

¹ *Кряжков В.А.* Местное самоуправление: правовое регулирование и структуры // Советское государство и право. 1992. № 1. С. 16–24.

² Закон СССР от 23 октября 1990 г. № 1744-1 «О внесении изменений в Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 44. Ст. 914.

³ // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

административно-территориальным делением; предусматривалась многоуровневость МСУ.

Не создание новых органов, а реформирование уже существующих Советов обеспечило некоторые положительные результаты. Так, к 1992 г. местные Советы, особенно на уровне ряда крупных городов и районов, стали реально функционирующими органами местной власти.

В условиях противостояния Президента и Верховного Совета России, когда в государстве шла конкурентная борьба представительных и исполнительных структур, укрепить положение последних необходимо было на правовом уровне.

В соответствии с конституционной реформой 24 мая 1991 г. на смену исполнительным комитетам местных Советов пришло понятие «местная администрация». Закон РСФСР о МСУ регламентировал ее деятельность в области финансов, социально-экономического развития территорий, приобретения, распоряжения муниципальным имуществом и т. д. Полномочия стали значительно шире по сравнению с компетенцией бывших исполкомов.

Глава местной администрации должен был быть избран через прямые всеобщие и равные выборы на территории соответствующего Совета.

Постановлением Верховного Совета РСФСР «О порядке введения в действие Закона «О местном самоуправлении в РСФСР» была предусмотрена новая организационная форма представительных органов – малый Совет, в компетенцию которого входили функции, ранее принадлежавшие исполкомам. Однако вопрос о верховенстве власти оставался нерешенным, что в дальнейшем привело к конфликтам на местах.

Необходимо отметить, что формирование нормативно-правовой базы в начале 1990-х гг. происходило в условиях серьезных трений сначала между союзным центром и регионами, а впоследствии и между Федеральным центром России и ее субъектами.

В целом нормативные акты, принятые в период 1991–1993 гг., имели крайне противоречивый характер. Законодательство было весьма

динамичным, постоянно меняющимся и дополняющимся, носило более конъюнктурный, нежели стратегический характер, и отражало изменения социально-политической и экономической обстановки в стране.

Так, союзный и российский законы о МСУ, с одной стороны, расширяли сферу деятельности и полномочий нижних звеньев государственного управления, а с другой – вплоть до распада СССР не позволяли органам власти на местах руководствоваться каким-то одним законом. Кроме того, на местном уровне передача полномочий местным Советам не была подтверждена законодательно ни федеральными законами, ни региональными законами.

В итоге местные Советы оказались вне правового поля проводимых реформ. Объем полномочий, переданный им (например, в области приватизации, стимулирования предпринимательства, в формировании рынка труда, земельной и жилищной реформы и т.д.)¹, не был подкреплён ни финансово, ни имущественно. Новые российские законы плохо корреспондировались с еще действовавшей на тот момент Конституцией РСФСР 1978 г. и производной от нее нормативно-правовой базой, что существенно затрудняло работу местных Советов.

Обострение экономической ситуации усиливалось изданием нормативных актов России о разграничении собственности, о приватизации в период 1990–1992 гг.², что повлекло за собой разрушение сложившейся за десятилетия системы управления всем народным хозяйством. Данное обстоятельство еще больше разбалансировало экономику, разрушало

¹ Закон РСФСР от 21 ноября 1990 г. № 343-1 «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 322.

² Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 30. Ст. 416; Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 927; Постановление ВС РСФСР от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в РСФСР на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 39; Распоряжение Президента РФ от 18 марта 1992 г. № 114-рп «Об утверждении положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной, муниципальной собственности и порядке формирования прав собственности» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 697.

сложившиеся вертикальные и горизонтальные связи между регионами, вызывая невиданный всплеск преступности во всех ее проявлениях (против собственности, граждан и т. д.).

По оценке ряда исследователей, например, Г. В. Игнатова, В. В. Рудого, в этот период экономическая политика Правительства РФ и вызванный ею экономический спад наносили наиболее болезненный удар именно по низовому уровню Советов, которые были наделены статусом органов МСУ и исполняли соответствующие функции, особенно в крупных городах. С одной стороны, органы местной власти в регионах не имели возможностей для смягчения социальных последствий реформ, с другой – были вынуждены принимать на муниципальный баланс объекты жилищного фонда и социальной сферы (хотя примерно до 1993–1994 гг. эти процессы отчасти сдерживались за счет активного проведения в крупных городах малой приватизации)¹.

На фоне политической борьбы нормотворческая деятельность Верховного Совета России оказалась фактически малоэффективной, так как на практике органы представительной и исполнительной власти, правоохранительные органы на местах оказались не в состоянии реализовать свои полномочия, предусмотренные российским законодательством. В обстановке всеобщего политического и экономического кризиса, когда неисполнение законов было нормой, Закон РСФСР о МСУ от 6 июля 1991 г. фактически также не исполнялся, а начавшийся «парад суверенитетов» только усугубил политическую ситуацию между центром и регионами. В результате подписания 31 марта 1992 г. Федеративного Договора «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ»² субъекты получили право осуществлять собственное правовое регулирование МСУ, но подходили к реализации права

¹ *Игнатов В.Г., Рудой В.В.* Местное самоуправление. Ростов-на-Дону, 2003. С. 170–172; *Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н.* Указ. соч. С. 59.

² Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994.

по-разному. С одной стороны, Договор дал возможность установить систему МСУ с учетом региональных особенностей, разнообразить его формы, а с другой – подобная тенденция означала усиление власти руководства субъекта и ослабление МСУ¹.

С появлением Закона СССР о местном самоуправлении от 9 апреля 1990 г. его основные положения стали обсуждаться в Удмуртии: на страницах республиканских газет, в органах власти, среди простых граждан².

Так, из доклада членов постоянной комиссии Верховного Совета Удмуртской АССР по самоуправлению и работе местных Советов следовало, что главы 18 сельсоветов Увинского района республики настороженно приняли Союзный Закон от 9 апреля 1990 г., особенно в той его части, которая отвечала за формирование и исполнение собственного местного бюджета. Руководители сельсоветов опасались, что недостаток финансовых средств, плохое материальное обеспечение нижних звеньев, отсутствие транспорта и т. д. станут препятствиями для осуществления МСУ³.

Обретение Удмуртией государственного суверенитета в сентябре 1990 г.⁴ (в рамках РСФСР), изменение политической ситуации в регионе, становление новой власти в стране в конечном счете определили и направление государственных преобразований.

Началась работа по созданию законопроекта «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в УАССР», основные положения которого должны были быть развиты в духе Закона СССР от 9 апреля 1990 г. Особое внимание было уделено структуре и организации местных Советов – как главному элементу самоуправления в новых экономических и политических условиях. Возникла потребность в разработке более гибкой, устойчивой и демократической системы

¹ Буров А. Указ. соч. С. 127.

² Мартынов Л. Ждем перемен // Удмуртская правда. 1990. 14 апреля. С. 2; Ивакин Ю.Г. За равенство перед законом // Удмуртская правда. 1990. 29 апреля. С. 1; Бузанов Н. Мы не так богаты // Удмуртская правда. 1990. 11 мая. С. 2.

³ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2134. Л. 1.

⁴ Декларация «О государственном суверенитете УР» // Ведомости ВС УР. № 1.(Документ утратил силу в связи с принятием Постановления Госсовета УР от 25 ноября 2003 г. № 135-III).

управления на местах при обеспечении реального участия граждан в принятии и исполнении решений.

Идея реформирования Советов вызвала интерес руководителей сельских районов, в Верховный Совет республики стали поступать различные предложения. Например, было предложение объединить исполкомы и представительные органы в сельсоветах, причем председателю Совета отводилась роль полноправного руководителя территории, организовать расчетный счет председателей Советов, пересмотреть величину сельсоветов. Советам предлагалось строить работу на договорной, экономической основе и прочее; определить прерогативу за Советами¹. Был поднят вопрос и о разделении властей. Неоднократно высказывалось мнение о том, что раздвоение власти вызовет конфликты внутри самих Советов². В то же время поступали предложения не спешить с изменением их структуры, так как перспективы развития политической обстановки в государстве были неясны.

Следует отметить, что при введении системы самоуправления в Удмуртии необходимо было решить ряд вопросов: принять новый закон о земле, решить проблему кадрового обеспечения органов МСУ, повысить уровень профессиональной подготовки руководителей Советов и глав исполнительных комитетов. Например, из восьми председателей местных Советов Киясовского района только пятеро имели соответствующий уровень профессиональной подготовки и были готовы возглавить представительный орган³, выстраивающий работу на новых принципах, в новых социально-политических и экономических условиях.

Другими важными проблемами в случае введения самоуправления в республике стали бы его недостаточное финансирование, а также отсутствие законов, обеспечивающих механизм перечисления средств от предприятий в местные бюджеты. На заседаниях Верховного Совета УР и постоянных

¹ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2134. Л. 2.

² Там же. Л. 2.

³ Там же. Л. 2.

комиссий неоднократно рассматривался вопрос об основных принципах перевода республики на самофинансирование и самоуправление¹. В частности, депутатами было высказано мнение, что местным Советам необходимо развивать инициативу и предпринимательство², вводить практику изыскания внебюджетных средств. Этим вопросом занимался Госплан, а выработать механизм такого перехода и принять соответствующее решение должен был Совет Министров республики.

Фактически бюджетное финансирование местных Советов УР продолжало осуществляться «сверху» и в пределах сумм, явно недостаточных для нормального функционирования городского, районных хозяйств и по нормативам, которые не обеспечивали создания каких-либо резервов. Основными же статьями расходов местных бюджетов были народное образование, здравоохранение, часть коммунального хозяйства.

С одной стороны, отсутствие в Ижевске, как и во всей республике, на тот момент в должном объеме предприятий сферы услуг, легкой, пищевой, перерабатывающей промышленности, а также слабо организованная приватизация, т. е. источников пополнения местных бюджетов, создавали комплекс социально-экономических проблем³, которые необходимо было решать безотлагательно.

С другой стороны, существенно затрудняла работу местных Советов республики и невозможность влиять на действующие предприятия, в том числе торговли, бытового обслуживания, городского транспорта, которые контролировались республиканскими органами власти «Удмуртавтотрансом», Минторгом УАССР «Удмуртпотребсоюзом» и т. д.

Условия зарождающегося рыночного хозяйства заставили ижевский городской Совет народных депутатов XXI созыва⁴ создать при исполнительном комитете блок планово-экономической службы, отдел

¹ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2134. Л. 6–8.

² Там же. Л. 2.

³ Архивный отдел Управления по делам Архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2480. Л. 153–171.

⁴ Выборы в местные Советы народных депутатов УР прошли в марте 1990 г.

внешнеэкономических связей. Одним из основных направлений их деятельности стала подготовка города к переходу на рыночную экономику. На 2-й сессии Горсовета была образована комиссия по экономической реформе, началась разработка методик по разгосударствлению и приватизации всех отраслей городского хозяйства, поиск нетрадиционных источников формирования доходов местного бюджета.

В Ижевске быстрыми темпами стала разрастаться сеть малых предприятий. Только в 1990 г. в городскую казну от деятельности 700 кооперативов поступило более 10 млн рублей. В связи с реорганизацией банковской системы управления делами исполком выступил одним из учредителей городского банка и т. д.

Выступая 21 февраля 1991 г. перед депутатами ижевского Горсовета с отчетом о работе исполкома за 1990 г., его председатель А. И. Салтыков с надеждой произнес: «Скоро выйдет российский закон о местных Советах, где будут определены конкретные действия и роль районных, городских исполкомов, чтобы местные власти были способны решать все вопросы жизнедеятельности человека на местах»¹.

Признавая действующую структуру местных Советов в Удмуртии неэффективной, требующей реформирования, тем не менее 17 января 1991 г. комиссия Верховного Совета УАССР по вопросам работы Советов народных депутатов, развития управления и самоуправления рекомендовала² до принятия соответствующих решений Верховного Совета РСФСР и до издания российского закона о местном самоуправлении временно воздержаться от реорганизации местных органов власти. Несмотря на проделанную работу по созданию указанного законопроекта, закон о местном самоуправлении и местном хозяйстве в Удмуртии принят не был по ряду причин, в том числе политического характера – связанных с начавшимися социально-политическими и экономическими изменениями в государстве.

¹ Архивный отдел Управления по делам Архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2480. Л. 171.

² Там же. Л. 16–17.

Анализ документов Верховного Совета УАССР за 1990 г. позволяет сделать вывод, что в этот начальный период в республике шел поиск форм и методов организации системы МСУ в рамках действующих местных Советов. При этом в 1990 г. руководители поселковых и сельских Советов еще не были готовы взять власть в свои руки и начать самоуправляться – в том числе из-за отсутствия соответствующего опыта в вопросах организации и управления, в решении дел местного значения, а также из-за отсутствия должного финансово-экономического и имущественного обеспечения.

С позиции наших дней трудно сказать, чем могли бы завершиться начавшиеся масштабные реформы государственного управления в СССР–России в целом, и к чему могло бы привести появление такого явления советской действительности как МСУ, если бы не события 19–21 августа 1991 г., ликвидация КПСС, начало экономических преобразований, которые существенно изменили ход реформ в сфере МСУ¹.

Реакцией регионов на события августа 1991 г. становится резкое падение влияния компартии на органы власти всех уровней. События августа 1991 г. привели не только к ликвидации партийного руководства, но и к выходу из состава представительных органов депутатов районных и городских Советов, несогласных с проводимой социально-экономической политикой государства в целом, и сложению ими своих полномочий. Причинами данной ситуации стали утрата людьми прежних ценностей, неверие в благоприятный исход проводимых реформ, падение уровня жизни большинства граждан и т. д. Более того, сложная экономическая ситуация стала причиной того, что предприятия перестали предоставлять оплачиваемые отпуска депутатам на время проведения сессий².

На основе анализа работы местных Советов в Удмуртии за 1988–1993 гг. мы можем видеть снижение степени влияния, распад системы Советов и выход

¹ Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Указ. соч. С. 57.

² Егоров И., Маузуато К. Указ. соч. С. 320, 324.

депутатов из их состава. Особенно это было заметно «снизу», на уровне поселковых и сельских Советов¹.

В 1992 г. из 273 сельских Советов Удмуртии (при необходимом количестве 305) были упразднены 33 (в том числе самораспустились 32). Если число депутатов местных Советов в 1988 г. составило 12 527 человек, то с проведением выборов в 1990 г. их число сократилось до 8 439, а в 1992 г. – до 7 847². В ходе проведения повторных выборов в 1992 г. были замещены только две трети мандатов³. Почти на 40% сократилось число депутатов, отчитавшихся перед населением в 1990–1992 гг. по сравнению с 1988–1989 гг.⁴ После выборов в местные Советы в 1990 г. резко возросла сменяемость (за год) председателей местных Советов в городах и районах Удмуртии. Для сравнения: в 1988 г. сменяемость председателей составила 14,9%, в 1990 г. – 72,9%, хотя в 1991 г. – 21,2%⁵.

Данная ситуация была вызвана общим кризисом политической системы в стране и в Удмуртии в частности. На рубеже 1980-х – 1990-х гг. изменения структуры местных Советов были аналогичны тем, которые происходили во многих регионах страны.

В условиях нестабильного российского законодательства регионам необходимо было как можно скорее установить политический баланс сил в сфере государственного устройства, а также стабилизировать социально-экономическую ситуацию после событий августа 1991 г. И для того чтобы эффективнее решать насущные вопросы граждан, нужно было определить полномочия органов власти на низшем уровне. В этот период принимаются законы о МСУ в ряде национальных республик России – в Бурятии, Чувашии, Марий-Эл и других⁶.

¹ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2278. Л. 12–14.

² Там же. Л. 15–17.

³ Там же. Л. 16.

⁴ Там же. Л. 17.

⁵ Там же. Л. 17.

⁶ Закон Республики Бурятия от 29 ноября 1991 г. №162-ХП «О местном самоуправлении в Республике Бурятия» // Ведомости Верховного Совета Республики Бурятия. 1992. №4; Закон Чувашской Республики от 18 октября 1991 г. «О местном самоуправлении в Чувашской Республике» // Сборник. Законы и постановления,

Руководство Удмуртии поверило в серьезность намерений российских органов власти, их лидеров и приступило к подготовке собственной правовой базы МСУ, связывая этот процесс с преобразованием всей системы органов государственной власти (особенно исполнительной ветви). Общие принципы и порядок этой реорганизации определили положения республиканского закона о реформе государственной власти и управления, который был принят 10 октября 1991 г.¹ во время проведения 8-й (внеочередной) сессии Верховного Совета УР с 9 по 24 октября 1991 г.

Именно тогда с целью создания эффективно действующей сильной исполнительной власти при сохранении роли Советов как основного звена системы МСУ² Верховным Советом УР был разработан и 17 октября 1991 г. принят Закон УР «О местном самоуправлении в УР»³.

Закон должен был заменить прежнее, устаревшее советское законодательство о местных Советах⁴ и соответствовать современным требованиям полноправного участия граждан в управлении государственными и местными делами, а также, как следовало из пояснительной записки к указанному проекту закона, способствовать организации территориального общественного самоуправления населения для самостоятельного и ответственного решения вопросов местного значения.⁵

Отметим, что в рамках реформирования всей системы органов власти Закон от 17 октября 1991 г. разрабатывался в комплексе с другими важнейшими для республики нормативно-правовыми актами, в которых были подняты и вопросы МСУ: Конституция УАССР от 1978 г.; Закон о Президенте УР; Декларация о Суверенитете УР.

принятые на 16-17 сессиях Верховного Совета ЧР 12 созыва. 1993; Закон Республики Марий Эл от 26 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Республике Марий Эл» // Совет и его дела. 1991. № 76.

¹ Закон УР от 10 октября 1991 г. № 243-ХП «О реформе государственной власти и управления в УР» // Известия УР. 1991. 15 октября. С. 1.

² ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2173. Л. 48–49.

³ // Удмуртская правда. 1991. 5 ноября.

⁴ Закон УА ССР «О городском, районном в городе Совете народных депутатов УА ССР». Ижевск, 1980; Закон УАССР «О районном Совете народных депутатов УАССР». Ижевск, 1980; Закон УАССР «О поселковом, сельском Совете народных депутатов УА ССР». Ижевск, 1980.

⁵ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2172. Л. 305–308.

Важно отметить тот факт, что во время обсуждения законопроектов о реформе государственной власти и управления в УР, о Президенте УР для депутатов стал острым вопрос о возможной опасности возрождения единоначалия. Звучала и другая точка зрения на введение института президента: при сохранении и укреплении Советов как противовеса исполнительной власти в их руках остаются законодательство, контрольные функции и бюджет¹. На практике равновесие в парах законодательной и исполнительной власти (Президент с Правительством – Верховный Совет, мэр с администрацией – городской Совет) должно было регулироваться постоянной борьбой за лидерство, а выборность гарантировала главам администраций завоевание авторитета у населения².

По Закону УР от 17 октября 1991 г. первичным уровнем осуществления МСУ стали сельские и поселковые Советы, то есть те органы власти, которые были максимально приближены к населению. Был соблюден принцип разделения властей. Соблюдалась подконтрольность населению местных органов, не нарушался механизм обратной связи с избирателями. «Государственная» природа МСУ была сохранена.

Республиканский Закон должен был стать первым шагом на пути проведения реформы местных органов власти и управления в республике, развития самоуправления населения. Из пояснительной записки к проекту Закона УР следовало, что для осуществления эффективной системы государственной власти и МСУ необходимо было дополнительно подготовить и принять в течение 1991–1992 гг. пакет законов: о бюджетных правах местных Советов, о местных налогах и сборах, о порядке землепользования, о порядке разграничения собственности, о главе местной администрации, о государственной службе и т. д.³

¹ Тема единоначалия, единого управления в республике являлась актуальной на протяжении 1990-х гг., вплоть до избрания Президента УР в октябре 2000 г.

² Яговкин Ю. Снова единоначалие // Удмуртская правда. 1991. 12 октября. С. 1.

³ ЦГА УР. Ф. Р-620. О. 5. Д. 2172. Л. 308.

Таким образом, первые органы МСУ в Удмуртской Республике были сформированы в конце 1991 г. на базе действовавших тогда районных, городских, поселковых, сельских Советов народных депутатов, без проведения дополнительных выборов; срок их полномочий должен был истечь весной 1994 г.

С реализацией Закона УР о МСУ было положено начало постепенному расширению полномочий местных Советов в городах и районах, в селах и поселках Удмуртии.

До вступления в должность глав местных администраций, управляющих районами в городе, исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов наделялись компетенцией, установленной Законом «О местном самоуправлении в УР» для соответствующей местной администрации.

В г. Ижевске был создан Фонд имущества, в дальнейшем отработан механизм приватизации муниципальных предприятий; разработан и 9 апреля 1993 г. принят Устав местного самоуправления (Положение о местном самоуправлении г. Ижевска)¹. Уставом была предусмотрена должность главы администрации – мэра города. В остальных городах и районах республики шла работа над Положениями о МСУ, большинство которых было принято в течение 1992–1993 гг.²

Система МСУ УР включила в себя не только местные Советы – представительные органы и исполкомы (местные администрации), в нее также вошло проведение собраний, сходов, конференций граждан, местных референдумов.

Особое внимание Законом УР от 17 октября 1991 г. было уделено территориальным органам самоуправления граждан – ТОСам. Готовилась соответствующая нормативно-правовая база³ (проекты Положений о ТОС), которая устанавливала систему правовых отношений между органами ТОС и местными Советами, местной администрацией, позволяла ТОСам

¹ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2609. Л. 1–48.

² ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2123. Л. 82–84.

³ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2173. Л. 236, 237–238, 322–334.

самостоятельно решать проблемы населения в соответствии с установленными законодательством полномочиями. Из анализа данных организационной работы местных Советов УР за 1992–1993 гг. следует, что опыт по созданию и деятельности ТОС г. Ижевска и г. Сарапула, Можгинского и Малопургинского районов был применен в остальных городах и районах республики¹. В 1992 г. общее количество образованных в республике ТОСов составило 288², в 1993 г. – 1 268³, большее их число пришлось на организацию уличных и домовых комитетов в сельских Советах.

В то же время принятый Закон УР не был лишен недостатков и вступал в противоречие с Законом о МСУ РСФСР⁴, так как в свое время не прошел правовую экспертизу, о чем свидетельствует заключение Прокуратуры УР⁵.

Еще на стадии разработки законопроекта депутат Верховного Совета УР С. Г. Щукин внес существенную поправку, которая оказала серьезное влияние на реализацию положений документа в части предотвращения возможных массовых и трудноразрешимых конфликтов в области недропользования⁶. В последующем депутаты прислушались к мнению председателя профильной комиссии и внесли соответствующие изменения в законопроект.

Данное обстоятельство можно объяснить отсутствием достаточного опыта законотворческой работы депутатов Верховного Совета УР последнего, 12-го созыва, избранных в 1990 г., а также отсутствием серьезной нормативно-правовой базы, которая должна была действовать в новых социально-политических и экономических условиях страны, новизной и сложностью социально-политической ситуации в стране и в республике в целом.

Более того, Закон от 17 октября 1991 г. принимался в непростых для Удмуртии социальных и экономических условиях. Если в 1990 г. народное

¹ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2278. Л. 7, 9, 10, 11, 33, 37, 67, 73, 124, 137, 138, 150, 167.

² Там же. Л. 5.

³ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2355. Л. 1–5.

⁴ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2172. Л. 98.

⁵ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2193. Л. 147–160.

⁶ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2173. Л. 224–225.

хозяйство здесь развивалось достаточно стабильно, то в 1991 г., несмотря на незначительное увеличение объемов промышленного и сельскохозяйственного производства, кризис в экономике проявился намного острее. Сократился выпуск продовольственных товаров на 2,5%, непродовольственных на 1,2%. В долгу у своих потребителей остались 45 предприятий. Согласно сведениям о социально-экономическом положении в Удмуртии за 1990–1992 гг.¹, сводный индекс потребительских цен вырос в 16 раз, а среднемесячная зарплата в 7,2 раза, это привело к значительному снижению покупательской способности населения. Высокие цены на производственную продукцию, невозможность проведения взаимозачетов между предприятиями привели к вынужденным простоям, задержкам заработной платы, что вынуждало коллективы граждан обращаться за помощью в органы власти².

В действительности мы можем говорить о том, что Верховный Совет УР с 1990–1993 гг. вел активную, однако малоэффективную деятельность по стабилизации социально-экономической обстановки в республике. Тем не менее им были разработаны и приняты законы, регулирующие многие сферы жизнедеятельности. Так, Постановлением Верховного Совета УР от 11 марта 1992 г. №325-ХП «О разграничении государственной собственности на территории УР»³ объекты на территории УР были распределены по уровням власти. Часть собственности была передана в управление местным Советам.

Однако чтобы сделать эффективной работу системы управления и самоуправления в новых социально-политических и экономических условиях, республике было недостаточно принять собственные нормативно-правовые акты, для этого необходимо было иметь новое базовое российское законодательство, основанное на новой Конституции РФ. Однако в период до ее принятия российские законы не претерпевали кардинальных изменений,

¹ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2172. Л. 9–10.

² Подробнее с письмами, заявлениями, обращениями граждан можно ознакомиться в ЦГА УР. Подробнее см.: ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2192. Л. 35–36, 62; ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2193. Л. 49–50, 201.

³ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2224. Л. 338–339.

так как на уровне Верховного Совета РФ шли ожесточенные политические баталии, и это не могло не сказаться на эффективности государственного управления и развитии МСУ в регионах.

В российском законодательстве было предусмотрено введение института малых Советов, которые должны были действовать на постоянной основе; в его состав входило от 1/5 до 1/10 основного депутатского корпуса районных, городских, районных в городах местных Советов. Однако образование малых Советов было отложено до определенного момента.

В Удмуртии малые Советы были сформированы в местных Советах районов и городов республики, в пяти районах г. Ижевска. Из сравнительного анализа организационной работы местных Советов народных депутатов в УР за 1988–1992 гг. видно, что если в 1991 г. малые Советы появились в 17 из 36 местных Советов, то в 1992 их стало уже 35¹.

Во время проведения очередной 8-й сессии Городского Совета Ижевска (с 21 ноября по 4 декабря 1991 г.) была поставлена под сомнение целесообразность образования малого Совета². Высказывались мнения, что новый орган фактически мог бы заменить собой Президиум Ижевского Горсовета, потому как деятельность последнего в течение полутора лет была малоэффективной. Несмотря на это, 4 декабря 1991 г. было принято решение о создании нового органа³; в состав его вошли 20 депутатов⁴ (большинство из них – члены Президиума Горсовета⁵).

Реформирование местных Советов в России и образование коллегиальных органов – малых Советов – не внесло существенных изменений в их работу. Их влияние после усиления исполнительной вертикали резко снизилось⁶, а к осени 1993 г.¹ их функции оказались сведены к минимуму².

¹ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2278. Л. 15–17.

² Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2484. Л. 85–86.

³ Там же. Л. 220.

⁴ Егоров И., Мацузато К. Указ. соч. С. 326–327.

⁵ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2408. Л. 256–257.

⁶ Ярных М.В. Местные советы Удмуртии в период реформирования: 1985–1993 гг.: автореферат дис. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2006. С. 18–19.

Проведение радикальных реформ в РФ начала 1990-х гг. усложнялось кризисом внутри самой власти, между двумя ее ветвями – законодательной и исполнительной. Существование в одном государственном организме двух несовместимых начал – института Президента и системы Советов – усугубляли кризис и делали неизбежным возникновение конфликта. Попытки урегулировать нарастающее противостояние правовым путем не увенчались успехом: поправки, введенные в Конституцию РСФСР, принимались в обостряющейся борьбе двух политических сил, а изданные федеральные законы становились ее отражением.

Введение института Президента в РФ привело к построению и укреплению исполнительной вертикали власти, а конфликт между Б. Н. Ельциным и российским Парламентом – к полному изменению системы государственного управления в стране, что оказало влияние на дальнейшее развитие МСУ.

Наиболее острым противостояние было в течение двух недель после того, как Президент РФ Указом от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе»³ распустил Съезд народных депутатов и Верховный Совет России. Когда 4 октября 1993 г. президентская сторона одержала победу в противостоянии с российским Парламентом, реакцией главы государства на кризис стал поворот в сторону укрепления вертикали исполнительной власти и окончательного устранения оппозиционных местных Советов⁴ и их представительных органов. Но это нанесло существенный удар по МСУ, так как местные Советы являлись основным звеном его системы. Тем не менее, в цели государства не входила ликвидация самоуправления как такового. С этого момента указным порядком МСУ начало приобретать новый правовой и организационный

¹ В Удмуртии, в г. Ижевске малые Советы продолжали существовать вплоть до избрания органов МСУ весной 1994 г.

² Наиболее полно характер и анализ деятельности местных Советов в УР, в г. Ижевске в период 1986–1993 гг. отражены в работах С.Л. Бехтерева, М.В. Ярных, а также японского исследователя К. Мацузато. Подробнее см.: *Бехтерев С.Л.* Политическое развитие Удмуртии на завершающем этапе советской истории. Ижевск, 2004; *Ярных М.В.* Местные советы Удмуртии в период реформирования: 1985–1993 гг.: дис. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2006; *Егоров И., Мацузато К.* Указ. соч. С. 273–327.

³ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

⁴ *Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н.* Указ. соч. С. 62.

статус. В дальнейшем политика, проводимая центральной властью, в его отношении была крайне противоречива.

Ряд исследователей – Т. Емельянова, С. Рыженков и другие авторы¹, выделяют отдельный кратковременный период в развитии российского самоуправления, ограничивая его временными рамками с октября по декабрь 1993 г.

Октябрьскими Указами Президента РФ, а также Указом от 22 декабря 1993 г. № 2265² после ликвидации Советов МСУ подверглось реформированию: полномочия местных Советов временно были возложены на местные администрации, которые теперь должны были исполнять функции органов МСУ в отсутствие депутатских корпусов. Ключевая роль закреплялась за главами местных администраций. На время переходного периода (два года) субъектам федерации рекомендовалось приступить к оформлению нового законодательства в области МСУ, определить территориальную организацию новых органов в зависимости от численности населения, назначить и провести выборы в органы представительной власти, предоставить права и гарантии на осуществление МСУ и т. д.

Одновременно продолжалась подготовка к принятию новой российской Конституции, разработка которой началась еще в начале 1990-х гг.

На уровне федерального центра в период 1991–1993 гг. (с момента избрания Президента РФ в июне 1991 г. и до роспуска Верховного Совета РФ в октябре 1993 г.) велась ожесточенная полемика между Президентом РФ и Парламентом, между сторонниками и противниками проводимых реформ. В этот период Верховный Совет УР предпочел не вставать на сторону ни одной

¹ Емельянова Т. Указ. соч. С. 18–23; Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Указ. соч. С. 61.

² Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 814 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924; Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ. Положение «Об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188; Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в РФ» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

из противоборствующих сторон¹, занял до определенного времени выжидательную позицию.

Необходимо отметить, в период 1990–1993 гг. в регионах, в том числе в Удмуртии, отличительной чертой Советов всех уровней была их чрезмерная политизированность, которая получила выражение в бурной полемике, в том числе в идеологической борьбе между приверженцами старых методов управления и сторонниками новых демократических принципов организации власти. И те, и другие мыслили в глобальном масштабе, оперировали общими категориями и зачастую очень мало занимались конкретными местными делами².

Московские события, последовавшие за ликвидацией системы Советов в стране в октябре 1993 г. и принятием Конституции РФ в декабре того же года, практически не отразились на системе государственного управления в Удмуртии. Местные Советы распущены не были³.

Действительно, последняя 10-я сессия ижевского Горсовета XXI созыва состоялась 14 апреля 1993 г. На основании Указа Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ» произошла структурная реорганизация местных Советов.

Постановлением Верховного Совета УР от 27 января 1994 г. № 575-ХII «О порядке введения в действие Закона УР «О местном самоуправлении в УР» районные, городские Советы народных депутатов текущего созыва приступили к разработке проектов Уставов самоуправления, к определению численности представительных органов, установлению и порядку формирования исполнительных структур МСУ.

До избрания новых представительных органов МСУ полномочия местных Советов стали осуществлять малые Советы, при условии выполнения требований статьи Закона УР «О местном самоуправлении в

¹ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2345. Л. 78.

² Антипов А.Г., Захаров Н.Н., Шишигин А.В. Местное самоуправление – социально-политический институт гражданского общества. Пермь, 1999. С. 17.

³ Подробнее см.: Егоров И., Мацузато К. Указ. соч. С. 300.

УР». Исполнительные органы местного самоуправления осуществляли свои функции до формирования новых городских, районных администраций.

Малый Совет г. Ижевска продолжил свою работу и был ликвидирован только в мае 1994 г.¹

25 октября 1993 г. Президиум Верховного Совета УР зарегистрировал Устав г. Ижевска (Положение о местном самоуправлении г. Ижевска), который вступил в силу с 28 октября сего года. В этот же день, на основании Протокола № 21 заседания Малого Совета от 28 октября 1993 г. «О введении в действие Устава г. Ижевска»², прекратил существование исполком Ижевского Горсовета. Его полномочия перешли к Администрации Ижевска и ее главе – мэру города – Анатолию Ивановичу Салтыкову, избранному решением 1-й сессии Ижевского Горсовета народных депутатов XXI созыва 10 мая 1990 г. председателем исполкома. Сотрудники бывшего исполнительного комитета, а в дальнейшем и председатель Горсовета – В. В. Балакин³, перешли на работу в городскую Администрацию.

Несмотря на то, что парламент республики выступил с резкой критикой действий Президента РФ – об этом свидетельствует Постановление Верховного Совета УР от 22 сентября 1993 г. № 535-XII «О политической ситуации, сложившейся в результате изданного Президентом РФ Указа «О поэтапной конституционной реформе в РФ»⁴, – законодательный орган Удмуртии продолжил выполнять свои функции вплоть до окончания срока выборных полномочий, до 1995 г.

В сложных социально-политических условиях Верховный Совет УР приступил к разработке новой системы МСУ, которая получила свое законодательное оформление уже в январе 1994 г.

¹ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2642. Л. 13–14.

² Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2587. Л. 192–193.

³ Балакин В. В. занял пост вице-мэра г. Ижевска.

⁴ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2325. Л. 8–9.

1.3. Местное самоуправление в условиях децентрализации государственной власти РФ в 1993–1995 гг.

Следующий период в развитии МСУ в РФ был ознаменован появлением в декабре 1993 г. Конституции РФ, которая была призвана закрепить политический прорыв, успехи, полномочия новой власти. При создании новой редакции основного закона государства вопросы МСУ не были приоритетными по сравнению с проблемами разделения властей по горизонтали (между Президентом РФ, Правительством РФ и Парламентом РФ) и по вертикали (между Федеральным центром и регионами). Однако существующей власти требовалась поддержка – как со стороны различных групп российского населения, так и со стороны европейского сообщества, поэтому МСУ было закреплено в качестве одной из основ конституционного строя государства.

Конституция РФ 1993 г. внесла некоторую ясность в определение роли органов МСУ и их места в системе государственной власти, в основе которой были заложены принципы децентрализации и субсидиарности. МСУ признавалось одной из форм народовластия, провозглашались его финансовая, экономическая самостоятельность, право иметь собственный бюджет, который формировался за счет передаваемых доходных и расходных полномочий, муниципальная собственность. Становилось ясно, что новым органам предстояло решать вопросы местного значения, которыми ранее занималось нижнее звено государственного управления – местные Советы¹.

¹ К ведению органов МСУ были отнесены: принятие уставов муниципальных образований, муниципальная собственность, жилой и нежилой фонды, местные финансы, система муниципальных учреждений общего и профессионального образования, здравоохранения, охрана общественного порядка, планировка и застройка территорий, контроль за использованием земель, муниципальные сети энерго-, газо-, тепло-, водоснабжения и канализации, строительство дорог местного значения, организация переработки и утилизации бытовых отходов, ритуальные услуги, транспортное обслуживание населения, муниципальные архивы, информационные службы и их содержание, создание условий для деятельности учреждений культуры, СМИ, обеспечение населения услугами торговли, общепита, бытового обслуживания, организация зрелищных мероприятий, развитие физической культуры и спорта, а также обеспечение социальной поддержкой населения, содействие занятости, охрана окружающей среды, противопожарная безопасность и др. вопросы.

Впервые в отечественном законодательстве в Конституции РФ – в статье 12 – было закреплено положение о том, что органы МСУ не входят в систему органов государственной власти, население обеспечивает решение вопросов местного значения самостоятельно и под свою ответственность и т. д.

Однако такая формулировка явно не соответствовала определению МСУ, данному Советом Европы и закрепленному в Европейской Хартии. С одной стороны, Хартия предоставляет гражданам право участвовать в управлении публичными делами на местном уровне, с другой – не исключает возможность административного контроля над их деятельностью¹. «Нестыковка» норм международного и российского муниципального права до сих пор не получила своего окончательного разрешения.

Следует учесть, что принятие Конституции РФ проходило в условиях ограниченного времени и носило конформистский характер. Еще во время ее разработки вопрос о самостоятельности органов МСУ то включался в сменявшие друг друга проекты, то исключался из них. Положение о том, что органы МСУ не входят в систему органов государственной власти, обрело свое место в Конституции РФ.

Между тем Основной Закон четко не определял территориальных границ МСУ, не перечислял конкретные вопросы местного значения, не рассматривал механизмы передачи и реализации государственных полномочий, их финансовой обеспеченности. Не был обозначен и политический ареал, на который распространяется компетенция МСУ – его сразу же стали теснить государственные структуры². Эти и другие вопросы требовали законодательного урегулирования на федеральном, региональном и местном уровне. Расхождение с европейским пониманием сущности МСУ³ сыграло в последующем свою негативную роль.

¹ Хартия местного самоуправления. Ст. 8. // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466. Ратифицирована 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации хартии местного самоуправления» // Российская газета. 1998. 15 апреля.

² Шейнис В.Л. Конституция РФ 1993 г. и Российская политическая система // Отечественная история. 2008. № 6. С. 13.

³ Специалисты различают 4 модели МСУ. Англосаксонская модель существует в Великобритании, США, Канаде, Австралии и некоторых других странах и предполагает, что в пределах своей компетенции местные органы власти действуют автономно от центральных властей, формально не подчиняясь им.

Избранная в декабре 1993 г. Государственная Дума РФ (первого созыва), срок полномочий которой составил лишь два года, объективно была не в состоянии разработать весь корпус нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность органов МСУ, и ввести его на всей территории РФ.

С осени 1993 г. в субъектах Федерации шло постепенное становление МСУ в новых политических и правовых условиях. В тот период при отсутствии базового федерального законодательства в этой сфере деятельность нового института регулировали Конституция РФ; Закон РФ от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РФ»¹; Федеративный Договор от 31 марта 1992 г.²; Указы Президента РФ³; Конституции и Уставы (Основные Законы) субъектов федерации, а также нормативно-правовая база, созданная еще в советское время.

С одной стороны, в регионах была заинтересованность в принятии нового закона о МСУ, в котором возникала объективная потребность, так как проблемы на местном уровне необходимо было решать подчас немедленно. С другой стороны, нормативные акты субъектов РФ могли иметь (и очень часто имели) конъюнктурный, субъективный характер, были сформированы под какое-то одно или несколько событий или заинтересованных лиц. К решению важнейших задач в этой сфере законодательные органы в регионах

Континентальная (французская, романская) модель предполагает самое широкое участие центральных органов власти в работе органов МСУ. Она получила распространение в ряде европейских стран, в бывших французских колониях, государствах Латинской Америки, на Ближнем Востоке. Эта система предусматривает прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим, а также прямое участие государства в деятельности органов местного самоуправления.

Смешанная модель МСУ действует в большинстве государств с федеративным устройством (Германия, Швеция, Австрия, Бразилия), а также в Японии. Согласно принципам этой модели, местные органы власти почти всегда выбираются, а не назначаются, автоматически становясь представителями центральных властей на местах.

По мнению ряда специалистов, существует так называемая советская модель, действовавшая в СССР, а также других социалистических странах. Сегодня она сохраняется в Китае, Северной Корее и на Кубе. Ее характерная особенность – подчинение любых органов государственной власти партийным структурам // Местное самоуправление в зарубежных странах. М. 1994. С. 5–9.

¹ Продолжал действовать в частях, не противоречащих Конституции РФ.

² Позволял субъектам Федерации самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти и МСУ на своих территориях.

³ Указы Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления»; от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ»; от 29 декабря 1993 г. № 288 «О мерах по приведению законодательства РФ в соответствии с Конституцией РФ»; от 21 марта 1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы МСУ».

(даже разные ветви власти в одном субъекте РФ) подходили по-разному, оценивая ситуацию либо как препятствие, либо, напротив, как стимул для опережающего принятия региональных нормативных актов. Таким образом, характерными особенностями законодательства субъектов того периода становятся его практическое несоответствие и противоречие базовым российским законам.

После издания серии Указов Президента РФ в октябре–декабре 1993 г., Конституции РФ и до появления 28 августа 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» несколько субъектов приняли нормативно-правовые акты в области МСУ, провели выборы в представительные органы. Однако большинство регионов не стали предпринимать никаких действий, ожидая появления базового федерального законодательства.

В январе 1994 г. Удмуртия приняла собственный Закон о местном самоуправлении, его появление обозначило начало третьего этапа развития МСУ в республике.

На общем фоне кризиса всей системы управления республиканские органы власти вынуждены были оперативно искать выход из критически сложившейся социально-экономической ситуации; в том числе необходимо было сохранить систему представительных органов на местах. Верховный Совет УР 12-го созыва, руководствуясь Постановлением «О проведении реформы органов государственной власти и управления УР» от 7 октября 1993 г.¹, во время внеочередной, 21-й сессии 27 января 1994 г. принимает Закон УР «О местном самоуправлении в УР»². МСУ было установлено в наиболее радикальной форме – на уровне административно-территориальных единиц. Стоит отметить, что работа над проектом Закона УР началась еще до вступления в силу Конституции РФ, содержащей статью 12, поэтому законопроект вызвал немало споров среди депутатского корпуса Госсовета УР и претерпел ряд изменений.

¹ // Удмуртская правда. 1993. 9 октября. С. 1.

² // Известия УР. 1994. 5 февраля.

В ходе реформы органов государственной власти и МСУ на всей территории РФ¹, инициированной Федеральным центром осенью 1993 г., в Удмуртии первоначально не предусматривалось создание органов МСУ на уровне административно-территориальных единиц. Республика предполагала организовать систему МСУ, территориально ограничив ее поселковыми и сельскими Советами, а также домовыми комитетами и комитетами микрорайонов, сходами, собраниями, конференциями граждан по месту жительства. Об этом свидетельствует переписка Верховного Совета УР с Администрацией Президента РФ (исх. от 14.10.1993 г. № 1014/2)².

Однако с появлением Конституции РФ в декабре 1993 г., провозгласившей, что МСУ не входит в систему органов государственной власти, Верховный Совет УР продолжил работу над проектом закона УР уже в рамках российской конституционной модели. Поспешно отказавшись от ранее предполагавшейся схемы организации МСУ по поселенческому принципу, региональный законодатель повысил его уровень до административно-территориальных единиц, тем самым исключив прямое государственное управление в городах и сельских районах республики. Таким образом, МСУ в системе публичной власти Удмуртии приобрело обособленный характер.

Еще на стадии разработки Закон УР о МСУ вызвал немало споров среди депутатского корпуса Верховного Совета УР. Серьезные опасения в реализации будущего Закона вызывало отсутствие крепкой экономической базы, финансовой и бюджетной самостоятельности будущих органов самоуправления. В то же время отсутствие финансов не являлось основанием для отказа от конституционного права граждан республики на осуществление МСУ.

¹ «Государственно-правовое Управление Администрации Президента РФ просит дать предложения по основным положениям статуса и компетенции новых органов представительной власти, правовому обеспечению выборов в эти органы». (Правительственная телеграмма № 2457П-П30 от 12.10.1993 г.). Подробнее см.: ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2345. Л. 190.

² ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2345. Л. 191–192.

В целом новый Закон УР сохранил старый бюджетный принцип – дотационность районов и городов республики, закрепив финансовую зависимость абсолютного большинства органов МСУ от республиканского бюджета¹.

Уже на стадии разработки Закона острую полемику вызвал вопрос избрания либо назначения главы администрации органа МСУ. Фактически, всенародно избранные главы администраций могли выйти из-под контроля республиканского руководства. Последствия же такого решения были бы непредсказуемыми, особенно в г. Ижевске, который имел значительную долю в бюджете республики². Совмещение главой МСУ должностей председателя представительного органа МСУ и руководителя администрации создавало опасность сосредоточения власти в руках одного человека.

В результате вопрос с главой администрации был решен в пользу его выборности. Проблема совмещения должностей Законом УР передавалась в ведение органов МСУ городов и районов республики, которые должны были закрепить данный принцип в своих уставах³.

Министерство юстиции УР в целом дало положительное заключение законопроекту (исх. от 21.12.1993 г. № 13-01/804)⁴, в котором соблюдались основные принципы и гарантии МСУ.

С принятием Закона УР началась подготовка к проведению выборов в представительные органы. Они состоялись 10 апреля 1994 г. Местные Советы народных депутатов, которые не были ликвидированы Указами Президента РФ в октябре 1993 г., действовали в республике вплоть до весны 1994 г. Отметим, что на 1 января 1993 г. их насчитывалось 320, на 1 января 1994 г. – 294 с общим числом депутатов 7 219 человек⁵.

¹ В соответствии со ст. 23 Закона УР «О местном самоуправлении в УР» от 27 января 1994 г.: «При недостаточности средств местному самоуправлению для сбалансированности соответствующего бюджета из бюджета представительного органа вышестоящего территориального уровня предоставляются дотации и субвенции».

² ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2336. Л. 68–70.

³ Закон УР от 27 января 1994 г. № 574-ХП «О местном самоуправлении в УР». Ст. ст. 12, 13, 14.

⁴ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2332. Л. 435.

⁵ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2355. Л. 1–4.

На место местных Советов пришли органы МСУ, которые были сформированы в 5 городах и 25 районах. Всего было избрано 603 депутата¹, а также 19 глав МСУ (совместивших должности председателей представительных органов и глав администраций) и 11 глав местных администраций².

Посты глав МСУ, глав администраций МСУ заняли бывшие руководители исполкомов местных Советов городов и районов республики: в г. Ижевске – А. И. Салтыков, в г. Сарапуле – Р. Э. Берг, в Граховском районе – Б. И. Колпаков, в Завьяловском – В. В. Гусев, в Каракулинском – В. Н. Капин, в Кизнерском – А. А. Колбин, в Сьюмсинском – В. П. Рассомахин и т. д.³ Данное обстоятельство можно связать и с высоким уровнем профессиональной компетенции бывших руководителей райисполкомов и горисполкомов Удмуртии⁴.

Таким образом, весной 1994 г. органы МСУ были сформированы в 5 городах и 25 районах сроком на четыре года. На уровне сел, поселков, в г. Камбарка, который является городом районного подчинения, а также в 5 районах г. Ижевска были сформированы только администрации. На должности руководителей сельских, поселковых администраций и администраций районов г. Ижевска были назначены управляющие.

Законом УР от 27 января 1994 г. было предусмотрено соблюдение гарантий и прав МСУ; решения органов МСУ, принятые в пределах их компетенции, не могли быть отменены другими органами государственной власти и управления.

Широко был обозначен круг полномочий органов МСУ в области планирования, бюджета, финансов, управления муниципальной собственностью, природопользования, в сфере ЖКХ и обслуживания

¹ Выборы в УР. 1994–2004 гг. Справочное пособие. Ижевск, 2004. С. 171–172, 174.

² ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2355. С. 176–177.

³ ЦГА УР. Ф. Р-551. Оп. 2. Д. 6645. Л. 1; 4; 7; 8; 10; 13; 17; 19; 22; 26; 30; 34; 42; 47; 50; 54; 58; 63; 67; 73; 75; 78; 81; 87; 92; 95; 99; 103; 105; 107; 112; 118; 122; 126; 135.

⁴ Результаты первых выборов в органы МСУ Удмуртии в апреле 1994 г. представлены в работах К. Мацузато, И. Егорова, О. Зубковой. Подробнее см.: *Егоров И., Мацузато К.* Указ. соч. С. 327–329; *Зубкова О.Г.* Местное самоуправление в городах УР в период 1994–2003 гг.: дис. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2008.

населения, социально-культурного обслуживания и социальной защиты, законности и правопорядка¹. В отличие от прежнего Закона УР от 17 октября 1991 г. полномочия не были четко прописаны отдельно для городов, районов, а также сельских и поселковых Советов. Отдельная глава была посвящена органам ТОС.

В это же время в республике шел поиск направлений развития законодательства, отвечающего новым социально-политическим условиям, который завершился принятием в декабре 1994 г. новой Конституции УР. Было рассмотрено несколько вариантов конституционных проектов, в которых были затронуты и вопросы МСУ. В опубликованном в июне 1994 г.² проекте, который соответствовал основным принципам и нормам российской Конституции, были соблюдены права и гарантии МСУ.

Однако альтернативный вариант Конституции УР³ был подготовлен координационным советом левых сил Удмуртии (республиканской организацией КПРФ, РКПБ и Союзом рабочих). Ими МСУ понималось, в первую очередь, как форма общественной организации граждан, создаваемая для совместного удовлетворения отдельных интересов. Согласно такому определению органами МСУ могли считаться общества защиты прав потребителей, кооперативные объединения, домовые комитеты, советы микрорайонов, школьные и попечительские советы, различные добровольные общества охотников, рыболовов и т. д. Порядок формирования и материального обеспечения таких органов самоуправления определялся населением самостоятельно, а финансовая основа создавалась за счет добровольных взносов и пожертвований своих членов. Однако данный вариант организации МСУ в республике так и не вышел за рамки альтернативного проекта.

В разработку новой Конституции УР включились и органы МСУ, для которых было принципиально важно закрепить за собой на конституционном

¹ Закон УР от 27 января 1994 г. № 574-ХП «О местном самоуправлении в УР». Глава IV.

² Проект Конституции УР // Удмуртская правда. 1994. 24 июня.

³ Конституция: Альтернативный проект // Удмуртская правда. 1994. 12 августа.

уровне право владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами, составляющими их экономическую базу. Однако более 20 замечаний к проекту, выдвинутых депутатами Городской думы г. Ижевска по этому и ряду других важных вопросов, в конечном счете, учтены не были; это впоследствии стало причиной возникновения конфликтных ситуаций, например, с землями г. Ижевска. Очевидно, что возникновение острых моментов такого рода можно было предотвратить еще на этапе создания Конституции УР. По мнению мэра г. Ижевска А. И. Салтыкова, этого удалось бы достичь, если бы в состав конституционной комиссии вошли представители общественных движений, органов самоуправления, а также граждане¹.

Необходимо отметить, что Закон УР о МСУ от 27 января 1994 г. был принят, а выборы в представительные органы были проведены на так называемый переходный период, установленный Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760, то есть до момента появления базового Федерального закона от 28 августа 1995 г. В январе 1994 г. не была принята и новая Конституция УР. С появлением этих важнейших документов система МСУ, сложившаяся в УР весной 1994 г., могла быть подвергнута существенной корректировке.

Удмуртия стала одним из первых регионов в РФ, где был создан и вступил в силу закон о МСУ, прошли выборы (через полтора месяца после начала реализации Конституции РФ). Предпринятые шаги позволили республике заявить о себе на российском уровне как о достаточно самостоятельном в отношении нормотворчества субъекте. Был приобретен опыт создания не только законов, но и уставов, нормативных актов органов МСУ. Начала складываться новая система взаимоотношений исполнительных и представительных органов муниципальной власти, началось формирование состава новых управленческих кадров.

¹ Салтыков А.И. Работу над проектом Конституции УР необходимо продолжить // Удмуртская правда. 1994. 18 октября. С. 1.

С момента своего создания в 1994 г. органы МСУ пытались адаптироваться к рыночным условиям, формировать местный бюджет и распоряжаться им, управлять муниципальной собственностью. Представительные органы начали демонстрировать серьезные заинтересованность и ответственность в решении местных дел.

Фактически та форма и система МСУ, которая сложилась благодаря реализации Закона УР от 27 января 1994 г., просуществовала в республике вплоть до начала российской реформы в этой сфере в 2003 г. (до появления новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹), продемонстрировав тем самым определенную устойчивость.

В то же время стоит отметить и определенные недостатки в деятельности первых органов МСУ связанные, например, с формированием документальной базы. Отсутствие в архивах стенограмм заседаний сессий районных Советов не позволяет рассмотреть полемику по ряду вопросов.

Очевидно, что после 1993 г. резко сократилась численность депутатского корпуса представительных органов на всех уровнях власти. Если в советский период состав исполкомов местных Советов по сравнению с представительным органом составлял меньшинство, то теперь ситуация изменилась кардинально. Это стало заметно в городах УР, особенно в г. Ижевске: на смену 700 депутатам (200 в городском и по 100 в 5-ти районных Советах) пришли 30 депутатов коллегиального органа Городской думы.

МСУ в Удмуртии стало формироваться в сложных социально-экономических и политических условиях, на фоне инфляции, задержек и невыплат заработной платы, при отсутствии нормативно-правовых актов, четко регулирующих сферу деятельности и отдельные функции его органов – административные, имущественные, земельные, водные, лесные и другие отношения. Более того, полномочия органов МСУ в этих сложных вопросах

¹ В течение 2003–2005 гг. в республике были образованы муниципальные образования на уровне сельских поселений; в октябре 2005 г. состоялись выборы в представительные органы вновь образованных муниципальных образований сельских поселений, а также в 5 городах УР.

должны были быть урегулированы в первую очередь правовыми актами федерального уровня, законами субъектов федерации, и только во вторую – Уставами органов МСУ. Но отсутствие федеральных законов не позволяло в должной степени наладить разработку нормативно-правовых актов ни на республиканском уровне, ни на уровне муниципальных образований.

Отсутствие соответствующих кадров на местах, особенно в сельских районах, отсутствие федерального и республиканского законов о государственной и муниципальной службе осложняли работу вновь образованных органов самоуправления¹.

Практики контроля надзорных, правоохранительных, правоприменительных органов государственной власти РФ и УР за деятельностью органов МСУ в период 1994–1996 гг. не существовало, и это также не позволяло обеспечивать становление эффективной системы МСУ, так как многие федеральные и республиканские законы в Удмуртии просто не исполнялись.

Фактически республиканский Закон от 27 января 1994 г. не смог повлиять и на проявление гражданской активности снизу. Граждане не проявили должного интереса к общественной деятельности, решению вопросов местного значения. Самоуправление осуществлялось крайне узким кругом людей – частью депутатов и администрациями органов МСУ городов и районов. Наибольшая активность граждан была заметна только во время проведения муниципальных выборов.

Вплоть до 1996 г. проблемы МСУ не вызвали полемики и дискуссий в СМИ республики. Материалы, опубликованные в газетах «Удмуртская правда», «Известия Удмуртской Республики» в период разработки новой Конституции УР, подтверждают практически полное отсутствие интереса корреспондентов с мест и журналистов к проблемам самоуправления, которые должны были получить отражение в основном законе республики.

¹ Закон УР «О муниципальной службе в УР» был принят 25 февраля 1999 г. Опубликован: // Удмуртская правда 1999. 27 марта.

Через полтора года с начала реализации Закона УР от 27 января 1994 г. в интервью «Российской газете» Председатель Верховного Совета УР В. К. Тубылов дал следующую характеристику ситуации с МСУ в Удмуртии: «Мы приняли Закон, и выборы провели, но в полную силу самоуправление пока не заработало. Потому что взаимоотношения органов самоуправления и органов государственной власти даже на уровне республики не стимулируют развитие производства, подавляют инициативу из-за того, что нет твердой экономической базы. Из-за отсутствия стабильной нормативной базы бюджетно-финансовых отношений между Российской Федерацией и регионами сложились точно такие же отношения»¹.

Кризис системы органов государственной власти и МСУ в Удмуртии во 2-й половине 1990-х гг., сложная социально-экономическая и политическая ситуация стали основанием для проведения в республике в период 1996–1998 гг. реформы этих сфер. В апреле 1996 г. был принят Закон УР «О системе органов государственной власти в УР», а в мае – новый Закон «О местном самоуправлении в УР». Однако проведение преобразований осложняли ряд факторов, в том числе конфликт между органами государственной власти и некоторыми органами МСУ. Подробно способ проведения реформ в УР и их результаты, а также течение конфликта и его итоги будут рассмотрены во второй главе работы.

Дальнейшее развитие МСУ в РФ в рамках третьего периода связано с появлением 28 августа 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»² (далее – Федеральный закон от 28 августа 1995 г.) и его реализацией.

В это время были приняты основные нормативно-правовые акты РФ и ее субъектов, регулировавшие эту сферу. Несмотря на достижение некоторых результатов, в сфере МСУ сохранился целый комплекс проблем,

¹ Наследство для близкой родни // Российская газета. 1995. 19 мая. С. 15.

² // Российская газета. 1995. 1 сентября.

необходимость их разрешения, в том числе, стала причиной появления нового Федерального закона № 131 в октябре 2003 г.

Следует особо отметить, что в середине 1990-х гг. становление МСУ в РФ испытало на себе сильное воздействие внутривластного фактора, связанного с усилением влияния руководителей субъектов федерации. Среди прочих данное обстоятельство стало основанием для возникновения конфликтов между органами государственной власти и органами МСУ.

Системный кризис в государстве, возникший в начале 1990-х гг., на фоне которого происходило построение новой формы народовластия, изменение принципов государственного управления, выстраивание федеративных отношений, а также законодательное оформление МСУ, к середине 1990-х гг. усилился в несколько раз.

В 1995 г. Президент РФ, обращаясь с ежегодным Посланием к Федеральному Собранию РФ, отметил следующее: «Из-за острой нехватки бюджетных средств так и не состоялась заявленная Правительством селективная структурная политика. Остались нереализованными идеи преобразования экономики. Допущено резкое падение курса рубля. В конце года вновь увеличится темп роста цен и т. д.»¹.

В сложнейших для государства условиях федеральным и региональным властям, в первую очередь, необходимо было решать жизненно важные проблемы: выплачивать заработную плату, пенсии, пособия, сдерживать рост цен на продукты питания, вести борьбу с преступностью и т. д. Поэтому вопросы МСУ объективно были отодвинуты на второй план.

Выстраивать дееспособную систему управления, а также продолжать развитие МСУ необходимо было с создания эффективных законов на уровне Федерального центра и регионов, в их основу должна была быть положена новая Конституция РФ. С весны 1994 г. в Правительстве РФ,

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 16 февраля 1995 г. // Российская газета. 1995. 17 февраля.

Государственной Думе РФ при участии Президента РФ началась разработка базового Федерального закона о МСУ.

Законодательного оформления новой системы народовластия, в корне отличной от системы Советов, требовало и европейское сообщество¹, членом которого Россия торопилась стать².

Государством была выбрана европейская модель МСУ, принципы которой были изложены в утвержденной Советом Европы в Страсбурге 15 октября 1985 г.³ Хартии МСУ. Конституция РФ признала МСУ в качестве одной из форм народовластия, гарантировала самостоятельность и вывела его из системы органов государственной власти. Признавая общественную природу и характер МСУ, тем не менее Основной Закон государства не позволил дать однозначные ответы на вопросы о том, каковы основные принципы и характер МСУ в РФ, какова степень взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ.

Отражением неоднозначности в толковании многих принципиально важных положений Конституции РФ по вопросам МСУ, а также наличие двух концепций МСУ («государственной» и «общественной») стало появление различных проектов будущего Федерального закона. В. Гельман, С. Рыженков упоминают о двух наиболее значимых из них⁴:

- «президентско-правительственный» проект был разработан Министерством РФ по делам национальностей и федеративным отношениям (возглавлял В. А. Михайлов) и поддержан Президентом РФ;

- «думский» («муравьевский») проект был подготовлен к июлю 1994 г. Комитетом Государственной Думы РФ по вопросам МСУ под руководством заместителя председателя Комитета И. В. Муравьева.

¹ Глотов С.А. Россия и Совет Европы: политико-правовые проблемы взаимодействия. Краснодар, 1998. С. 12, 83–84.

² Закон РФ от 23 февраля 1996 г. № 19-ФЗ «О присоединении к Уставу Совета Европы» // СЗ РФ. 1996. 26 февраля. № 9. Ст. 774.

³ Хартия местного самоуправления // СЗ РФ. 1998. 7 сентября. № 36. Ст. 4466. Ратифицирована 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации хартии местного самоуправления» // Российская газета. 1998. 15 апреля.

⁴ Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Указ. соч. С. 67–73.

Из упомянутого авторами «правительственно-президентского» законопроекта следовало, что документ предполагал определенное государственное вмешательство в дела МСУ, носил прагматический, утилитарный характер, в ряде пунктов вступал в противоречие с Конституцией РФ. Проект предусматривал возможность временного государственного управления в случае, если муниципальный район не сможет выполнить возложенные на него функции. Данное обстоятельство делало введение законопроекта удобным для вмешательства органов исполнительной власти субъекта федерации в сферу МСУ, а также снижало риски в период адаптации к его новым формам¹.

Одновременно Миннац РФ разрабатывал закон о национально-культурной автономии, который в паре с законом о МСУ предоставлял возможность регионам самостоятельно решать целый ряд вопросов в сфере национальной политики, например, создавать финансово-экономическую базу МСУ.

В целом «думский» проект ассоциировался с «общественной» моделью МСУ и вписывался в принципы Европейской Хартии. Позже в проект несколько раз вносились коррективы, менялись некоторые моменты, но основная концепция оставалась прежней: соблюдение норм Конституции РФ. При этом субъекты федерации получали значительные полномочия и свободу в установлении организационных форм МСУ на своих территориях².

К числу спорных и недоработанных моментов обоих законопроектов относились: вопросы формирования финансово-экономических, имущественных, бюджетных основ, взаимоотношения с различными уровнями власти и их органами, территориальная организация муниципальных образований, организация самоуправления в сельской местности, кадровые вопросы, вопросы национальных отношений и т. д.

¹ Матвеев М.Н. Власть и общество в системе местного самоуправления России в 1993–2003 гг. Самара, 2006. С. 62–63.

² Матвеев М.Н. Указ. соч. С. 63.

«Правительственный»¹ и «думский»² варианты были опубликованы в прессе и оказали влияние на разработку законов о МСУ в субъектах федерации.

Для сглаживания наиболее острых проблем во время реализации будущего Федерального закона Миннац РФ предлагал разработать и принять целый пакет нормативно-правовых актов на уровне федерального центра и регионов. Обеспечить жизнеспособность Федерального закона должны были следующие документы: об организации МСУ в субъекте РФ, о порядке формирования финансово-экономической основы МСУ в субъекте РФ в период организационно-правовой реформы МСУ, об изменениях налогового законодательства субъекта РФ, о пользовании землей и ее недрами на территории субъекта РФ, о бюджетном процессе на территории субъекта РФ, об административно-территориальном устройстве субъекта РФ, о выборах органов и должностных лиц МСУ в субъекте РФ, а также Градостроительный кодекс и другие (всего – 13)³.

Однако более важными в этом контексте представлялись законы о разделении полномочий между РФ и ее субъектами, об организации государственных органов власти в субъектах федерации, о государственной и муниципальной службе. Кроме того, необходимо было упорядочить толкование ряда вопросов МСУ и устранить разногласия в Конституциях и Уставах (Основных Законах) субъектов федерации. Большинство из указанных Министерством РФ по делам национальностей и федеративным отношениям нормативных актов так и остались на стадии законодательных предложений.

Следует также отметить, что в целом оба законопроекта не вызвали острой полемики за пределами стен российского парламента. Обсуждение на

¹ Проект Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Российская газета. 1994. 6 октября. С. 4–5.

² Проект Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Земство. Приложение к Российской газете. 1995. 14 января. С. 12–13.

³ Перечень законодательных актов органов государственной власти, необходимых для проведения реформы местного самоуправления // Местное самоуправление в России. Сборник материалов по проблемам становления местного самоуправления в РФ. М., 1995. Вып. 1. С. 180.

страницах прессы будущего закона проходило спокойно и сдержанно¹ по сравнению с обсуждением других – жизненно важных для страны – проблем: войны в Чечне, экономического кризиса, инфляции, роста преступности и т. д. Более того, документ разрабатывался и принимался именно в тот период, когда заканчивался срок полномочий первой Государственной Думы РФ, и депутаты, в первую очередь, были озабочены предстоящими декабрьскими (1995 г.) выборами – закон о МСУ отошел на второй план.

Наличие различных точек зрения на политическую суть самоуправления, в конечном счете, привело к конкуренции названных нормативно-правовых актов. Победа «муравьевского» варианта в августе 1995 г. стала возможна только в результате серьезных компромиссов между политическими силами, которые оставили концептуальные положения проекта закона неразрешенными, тем самым предоставив возможность субъектам федерации урегулировать целый ряд вопросов самостоятельно, действуя в правовом поле РФ².

Кроме того, влияние на поддержку проекта Госдумы РФ оказали определенные субъективные, человеческие факторы.

Большая часть ответственности (в том числе финансовой) за дальнейшую реализацию Федерального закона от 28 августа 1995 г. была возложена на субъекты федерации и органы МСУ. Вопрос о том, каким образом должна проводиться реформа непосредственно на местах, должен был решить сам субъект федерации³.

В соответствии с требованием Федерального закона от 28 августа 1995 г. устанавливался переходный период – три месяца, в течение которых предполагалось выполнить значительный объем законотворческой работы: принять более десяти, проанализировать и привести в соответствие около

¹ *Авакьян С.А.* Бегство из совдепии // Земство. Приложение к Российской газете. 1995. 11 февраля. С. 2; *Фасеев И.* Отзовется в глубинке // Российская газета. 1995. 7 июля. С. 4; *Слива А.* Горожанин – хозяин города // Российская газета. 1995. 21 июля. С. 3; *Селезнев В.* В тихом омуте деньги водятся // Российская газета. 1995. 23 июля. С. 6.

² *Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н.* Указ. соч. С. 72–73.

³ *Гильченко Л.В.* Легкий шторм вместо контрреволюции // Муниципальная власть. 2003. № 1. С. 57–59.

полутора сотен федеральных законов, большинство законов субъектов федерации. Однако обозначенный срок оказался очень коротким, явно недостаточным для практического воплощения всех планов, поэтому Указом Президента РФ от 17 сентября 1995 г. окончательное вступление в силу Федерального закона было отложено до декабря 1996 г.¹ С внесением весной 1996 г. поправок в Федеральный закон сроки еще раз были смещены – уже до февраля 1997 г.²

Стало очевидным, что в отсутствие комплексной нормативно-правовой базы федеральными органами государственной власти было позволено отсрочить проведение выборов в представительные органы МСУ в регионах, так как разработка и принятие большинства нормативно-правовых актов, затрагивающих сферу МСУ, находилась в области совместной компетенции федерального центра и субъектов³.

С целью оказания помощи в организации МСУ субъектам федерации Правительством РФ была разработана и 27 декабря 1995 г. принята Федеральная Программа государственной поддержки МСУ⁴, реализация которой включала несколько этапов⁵. Но Программа оказалась неадекватной масштабу начатых преобразований, роль государства в ее реализации была не до конца ясна. Несмотря на то, что в ходе реализации Программы были приняты некоторые основополагающие законы, определена территория муниципальных образований, сформированы органы МСУ в ряде субъектов федерации, в полном объеме поставленные задачи выполнены не были. Заметим, что Программа не содержала каких-либо существенных мер по развитию инициативы граждан и слабо финансировалась⁶.

¹ Указ Президента РФ от 17 сентября 1995 г. № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления» // Российская газета. 1995. 23 сентября.

² Закон РФ от 22 апреля 1996 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Российская газета. 1996. 25 апреля.

³ Конституция РФ... ст. 72 пункт «н».

⁴ Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1251 «О федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. 8 января. № 2. Ст. 121.

⁵ Сроком до 1999 г.

⁶ *Кашлев С.* Ахиллесова пята российских реформ // Независимая газета. 1995. 17 ноября. С. 1; *Кириллов Ю.* Поможет ли государство? // РФ сегодня. 1997. № 13. С. 23–24.

Следует обратить внимание еще на одну важную инициативу Правительства РФ. В период разработки Федерального закона, с 1994 г. на территории ряда регионов были организованы «опорные зоны» по проведению государственно-правового эксперимента¹ для отработки различных моделей организации и функционирования МСУ (условно: «государственной» и «общественной»). Например, эксперимент проводился в Пыталовском и Печерском районах Псковской области².

В итоге часть субъектов не смогла реализовать полностью потенциал той или иной модели, в том числе в связи со вступлением в силу Федерального закона от 28 августа 1995 г. и изменением базового законодательства. Однако некоторые умело воспользовались накопленным опытом и наладили взаимодействие с органами государственной власти, избежав многих острых ситуаций.

С появлением Федерального закона от 28 августа 1995 г. в определенной степени наметилась сфера правового регулирования МСУ, был очерчен круг полномочий субъекта федерации в этой области, выделен целый ряд вопросов, решаемых муниципальными образованиями самостоятельно. Органы МСУ стали рассматриваться как форма организации граждан – наряду с референдумами, сходами, собраниями, органами территориального и общественного самоуправления. В сложных политических и социально-экономических условиях середины 1990-х гг. реформу МСУ 1995 г. перенесли на региональный уровень – решать большинство вопросов субъекты федерации были вынуждены собственными силами.

¹ Миннац РФ организовал проведение эксперимента в 6 субъектах федерации для отработки различных вариантов МСУ: 1) Рязанская область (города Рязань, Скопин; Скопинский район – сельский); 2) Костромская область (г. Кострома); 3) Ленинградская область (г. Шлиссельбург); 4) Московская область (города Дзержинский, Жуковский, Ивантеевка, Калининград, Красноармейск, Фрязино, Хотьково, Юбилейный); 5) Калужская область (г. Обнинск); 6) Псковская область (Пыталовский и Печерский районы); также в эксперименте участвовали Республика Мордовия и Республика Коми. Подробнее см.: *Рыженков С.* *Идэи́и а́пбáаа́дпáа́и́и́е а́еа́пóè пóа́и́а́еóи́а́ РФ á дáóи́дiá пёпóаи́и́ iа́нóи́а́и́ пáи́óи́дáа́еа́и́еу́ (1994–1997)* // Поволжье, Урал, Северо-Запад, Центр [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/jun1997/gov.html>, свободный; *Иванова Е.* Голос местных сообществ // Земство. Приложение к Российской газете. 1995. 14 января. С. 15.

² *Гранкина В.* Приграничным территориям необходим особый статус. В Псковской области отрабатываются модели местного самоуправления // Независимая газета. 1996. 3 сентября. С. 2; *Ляшенко В.* Россия начинается с волости. Псковский эксперимент в местном и государственном измерении // РФ сегодня. 1996. № 18. С. 19–21; *Молохов Н.* Почему муниципалитетам нельзя ловить рыбу в озерах Псковской области? // Муниципальная власть. 1999. № 6. С. 42–45.

Подводя итоги первой главы, отметим, что в середине 1980-х гг. на фоне начала преобразований, повышения демократизации советского общества можно говорить только о появлении дискуссий, углубления интереса МСУ как к явлению, о его зарождении в рамках Конституции СССР 1977 г., которое получило свое правовое оформление позднее. В это время в научной среде и государственно-правовой системе СССР начал утверждаться взгляд на МСУ как на самостоятельный уровень осуществления гражданами конституционно принадлежащей им власти.

Начавшаяся социально-политическая, экономическая трансформация неизбежно внесла изменения в систему государственного управления. Намечалось применить все ранее неиспользованные возможности Советов. Однако со стороны государства не предполагалось, что начавшиеся преобразования приведут в дальнейшем к кардинальным изменениям в структуре централизованной власти и в итоге к ломке всей политической системы.

В новых условиях требовалась разработка научной теории самоуправления, которая должна была базироваться на идее правового государства, разделения властей, политического плюрализма и многопартийности.

Принятый в апреле 1990 г. Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» обозначил понятие, систему и принципы организации МСУ в государстве.

Однако местные Советы как основное звено системы МСУ, а вместе с ними и органы общественного самоуправления ожидаемого реального самоуправления не получили. По Закону сохранялась единая система Советов, и, следовательно, подчиненность вышестоящим государственным структурам. Советы не вышли за рамки хозяйствующего субъекта, политическим статусом наделены не были.

В России целью реформы местных Советов в 1990–1991 гг. было, с одной стороны, развитие демократических начал в системе государственного

управления, общественного самоуправления на местах, а с другой, укрепление исполнительных структур, формирование которых активно шло в этот период. Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г., в основу которого был заложен соответствующий Закон СССР, явился результатом, скорее, политического компромисса, нежели обоснованной теоретической модели МСУ. В ней был представлен некий симбиоз элементов лозунга «Вся власть Советам!», трактовки МСУ как феномена, противостоящего государственности, а также опыта МСУ некоторых развитых зарубежных государств.

Реализация первых законов о МСУ не устранила противоречия во взаимоотношениях представительных и исполнительных структур местных Советов.

Местные Советы как низовой уровень государственного управления в период реформ 1990–1993 гг. не смогли полностью реализовать заложенный в них потенциал по причине быстрых и кардинальных политических изменений. Попытки усовершенствовать местные Советы за счет введения института малых Советов также не принесли ощутимых результатов.

Острый системный кризис, затронувший все сферы жизнедеятельности государства, общества, в первую очередь, экономику, который сопровождался ростом инфляции, безработицы, преступности, коррупции, стихийной приватизацией, падением производства и уровня жизни большинства населения, а также разрывом прежних хозяйственных связей, заставил граждан отойти от публичных дел. Кроме того, произошел отказ от идеологии, скреплявшей советское государство на протяжении десятилетий. Все эти явления фактически сделали невозможным успешное развитие МСУ в государстве в начале 1990-х гг. Очевидно, что начавшаяся в этих условиях реформа в сфере нижних звеньев государственного управления изначально носила декларативный характер и была далека от реальности.

В целом назрела реальная необходимость привести нормативно-правовую базу федерального и регионального уровня в соответствие со сложной социально-политической ситуацией.

В Удмуртии в период 1986–1993 гг., несмотря на начавшиеся преобразования, местные Советы слабо проявили себя как органы самоуправления ввиду отсутствия соответствующей правовой и экономической основы, а также времени для активного включения органов государственной власти, населения и депутатов в инициативную деятельность. Большинство граждан восприняло реформы как малозначащие, в первую очередь оно было озабочено решением насущных проблем.

Закон УР о местном самоуправлении от 17 октября 1991 г. не смог вызвать гражданскую активность населения республики – у него отсутствовали опыт самоуправления и психологическая готовность к нему. Появившийся в сложных политических и экономических условиях Закон УР не мог не отразить объективных противоречий, свойственных российскому законодательству того периода, а потому оказался «половинчатым» и малоэффективным. Не смог он сломить и традиционную властную вертикаль. Местные Советы, исполнявшие функции органов МСУ, несмотря на предпринимаемые шаги по развитию самоуправления, оставались местными органами государственной власти вплоть до принятия Конституции РФ в декабре 1993 г.

В период сложной социально-политической обстановки отличительной чертой Советов всех уровней была их чрезмерная политизированность, которая получила выражение в бурной полемике, идеологической борьбе между приверженцами старых методов управления и сторонниками новых демократических принципов организации власти. Однако и те, и другие не могли решить весь комплекс существующих жизненно важных вопросов самостоятельно, так как де-факто не имели рычагов управления и не обладали соответствующими ресурсами.

Итогом политического противостояния Президента России и парламента стала ликвидация Советов. Данный факт явился логическим завершением

демонтажа старой политической системы и одним из этапов структурирования постсоветского политического пространства. Однако причины и обстоятельства, вызвавшие крах старой системы местной власти, не исчезли вслед за Советами. Факт их ликвидации отразился на дальнейшем развитии МСУ.

Очевидно, что полностью отказаться от идеи МСУ в РФ не позволило и желание России войти в состав Совета Европы. Основным условием, предъявляемым к будущим ее членам, является развитие принципов демократии и наличие МСУ в государстве.

Под влиянием проведения радикальных социально-экономических преобразований, а также либеральных идей в области взаимоотношений центральных и местных властей к жизни была вызвана концепция об отделении МСУ от системы органов государственной власти.

Результатом концептуальной борьбы между сторонниками отделения МСУ от «диктата» исполнительных органов государственной власти и их оппонентами либеральная теория МСУ, развитая при сильных политических позициях Верховного Совета РСФСР, одержала победу.

Критическая ситуация с либерализацией МСУ, когда в стране шло укрепление исполнительной вертикали, разрешилась на конституционном совещании при обсуждении вопросов разделения полномочий между верховной властью, федеральным центром и субъектами федерации. При этом значение и роль МСУ были сведены к минимуму. В дальнейшем федеральный центр, «поддерживая» МСУ, применял механизм сдержек и противовесов в отношениях с субъектами Федерации, проявлявшими тенденции к автономии.

Новая Конституция РФ вывела МСУ из системы органов государственной власти, гарантировала ему экономическую и финансовую самостоятельность, правовую поддержку. Однако такая формулировка явно не соответствовала определению МСУ, данному Советом Европы и закрепленному в Европейской Хартии. С одной стороны, Хартия предоставляет гражданам право участвовать в управлении публичными

делами на местном уровне, с другой – не исключает возможность административного контроля над их деятельностью.

В условиях всеобщего кризиса неизбежно получали приоритет вопросы, связанные с властью и управлением государством, стабилизацией экономической ситуации, и только потом – развития демократии, системы народовластия и МСУ.

В такой сложной обстановке решать насущные проблемы населения пришлось в первую очередь органам МСУ самостоятельно. Отсутствие соответствующих ресурсов, нормативно-правовой базы на уровне федерального центра и субъектов РФ осложняло деятельность и государственным органам, и органам МСУ. Первым шагом на пути урегулирования взаимоотношений всех субъектов публичной власти и населения стал Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», принятый 28 августа 1995 г.

В Удмуртии после фактической ликвидации местных Советов, желая сохранить систему народовластия, представительных органов, 27 января 1994 г. Верховный Совет УР принимает Закон «О местном самоуправлении в УР», усвоив либеральную концепцию организации МСУ в РФ. МСУ было установлено в самом радикальном его виде – на уровне административно-территориальных единиц; государственное управление в городах и районах было исключено. Данный шаг позволил республике заявить о себе как о самостоятельном субъекте в сфере нормотворчества.

Однако Закон УР о МСУ от 1994 г., принятый до новой Конституции УР и Федерального закона от 28 августа 1995 г., изначально нес в себе массу противоречий. Он был основой, которая лишь позволяла наметить определенную форму, систему, базу органов МСУ в будущем. Региональный законодатель в какой-то степени пошел снизу, предоставив населению, органам МСУ свободу действий и широкие полномочия, закрепил невмешательство органов государственной власти в сферу самоуправления, что в определенной степени в дальнейшем сыграло свою негативную роль. Несмотря на то, что принятие Закона

УР в начале 1994 г. способствовало нормализации взаимоотношений между органами государственной власти и органами МСУ в УР, в условиях развивавшегося системного кризиса и отсутствия федерального нормативно-правового акта реализация большинства заложенных в документе потенциалов не представлялась возможной. Опережающий характер принятия регионального Закона, до появления новой Конституции Удмуртии и Федерального закона в этой сфере, объективно оставил нерешенными многие вопросы, в том числе в области взаимоотношений государственных и муниципальных органов. МСУ в той форме, в которой оно вступило в новую фазу государственного строительства УР, содержало в себе комплекс проблем, решить которые предстояло Госсовету УР.

Глава II. Опыт становления и реформирования местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, в Удмуртской Республике в 1995–2001 гг.

2.1. Реализация Федерального закона от 28 августа 1995 г.

«Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: региональный аспект.

С осени 1995 г. в регионах началась реализация Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В установленные сроки должны были быть приняты региональные законы либо приведены в соответствие с базовым законодательством уже имеющиеся нормативные акты в сфере МСУ, сформирована муниципальная собственность, обеспечены финансовые основы его органов, определены территориальные границы, назначены и проведены выборы.

По мнению ряда экспертов, в целом Федеральный закон был весьма демократичным и наиболее перспективным для будущего российского самоуправления. Он предоставлял широкие возможности субъектам в формировании правовых основ МСУ, в выборе его организационных форм, в установлении территориальных границ муниципальных образований¹.

Фактически реализация Федерального закона поделила субъекты на несколько групп. В первую группу вошло около 1/3 регионов², в том числе и

¹ *Мирошников С.* Местное самоуправление на этапе реформирования: проблемы и перспективы развития // Муниципальная власть. 2006. № 5. С. 33–35.

² *Дантисович И. В.* «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Ниже приводится список субъектов Российской Федерации, принявших законы в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (12 августа 1993 г.) и принявших законы в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Дантисович И. В.: Адыгея – 31 января 1994 г., Азербайджан – 20 августа 1994 г., Башкортостан – 20 января 1994 г., Белгородская – 11 января 1994 г., Брянская – 9 января 1994 г., Чувашская – 24 января 1995 г. (в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г.), Владимирская – 30 января 1994 г., Волгоградская – 27 января 1994 г., Воронежская – 19 января 1994 г., Ивановская – 5 января 1995 г., Иркутская – 11 января 1994 г. (в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г.), Калининградская – 20 января 1995 г., Кировская – 28 августа 1994 г., Костромская – 5 января 1994 г., Красноярская – 15 января 1994 г. (в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г.), Курганская – 5 января 1994 г., Ленинградская – 23 января 1995 г., Липецкая – 26 января 1994 г., Магнитогорская – 5 января 1995 г.

Удмуртская Республика, которые приняли региональные законы о МСУ и провели выборы после серии осенних (1993 г.) Указов Президента РФ¹ и до вступления в силу Федерального закона от 28 августа 1995 г.

Особенностью региональных законов, принятых в этот период, явилось отсутствие единства в понимании принципов организации системы МСУ – как на уровне федеральной власти, так и в регионах. Такое непонимание стало проблемой для многих субъектов РФ, правоохранительных органов и Прокуратуры РФ. Региональные нормативно-правовые акты в отсутствие базовых федеральных законов часто противоречили Конституции РФ, Федеральному закону².

В дальнейшем субъекты РФ приводили в соответствие с федеральным законодательством региональные нормативно-правовые акты.

Ко второй группе отнесены регионы, которые стремились избежать исправлений собственных законов в будущем и потому приступили к формированию нормативно-правовой базы в области МСУ только после вступления в силу Федерального закона от 28 августа 1995 г.

В 10 субъектах РФ законы были приняты в течение четырех месяцев после вступления в силу Федерального закона, то есть до конца 1995 г. Это означало, что разработка законопроектов началась еще до его принятия³.

Однако целая группа регионов предпочитала находиться в стороне от проводимой реформы. Несмотря на правовое оформление МСУ в Конституциях (Уставах), законах, его организация в этих регионах не имела

¹ Айыттыларга марафон: Указлар – 28 август 1995 а.

После принятия Конституции РФ, в декабре 1993 – феврале 1994 гг., в Московской, Астраханской, Тверской, Омской областях, Хабаровском крае были приняты положения (либо временные положения) или постановления глав администраций об организации МСУ в развитие послеоктябрьских Указов Б.Н. Ельцина о реформе местной власти. Подробнее см.: *Рыженков С.* *История административной реформы в России (1994–1997)* // Поволжье, Урал, Северо-Запад, Центр [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/jun1997/gov.html>, свободный.

² Имеются в виду Указы Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 814, от 26 октября 1993 г. № 1760, от 22 декабря 1993 г. № 2265.

³ Гильченко Л.В. Легкий шторм вместо контрреволюции // *Муниципальная власть*. 2003. № 1. С. 57–59; Игнатов В.Г., Рудой В.В. Указ. соч. С. 120–121; Давыдов В. Рычаг самоуправления // *Российская газета*. 1995. 19 мая. С. 15.

⁴ Законотворчество: 5 апреля 1995 а., 18 мая 1995 а.
Регионы: Калининградская – 22 мая 1995 а., Новгородская – 30 мая 1995 а. (после принятия).

Области: Калининградская – 23 ноября 1995 г., Камчатская – 13 ноября 1995 г., Пермская – 23 ноября 1995 г., Самарская – 26 сентября 1995 г., Челябинская – 28 сентября 1995 г., Псковская – 14 сентября 1995 г., Тюменская – 29 ноября 1995 г. Подробнее см.: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/jun1997/gov.html>, свободный.

ничего общего с принципами, обозначенными федеральным законодателем. В качестве ярких примеров можно упомянуть такие политически и экономически развитые республики как Татарстан, а также Башкортостан, Саха (Якутия)¹, где МСУ существовало де-юре – на уровне городских микрорайонов, поселковых, сельских советов, – однако де-факто отсутствовало.

Наконец, отдельную группу составили те субъекты РФ, на территории которых по тем или иным причинам органы МСУ сформированы не были вообще (например, Чеченская Республика)². Имея особый статус, город Москва не считал необходимым создать представительные общегородские органы самоуправления, ограничился немногочисленными районными органами, образованными на «внутригородских» территориях³.

По данным Конгресса муниципальных образований, к 2003 г. в РФ, насчитывающей более 155 тысяч административно-территориальных единиц – населенных пунктов всех уровней, МСУ было юридически оформлено только в 11,5 тысячи⁴.

Ни Конституция РФ, ни Федеральный Закон от 28 августа 1995 г. четко не определяли границы территорий муниципальных образований. В некоторых субъектах установление МСУ произошло на уровне административно-территориальных единиц – как результат наследия советского административного управления, сформировавшихся экономических связей, которые доказали свою жизнеспособность⁵.

¹ *Абдрахманов Р.* Местное самоуправление в Республике Татарстан // Местное самоуправление многоэтничными сообществами в странах СНГ. М., 2001. С. 229–254; Местное самоуправление против регионального самоуправления: 0:0 в пользу власти // Вопросы МСУ. 2005. № 4. С. 25–37.

² Проблемы реформирования местного самоуправления в России (1990–2006 годы). Москва, 2006. С. 125.

³ *Комчатов В.* Вопреки единой системе // Российская газета. 1995. 19 мая. С. 6; *Крутов А.* Сначала город - потом субъект // Российская газета. 1995. 19 мая. С. 6; *Жуков А., Савин Д., Чуев А.* Значение административно-территориальных реформ для реализации задач внутренней политики государства // Муниципальная власть. 2005. № 1. С. 100; *Глазычев В.Г.* Остров Москва // Вопросы МСУ. 2007. № 4. С. 31–34; Местное самоуправление против регионального самоуправления: 0:0 в пользу власти // Вопросы МСУ. 2005. № 4. С. 25–37.

⁴ *Сысуев О.* Муниципалитеты должны влиять на свои доходы // Муниципальная власть. 2003. № 6. С. 6–9.

⁵ *Либоракина М.* Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М., 2003. С. 69; *Игнатов В.Г., Бутков В.И.* Указ соч. С. 194–195.

Таким образом, были сформированы основные схемы территориальной организации МСУ в РФ. По данным Совета Федераций, в 2001 г. в 47 субъектах МСУ осуществлялось в пределах административно-территориальных границ крупных городов и районов (Коми-Пермяцкий автономный округ, Пермская, Псковская, Ростовская области, Удмуртская Республика и т. д.), в 22 субъектах – на уровне крупных городов и районов (второй уровень) и на уровне сельских округов и поселков (первый уровень) (Курганская, Челябинская, Воронежская, Липецкая, Магаданская, Нижегородская области и т. д.), в 8 субъектах – в границах сельских округов и поселков (Новосибирская, Курская, Пензенская, Тюменская, Оренбургская (до 2000 г.) области и т. д.). В остальных 12 субъектах либо вообще отсутствовали местные органы власти, либо осуществлялось «квазиместное самоуправление» в виде ТОСов в границах городских и сельских населенных пунктов, части городов, а также в виде государственного управления на местном уровне с участием выборных представительных органов (Татарстан, Башкортостан и т. д.)¹.

Специалисты не пришли к единому мнению относительно количества способов территориальной организации МСУ в период реализации Федерального закона от 28 августа 1995 г.² Объективно факт многообразия может быть объяснен тем, что МСУ, исполняя в том числе и государственные полномочия, создает многочисленные варианты взаимоотношений с федеральной и региональной властью. Систематизировать такое взаимодействие непросто, особенно трудно разобраться в объемах переданных полномочий и готовности их исполнять.

¹ Актуальные вопросы проведения реформы территориальной организации местного самоуправления // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2004. № 32 (252); Проблемы реформирования местного самоуправления в России (1990–2006 гг.). Москва, 2006. С. 125–133.

² 1) в 6 субъектах РФ муниципальные образования (МО) представлены только на уровне административных районов; 2) в 37 – на уровне административных районов и городов; 3) в 23 – на уровне административных районов, городов и сельских округов (сельсоветов, волостей); 4) в 5 – на уровне сельских округов и поселков; 5) в 2 – на уровне городских районов и сельских округов; в 11 – на уровне городов и сельских округов; 6) в 5 – МО или определены в нескольких территориях, или не определены вообще. Подробнее см.: *Игнатов В.Г., Рудой В.В.* Местной самоуправление. Ростов н/Д., 2003. С. 63.

В зависимости от численности населения, проживающего в границах территории муниципального образования, определялась структура органов МСУ, способы их формирования и объем компетенции, что в дальнейшем было закреплено в Уставах муниципальных образований. Эксперты выделяют, по разным данным, до десятка таких моделей, в основу типологизации положен ряд признаков: способ избрания главы муниципального образования, место главы муниципального образования в системе местной власти (характер его отношений с администрацией и представительным органом власти), объем компетенции органов МСУ и другие.

Приоритет был отдан моделям, предусматривающим ключевое положение глав МСУ или администрации в системе муниципальных органов власти. В республике Башкортостан до 1999 г. МСУ фактически входило в систему органов государственной власти, так как главы сельских муниципальных образований назначались и смещались руководителями соответствующих районных и городских администраций¹.

Таким образом, в регионах становление и осуществление МСУ имело свою специфику. По оценке члена-корреспондента РАН В. А. Тишкова, это происходило из-за различий между самими регионами: значение имели историко-географические, демографические, национальные особенности, экономические возможности, политический профиль, формальный статус и имеющиеся полномочия, а также то, какое понимание МСУ существовало в конкретном субъекте федерации, особенно на уровне его руководства².

В процессе реализации реформы многие регионы столкнулись с рядом проблем различного характера. Во время разработки и принятия собственного законодательства в сфере МСУ были актуальны те же проблемы и вопросы, что и при разработке названного Федерального закона. Подробнее остановимся на основных факторах, определивших динамику

¹ Иванов В.Н. Местное самоуправление на Урале (1994–2001 гг.). Челябинск, 2002. С. 54–72.

² Местное самоуправление многоэтничными сообществами в странах СНГ. М., 2001. С. 14.

развития эффективной системы МСУ в РФ, и которые, в том числе, стали основанием для возникновения конфликтов в этой сфере.

Во-первых, федеральный законодатель не смог определить границы взаимодействия между государством и органами МСУ и оптимальные его формы, то есть не был решен один из политических вопросов в определении и разделении властных полномочий.

Конституция РФ закрепила «общественную» модель МСУ, предполагающую ограничение влияния госорганов на сферу МСУ. Своими действиями государство, в частности, стремилось свести к минимуму свое вмешательство в дела МСУ, надеясь на инициативу граждан снизу. Однако граждане оказались абсолютно не готовы к участию и решению вопросов местного значения. На региональном уровне нерешенность вопроса взаимодействия органов государственной власти и МСУ породила массу проблем в управлении.

Во-вторых, системный кризис, связанный с развалом экономики в стране, достиг к середине 1990-х гг. угрожающих размеров, не позволял регионам создать адекватную экономическую базу для эффективной реализации гражданами права на осуществление МСУ¹.

К экономически неблагоприятным факторам были отнесены: окончательно несформированная и законодательно не оформленная в регионах к 1995 г. муниципальная собственность, стихийная приватизация, инфляция, бюджетный дефицит, характерный для всех уровней управления, низкая собираемость налогов и т. д.

В ряде субъектов федерации наблюдалась неравномерность в социально-экономическом развитии территорий – существовали развитые промышленные центры (города, столицы регионов) и в то же время отсталые аграрные сектора – это затрудняло выравнивание обстановки в целом.

Слабость экономического потенциала большинства регионов привела их к финансовой зависимости от федерального центра. В свою очередь,

¹ Матвеев М.Н. Указ. соч. С. 104–115.

аналогичная зависимость прослеживалась и по линии муниципальное образование – органы государственной власти субъекта федерации. Отсутствие эффективных механизмов финансового выравнивания, четко закрепленных за органами МСУ источников доходов в бюджетной системе региона создавало крайне напряженную обстановку в большинстве субъектов.

В действительности органы МСУ владели определенной собственностью, например, объектами социальной сферы, переданными с баланса промышленных предприятий местным Советам еще в начале 1990-х гг., жилым и нежилым фондами и т.д. Тем не менее, по оценке ряда специалистов, использование этой собственности было малоэффективным, доля дохода от использования муниципальных объектов в местных бюджетах составляла незначительный процент.

С целью упорядочения финансовой деятельности органов МСУ 10 сентября 1997 г. был принят Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»¹. До его появления органы государственной власти субъектов РФ по собственному усмотрению определяли доли налогов, зачисляемые в бюджеты органов МСУ. Учитывая все это, можно сделать вывод, что финансовая самостоятельность большинства муниципальных образований РФ имела декларативный характер².

Учитывая, что начальный период реформы по организации МСУ в субъектов РФ состоялся (в большинстве из них были приняты региональные законы о МСУ, определены территории муниципальных образований, проведены выборы), 11 июня 1997 г. Президент РФ подписал Указ «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в РФ»³, в соответствии с которым наступал следующий этап в формировании МСУ в государстве. Дальнейшее развитие реформы предусматривало решение задач, направленных на создание финансово-экономических основ МСУ, формирование муниципальной собственности и другие мероприятия.

¹ // Российская газета. 1999. 30 сентября.

² Иванов В.Н. Указ. соч. С. 78.

³ // СЗ РФ. 1997. № 24. Ст. 2741.

Федеральный закон от 10 сентября 1997 г. должен был определить основные принципы организации местных финансов, установить источники формирования денежных ресурсов и направление их использования, местные налоги и сборы, утвердить гарантии финансовых прав местного самоуправления.¹ Однако он не был лишен недостатков, в частности, он не был сориентирован на муниципальные образования, сформированные внутри административно-территориальных единиц (например, при реализации двухуровневой системы МСУ). Действовать в рамках Закона муниципальные образования поселений, сельсоветов, населенных пунктов при формировании собственного бюджета и оформлении муниципальной собственности практически не имели возможности.

Необходимость привести в порядок налоговую систему РФ, привела к принятию 31 июля 1998 г. нового Налогового Кодекса РФ², который установил за каждым уровнем власти определенные налоги (федеральные, региональные, местные). За МСУ были закреплены: земельный налог, налог на имущество физических лиц, на рекламу, на наследование и дарение, местные лицензионные сборы и другие. Однако новое налоговое законодательство в условиях отсутствия средств, четкого определения объектов налогообложения и других моментов не смогло обеспечить достойную финансовую основу МСУ³.

В-третьих, сказалась принципиальная неопределенность положения системы МСУ в правовом пространстве российского законодательства. Воздействие различных политических сил, влияние других объективных и субъективных факторов сформировали несовершенную законодательную базу федерального и регионального уровня в целом и в этой сфере в частности.

¹ Бегунов А.Г., Семенов Ю.В., Шишкин М.И. Государственное регулирование развития местного самоуправления. Ижевск, 1999. С. 25.

² Налоговый Кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Российская газета. 1998. 6 августа.

³ С 2004 г. к местным налогам, зачисляемым в бюджеты муниципальных образований в размере 100%, относятся: налог на имущество физических лиц и плохо собираемый земельный налог. См.: Закон РФ от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и вторую НК РФ и признании утратившими силу некоторых актов (положений законодательных актов) РФ о налогах и сборах» // Российская газета. 2004. 3 августа.

Так называемая правовая неопределенность глав Конституции РФ, посвященных МСУ, нерешенность многих вопросов Федерального закона от 28 августа 1995 г.¹ значительно затруднили проведение реформы. Положение усугублялось отсутствием комплексной базы российских нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения в областях экономики, финансов, землеустройства, формирования и организации органов государственной власти, кадрового обеспечения и других, не позволило быстро, эффективно вводить МСУ в субъектах федерации и осуществлять его. Кроме того, были сильны идеологические и концептуальные посылы двух конкурирующих теорий МСУ – «государственной» и «общественной».

Первоначальное отсутствие однозначности толкования ряда норм Конституции РФ и Федерального закона от 28 августа 1995 г. и его широта, а иногда и правовая безграмотность, особенно на местах, позволили субъектам подходить к осуществлению реформы, созданию региональной нормативно-правовой базы в этой сфере и последующей реализации ее положений достаточно свободно и разнообразно, и это порождало трудности в управлении, разграничении полномочий, собственности и ресурсов.

В то же время отсутствие конкретных законодательных механизмов реализации права на МСУ, продекларированного Конституцией РФ и Федеральным законом от 28 августа 1995 г., существенно тормозило проведение реформы на местах².

Нормативно-правовая база, появившаяся во 2-й половине 1990-х гг. (различные кодексы, закон о недрах, закон о государственной и муниципальной службе и т.д.), должна была внести ясность в осуществление МСУ на местах и отрегулировать его механизмы, не смогла стабилизировать обстановку, так как существенно отставала от реальности.

В-четвертых, отличительным признаком 1990-х гг. явилось снижение контроля со стороны правоохранительных, правоприменительных, судебных

¹ Подробнее см. параграф 2, главы 1 диссертационной работы.

² *Давыдов В.* Указ. соч. С. 15.

органов и Прокуратуры РФ за принятием нормативно-правовых актов и их реализацией как на уровне федерального центра, так и в субъектах. Отсутствие такого контроля позволяло широко толковать правовые возможности, закрепляемые соответствующими федеральными законами и нормативно-правовыми актами субъектов, принимать решения и осуществлять механизм их реализации под воздействием текущих политических факторов и даже выходить за рамки правового поля РФ¹. Нарушение законов часто оставалось безнаказанным.

Целый ряд нормативно-правовых актов в сфере МСУ попадал в эту нишу. Происходили серьезные правовые коллизии, так как не было ни опыта применения нового законодательства, ни квалифицированных кадров государственной и муниципальной службы, ни правовых органов, способных оперативно решать возникающие вопросы и проблемы. Фактически применение санкций со стороны федеральных органов за непринятие или несвоевременное принятие законов о МСУ субъектами, а также за отсутствие МСУ в регионах не происходило. Все это становилось основанием для обращения субъектов РФ в Конституционный Суд РФ и арбитражные суды².

Однако существовал и другой путь разрешения споров, возникавших на местном уровне, – традиционно приемлемый для большинства субъектов федерации. В 1990-е гг., благодаря отсутствию широкой судебной практики, контроля органов Прокуратуры РФ над сферой МСУ, низкой правовой активности районных администраций быстро сложилась система вертикальной сервильной финансовой и экономической зависимости по линии федеральный центр – регионы – МСУ, которая дополнялась личными неформальными отношениями руководителей всех уровней. Такая полузаконная, но действующая система, не позволяла большинству регионов довести местные проблемы до состояния острого и открытого конфликта, не

¹ Давыдов В. Указ. соч. С. 15; Шаров А. Мэры и чрезвычайные меры // Российская газета. 1995. 30 мая. С. 4.

² Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия. М., 2003. Т. 1.; Защита прав местного самоуправления органами судами общей юрисдикции. М., 2003. Т. 2.; Защита прав местного самоуправления арбитражными судами. М., 2003. Т. 3.

говоря о том, чтобы вывести его разрешение за пределы территории субъекта и сделать достоянием гласности в стране.

В-пятых, прямо или косвенно, но неопределенность федерального центра в вопросах организации государственного устройства, МСУ выражалась и в частой смене Правительства РФ, перестройке и смене руководства Министерства РФ по национальной политике и региональным отношениям¹.

В-шестых, ситуация в сфере МСУ усугублялась тем, что в государстве отсутствовали эффективные механизмы общественного контроля над деятельностью органов МСУ. Низкая значимость ценностей самоуправления в массовом сознании была связана с неготовностью российских граждан к самоорганизации именно в той форме, в которой его предусмотрел российский законодатель. Как следствие, в России в середине 1990-х гг. институты гражданского общества объективно еще не успели сложиться и развиваться.

В-седьмых, не последнюю роль в реализации реформы сыграл внутривластный фактор. Руководители регионов оказывали сопротивление проведению реформы, и это в итоге сделало ее малоэффективной.

Руководство государства начало преобразования в сфере МСУ, но тем не менее посчитало себя вправе отказать ему в финансовой поддержке по причине финансово-экономического кризиса в государстве, и переложило все бремя ответственности за реализацию реформы на регионы.

Практически «мгновенная» стратегия введения самоуправления в стране вызвала раздражение глав субъектов РФ, которые в силу нереальности исполнения Федерального закона в установленные сроки видели в нем лишь угрозу своим интересам, а потому не торопились приступать к реализации реформы, формировать законодательную базу, проводить выборы.

Для того чтобы стимулировать процесс формирования органов МСУ в регионах, 26 ноября 1996 г. был принят Федеральный закон «Об обеспечении

¹ Указ Президента РФ от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре Федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 1998. 7 мая.

конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»¹. В какой-то степени данная мера помогла федеральным органам осмыслить действия региональных властей по реализации Федерального закона от 28 августа 1995 г.² В результате выборы прошли в большинстве субъектов РФ.

Однако существует и другая точка зрения, она изложена В. А. Тишковым. Автор считает, что федеральная и региональные власти не были заинтересованы в быстром претворении в жизнь Федерального закона от 28 августа 1995 г. и до завершения цикла президентских и губернаторских выборов хотели сохранить систему назначения глав местных администраций, существовавшую с 1991 г. Только после выборов Президента РФ в июне 1996 г. Государственная Дума РФ приняла указанный Федеральный закон (октябрь 1996 г.), который, в свою очередь, предусматривал федеральное вмешательство в случае блокирования в регионах выборов представительных органов и должностных лиц МСУ³.

Период 1990-х гг. характеризуется началом формирования и улучшения собственного политического имиджа руководителей регионов. У них появились реальные возможности выстроить пирамиду исполнительной власти на своих территориях, провести через региональные законы и реализовать такие принципы и формы МСУ, которые бы в наибольшей степени усиливали влияние губернаторов и одновременно уменьшали значение МСУ, так как оно отнимало значительную часть властных полномочий, грозило перераспределением финансовых ресурсов, создавало ситуацию политической конкуренции и конфликты⁴.

Более того, общая критическая социально-экономическая ситуация при явном отсутствии заинтересованности граждан и их нежелании отстаивать

¹ // Российская газета. 1996. 4 декабря.

² *Гильченко Л.В.* Легкий шторм вместо контрреволюции // *Муниципальная власть*. 2003. № 1. С. 57–59.

³ *Местное самоуправление многоэтничными сообществами в странах СНГ*. М., 2001. С. 11–19.

⁴ *Антипов А.Г., Захаров Н.Н., Шишигин А.В.* Местное самоуправление – социально-политический институт гражданского общества. Пермь, 1999. С. 35; *Лапина Н., Чиркова А.* Региональные элиты в РФ: модели поведения и политические ориентации. М., 1999. С. 38–44.

конституционные права на самоуправление только играли на руку местному руководству.

На принятие решений в пользу усиления государственного начала в сфере МСУ оказывали влияние способ и характер обретения власти в регионах в начале 1990-х гг. Именно в национальных республиках более всего проявились тенденции к единоначалию и огосударствлению МСУ. Яркими примерами тому стали республики Татарстан, Башкортостан, Якутия, Коми, Мордовия. В определенной степени эти тенденции проявились в Удмуртской Республике¹.

Напомним, что с начала 1990-х гг. во главе ряда субъектов находились назначенные Б. Н. Ельциным главы областных, краевых администраций², а также главы администраций крупных городов³. Президент РФ получал это право от Верховного Совета РСФСР в августе⁴ и в ноябре 1991 г.⁵, позже, в апреле 1992 г., оно было закреплено в Конституции РСФСР⁶. В свою очередь, губернаторы приобрели возможность назначать глав местных администраций⁷. В список «неназначаемых» Президентом РФ не попали руководители национальных республик, которые обрели суверенитет в начале 1990-х гг. и получили право всенародно избирать руководителя региона.

Стремление субъектов федерации к огосударствлению МСУ не было лишено основания. Для этого существовали причины легитимного характера. Федеративное устройство России позволяло субъектам на практике реализовать конституционное, договорное право на самоопределение в

¹ Например, система МСУ, организованная на уровне сельских, поселковых Советов, а также в микрорайонах в Татарстане и Башкортостане, внешне явно напоминает местные Советы советского периода.

² Например, Самарской, Архангельской, Волгоградской, Тюменской, Тверской областей и др.

³ Например, в городах Благовещенск, Екатеринбург, Пенза, Омск, Ростов-на-Дону, Краснодар и др.

⁴ Постановление ВС РСФСР от 21 августа 1991 г. № 1626-1 «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий государственного переворота в СССР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1125.

⁵ Указ Президента РСФСР от 25 ноября 1991 г. № 239 «О порядке назначения глав администраций» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1677.

⁶ Закон РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях (Основного Закона) РСФСР» // Российская газета. 1992. 16 мая. № 111.

⁷ Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4733-1 «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ». 1993. № 16. Ст. 561. (в части касающейся назначения на должность и освобождения от должности глав районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации).

установлении собственной системы государственного устройства и МСУ через принятие соответствующего регионального законодательства. Правовую самостоятельность регионов гарантировали Декларации о Суверенитете национальных республик, Федеративный Договор, Конституция РФ¹; Договоры «второй волны» между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов о разграничении полномочий по предметам совместного ведения², заключенные в середине 1990-х гг., – а также Конституции, Уставы (Основные Законы) субъектов РФ.

В середине 1990-х гг. отсутствие четкой позиции федерального центра в отношении универсальной организации государственной власти и МСУ субъектов федерации, законы которых явно и часто вступали в противоречие с действующим российским законодательством, было отражением компромиссного характера Конституции РФ. В государстве не было правовых норм, которые способны были дать однозначный ответ на вопрос: вправе ли субъект РФ проводить собственную политику в области государственного, муниципального строительства региона.

2.2. Кризис взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления в Удмуртии в 1995–1997 гг.

К середине 1990-х гг. сложная социально-экономическая и политическая обстановка в стране, а также непростые взаимоотношения властей различного уровня вызвали потребность в наведении порядка во всех сферах государственного устройства. Требовалось комплексное, объемное и скорейшее разрешение многих вопросов. В условиях становления системы органов власти и управления на основе Конституции РФ 1993 г. Закон РСФСР

¹ Имеется в виду статья 72 пункт «н», статья 73, 77 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.

² Правомочность Договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами была подвергнута сомнению правоведами, политиками, государственными деятелями. Подробнее см.: *Шахрай С.* Роль Договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и субъектами // *Федерализм: российское и международное измерения.* Казань, 2004. С. 301–314.

о МСУ от 1991 г. уже не отвечал сложившимся реалиям, необходим был совершенно новый закон о МСУ.

В крайне непростой обстановке государство должно было решить в первую очередь вопросы социально-экономического характера; разработка же Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» оказалась на втором плане. Законопроект не привлек того внимания общественности, депутатского корпуса, прессы, на который мог бы рассчитывать, ни на уровне федеральных органов власти, ни в субъектах федерации.

Создание системы МСУ было вызвано и потребностью скорейшего урегулирования взаимоотношений между федеральным центром, губернаторами и мэрами крупных городов, например, таких как Екатеринбург, Ростов-на-Дону, Нижний Новгород и других.

Однако даже с появлением такого Закона в августе 1995 г. стабильность во взаимоотношениях органов государственной власти регионов и МСУ достигнута не была. Отсутствие реально действующих механизмов реализации нормативно-правового акта не могло не вызвать трений в системе управления различного уровня. Конфликты между органами государственной власти и органами МСУ (губернаторами и мэрами) стали характерным, типичным явлением для РФ во 2-й половине 1990-х – начале 2000 гг. Они наблюдались в Свердловской, Пермской, Курской, Челябинской областях, в республиках Мордовия, Коми, Саха (Якутия) и других¹. Удмуртия занимает в этом ряду особое место.

Кроме общих факторов, способствовавших возникновению конфликтных ситуаций в субъектах между властями различного уровня (они были рассмотрены нами в первой главе работы), в Удмуртии присутствовали свои специфические факторы, которые повлияли на развитие и разрешение конфликта. К ним можно отнести причины субъективного характера. Так, в республике ярко проявилось личностное противостояние двух лидеров

¹ Куликов К.И. Удмуртия – субъект России (1990-е гг.). Ижевск, 1999. С. 94.

регионального уровня – Председателя Госсовета УР Александра Александровича Волкова и мэра г. Ижевска Анатолия Ивановича Салтыкова. Особенно динамично события развивались в период 1996-1998 гг. Огромное влияние на характер событий и их исход оказало вмешательство федеральных властей, непосредственно Президента РФ.

Региональный конфликт пришелся на третий период становления МСУ в республике (1994–2003 гг.) и в своем развитии прошел несколько этапов.

Первый этап: март 1996 – январь 1997 гг. Возникновение конфликта было обусловлено принятием 17 апреля 1996 г. Госсоветом УР Закона «О системе органов государственной власти в УР», который произвел трансформацию системы МСУ, сложившуюся в республике весной 1994 г., стал предметом спора между так называемыми «государственниками» и «самоуправленцами». Разногласия привели стороны в 1996 г. в Конституционный Суд РФ, который 24 января 1997 г. вынес Постановление №1-П, что, однако, не привело к ожидаемому согласию сторон.

Второй этап: январь 1997 – июнь 2001 гг. Начало этапа связано с реализацией Постановления Конституционного Суда РФ. Неоднозначность толкования судебного решения позволила конфликтующим сторонам понять этот документ со своих позиций и предпринять соответствующие шаги по его исполнению, вызвала очередной виток конфронтации. Указом Президента РФ от 10 марта 1997 г. неоднозначность была устранена, однако деятельность по формированию новой системы государственных органов и реорганизации МСУ в республике не завершилась.

Политическое напряжение в Удмуртии было снято к лету 2001 г., когда мэр г. Ижевска покинул свой пост. Предшествовали этому внесение изменений в Конституцию УР (апрель 2000 г.), введение поста Президента УР и выборы главы республики (октябрь 2000 г.).

Неоднократные попытки обратить внимание федерального центра, Президента РФ¹ на критическую обстановку в Удмуртии и стабилизировать социально-экономическую ситуацию, предпринятые Верховным Советом УР, а затем и Госсоветом УР, Правительством УР, не привели к желаемому результату.

Идея, а точнее, необходимость организации новой системы власти и эффективного управления в УР, связанная с введением поста Президента УР и выстраиванием исполнительной вертикали, вызревала давно. Закон УР «О Президенте УР» был принят еще в ноябре 1993 г. Однако депутаты на 25-й сессии Верховного Совета УР 12-го созыва, проходившей с 18 октября по 14 декабря 1994 г., высказались в пользу парламентской республики. Конституция УР, принятая на референдуме в декабре 1994 г., закрепила данную форму государственного устройства Удмуртии².

Вступивший в силу Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» явился стимулом к началу реформирования органов государственной власти и МСУ в республике.

Сложившаяся в Удмуртии к середине 1990-х гг. крайне острая ситуация в экономической и финансовой сферах – вызвана она была падением военно-промышленного комплекса, который ранее составлял основу экономики, – заставляла как можно быстрее предпринять меры по выходу из кризиса, навести порядок в управлении. Избранному в марте 1995 г. Государственному Совету УР первого созыва (далее – Госсовет УР) пришлось решать сложнейшие задачи по стабилизации социально-экономической обстановки, а также проблемы государственного строительства и МСУ.

Осенью 1995 г. приведение Закона УР о МСУ от 27 января 1994 г. в соответствие с федеральным законодательством было поручено постоянной комиссии Госсовета УР по государственному строительству, местному

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 147. Л. 189–190.

² Удмуртия в годы реформ: 1990–2001. Екатеринбург, 2002. С. 19.

самоуправлению и национальной политике под руководством Ю. В. Семенова и его заместителя А. Г. Бегунова.

Однозначно готового модельного проекта закона для субъектов федерации не было, также не существовало и проекта модельного Устава муниципального образования. Регионы получили право самостоятельно устанавливать систему МСУ на своих территориях в соответствии с федеральным законодательством, исходя их исторических и иных местных традиций. В то же время такая свобода осложнялась рядом факторов.

Статья 12 Конституции РФ содержала положение о невхождении органов МСУ в систему органов государственной власти, но политика государства в отношении дальнейшего его развития не была выработана и актуализирована в нормативных актах в последующем. Ни Конституция РФ, ни Федеральный закон от 28 августа 1995 г. не определяли порядок и уровень взаимодействия органов государственной власти и МСУ, а также ответственность за нарушения в данной сфере.

29 февраля 1996 г. в республиканской прессе появилось интервью заместителя Председателя Госсовета УР В. А. Пономарева, основным предметом рассмотрения в котором стали вопросы о необходимости упорядочения системы управления в республике на различных уровнях власти, в том числе в системе МСУ, и разработки соответствующего закона¹.

Изучение мнений руководителей органов МСУ, сельских администраций, депутатского корпуса районов и городов УР выявило необходимость коренного изменения действующего Закона УР о МСУ от 27 января 1994 г. и даже разработки совершенного нового республиканского закона на основе рамочного федерального от 28 августа 1995 г.

Полученные постоянной комиссией Госсовета УР поправки к действующему Закону УР о МСУ превысили по объему сам исходный документ. Тогда было принято решение создать совершенно новый

¹ *Иванцов Г.* Правовая реформа – это стратегия развития государства Удмуртия // Известия УР. 1996. 29 февраля. С. 2.

нормативно-правовой акт. Обнаружившаяся объективная необходимость в урегулировании ряда вопросов во взаимоотношениях органов МСУ и органов государственной власти при реализации Федерального закона от 28 августа 1995 г. заставила рабочую группу параллельно приступить к созданию еще одного нормативного акта – о роли и месте органов государственной власти Удмуртии в управлении республикой.

Если до апреля 1996 г. система органов государственной власти была представлена только Госсоветом УР, Правительством УР, судами, а на уровне административно-территориальных единиц осуществлялось МСУ, то после проведения реформы система госорганов расширялась, представительные органы – Советы и исполнительные – администрации должны были быть сформированы на уровне районов, городов. Такой же шаг должен был быть сделан в 5-и районах г. Ижевска, в городе районного подчинения Камбарка, которые не имели статуса административно-территориальных единиц. Уровень МСУ снижался до сельских, поселковых советов, микрорайонов в городах.

Разработчики видели определенные «нестыковки» и противоречия двух законопроектов (о МСУ и о системе органов государственной власти) с Конституцией РФ, Конституцией УР, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Наибольшую полемику вызывали заключительные и переходные положения законопроекта о системе органов государственной власти: реорганизация действующих органов МСУ в отсутствие мнения населения; образование государственных объединенных Советов депутатов городов и районов республики, которые фактически подменяли всенародно избранные в апреле 1994 г. представительные органы МСУ (до окончания срока их полномочий); назначение и освобождение от должности глав администраций районов и городов Президиумом Госсовета УР по представлению Председателя Правительства УР; отмена органами государственной власти актов Советов депутатов районов и городов. Правомочность этих положений явно вступала в противоречие с федеральными нормативно-правовыми актами.

Проект закона о МСУ в наибольшей степени вызывал бурный протест из-за снижения уровня его территориальной организации до сельсоветов, поселений, коих в республике насчитывалось около 300, и части городских поселений в границах жилых комплексов. Особые споры вызвали экономические аспекты, связанные с изменением порядка формирования городской собственности и городского бюджета, которые бы произошли в связи с исполнением Закона УР «О системе органов государственной власти в УР».

В личной беседе, вспоминая события тех лет, Ю. В. Семенов отметил: «В действительности мы (создатели указанных законопроектов) видели необходимость переходного периода для полной реализации будущих нормативных актов. Однако в тот момент никто из руководства республики, членов комиссии по Госстроительству, депутатов органов МСУ не мог предположить, что зарождавшийся конфликт, связанный с принятием двух законопроектов, примет столь широкий масштаб и выйдет за пределы Удмуртии»¹.

Полномочия УР при разработке законопроекта о системе органов государственной власти неоднократно подчеркивались руководством Госсовета УР со ссылками на Конституцию РФ (ст. 77), Конституцию УР (ст. 5), Договор от 17 октября 1995 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти УР»² (ст. 3).

Целесообразность и легитимность законопроекта о системе органов государственной власти была неоднократно подвергнута критике со стороны депутатов Городской думы г. Ижевска.

28 марта 1996 г., во время проведения 16-й сессии, ижевскими депутатами было принято Решение № 159 «Об обращении к Госсовету УР»³, в котором впервые были подвергнуты критике указанные законопроекты и выдвинуто требование привести их в соответствие с федеральным

¹ Личный архив автора.

² // Удмуртская правда. 1995. 24 октября.

³ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 43. Л. 35–36.

законодательством. Обращение было направлено в высший законодательный орган республики. В свою очередь, Госсовет УР отказал ижевской Городской думе в удовлетворении ее требований.

Таким образом, с этого момента (с марта 1996 г.) можно говорить о начале противостояния между органами государственной власти и некоторыми органами МСУ, которое наиболее остро проявилось в столице УР – промышленно и экономически развитом г. Ижевске, а также в г. Воткинске.

Несмотря на неоднократные обращения Городской думы г. Ижевска к руководству республики, депутатам Госсовета УР с просьбой воздержаться от принятия спорных законов (Решение Гордумы от 10 апреля 1996 г. № 160¹ и от 18 апреля 1996 г. № 161²), высший представительный и законодательный орган республики был вправе продолжить работу в данном направлении.

По своему характеру Закон УР «О системе органов государственной власти в УР» должен был быть принят раньше Закона УР о МСУ. Поэтому именно первый законопроект вызвал максимальную полемику, особенно те его статьи, которые определяли порядок назначения глав администраций 5 городов и 25 районов УР.

Конфликтная ситуация могла и не войти в острую фазу, а разрешиться еще в процессе их разработки и обсуждения во время проведения 5-й сессии Госсовета УР с 9 апреля по 7 мая 1996 г.

В крайне накаленной обстановке острой политической борьбы шло обсуждение законопроектов «О системе органов государственной власти в УР» и «О местном самоуправлении в УР». Мнения парламентариев разделились.

Уже к началу сессии четко обозначились две основные противоборствующие политические силы – условно их можно обозначить как «государственники» и «самоуправленцы». Во главе «государственников», которые представляли интересы крупнейших

¹ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 46. Л. 8–10.

² Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 47. Л. 12–13.

предприятий республики, глав сельских и районных администраций, находился Председатель Госсовета УР А. А. Волков. Другая сторона – выражала интересы г. Ижевска, преимущественно позиции банковского капитала и «естественных» монополистов¹; ее лидером стал мэр г. Ижевска А. И. Салтыков (Приложение III).

Имела место и позиция «выжидающих», которые в той или иной степени выигрывали от победы любой стороны. И как во всякой борьбе, были люди, которым открытый политический процесс давал возможность проявить себя лично – то есть преследовать собственные интересы и решать собственные проблемы. Однако ни одна из сторон не отрицала саму мысль о необходимости принятия Закона УР «О системе органов государственной власти в УР». Он был нужен республике, с его появлением могли быть решены многие острые социально-экономические вопросы. Каждая из сторон имела основания отстаивать свою точку зрения.

Острота ситуации была обусловлена тем, что в Удмуртии постепенно «размывался» экономический, кадровый, социальный потенциал. В 1-й половине 1990 г. стал наблюдаться заметный спад в аграрно-промышленном комплексе. Системный кризис начала 1990-х гг., охвативший Россию, сильно ударил по экономике Удмуртии, особенно по ее сердцевине – военно-промышленному комплексу, поскольку предприятия ВПК к 1991 г. составляли четыре пятых промышленного потенциала УР. В 1995 г. общий объем промышленного производства составил всего 44% к уровню 1990 г.²

Падение объемов производства стало причиной массовой безработицы; угрожающих размеров достигла так называемая скрытая безработица – десятки тысяч людей отправлялись в длительные неоплачиваемые отпуска. Реальные доходы большинства населения, особенно пенсионеров, работников бюджетных организаций, оборонных предприятий и АПК,

¹ Бехтерев С. Л. Время перемен (вторая половина 1980-х – 1990-е гг.) // История Удмуртии: XX век. Ижевск, 2005. Гл. 8. С. 454–455.

² Съезд Советов. Верховный Совет УАССР. Государственный Совет УР. Ижевска: Удмуртия, 2005. С. 53.

ощутимо сократились. Стремительно уменьшалась налоговая база¹. В 1995 г. Удмуртия имела статус «региона, нуждающегося в поддержке»². Несмотря на ряд мер, предпринимавшихся руководством республики для стабилизации обстановки, ситуация не улучшалась.

9 апреля 1996 г. Председатель Госсовета УР А. А. Волков, выступая перед депутатами с докладом о положении дел³, сформулировал пять основных задач, реализация которых должна была вывести республику из кризиса: 1) улучшить экономическую ситуацию, 2) создать целостную и эффективную систему власти, 3) усилить финансовую систему путем создания группы уполномоченных банков, 4) оказать конкретную государственную помощь социально незащищенным категориям граждан, 5) реализовать кадровую политику. На эту сессию были вынесены 16 жизненно важных для экономики республики проектов законов⁴, принятие которых могло стабилизировать социально-экономическое положение в Удмуртии.

Необходимость стабилизировать управляемость на региональном уровне (в 25 районах и 5 городах), остановить экономическое падение, сохранить социальную сферу подталкивало руководство Удмуртии к решительным действиям. Однако сложившаяся система МСУ в 1994 г. на уровне административно-территориальных единиц не отвечала необходимым требованиям эффективного государственного управления экономикой, особенно в промышленно развитом г. Ижевске, а также в Воткинском, Игринском, Каракулинском и других нефтеносных районах республики. Фактически Ижевск, а также указанные районы были самодостаточны, а потому не хотели лишать себя права на самоуправление, и в первую очередь на его финансово-экономическую составляющую. По Закону УР «О недрах» от 13 февраля 1992 г.⁵ значительная часть прибыли от реализации добытой на территории районов нефти оставалась в

¹ Социально-экономическое положение городов и районов УР за 1995 г. // Статистический сборник. Ижевск, 1996. № 143. С. 9, 54–63.

² ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 145. Л. 138–139.

³ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 150. Л. 78–104.

⁴ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 143. Л. 1–26.

⁵ // Известия УР. 1992. 10 марта.

этих районах, и контраст между экономикой этих районов и экономикой остальных территорий республики был очевидным.

Закон же «О системе органов государственной власти в УР» соблюдал интересы большинства дотационных районов, которые не имели нефтяных источников и поэтому не были способны к формированию собственных бюджетов для удовлетворения нужд населения. Из пояснительной записки к законопроекту «О системе органов государственной власти в УР»¹ следовало, что объем дотаций к общей сумме доходов на 1996 г. по Алнашскому району составлял 84,3%, Вавожскому – 80,7%, Кизнерскому – 81,7%, Киясовскому – 82,2%, Селтинскому – 87,3%, по г. Сарапулу – 35,7%, г. Воткинску – 24,1%, г. Можге – 51,8%.

На уровне МСУ при обозначенной выше дотационности территорий решение острейших проблем инфляции оказывалось еще более проблематичным: период времени, который был необходим для передачи денег из республиканского бюджета в бюджет района, неминуемо сопровождался ее ростом. Попытки ввести дефляторы в бюджет соответствующего года, как правило, проваливались; спрогнозировать размер инфляции на будущий год оказывалось невозможным.

Во многом финансирование сельских районов зависело и от субъективных моментов, то есть от тех позиций избранных от районов глав МСУ и депутатов Госсовета УР, которые они занимали в отношении политических событий или руководства Удмуртии. В материалах сессии Госсовета УР I созыва позиции руководителей отдельных районов были отражены достаточно однозначно.

Глава Администрации Глазовского района Г. П. Чеченин, поддерживая законопроект «О системе органов государственной власти в УР», высказал позицию большинства глав сельских администраций следующим образом: «Законодательное несовершенство вяжет глав районов республики по рукам и ногам, создает неэффективное управление, кризис». Глава МСУ

¹ ВАГС УР. Оп. 1. Д. 146. Л. 10–11.

Красногорского района М. И. Матушкин соглашался с позицией Г. П. Чеченина и добавлял: «Люди требуют решения вопросов на уровне государственной власти. Город будет делиться с деревней!»¹.

Неспособность районных администраций решать вопросы выплаты заработной платы, в том числе и по объективным причинам, вызванным общим неудовлетворительным состоянием экономики республики, вынуждала граждан обращаться за помощью к депутатам Госсовета УР, его Председателю², а также к Правительству УР.

В мае 1996 г. учителя Якшур-Бодьинской средней школы направили обращение в Госсовет УР с просьбой решить вопрос о финансировании школ района, которые, в том числе, не получали компенсации за питание детей с декабря 1995 г. Из обращения следовало, что администрацией района не выделяются даже минимальные суммы на хозяйственные расходы, регулярно задерживается выплата заработной платы учителям, глава Администрации Якшур-Бодьинской района Г. В. Вахрушев не реагирует должным образом на нарушения. Вместо решения насущных вопросов граждан он ведет строительство Дома культуры³.

Еще одним важным аргументом в пользу «государственников» стало непропорциональное соотношение между числом депутатов представительных органов МСУ городов и районов республики и количеством населения, избравшим их. Согласно Уставу г. Ижевска, интересы почти 650 тысяч его жителей представляли только 30 депутатов⁴. Для сравнения: почти такое же количество депутатов – 29 человек, – было предусмотрено Уставом Увинского района⁵, тогда как численность населения в нем составляла только 42 тысячи человек⁶. Такое положение необходимо

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 150. Л. 16–17.

² Документ № 411 «Жалобы работников науки» // Хрестоматия по истории Удмуртии. Ижевск, 2007. Т. 2. С. 621.

³ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 149. Л. 128–129.

⁴ Устав г. Ижевска от 5 июля 1995 г. (ст. 14).

⁵ ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2420. Л. 272–291.

⁶ Социально-экономическое положение городов и районов УР за 1995 г. // Статистический сборник. Ижевск, 1996. № 143. С. 3.

было исправить, увеличив количество народного представительства, особенно в г. Ижевске.

Несколько иначе формулировали свои доводы сторонники МСУ. Часть депутатов Госсовета УР – «самоуправленцы», – настаивая на полном соблюдении буквы закона, в первую очередь Конституции РФ, Конституции УР и Федерального закона от 28 августа 1995 г., предложили альтернативный вариант – Законопроект «О системе и полномочиях органов государственной власти в УР»¹, в котором были соблюдены требования Конституции РФ и федерального законодательства. Однако данный проект даже не был включен в повестку 5-й сессии Госсовета УР².

Очевидно, что существовал и еще ряд субъективных причин для того, чтобы не принимать два спорных нормативных акта. В рядах «самоуправленцев» находились депутаты Госсовета УР (А. И. Салтыков, В. Л. Фридрих), которые одновременно являлись главами МСУ г. Ижевска и г. Воткинска, а также главы районных администраций г. Ижевска (Г. М. Останин, С. В. Протозанов, Н. И. Зыкунов). Согласно Уставу столицы Удмуртии³ они были назначены на эти должности лично А. И. Салтыковым, а потому зависели от него напрямую. Поэтому, отстаивая позиции МСУ, депутаты преследовали в том числе и личный интерес.

С целью защиты и поддержки МСУ была создана Ассоциация местных властей Удмуртии, в которую вошли главы и депутаты представительных органов МСУ городов и районов республики⁴. На основании решений городских дум г. Ижевска (от 18.04.1996 г. № 163)⁵, г. Глазова (от 25.03.1996 г. № 255)⁶, г. Сарапула (от 04.04.1996 г. № 3-282)⁷, г. Воткинска (от 10.04.1996 г. № 131)⁸ 10 апреля 1996 г. члены Ассоциации обратились к

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 146. Л. 63–72.

² ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 143. Л. 1–26.

³ Устав г. Ижевска от 5 июля 1995 г. (ст. 30).

⁴ Ассоциация местных властей УР была зарегистрирована 20 марта 1996 г. регистрационной палатой Администрации г. Ижевска

⁵ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 146. Л. 74, 79–80.

⁶ Там же. Л. 91–98.

⁷ Там же. Л. 87–88.

⁸ Там же. Л. 99.

Председателю Госсовета УР¹, депутатам законодательного органа республики с просьбой воздержаться от принятия двух спорных законопроектов. Предпринимаемые Ассоциацией действия не оказали какого-либо существенного влияния ни на позиции республиканского руководства, ни на депутатов Госсовета УР, и, в конечном счете, на принятие Закона УР «О системе органов государственной власти в УР».

Правовая экспертиза, проведенная федеральными органами – Комитетом Государственной Думы РФ по вопросам МСУ², Министерством юстиции РФ³, Министерством РФ по делам национальностей и региональной политике⁴, а также Минюстом УР – и отраженная в соответствующих заключениях, не давала однозначных, ясных в понимании и четких в определении ответов на вопрос о том, «вправе ли Удмуртия самостоятельно регулировать вопросы, относящиеся к совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ, а именно к общим принципам организации органов государственной власти и МСУ».

Вышеперечисленными федеральными и республиканскими органами право на установление системы органов государственной власти субъектом РФ прямо не отрицалось. Во время разработки законопроекта «О системе органов государственной власти в УР» ни Прокуратура РФ, ни Прокуратура УР отчетливо своего мнения на этот счет не выразили.

Поэтому местные законодатели считали, что республика была вправе принимать локальный нормативный акт, регулирующий систему государственного устройства, и определяли появление такого закона как новаторство. Тем более что Закон УР «О системе органов государственной власти в УР» был принят в апреле 1996 г., а Федеральный закон «Об общих

¹ Там же. Л. 75–78.

² ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 221. Л. 27.

³ Там же. Л. 32.

⁴ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 146. Л. 105–106.

принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ» только 6 октября 1999 г.

В середине 1990-х гг. большинство субъектов РФ подобные законы в области государственного строительства не принимали, ожидая появления базового федерального нормативного акта.

Несмотря на правовую дискуссионность соответствия законопроекта «О системе органов государственной власти в УР» Конституции РФ, Конституции УР, Федеральному закону от 28 августа 1995 г., во время 5-й сессии Госсовета УР – 17 апреля 1996 г. – конституционным большинством депутатского корпуса Закон был принят¹; 27 апреля 1996 г. опубликован в государственном издании «Известия Удмуртской Республики» и в тот же день вступил в силу².

Некоторые статьи уже действующего Закона УР от 17 апреля 1996 г. депутаты Городской думы г. Ижевска, мэр города посчитали нелегитимными, противоречащие федеральному и региональному законодательству. В частности, действующая система МСУ в УР на уровне 25 районов и 5 городов фактически ликвидировалась: представительные органы и главы МСУ сложили с себя выборные полномочия. Главы местных администраций были назначены, а вернее, переназначены на свои же должности Президиумом Госсовета УР. Органы МСУ (до окончания срока их выборных полномочий) были преобразованы, депутатский корпус вошел в состав государственных объединенных Советов депутатов городов и районов УР. Фактически же главы и депутатский корпус МСУ, сохраняя за собой депутатские мандаты, дополнительно приобретали и государственный статус. Однако такое преобразование органов МСУ в государственные органы с точки зрения закона было весьма спорным.

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 143. Л. 17–18.

² // Известия УР. 1996. 27 апреля.

С целью разрешения данной политико-правовой ситуации мэр г. Ижевска А. И. Салтыков обратился с заявлениями в Верховный Суд РФ, Генеральную Прокуратуру РФ (исх. от 30.04.1996 г. № 01-10/226)¹.

Генпрокуратура РФ сочла возможным поручить проверку Закона УР «О системе органов государственной власти в УР» Прокуратуре УР и принять соответствующие меры прокурорского надзора, о чем и было сообщено в письме мэру г. Ижевска от 14 мая 1996 г. (исх. от 14.05.1996 г. № 7/5-1-803-96)².

После вступления Закона УР от 17 апреля 1996 г. в силу Прокуратура УР в лице Генпрокурора В. М. Походина в письме от 17 мая 1996 г. (исх. от 17.05.1996 г. № 7-14-96), адресованном главе г. Ижевска, выразила свое мнение следующим образом: «Учитывая сложную социально-экономическую и политическую обстановку в республике и почти единодушную позицию депутатов Госсовета УР при принятии названного закона, принесение протеста считать нецелесообразным»³.

Внесенные 14 мая 1996 г. Прокуратурой УР предложения и замечания к законопроекту о МСУ (входящий от 15.05.1996 г. № 2436)⁴ депутатами Госсовета УР восприняты не были. 28 мая 1998 г. Закон УР был принят.

Только вступление в силу обоих Законов УР – «О системе органов государственной власти в УР» и «О местном самоуправлении в УР» привело к возникновению особой полемики со стороны правоохранительных органов РФ и УР.

Генеральная Прокуратура РФ 28 июня 1996 г. внесла в Госсовет УР протест на Закон УР «О системе органов государственной власти в УР» как противоречащий Конституции РФ и федеральному законодательству. В свою очередь Госсовет УР посчитал возможным отложить его рассмотрение до вынесения решения о конституционности указанного Закона УР

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 221. Л. 47–49.

² Там же. Л. 46.

³ Там же. Л. 46.

⁴ Там же. 201–206.

Конституционным Судом РФ и 30 октября 1996 г. принял Постановление № 316-І «О протесте заместителя Генерального Прокурора РФ»¹.

В дальнейшем на внеочередной 9-й сессии Госсовета УР 19 ноября 1996 г. протест Генпрокуратуры РФ все же был рассмотрен. Однако внесенные в этот день поправки в опротестованные законы УР² оказались несущественными и в целом не отразились на их сути³.

Начало реализации Закона УР от 17 апреля 1996 г. усилило противостояние между органами государственной власти и органами МСУ. События развивались следующим образом.

30 апреля 1996 г. мэр г. Ижевска обратился в Верховный Суд РФ с заявлением⁴ о признании недействительными ряда положений Закона УР «О системе органов государственной власти в УР».

12 мая 1996 г. Верховный Суд РФ вынес Определение⁵, в котором посчитал вправе отказать мэру г. Ижевска А. И. Салтыкову в производстве этого дела в связи с неподведомственностью данного вопроса судам общей юрисдикции и отношением его к компетенции Конституционного Суда РФ. Определение Верховного Суда РФ позволило А. И. Салтыкову обратиться в Конституционный Суд РФ.

Ранее, 5 мая 1996 г., в Конституционный Суд РФ поступила коллективная жалоба жителей г. Ижевска за номером № 3415⁶. В документе указывалось, что принятие Госсоветом УР Закона УР «О системе органов государственной власти в УР» и ликвидация действующей с 1994 г. системы МСУ в Удмуртии привело к ущемлению конституционных прав граждан республики на участие в управлении городом через законно избранных на 4

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 168. Л. 157.

² Закон УР от 19 ноября 1996 г. № 322-І «О внесении изменений и дополнений в Закон УР «О системе органов государственной власти в УР» // Известия УР. 1996. 21 ноября; Закон УР от 19 ноября 1996 г. № 323-І «О внесении изменений и дополнений в Закон УР «О местном самоуправлении в УР» // Известия УР. 1996. 21 ноября.

³ Положение, дающее право высшему законодательному и представительному органу республики устанавливать границы территорий муниципальных образований, с учетом мнения населения, из Закона УР «О системе органов государственной власти в УР» было исключено и перенесено в Закон УР «О местном самоуправлении в УР».

⁴ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 221. Л. 40–45.

⁵ Там же. Л. 39–40.

⁶ Там же. Л. 25–26.

года депутатов Городской думы и главу МСУ – мэра г. Ижевска, а также права на муниципальное жилье, на охрану здоровья, медицинскую помощь, на получение образования в муниципальных учреждениях, на обращение за защитой своих прав в органы МСУ и т.д.

Однако для рассмотрения дела в Конституционном Суде РФ необходимо было соблюсти ряд процедур¹, получить Определение Верховного Суда УР.

20 мая 1996 г. в Верховный Суд УР поступило заявление от гражданки С. Б. Крюковой², в котором она указала на ущемление ее конституционных прав в сфере МСУ, в связи с принятием Закона УР от 17 апреля 1996 г. (см. выше).

6 июня 1996 г. в Конституционный Суд РФ поступили уточнения к коллективной жалобе жителей г. Ижевска о нарушении их конституционных прав, в том числе и заявление С. Б. Крюковой³, дело которой уже находилось в производстве в Верховном Суде УР.

Отметим, что срок рассмотрения заявлений в судах общей юрисдикции составляет 10 дней. Однако рассмотрение дела С. Б. Крюковой Верховным Судом УР затянулось почти на два месяца. Позже к ее заявлению присоединились жалобы депутата Госсовета УР Н. Н. Нагорных, находившегося в рядах оппозиции «государственникам», и депутата Городской думы г. Ижевска И. П. Бушкова⁴. 8 июля дела трех граждан были объединены в одно дело и рассмотрены Коллегией Верховного Суда УР по гражданским делам только 17 июля 1996 г.

Однако своим Определением от 17 июля 1996 г.⁵ Коллегия Верховного Суда УР в лице судьи В. А. Пушина сочла возможным приостановить дело С. Б. Крюковой, Н. Н. Нагорных, И. П. Бушкова до внесения изменений в

¹ Конституционный ФЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФЗК «О Конституционном Суде РФ» // Российская газета. 1994. 23 июля.

² Архив Верховного Суда УР. Оп. 4. Д. 146. Л. 2–5.

³ Там же. Л. 30.

⁴ Там же. Л. 6–11.

⁵ Там же. Л. 29.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», заняв тем самым выжидательную позицию.

Дело в том, что 5 июня 1996 г. на очередном заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ Председатель Госсовета УР – А. А. Волков – и Председатель Правительства УР П. Н. Вершинин предложили внести поправку в Федеральный закон от 28 августа 1995 г. Суть поправки заключалась в наделении субъекта Федерации правом самостоятельно определять территории муниципальных образований, в границах которых осуществляется МСУ. Инициатива Удмуртии была поддержана голосами 124 сенаторов (против проголосовали шестеро) и закреплена в Постановлении Совета Федерации ФС РФ от 5 июня 1996 г. № 218-СФ¹.

А поскольку Закон УР от 17 апреля 1996 г. был принят с учетом того, что в скором времени в Федеральный закон от 28 августа 1995 г. будут внесены корректировки, касающиеся взаимоотношений МСУ и государственных органов, Верховный Суд УР вынес решение это дело приостановить на неопределенное время.

Неудовлетворенные решением Верховного Суда УР от 17 июля 1996 г., С. Б. Крюкова, И. П. Бушков и Н. Н. Нагорных обратились в Верховный Суд РФ, в Генеральную прокуратуру РФ с ходатайством об отмене судебного решения от 17 июля 1996 г.²

5 сентября 1996 г. Верховный Суд РФ рассмотрел в кассационном порядке дело о неправомерности действий Госсовета УР, принявшего Закон УР о системе органов государственной власти, который нарушал права граждан УР в области МСУ, и отменил Определение Судебной коллегии Верховного Суда УР от 17 июля 1996 г.³ Теперь Верховный Суд УР был обязан рассмотреть это дело и вынести решение.

¹ Архив Верховного Суда УР. Оп. 4. Д. 146. Л. 20.

² Там же. Л. 38–44, 53–54, 58–59.

³ Там же. Л. 76–78.

Верховный Суд Удмуртской Республики, не имевший опыта принятия судебных решений по нормативным актам субъекта федерации, понимал всю сложность проблемы и поэтому не стал выносить окончательный вердикт, допуская, что Определение от 17 июля 1996 г. позволит истцам обратиться в суд высшей инстанции, который, в свою очередь, вполне мог вынести соответствующее решение по этому непростому делу.

Со своей стороны Верховный Суд Российской Федерации счел возможным удовлетворить жалобы С. Б. Крюковой, И. П. Бушкова, Н. Н. Нагорных. Коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ признала Определение Верховного Суда УР от 17 июля 1996 г. незаконным, отменила его и направила обратно на новое рассмотрение в Удмуртию, полагая, что это компетенция суда субъекта РФ.

22 октября 1996 г. Конституционный Суд РФ принял запрос Президента РФ о проверке статей Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР» на соответствие Конституции РФ.

31 октября 1996 г. Верховный Суд УР своим Определением вновь отказал защитникам самоуправления (С. Б. Крюковой, И. П. Бушкову, Н. Н. Нагорных, а также присоединившемуся к ним депутату ижевской Гордумы Н. П. Клинову) в удовлетворении их иска, приостановив дело¹. Верховный Суд УР не мог вынести окончательное решение прежде, чем Конституционный Суд РФ проведет проверку Закона УР от 17 апреля 1996 г. с точки зрения его конституционности.

Уже 10 ноября С. Б. Крюкова, И. П. Бушков и Н. П. Клинов вновь обратились в Верховный Суд РФ с просьбой отменить определение Верховного Суда УР от 31 октября, и, наконец, принять решение о неправомерности действий Госсовета УР².

26, 27 и 29 ноября 1996 г. состоялись пленарные заседания Конституционного Суда РФ по делу «О проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР». 9

¹ Архив Верховного Суда УР. Ф. 1. Оп. 4. Д. 146. Л. 104.

² Там же. Л. 107–108.

декабря 1996 г. Верховный Суд РФ счел доводы Судебной коллегии Верховного Суда УР обоснованными и решил оставить Определение от 31 октября 1996 г. без изменений и частные жалобы И. П. Бушкова, Н. П. Клинова, С. Б. Крюковой не удовлетворять¹, вплоть до вынесения окончательного решения Конституционным Судом РФ.

Следует отметить, что Верховный Суд УР не смог принять решение даже после того, как Конституционный Суд РФ вынес от 24 января 1997 г. Постановление № 1-П. Дело С. Б. Крюковой, Н. Н. Нагорных, И. П. Бушкова, Н. П. Клинова на неправомерные действия Госсовета УР затянулось почти на два года.

В итоге Верховный Суд УР вынес окончательное решение только 20 января 1998 г.: жалобы четырех граждан были удовлетворены. Закон УР от 17 апреля 1996 г. признавался недействительным и не подлежащим к применению с момента его издания; ограничение распространялось на все редакции закона, в том числе на редакции с изменениями и дополнениями от 19 ноября 1996 г. и от 11 марта 1997 г.².

Реакцией Госсовета УР на решение Верховного Суда УР от 20 января 1998 г. была кассационная жалоба в Верховный Суд РФ. 9 апреля 1998 г. Верховный Суд РФ признал не подлежащими к применению лишь заключительные и переходные положения Закона УР от 17 апреля 1996 г.

Резюмируя данный правовой случай, можно констатировать следующее: неоднократные обращения граждан, депутатов и глав МСУ в судебные органы различного уровня РФ и УР продемонстрировали неготовность судебной системы РФ, а также судебной системы УР, рассматривать спорные отношения между органами государственной власти субъектов федерации с органами МСУ, а также заявления отдельных граждан в отношении ограничения их конституционных прав на осуществление МСУ.

Параллельно с разбирательствами в судах различных инстанций в республике началась практическая реализация Законов УР «О системе

¹ Архив Верховного Суда УР. Ф. 1. Оп. 4. Д. 146. Л. 111–113.

² Архив Верховного Суда УР. Ф. 1. Оп. 4. Д. 148. Л. 121.

органов государственной власти в УР» и «О местном самоуправлении в УР», которая оказалась весьма драматичным процессом.

На основании заключительных и переходных положений Закона УР от 17 апреля 1996 г. сложили полномочия представительные органы, а также главы администраций МСУ городов и районов республики, избранные 10 апреля 1994 г., были сформированы и приступили к работе объединенные Советы депутатов в районах и городах республики, в районах г. Ижевска. Постановление Президиума Госсовета УР от 5 мая 1996 г. № 169-I «О назначении глав администраций – главных должностных лиц районов и городов УР»¹ определяло вступление в должности назначенных Президиумом Госсовета УР глав городских и районных администраций.

Следует отметить, что объединенный Совет депутатов г. Ижевска был образован только с третьей попытки². В этот орган вошли 70 человек: 30 депутатов ижевской Гордумы и 40 депутатов Госсовета УР первого созыва, избранных от г. Ижевска. Однако количественное преимущество депутатов Госсовета УР вовсе не означало, что они предопределяли решения тех или иных вопросов, потому как в их числе находились активные противники Закона УР «О системе органов государственной власти в УР».

Состав объединенных Советов депутатов 25 районов и остальных 4 городов Удмуртии был представлен крайне непропорционально: депутаты представительных органов МСУ, безусловно, составляли в нем большинство, это явно говорило о негосударственном характере новых органов.

Если из 100 депутатов Госсовета УР самый многочисленный корпус был от г. Ижевска (40 человек), то количество избранников от 25 сельских районов и остальных 4 городов было представлено следующим образом: например, по 1 депутату от Малопургинского, Селтинского, Сюмсинского, Шарканского, Ярского районов, по 3 – от Завьяловского и Игринского районов, по 7 – от городов Воткинска и Глазова³.

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 192. Л. 137–138.

² Смена власти // Городской стиль. 1996. 17 июня. С. 1.

³ Подробнее см.: Удмуртия в годы реформ: 1990–2001. Екатеринбург, 2002. С. 121–125.

Количество депутатов представительных органов МСУ городов и районов Удмуртии находилось в пределах от 13 до 30 человек. Так, согласно Уставу МСУ Воткинского района¹ его Совет состоял из 25 избранников, а в Госсовете УР интересы района представлял лишь 1 депутат².

Официально объединенные Советы городов и районов УР просуществовали около одного года³.

Процесс полной реализации Закона УР от 17 апреля 1996 г. был близок к завершению. Но его неисполнение мэром г. Ижевска и Городской думой вызвало серьезную реакцию со стороны руководства Госсовета УР.

8 мая 1996 г. мэр г. Ижевска, опасаясь полного расстройства механизма управления городом, при одобрении депутатского корпуса Гордумы⁴ написал заявление⁵, в котором выразил согласие на свое переназначение на должность главы городской администрации. Постановлением Президиума Госсовета УР от 8 мая 1996 г. № 171-Г⁶ А. И. Салтыков был утвержден в качестве главного должностного лица г. Ижевска.

Мэр города и депутаты вынуждены были соблюсти действующий Закон УР «О системе органов государственной власти в УР»⁷, поскольку принять окончательное решение о правомочности данного нормативно-правового акта мог только Конституционный Суд РФ.

Несмотря на состоявшееся назначение, А. И. Салтыков не прекращал исполнение обязанностей мэра города, так как ранее, 29 апреля 1996 г.,

¹ Устав МСУ Воткинского района зарегистрирован Постановлением Президиума Верховного УР от 14 июля 1994 г. № 1159-ХП (с изменениями и дополнениями согласно Постановления Президиума ГС УР от 9 апреля 1998 г. № 492-Г).

² Удмуртия в годы реформ: 1990–2001. Екатеринбург, 2002. С. 123.

³ Стоит отметить, что ранее исследования деятельности объединенных Советов в республике проведены не были. Подробно с работой объединенных Советов УР можно ознакомиться благодаря материалам в Информационных бюллетенях, выпускавшихся в этот период Правительством УР и Аппаратом Госсовета УР. Подробнее см.: *Вишневская Г.* О работе Администрации Игринского района с предприятиями и организациями // Информационно-методический сборник. Ижевск, 1996. № 1. С. 36–38; *Гейт А.М.* Работает представительный орган государственной власти г. Глазова // Информационно-методический сборник. Ижевск, 1996. № 2. С. 60–65; *Фоминов А.М.* «О практике работы представительных органов городов и районов УР в 1996 г.» // Информационно-методический сборник. Ижевск, 1997. № 3. С. 93–101.

⁴ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 51. Л. 19.

⁵ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 192. Л. 170.

⁶ Там же. Л. 173.

⁷ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 51. Л. 4.

Городская дума приняла Решение № 165¹ о том, что органы МСУ продолжают осуществление своих полномочий, руководствуясь Конституцией РФ, Конституцией УР и российским законодательством, до вынесения соответствующего решения судебных органов.

Предпринятая депутатами Гордумы попытка привлечь внимание населения г. Ижевска к судьбе городского самоуправления через участие в местном референдуме², намеченном на 16 июля 1996 г., в итоге оказалась неудачной. Так, ранее было принято соответствующее Положение о местном референдуме³, с 29 апреля 1996 г.⁴ началась подготовка к его проведению; состоялось утверждение состава избирательных комиссий.

Наличие Постановления ВЦИК РФ от 29 марта 1996 г. № 84/704-II⁵, которое запрещало проведение других выборных мероприятий в день избрания Президента РФ, а также Постановления Госсовета УР от 25 апреля 1996 г. № 204-I⁶ и отсутствие на тот момент республиканского закона о референдуме⁷ вынудили депутатский корпус ижевской Гордумы отказаться от своей идеи. Хотя согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. (ст. 22) представительный орган, а также население были вправе выступать инициаторами проведения местного референдума, результаты которого имеют высшую юридическую силу.

28 мая 1996 г. на 6-й сессии Госсовета УР конституционным большинством был принят Закон УР «О местном самоуправлении в УР»⁸. В тот же день весь депутатский корпус Городской думы г. Ижевска, не имея возможности не исполнять Закон УР, ушел на летние парламентские каникулы⁹.

¹ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 49. Л. 35–36.

² Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 47. Л. 12.

³ Там же. Л. 14–36.

⁴ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 49. Л. 136.

⁵ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 147. Л. 205–206.

⁶ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 143. Л. 197.

⁷ Закон УР № 573-I «О референдуме и местном консультативном референдуме в УР» был принят 16 января 1998 г. Опубликовано: Удмуртская правда. 1998. 7 февраля.

⁸ Закон УР от 28 мая 1996 г. № 219-I «О местном самоуправлении в УР» // Удмуртская правда. 1996. 7 июня.

⁹ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 52. Л. 7.

Предварительно 27 мая 1996 г. ими было принято Решение № 181 о вступлении в Российский Союз Местных Властей (РСМВ)¹, направлено обращение к Президенту РФ², заявления в судебные органы, в том числе в Конституционный Суд РФ, Прокуратуру РФ и Прокуратуру УР о нарушении прав граждан в сфере МСУ в связи с принятием 17 апреля 1996 г. Закона УР «О системе органов государственной власти в УР».

Салтыков А. И., являясь с 1995 г. членом Совета по МСУ при Президенте РФ³, позднее занял пост Председателя РСМВ, а затем стал Вице-президентом Конгресса местных и региональных властей Европы⁴, что в определенной степени, придало широкую известность «удмуртскому делу» и в России, и за ее пределами.

Такими методами Городская дума г. Ижевска решила привлечь внимание федеральных органов, российской и европейской общественности к ситуации в республике, надеясь, что к началу осени будут соблюдены все необходимые процедуры, Конституционный Суд РФ рассмотрит дело и примет решение восстановить систему МСУ в УР в том виде, в котором она существовала до вступления в силу Закона УР от 17 апреля 1996 г.

В действительности мы можем говорить и о внимании со стороны федеральных органов власти к событиям в УР. После проведения в Москве 24 июля 1996 г. рабочей встречи с Председателем Госсовета УР⁵ Президент РФ Б. Н. Ельцин пожелал полностью прояснить ситуацию в Удмуртии. Уже 25 июля 1996 г. им был направлен запрос в Конституционный Суд РФ за № Пр-1659 о проверке конституционности Закона УР «О системе органов государственной власти в УР»⁶.

Свое беспокойство за МСУ в Удмуртии выразили и 114 депутатов Государственной Думы РФ во главе с заместителем Председателя комитета

¹ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 52. Л. 8.

² Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 47. Л. 38.

³ Указ Президента РФ от 24 августа 1995 г. № 847 «О Совете по местному самоуправлению при Президенте РФ» // Российская газета. 1995. 29 августа.

⁴ Удмуртия в годы реформ: 1990–2001. Екатеринбург, 2002. С. 199.

⁵ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 205. Л. 362–364.

⁶ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 221. Л. 3–5.

Государственной Думы РФ по вопросам МСУ А. Н. Мальцевым. Следом за Президентом РФ 30 июля 1996 г. депутаты направили запрос о проверке ряда пунктов Закона УР от 17 апреля 1996 г. в Конституционный Суд РФ¹.

С этого момента региональный конфликт перешел на высокий федеральный уровень.

22 октября 1996 г. Конституционный Суд РФ принял к рассмотрению запрос Президента РФ, объединил его с запросом группы депутатов Государственной Думы РФ, а также с коллективной жалобой жителей г. Ижевска и заявлением гражданки С. Б. Крюковой, которые были поданы еще в июне 1996 г.

Конституционный Суд РФ в лице председателя В. А. Туманова, считая возможным ввести согласительные процедуры и тем самым не доводить дело до судебного разбирательства, обратился к Председателю Госсовета УР с предложением о приостановлении действия Закона УР «О системе органов государственной власти в УР»².

Обращение Конституционного Суда о приостановке осуществления Закона УР от 17 апреля 1996 г. руководством УР было отклонено. Однако возможность введения согласительной процедуры не исключалась. Из письма, адресованного Председателю Конституционного Суда РФ В. А. Туманову (исх. 17.11.1996 г. № 3023/1³) следовало, что ее проведение (заклучавшееся во внесении изменений в Закон УР от 17 апреля 1996 г.) было назначено на 19 ноября 1996 г. – дату проведения внеочередной 9-й сессии Госсовета УР.

Напомним, что ранее, 5 июня 1996 г., Председатель Госсовета УР и Председатель Правительства УР, которые являлись членами Совета Федерации ФС РФ, выступили в верхней палате российского Парламента с поправкой в Федеральный закон от 28 августа 1995 г., позволявшей субъекту

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 221. Л. 12–16.

² Обращение Конституционного Суда РФ к Председателю Госсовета УР Волкову А.А. от 23.10.1996 г. № 880 // Городской стиль. 1996. 28 октября. С. 1.

³ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 221. Л. 173–174.

изменять границы территорий муниципальных образований¹. Законодательная инициатива Госсовета УР была поддержана большинством глав субъектов федерации. Поправка была принята 124 сенаторами, против нее проголосовали 6 человек. 51 регион РФ на своих законодательных собраниях согласился с инициативой УР. 15 национальных республик из 21, поддержав руководство Удмуртии, направили Обращение к Президенту РФ с просьбой отозвать запрос из Конституционного Суда РФ².

Однако 23 октября 1996 г. Государственная Дума большинством голосов поправку, внесенную Удмуртией, отклонила³.

Еще одной причиной ухудшения взаимоотношений между руководством Госсовета УР и органами МСУ г. Ижевска послужили результаты ревизии, проведенной на основании Распоряжения Правительства УР от 21 августа 1996 г. № 637-р в городской администрации⁴. КРУ Минфина РФ по УР выявило некоторые нарушения в деятельности финансового управления городской администрации⁵.

Еще до завершения проверки и получения окончательных результатов Президиум Госсовета УР и его Председатель 24 октября 1996 г. приняли Постановление № 254-I об освобождении А. И. Салтыкова от должности главы Администрации г. Ижевска⁶, на которую он был утвержден 8 мая 1996 г. В тот же день Постановлением Президиума Госсовета УР № 255-I на пост главы Администрации города был назначен Заместитель Председателя Правительства УР Ю. С. Питкевич⁷. Узнав о своей отставке, А. И. Салтыков попал в больницу.

¹ Конституционный Суд принял. Государственная Дума отклонила // Городской стиль. 1996. 28 октября. С. 1.

² Обращение к Президенту РФ Ельцину Б.Н. 15 глав национальных республик // Известия УР. 1996. 19 октября. С. 1.

³ Конституционный Суд принял. Государственная Дума отклонила // Городской стиль. 1996. 28 октября. С. 1.

⁴ ЦГА УР. Ф. Р-1740. Оп. 1. Д. 342. Л. 28.

⁵ По мнению ряда исследователей, руководство УР, фактически используя местные СМИ, в преддверии рассмотрения «удмуртского дела» в Конституционном Суде РФ, целенаправленно пыталось дискредитировать и местное самоуправление, и его руководителей в глазах общественности.

⁶ // Удмуртская правда. 1996. 29 октября.

⁷ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 196. Л. 216.

Между тем, избранная Городская дума, а позднее и сам мэр г. Ижевска, продолжили исполнять обязанности и полномочия органов МСУ¹. Ситуация принимала все более запутанный и трагикомичный характер.

С одной стороны, в городе действовали избранные 10 апреля 1994 г. Городская дума и мэр, с другой – объединенный Совет, который с 21 июня 1996 г. возглавлял депутат Госсовета УР от «оппозиции» Г. М. Останин² – бывший глава Администрации Устиновского района г. Ижевска, назначенный в свое время на эту должность А. И. Салтыковым, – а также глава Администрации Ю. С. Питкевич, назначенный Президиумом Госсовета УР.

В действительности г. Ижевск – столица УР – обладал особым статусом. Здесь сосредоточился экономический потенциал республики – крупные промышленные предприятия, собственность, земельные ресурсы. В Ижевске проживало 40% населения Удмуртии. По данным за 1996 г., доходная часть бюджета г. Ижевска составляла 791 800 млн руб., расходная – 996 145 млн руб.³ Бюджет города составлял около половины республиканского бюджета⁴. Это было сложное хозяйство, где переплетались интересы большого количества людей. Поэтому для руководства Удмуртии было принципиально важно взять г. Ижевск под контроль и иметь возможность распоряжаться его ресурсами.

Результаты финансовой проверки подверглись сомнению депутатами Городской думы г. Ижевска. В Решении от 24 декабря 1996 г. № 197 руководство города отметило, что некоторые нарушения в действительности имели место, однако расходы из бюджета г. Ижевска производились в соответствии с назначениями и по утвержденным схемам⁵.

¹ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 60. Л. 1.

² ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 194. Л. 41.

³ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 38. Л. 46.

⁴ Закон УР от 22 декабря 1995 г. № 151-1 «О республиканском бюджете УР на 1996 г.» // Удмуртская правда. 1996. 30 января.

⁵ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 57. Л. 24–26.

По мнению А. И. Салтыкова, все проверки финансовой деятельности носили ярко выраженную направленность – дискредитировать Администрацию в глазах населения, кроме того, были обусловлены необходимостью его добровольного ухода с поста мэра¹.

Тем не менее, факты нарушений со стороны Администрации г. Ижевска все же имели место. Например, в соответствии с Решением ижевской Гордумы от 25 сентября 1995 г. № 121 «О землях г. Ижевска»² все земли в пределах городской черты переходили в ведение органов МСУ. В дальнейшем Прокуратурой УР был вынесен протест и в соответствии с ним Гордума (Решение от 28 марта 1996 г. за № 154) приостановила действие принятого ею ранее нормативного акта от 25 сентября 1995 г.³

На основании данных финансовой проверки КРУ Минфина РФ по УР (Постановление Правительства УР от 5 февраля 1996 г. № 92⁴) и выявленных нарушений, в целях реализации конституционных прав жителей г. Ижевска на образование, здравоохранение, выплату пособий и других социальных гарантий, депутатский корпус Госсовета УР возложил текущее финансирование в пределах сумм, указанных в бюджете УР на 1997 г. по г. Ижевску, на Управление финансов УР и РФ⁵.

Начиная с 1997 г., бюджеты городов и районов УР утверждаются на сессии Госсовета УР, а республиканский бюджет становится консолидированным.

Реакция жителей Ижевска на отставку А. И. Салтыкова была выражена крайне слабо. Не было массовых выступлений ни в пользу решения Президиума Госсовета УР, ни в поддержку опального мэра. Большинство горожан было не в курсе происходящих в городе событий. 25 октября 1996 г. малочисленная акция в поддержку мэра Ижевска все же была организована,

¹ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 53. Л. 16–17.

² Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 32. Л. 36.

³ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 43. Л. 29.

⁴ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 309. Л. 18.

⁵ Постановление ГС УР от 11 февраля 1997 г. № 384-1 «О нарушениях бюджетного законодательства органами местного самоуправления г. Ижевска» // Известия УР. 1997. 15 февраля.

на митинге присутствовали всего 47 человек, в том числе журналисты¹. Еще раз подтвердился факт равнодушия населения Ижевска – почти 650 тысяч человек – к судьбе городского самоуправления.

Гордума отреагировала на снятие А. И. Салтыкова с поста мэра города обращением в Генпрокуратуру РФ, которая, в свою очередь, не приняла однозначного решения по этому делу. Сам мэр 25 ноября 1996 г. подал в Индустриальный районный суд г. Ижевска иск к Госсовету УР и Администрации города признать незаконным освобождение его от должности, с правом восстановления и возмещения морального вреда².

В ожидании Постановления Конституционного Суда РФ, в котором с 22 октября 1996 г. уже были приняты в производство запросы Президента РФ и депутатов Государственной Думы ФС РФ, Генпрокуратура РФ передала дело на контроль в Прокуратуру УР, о чем сообщила в письме депутатам ижевской Гордумы (исх. от 06.11.1996 г. № 7/5-1803-96)³.

Позднее, «имея на руках» Постановление Конституционного Суда от 24 января 1997 г., районный суд г. Ижевска, тем не менее, не смог удовлетворить иск А. И. Салтыкова. Мэр был вынужден обратиться в Верховный Суд УР⁴.

Только 31 марта 1997 г., после издания Указа Президента РФ от 10 марта 1997 г., Генпрокуратура РФ рассмотрела обращение депутатов г. Ижевска и признала Постановление Президиума Госсовета УР об освобождении А. И. Салтыкова от исполнения обязанностей главы городской администрации и назначения на его должность Ю. С. Питкевича незаконным (исх. от 31.03.1997 г. № 7/5-1-803-96)⁵.

Фактически А. И. Салтыков был восстановлен в должности мэра Ижевска Указом Президента РФ № 193 от 10 марта 1997 г. Судебные органы УР вынесли окончательное решение, в котором признавали незаконными

¹ Кириллин А. Противостояние продолжается // Удмуртская правда. 1996. 25 октября. С. 2.

² Архив Верховного Суда УР. Ф. 1. Оп. 4. Д. 143. Л. 3–7.

³ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 60. Л. 4.

⁴ Архив Верховного Суда УР. Ф. 1. Оп. 4. Д. 143. Л. 252.

⁵ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 60. Л. 9.

Постановление Президиума Госсовета УР о назначении А.И. Салтыкова на должность главы городской администрации от 8 мая 1996 г. и снятие его с этой должности 24 октября 1996 г., только 11 июня 1997 г.¹

Как следствие недоработки Федерального закона от 28 августа 1995 г., а также прочих причин, указанных в первом параграфе второй главы, конфликты в сфере МСУ, в том числе между главами регионов и мэрами столиц крупных городов, областных центров, происходили по всей стране – в Вологодской, Калининградской, Калужской, Рязанской, Ульяновской и других областях². Дела рассматривались не только арбитражными судами и судами общей юрисдикции, но и Конституционным Судом РФ и Конституционными Судами субъектов РФ³.

К моменту издания Закона УР «О системе органов государственной власти в УР» в Конституционном Суде РФ в разработке находилось дело по Республике Коми. Поводом к рассмотрению явились запросы Президента РФ и главы Республики Коми о проверке конституционности заключительных и переходных положений Федерального закона от 28 августа 1995 г. Спор возник относительно определения сроков проведения выборов в представительные органы и должностных лиц МСУ субъектом РФ, а также сохранения властных полномочий за главами местных администраций в связи со вступлением в силу указанного Федерального закона.

Учитывая, что поправкой от 22 апреля 1996 г. сроки проведения выборов в представительные органы МСУ в субъектах РФ были отодвинуты с 6 до 16 месяцев⁴, 30 мая 1996 г. Конституционный Суд РФ признал переходные положения Закона конституционными. Стоит отметить, что дело по Республике Коми не стало столь острым, как процесс по Удмуртии.

¹ Архив Верховного Суда УР. Ф. 1. Оп. 4. Д. 144. Л. 44.

² *Бородулина Н.А.* Города-доноры: опора федерального центра или источник региональных конфликтов // Полис. 2002. № 6. С. 127–142.

³ См.: Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия. М., 2003. Т. 1.; Защита прав местного самоуправления органами судами общей юрисдикции. М., 2003. Т. 2.; Защита прав местного самоуправления арбитражными судами. М., 2003. Т. 3.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П «О проверке конституционности п. 1 ст. 58 и п. 2. ст. 59 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (с изм. от 22.04.1996) // СЗ РФ. 1996. 3 июня. № 23. Ст. 2811.

26, 27 и 29 ноября 1996 г. состоялись пленарные заседания Конституционного Суда РФ по делу «О проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР»¹. В слушаниях приняли участие: Полномочный Представитель Президента РФ в Конституционном Суде М. А. Митюков, заместитель руководителя Комитета Государственной Думы по вопросам МСУ А. Н. Мальцев, представитель Президента РФ в Совете Федерации А. Я. Слива, Председатель Госсовета УР А. А. Волков, Председатель постоянной комиссии Госсовета УР по законности А. С. Борзенков, доктор юридических наук, профессор В. В. Лазарев, мэр г. Ижевска А. И. Салтыков, гражданка С. Б. Крюкова и другие. Судьей-докладчиком был назначен В. Д. Зорькин; вела заседание Т. Г. Морщакова.

К моменту начала слушаний каждая из сторон заняла отчетливую, однозначную и непримиримую позицию. Уточним, что в диссертации представлено лишь краткое цитирование материала, так как объем стенограммы пленарного заседания Конституционного Суда РФ, хранящейся в ведомственном архиве Госсовета УР, составляет более 500 страниц и это не позволяет привести ее в рамках настоящей работы полностью.

Стороны, направившие запросы в Конституционный Суд РФ о проверке Закона УР от 17 апреля 1996 г. на соответствие Конституции РФ, придерживались следующих позиций:

– Законом УР от 17 апреля 1996 г. был нарушен порядок формирования представительных и исполнительных органов государственной власти района, города, района в городе, что выходит за рамки компетенции субъектов РФ, которые не вправе создавать представительные и исполнительные органы государственной власти в городах, районах, а могут создавать лишь структурные подразделения исполнительных органов государственной власти;

¹ ВАГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 205. Л. 1–537.

- нарушено право граждан на осуществление МСУ; ограничено распространение МСУ на территориях, определенных Конституцией РФ;
- урегулированы вопросы, отнесенные Федеральным законом от 28 августа 1995 г. к предметам ведения органов МСУ и т. д.

Президентская сторона настаивала на признании Закона УР «О системе органов государственной власти в УР» нелегитимным с момента его принятия, а также на полном соблюдении Основного Закона РФ законодателями УР, на последовательном и методичном внесении изменений в Конституцию УР и в соответствующие подзаконные акты. По мнению Президента РФ, Законом УР от 17 апреля 1996 г., Госсовет УР, воспользовавшись правом устанавливать систему органов государственной власти, нарушил принцип разделения властей в части разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта РФ, поскольку установление общих принципов организации системы органов государственной власти и МСУ находится в совместном ведении РФ и ее субъектов.

Представители Президента РФ настоятельно рекомендовали руководству Удмуртии не препятствовать завершению работы депутатского корпуса органов МСУ городов и районов, избранных всенародно в апреле 1994 г.¹

Сторона Государственной Думы РФ не настаивала на полной отмене оспариваемого Закона УР, требовала лишь внести изменения и отменить ряд его пунктов. Однако, как и представители Президента РФ, она стремилась уйти от проблематики действующего, но явно недоработанного Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

В то же время представители Госсовета УР именно эту концептуальную недоработку и невозможность практического применения Федерального закона от 28 августа 1995 г. ставило во главу угла, отстаивая собственные позиции.

¹ ВАГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 205. Л. 42–89.

В своей речи Председатель Госсовета УР А. А. Волков выразил мнение о происходящих в республике и в стране событиях следующим образом: «В условиях, когда крайне важно было обеспечить использование всего экономического потенциала как единого народно-хозяйственного комплекса, он оказался разделенным по так называемым самоуправляющимся территориям. Как раз в 1994–1995 гг. [в Удмуртии] произошел наиболее резкий обвал экономики и промышленности, гораздо больший, чем в России. Главы самоуправления отстранились от решения производственных и экономических вопросов, считая их не своими, а государственными»¹... «В ситуации глубочайшего экономического и социального кризиса создавать условия, которые ведут к потере управляемости народным хозяйством, бесконтрольности и безответственности, разрывать единый государственный механизм, создавать предпосылки к торможению развития федерализма ставит российскую государственность на пути ее ослабления»².

Председатель постоянной комиссии А. С. Борзенков уделил больше внимания юридической стороне проблемы. Он заявил: «Без сомнения, можно утверждать, что рассматриваемый вопрос представляет значительную сложность в юриспруденции и сложившейся современной практике реализации законодательства в области организации системы власти и организации МСУ. Рассмотрения данного вопроса можно было бы избежать при достаточно четком толковании в соответствии с требованиями статей 105 и 106 Федерального закона «О Конституционном Суде РФ»³, статей 12, 131 Конституции РФ»⁴.

Выступавший в качестве свидетеля мэр г. Ижевска А. И. Салтыков высказал противоположную позиции Госсовета УР точку зрения, настаивал на том, что органы МСУ УР были сформированы на основе Конституции РФ, Конституции УР, Закона УР о МСУ, принятого Верховным Советом УР 27 января 1994 г., и действовали в рамках правового поля России и Удмуртии,

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 205. Л. 351.

² Там же. Л. 354.

³ Федеральный Конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФЗК «О Конституционном Суде РФ» // Российская газета. 1994. 23 июля.

⁴ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 205. Л. 210.

указав при этом на ряд положительных результатов реализации Закона УР о МСУ от 27 января 1994 г.: «Постепенно был осуществлен переход от административной системы управления к системе правовых и экономических отношений. При этом была обеспечена устойчивая работа городского хозяйства и социальной сферы. Действовали реальные Программы по основным направлениям и проблемам города, принято Положение о территориальном и общественном самоуправлении. В отдельных поселениях, входящих в состав города, избраны и работают органы ТОС. Осуществлена децентрализация полномочий путем делегирования ряда управленческих функций районным администрациям, комитетам и т. д., которые могут самостоятельно осуществлять переданные им полномочия в рамках закона, Устава и местных актов»¹.

«Мы идем по пути децентрализации сознательно, отказываясь от мелочной опеки, выкорчевывая порожденное централизованным управлением иждивенчество и безответственность»², – заявил А. И. Салтыков. – Я далек от мысли, что государственная власть республики пожелала управлять водоснабжением, транспортом, уборкой мусора, ремонтировать сети, школы, больницы, решать другие вопросы местного значения. Два года эти проблемы их не интересовали совершенно, и только на этом этапе появилось к ним повышенное внимание»³.

Еще одним доводом «государственников» явилось снижение народного представительства весной 1994 г. в органах МСУ по сравнению с советским периодом практически в 12 раз⁴. Стоит заметить, что до 1994 г. только в одном г. Ижевске количество депутатов городского и пяти районных в городе Советов равнялось 700. После первых выборов в органы МСУ в апреле 1994 г. их число резко снизилось до 30. Таким образом, даже

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 205. Л. 416.

² Там же. Л. 417.

³ Там же. Л. 419.

⁴ Отметим, что на 1 января 1994 г. общая численность депутатского корпуса местных Советов народных депутатов УР составляла 7 219 человек. Количество депутатов органов МСУ, избранных 10 апреля 1994 г., равнялось 598.

номинально участвовать в процессе принятия решений на уровне города и его районов лишились возможности как минимум 670 избранных народа.

На этом фоне жалоба С. Б. Крюковой на ликвидацию МСУ в Удмуртии, на нарушение законов РФ и, в частности, ее права избирать и быть избранной в органы МСУ¹ звучала несколько странно, так как слабо соотносилась с реальным положением дел. В г. Ижевске возникло вертикальное администрирование: исчезли районные в городе Советы депутатов, главы районных в городе администраций назначались мэром и были подотчетны ему лично. Кроме того, согласно Уставу г. Ижевска мэр совмещал должности председателя Городской думы и главы городской Администрации².

Тем не менее, эти и другие доводы С. Б. Крюковой в защиту МСУ (в частности, ее указания на нарушения Законом от 17 апреля 1996 г. Гражданского и Семейного Кодексов РФ) могли быть приняты во внимание депутатами Госсовета УР, так как, обладая правом законодательной инициативы, они могли выйти в Государственную Думу РФ с предложением о внесении соответствующих поправок в российские законы.

Отметим, что в ходе судебного заседания судья Конституционного Суда РФ Н. В. Витрук обратил внимание на явное нарушение при рассмотрении жалобы С. Б. Крюковой и группы граждан г. Ижевска³: по закону о Конституционном Суде РФ, данные заявления не могли быть приняты к рассмотрению в принципе, так как суды низшей инстанции не выносили конкретного решения по заявлению гражданки С. Б. Крюковой. Фактически никаких доказательств конкретного ущемления прав граждан УР в сфере МСУ, а также вынесенных Постановлений нижестоящих судов, Конституционный Суд РФ не имел.

В отношении согласительных процедур, которые должны были состояться между сторонами и могли решить исход дела без конституционного разбирательства, «удмуртская» сторона была уверена, что

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 205. Л. 193–209.

² Устав г. Ижевска от 5 июля 1994 г. (ст. 30).

³ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 205. Л. 33.

формально все необходимые мероприятия были соблюдены¹. Однако сторона Президента РФ не приняла во внимание доводы оппонента, посчитав их незначительными².

Изучение материалов «удмуртского» дела оставляет впечатление, что стороны не вели конструктивный диалог, ограничивались только собственной позицией и не принимали во внимание доводы оппонентов. Хотя объективно они вполне могли найти точки соприкосновения в решении многих вопросов даже в ходе дискуссий в Конституционном Суде. Например, могло состояться обсуждение вопроса о возможности создания эффективной системы государственных органов власти на территории административно-территориальных единиц республики, а также проблематики государственного регулирования органов МСУ во время экономического кризиса в Удмуртии.

Процессуально-правовой характер Конституционного Суда РФ оставил в стороне доминирующие гражданско-правовую и политическую стороны вопроса МСУ. Следует отметить, что речи об увеличении количества депутатов, о проблеме МСУ, о повышении гражданской активности населения во время слушаний в Суде не велось. После основных выступлений представителей Президента РФ, Государственной Думы РФ, А. А. Волкова, А. С. Борзенкова, А. И. Салтыкова, С. Б. Крюковой стороны уже не возвращались к истинному характеру и природе МСУ.

Почти два месяца Конституционный Суд РФ готовил свое решение. 24 января 1997 г. было вынесено Постановление № 1-П по делу «О проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР»³.

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 205. Л. 362–363.

² Там же. Л. 62.

³ Постановление Конституционного Суда 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.

Суд постановил: «Признать содержащееся в части третьей статьи 1 Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР» положение о том, что Госсовет УР самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти в Удмуртской Республике., соответствующим Конституции РФ., образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-территориальных единиц (районов, городов)... – не противоречащим Конституции РФ»¹.

Фактически Постановление № 1-П содержало ответы на ряд поставленных оппонировавшими сторонами вопросов.

Во-первых, исходя из положений Закона УР от 17 апреля 1996 г., за Удмуртской Республикой как субъектом федерации было признано право самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти. Суд признал не противоречащим Конституции РФ создание представительных и исполнительных органов государственной власти в административно-территориальных единицах (в городах и районах) республики.

Однако при этом должен быть соблюден принцип разделения властей, органы должны формироваться через выборы, то есть населением соответствующей территории, и обладать собственной исключительной компетенцией.

Вместе с тем органы государственной власти не могли быть созданы на территории районов городов, в городских округах, городах районного подчинения, то есть на территориях, не обладающих статусом административно-территориальных единиц. Для этого необходимо было внести ряд изменений в Конституцию УР относительно системы ее государственного устройства.

В случае создания органов государственной власти на территории муниципального образования в границах административно-территориальной

¹ Постановление Конституционного Суда 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.

единицы полномочия органов МСУ не могли быть прекращены досрочно без учета мнения населения, проживающего на соответствующей территории.

Наиболее адекватной формой такого учета мнения был признан референдум, инициируемый населением в соответствии с действующим законодательством и Уставом муниципального образования. Если же требование о проведении референдума гражданами заявлено не было, то для досрочного прекращения полномочий МСУ достаточно было решения соответствующих представительных органов.

Также органы МСУ района, города (согласно ст. 12 Конституции РФ) фактически не могли быть включены в систему органов государственной власти при создании объединенных Советов, даже на переходный период.

Нелегитимным признавалось освобождение от выборных должностей глав, депутатов МСУ государственными органами, а также создание и наделение государственных объединенных Советов полномочиями органов МСУ.

Не соответствовало Конституции РФ и уменьшение территории муниципальных образований в УР до уровня сельсоветов и поссоветов, части городских поселений, так как это исключало создание муниципальных образований других поселений (например, в городе республиканского подчинения, районов в городе), не имеющих статуса административно-территориальных единиц.

В то же время суд указал на нарушение федерального законодательства в части совмещения некоторыми главами МСУ УР должностей председателя представительного органа и руководителя местной администрации, а также в части назначения глав администраций поселковых и сельских Советов последним.

В конечном счете производство по коллективной жалобе граждан г. Ижевска на нарушение ряда конституционных прав в сфере МСУ было прекращено. Однако индивидуальная жалоба гражданки С. Б. Крюковой была все же признана Судом, ее требование о восстановлении нарушенных прав было ограничено лишь правом избирать в органы МСУ

Необходимо отметить, что некоторые выводы, сделанные Конституционным Судом РФ, были отмечены специалистами как небесспорные, например невозможность создания двухуровневой системы МСУ в субъектах федерации¹.

Реформа органов государственной власти, системы МСУ в Удмуртии, предпринятая республиканским руководством в начале 1996 г., вполне могла быть реализована. Однако поспешность, нежелание считаться с правовыми нормами действующего российского законодательства, попытка не соблюсти, не учесть важнейший этап выборных полномочий действующих органов МСУ во многом определили судьбу инициативы Госсовета УР.

Менее чем через год руководство УР де-факто предприняло попытку реализовать потенции, которые были заложены в оспариваемом Законе УР от 17 апреля 1996 г. и подтверждены Конституционным Судом РФ. Однако соответствующие изменения в Конституцию УР к этому времени внесены не были, и под влиянием этого и других объективных и субъективных факторов действия государственных органов УР вновь обернулись неудачей.

Трудно сказать, какие расходы и убытки понесли стороны в ходе подготовки и проведения судебного процесса (адвокаты, подача жалоб, постоянные командировки представителей Администрации Президента РФ, Государственной Думы РФ, Госсовета УР, органов МСУ г. Ижевска и т. д.). По материалам «удмуртского дела» операторами Государственной телерадиокомпании «Удмуртия» был снят фильм, в котором основное внимание сосредотачивалось на доводах «государственной» стороны.

Комментарии к этому делу были представлены в особых мнениях конституционных судей РФ Г. А. Гаджиева, Н. В. Витрука, а также в оценке доктора юридических наук, профессора М. И. Пискотина.

Интересным оказалось особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н. И. Витрука, который принимал непосредственное участие в слушаниях «удмуртского» дела. Н. В. Витрук поддержал инициативу создания Закона

¹ Пискотин М. Решение принято – конфликт продолжается // РФ сегодня. 1997. № 3. С. 15–16.

УР от 17 апреля 1996 г., а также систему и принципы организации государственной власти и МСУ, которые были предложены Госсоветом УР как высшим представительным и законодательным органом республики, так как это право находилось в его исключительной компетенции. «Закон «О системе органов государственной власти в УР», – заявил Н. В. Витрук, – был продиктован самой жизнью, повышением уровня управляемости, сложнейшими процессами социально-экономического, политического и духовного развития республики»¹.

После оглашения Постановления Конституционного Суда РФ на заданный журналистами вопрос о том, кто победил в этом споре, Н. В. Витрук дал следующий ответ: «Победили Конституция, здравый смысл и компромисс»².

В свою очередь, профессор М. И. Пискотин прокомментировал Постановление следующим образом: «Трудно складывается местное самоуправление в стране. Встречает оно противодействие в субъектах РФ. Медленно формируется его правовая база. Удмуртское дело – сигнал для федеральной власти к тому, чтобы заполнить правовые бреши и создать более эффективный механизм обеспечения верховенства федеральных законов на всей территории РФ»³.

Несмотря на то, что федеральные органы власти были намерены после вынесения Конституционным Судом соответствующего решения организовать массовую проверку регионального законодательства на предмет соответствия отдельных его статей, касающихся государственного устройства и МСУ, Конституции РФ и Федеральному закону от 28 августа 1995 г., мероприятий такого рода проведено не было⁴.

¹ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Витрука Н.В. по делу «О проверке конституционности закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР» // Российская газета. 1997. 6 февраля.

² ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 309. Л. 127.

³ Пискотин М. Решение принято – конфликт продолжается // РФ сегодня. 1997. № 3. С. 15–16.

⁴ Из интервью зампреда Комитета Госдумы РФ по вопросам местного самоуправления С. Митрохина: «Сейчас очень многое зависит от исхода судебного решения. Если суд признает закон неконституционным, комитет организует целый конвейер аналогичных запросов в Конституционный Суд о

Вопрос по «удмуртскому делу» мог быть решен и в Конституционном Суде УР, образование которого было определено Законом УР «О реформе государственной власти и управления в УР» от 10 октября 1991 г.¹, а также ст. 9 Конституции УР (с поправками в часть 1 в ред. референдума УР от 26.03.2000 г.). Однако этот орган в Удмуртии создан не был.

Неоднозначность в понимании ряда статей, важнейших для МСУ документов – в Конституции РФ и Федеральном законе от 28 августа 1995 г.², – принятие которых имело компромиссный характер, не могла не привести к появлению также неоднозначного в толковании текста Постановления Конституционного Суда.

За период действия Федерального закона от 28 августа 1995 г. Конституционным Судом РФ был вынесен ряд Постановлений в области МСУ, которые конкретизировали практику применения законодательства в данной области. В конечном счете, федеральная власть сделала соответствующие выводы, которые нашли свое отражение в новом Федеральном законе от 6 октября 2003 г.³, хотя Конституция РФ осталась неизменной.

Фактически с оглашением Постановления № 1-П МСУ в Удмуртии должно было быть восстановлено в том виде, в котором оно существовало до вступления в силу Закона УР «О системе органов государственной власти в УР» от 17 апреля 1996 г. Однако на тот момент этого не произошло.

законности Конституций субъектов РФ, их законов об органах государственной власти». Подробнее см.: *Кисарев В.* Госсовет. Город // Городской стиль. 1996. 9 декабря. С. 4.

¹ Закон УР от 10 октября 1991 г. № 243-ХП «О реформе государственной власти и управления в УР» // Известия УР. 1991. 15 октября. С. 1.

² В ст. 12 Конституции РФ говорится о самостоятельности органов МСУ и о том, что они не входят в систему органов государственной власти. Однако это не означает, что МСУ обладает всеми качествами государственного суверенитета. Субъекты МСУ являются корпорациями публичного права, которые обладают властными полномочиями по отношению к гражданам, учреждениям, предприятиям, организациям и должностным лицам. Они, согласно Федеральному закону от 28 августа 1995 г., входят в систему государственно-властных отношений, т.к. связаны с государственной властью функционально.

Ст. 131 Конституции РФ указывает пределы территорий, в которых может быть установлено МСУ, население в праве самостоятельно определять структуру его органов. В то же время, данная норма предполагает прямое участие государственных (законодательных) органов власти субъектов РФ в установлении (изменении) границ территорий МСУ. Подробнее см.: *Войтович В.Ю.* Местное самоуправление – конституционно-правовая основа становления гражданского общества в России // Государственное и муниципальное строительство в России (на примере УР). Ижевск, 2006. С. 71–141.

³ Закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Российская газета. 2003. 8 октября.

2.3. Разрешение политико-правовой ситуации в 1997–2001 гг.

Отсутствие однозначности в толковании Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П позволило каждой из конфликтующих сторон, во-первых, понять этот важный документ со своих позиций, во-вторых, предпринять шаги для его реализации.

27 января 1997 г. на специально созванной по случаю завершения «удмуртского дела» пресс-конференции для журналистов, Председатель Госсовета УР сказал следующее: «Закон о системе органов государственной власти в УР признан конституционным по самым главным направлениям. Я много раз говорил и сегодня еще раз уверенно повторяю – Удмуртия будет жить по этому закону. Государственная власть будет не только на уровне регионов, но и на уровне городов и районов»¹.

Присутствовавший на пресс-конференции председатель постоянной комиссии Госсовета УР по законности А. С. Борзенков – непосредственный участник разработки Закона УР «О системе органов государственной власти в УР» и слушаний по «удмуртскому» делу – прокомментировал конституционное решение таким образом: «Если раньше в районах и городах могли действовать или органы государственной власти, или органы МСУ, то теперь можно заявить – этот вопрос решен в пользу государственной власти. Альтернативы существования на этом уровне органов МСУ не допускается»².

Выступавшими была высказана идея о том, что решения, вынесенные Конституционным Судом РФ, а также сам Закон УР от 17 апреля 1996 г., помогут остальным субъектам федерации начать законотворческую работу по строительству и укреплению системы органов государственной власти непосредственно в границах городов и районов.

¹ Герасимов В. Конституционный Суд принял важное решение для всей России // Известия УР. 1997. 28 января. С. 1.

² Там же. С. 1.

Таким образом, руководство Удмуртии (в лице Председателя Госсовета УР) интерпретировало решение Конституционного Суда РФ исключительно с точки зрения государственных интересов; оно и было опубликовано на следующий день, 28 января 1997 г., на страницах издания «Известия Удмуртской Республики».

28 января 1997 г. Пресс-служба Конституционного Суда РФ была вынуждена выступить с критикой заявления официальных лиц Удмуртии, которые истолковали конституционное Постановление в государственном ключе. «К сожалению, односторонняя интерпретация сложного и многопланового заявления Конституционного Суда, по существу, исказила его содержание»,¹ – было сказано в заявлении Пресс-службы в адрес руководства Удмуртии. Отметим, что текст заявления Конституционного Суда РФ не был опубликован в республиканских СМИ.

Через несколько дней, 30 января 1997 г., на страницах газеты «Известия Удмуртской Республики» была представлена позиция «самоуправленцев»: свое мнение относительно решения Конституционного Суда высказал мэр г. Ижевска А. И. Салтыков. Он заявил о том, что оппозиция не оспаривала право субъекта федерации самостоятельно создавать закон и устанавливать систему органов государственной власти. На судебную защиту органами МСУ г. Ижевска, по словам А. И. Салтыкова, были вынесены только те положения Закона УР о системе органов государственной власти, которые вторгались в сферу МСУ и явно ущемляли его права: ликвидация представительных органов до окончания срока выборных полномочий, создание объединенных Советов, назначение глав администраций городов и районов УР Президиумом Госсовета и т. д.; неправомочность этих действий и была подтверждена Постановлением Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П².

¹ Заявление Пресс-службы Конституционного Суда РФ // РФ сегодня. 1997. № 4. С. 23.

² Решение одно, путей к согласию несколько // Известия УР. 1997. 30 января. С. 1.

Таким образом, точка зрения, высказанная мэром г. Ижевска, была противоположна точке зрения руководства Госсовета УР, а выводы и заключения о нарушении Законом УР от 17 апреля 1996 г. прав МСУ, изложенные в Постановлении № 1-П, позволяли А. И. Салтыкову ожидать восстановления системы МСУ в республике в самое ближайшее время. Более того, заместитель председателя Конституционного Суда РФ Т. Г. Морщакова, выступая на следующий день после оглашения Постановления № 1-П, 25 января 1997 г., на совещании перед членами Союза Российских городов, заявила: «Органы местного самоуправления в Удмуртии должны продолжать действовать. Их компетенция не аннулирована, несмотря на признание за субъектом федерации, за Госсоветом УР, права принять свой закон о системе органов государственной власти. Но нельзя аннулировать полномочия уже избранных населением органов МСУ»¹.

Стоит отметить важную деталь: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. согласно закону о Конституционном Суде РФ вступало в силу только после своего официального опубликования в государственных СМИ. Воспользовавшись именно этой легитимной возможностью, руководство Госсовета УР в очередной раз предприняло попытку сложить полномочия с органов МСУ республики и установить административное управление. Для этого в города и районы с особой миссией выезжали представители Госсовета УР.

Один показательный факт. 29 января 1997 г. в г. Воткинске на заседании объединенного Совета с участием Председателя Госсовета УР депутаты представительного органа МСУ добровольно сложили с себя полномочия². 31 января 1997 г. «бывший» мэр г. Воткинска Валерий Фридрих³, выступая с заявлением по местному телевидению, назвал этот шаг незаконным, поскольку Конституционный Суд РФ признал создание и

¹ Морщакова Т. Местное самоуправление в Удмуртии будет восстановлено // Ижевский мир. 1997. 11 февраля. № 1. С. 1.

² Образован Объединенный Совет депутатов // Воткинские вести. 1997. 1 февраля. С. 1.

³ Сложил выборные полномочия после вступления в силу Закона УР от 17 апреля 1996 г. и был назначен Президиумом Госсовета УР главой городской администрации.

деятельность объединенных Советов нелегитимными. Уже 3 февраля В. Л. Фридрих подписал Постановление № 132 «О восстановлении местного самоуправления в г. Воткинске»¹, в котором вернул себе должность мэра города.

Поскольку депутаты воткинской Гордумы приняли решение о ликвидации представительного органа МСУ и вошли в состав объединенного Совета г. Воткинска, после объявления Постановления Конституционного Суда № 1-П В. Л. Фридрих был вправе объявить о новых выборах в органы МСУ на основании Федерального закона «Об обеспечении конституционных гарантий и прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Жители Воткинска могли поддержать мэра и воспользоваться правом подать в суд жалобу на любое решение объединенного Совета депутатов, так как этот орган Постановлением Конституционного Суда был признан нелегитимным². Однако этого не произошло.

5 февраля 1997 г. на заседании объединенного Совета г. Воткинска, на котором вновь присутствовал Председатель Госсовета УР, депутаты не поддержали Постановление В. Л. Фридриха, находившегося в рядах сторонников оппозиции государственному курсу преобразований в Удмуртии, от 3 февраля 1997 г. Мэру г. Воткинска рекомендовалось воздержаться от принятия каких-либо решений до завершения 11-й сессии Госсовета УР (7–18 февраля 1997 г.), на которой предстояло обсудить дальнейшие шаги по реализации Постановления Конституционного Суда РФ³.

6 февраля 1997 г. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П было официально опубликовано в «Российской газете»⁴.

¹ // Воткинские вести. 1997. 6 февраля. С. 4.

² Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 61. Л. 5–6.

³ Егоров И. Воткинск в ожидании сессии // Известия УР. 1997. 8 февраля. С. 1.

⁴ Постановление Конституционного Суда 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.

Уже на следующий день, 7 февраля 1997 г., приступила к работе внеочередная 11-я сессия Госсовета УР, на которой депутатам предстояло рассмотреть пути дальнейшего государственного строительства в регионе. Каждая из противоборствующих сторон отстаивала собственную точку зрения, обращаясь к официально вступившему в законную силу Постановлению Конституционного Суда.

Депутатами от оппозиции в целях разрешения сложной политической ситуации и исключения дальнейшего противостояния с федеральными властями было предложено: признать утратившим силу Закон УР «О системе органов государственной власти в УР», его разработчикам подать в отставку, восстановить систему МСУ в республике в том виде, в котором она существовала до 17 апреля 1996 г., признать незаконным сложение полномочий органов МСУ республики после 24 января 1997 г. и т. д.

Однако подобный вариант развития событий означал бы полное признание руководством Удмуртии неправомерности собственных действий и делал невозможной в дальнейшем законотворческую инициативу в области государственного строительства в регионе. По этим причинам предложения депутатов от оппозиции были отклонены.

В свою очередь, государственной стороной была образована рабочая группа¹, которая в своих предложениях сконцентрировала все потенции и легитимные возможности по укреплению государственной власти в республике, заложенные в Постановлении Конституционного Суда РФ, – их необходимо было реализовать как можно скорее: создать проекты законов о референдуме в Удмуртии и о статусе столицы республики, внести изменения в Закон УР «О системе органов государственной власти в УР». Все это и было зафиксировано Постановлением Госсовета УР от 18 февраля 1997 г. № 390-Г².

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 309. Л. 15.

² Там же. Л. 74, 75–76.

Неоднозначность толкования Постановления Конституционного Суда РФ позволяла Госсовету УР принимать решения в русле дальнейшего государственствления органов МСУ и установления системы органов государственной власти в УР. Для этого было сделано следующее:

- на основании Постановления Госсовета УР от 11 февраля 1997 г. № 385-I¹ повторно прошли процедуры назначения на должности главных должностных лиц городов и районов; главы администраций, а также депутаты представительных органов МСУ вновь сложили с себя выборные полномочия;
- 18 февраля 1997 г. был принят Закон УР «О выборах депутатов Советов депутатов районов, городов УР»², который регулировал проведение выборов в представительные органы государственной власти административно-территориальных единиц республики. Однако до апреля 1998 г. функции представительных органов государственной власти должны были исполнять объединенные Советы депутатов городов и районов.

Необходимо было решить принципиальный вопрос о статусе города Ижевска. На основании решения ижевской Гордумы от 4 февраля 1997 г. № 208 «Об исполнении Постановления Конституционного Суда РФ»³ депутаты вновь отказались сложить с себя полномочия, а А. И. Салтыков пройти повторную процедуру назначения, инициированную руководством Госсовета УР. Противостояние между руководством республики и органами МСУ г. Ижевска продолжилось. Нежелание ижевских думцев подчиниться требованиям высшего законодательного органа республики вызвало ответную реакцию с его стороны.

18 февраля 1997 г. Госсовет УР принял Постановление № 391-I «О проведении опроса жителей города Ижевска»⁴. Опрос должен был выявить мнение горожан относительно необходимости существования

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 309. Л. 22–23.

² Закон УР от 18 февраля 1997 г. № 389-I «О выборах депутатов Советов депутатов районов, городов УР» //Известия УР. 1997. 20 февраля.

³ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 309. Л. 142–143.

⁴ Там же. Л. 77.

органов МСУ в столице Удмуртии, а также досрочного прекращения полномочий его представительного органа. Одновременно с опросом должны были состояться выборы депутатов в Совет депутатов г. Ижевска – представительный орган государственной власти. Выборы и опрос были назначены на 20 апреля 1997 г.¹

По мнению инициаторов опроса, если жители Ижевска высказывались бы «против» городских органов МСУ², то к работе мог приступить избранный ими же «государственный» Совет депутатов г. Ижевска. В случае положительного результата в городе могли бы существовать параллельные структуры: и орган государственной власти – Совет депутатов г. Ижевска, и орган МСУ – ижевская Городская дума (до окончания срока выборных полномочий).

Существовала и объективная причина для того, чтобы представительный орган государственной власти был избран и приступил к выполнению своих функций как можно скорее: за предстоящий год (с апреля 1997 г. по апрель 1998 г.) Совет депутатов г. Ижевска должен был продемонстрировать свой потенциал и преимущества перед Городской думой. В городском Совете увеличивался состав нового депутатского корпуса – вместо 30 в него предстояло избрать 80 депутатов³, повышался контроль над городскими финансами со стороны государственных органов, усиливалось взаимодействие по линии Госсовет УР – Совет депутатов г. Ижевска.

В ответ на назначение Госсоветом УР первых выборов в городской Совет депутатов ижевской Гордумой некоторыми депутатами Госсовета УР от «оппозиции», а также С. Б. Крюковой были поданы иски в Верховный Суд УР с требованием признать (однако, частично) недействительными Закон УР от 18 февраля 1997 г. «О выборах депутатов Советов депутатов районов, городов УР», Постановление Госсовета УР № 392-І «О назначении первых

¹ Постановление ГС УР от 18 февраля 1997 г. № 392-І «О назначении первых выборов депутатов Советов депутатов г. Ижевска» // Известия УР. 1997. 20 февраля.

² Закон РФ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (Ст. 22).

³ По 2 депутата от 40 избирательных округов г. Ижевска.

выборов депутатов Советов депутатов г. Ижевска» и Постановление № 391-I «О проведении опроса жителей г. Ижевска». Истцы обосновывали свое требование тем, что целью указанных нормативно-правовых актов было создание органов государственной власти в районах г. Ижевска, которые не были предусмотрены ни Конституцией РФ, ни Конституцией УР. Требование было поддержано заявлением Генпрокуратуры РФ (исх. от 07.07.1997 г. № 7/5-1-803.1996 г.)¹. По мнению заявителей, указанные нормативные акты нарушали права и свободы граждан г. Ижевска на осуществление МСУ, в том числе право граждан г. Ижевска избирать и быть избранными в органы МСУ в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ» и Федеральным законом «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

В итоге Верховный Суд УР Решением от 19 марта 1997 г. признал недействительными назначение первых выборов депутатов Совета депутатов г. Ижевска и проведение опроса среди его жителей².

Таким образом, можно констатировать, что активность в защите прав МСУ вновь была проявлена лишь депутатами ижевской Гордумы – Н. П. Клиновым, И. П. Бушковым, гражданкой С. Б. Крюковой и некоторыми депутатами Госсовета УР от «оппозиции», в частности Н. Н. Нагорных.

О ходе реализации Постановления Конституционного Суда РФ Госсовет УР³ и его Председатель отчитывались перед Администрацией Президента РФ⁴, Председателем Правительства РФ⁵, Генеральным Прокурором РФ⁶, Министерством РФ по делам национальностей и федеративным отношениям. Решения, принятые на 11-й сессии Госсовета УР, были изложены в виде доклада Президенту РФ (исх. от 03.03.1997 г. №

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 375. Л. 186–188.

² Архив Верховного Суда УР. Ф. 1. Оп. 4. Д. 148. Л. 23–39.

³ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 310. Л. 6.

⁴ Там же. Л. 22.

⁵ Там же. Л. 20–21.

⁶ Там же. Л. 8.

418-И)¹. Представленная информация вызвала негативную реакцию со стороны Б. Н. Ельцина, это выразилось в соответствующем Указе от 10 марта 1997 г. № 193², который предписывал Госсовету УР полную реализацию Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П.

Идея Указа Президента РФ № 193 возникла на совещании у заместителя руководителя Аппарата Президента РФ М. В. Бойко, состоявшемся 21 февраля 1997 г.³ и посвященного вопросу несоответствующего исполнению руководством Госсовета УР Постановления Конституционного Суда РФ. Большинство участников совещания было указано на недопустимость наделения органов государственной власти УР полномочиями органов МСУ, а также проведения опроса жителей г. Ижевска; это было отражено в соответствующем протокольном решении № А4-19206⁴.

Результатом совещания явилось обращение Президента РФ к Председателю Госсовета УР от 21 февраля 1997 г.: «Почему до сих пор не исполнено Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года? Прошу в десятидневный срок доложить о принятии мер по выполнению всех решений, содержащихся в данном Постановлении Конституционного Суда»⁵.

Однако подготовленный руководством республики доклад главе государства с подробным перечнем мероприятий по выполнению его распоряжения от 21 февраля не убедил Б. Н. Ельцина в легитимности предпринятых Госсоветом УР шагов во исполнение Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. и вызвал ответные меры. Вмешательство Государственной Думы РФ, а также обращения председателя

¹ ВА ГС УР. Оп. 1. Д. 312. Л. 148–150.

² Указ Президента РФ от 10 марта 1997 г. № 193 «О мерах по реализации Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР» // Российская газета. 1997. 12 марта.

³ *Алешкин А.* Президент пресек самоуправство // Российская газета. 1998. 25 февраля. С. 1; *Катанян К. Максим Бойко против Госсовета Удмуртии* // Независимая газета. 1997. 13 марта. С. 2.

⁴ ВА ГС УР. Оп. 1. Д. 375. Л. 63–66.

⁵ Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации г. Ижевска. Ф. 415. Оп. 1. Д. 63. Л. 13–14.

Конституционного Суда РФ В. Туманова, депутатов Городской думы г. Ижевска, депутатов Госсовета УР от «оппозиции» к Президенту РФ и последовавшая за этим реакция в итоге принудили Госсовет УР к однозначной реализации указанного Постановления, а последовавший Указ Президента от 10 марта 1997 г. исключил возможность различного его толкования.

Президент РФ предписывал руководству УР, Правительству УР, Правительству РФ, Генпрокуратуре РФ следующее.

1. Восстановить в правах органы МСУ районов и городов УР, избранных в соответствии с Законом УР о местном самоуправлении от 24 января 1994 г. Главам и депутатам представительных органов МСУ городов и районов УР, а также должностным лицам, принявшим решение о сложении с себя полномочий, предложено возобновить свою деятельность.
2. Ликвидировать объединенные Советы депутатов городов, районов, районов в городе Ижевске (правовые акты указанных органов и должностных лиц, изданные после 24 января 1997 г., применению не подлежат).
3. Отменить подготовку и проведение опроса жителей г. Ижевска и первых выборов депутатов в Совет депутатов г. Ижевска, назначенных на 20 апреля 1997 г.
4. Гарантировать и поддерживать соблюдение прав МСУ в Удмуртии в соответствии с российским законодательством и т. д.

Следует оговориться, что Конституция РФ не дает право Президенту РФ отменять или приостанавливать решения представительных органов власти субъектов РФ (например, отменять закон субъекта РФ), он уполномочен приостанавливать только акты исполнительной власти РФ. Поэтому в Указ от 10 марта 1997 г. был предусмотрительно включен пункт 3 о приостановлении актов Правительства УР и иных актов исполнительной власти УР, принятых во исполнение Закона УР «О системе органов государственной власти в УР» от 17 апреля 1996 г. и Закона УР «О выборах

депутатов Советов депутатов городов и районов УР» от 18 февраля 1997 г. Этого оказалось достаточно, чтобы вернуть систему МСУ в Удмуртии в исходное состояние.

Сразу после получения Указа Президента РФ № 193, 11 марта 1997 г., экстренно была созвана 12-я сессия Госсовета УР¹. На сессии были приняты соответствующие меры по реализации Указа, об этом было доложено в письменном виде главе государства (исх. от 13.03.1997 г. № 484-И)², Председателю Конституционного Суда М. В. Баглаю (исх. от 13.03.1997 г. № 485-И)³, Генеральному Прокурору РФ Ю. И. Скуратову (исх. от 13.03.1997 г. № 486-И)⁴.

В соответствии с принятым 11 марта 1997 г. Постановлением Госсовета УР № 401-И⁵ были проведены мероприятия по исполнению Указа Президента РФ от 10 марта 1997 г. № 193. Выборы в Совет депутатов г. Ижевска и опрос граждан, назначенные ранее на 20 апреля 1997 г., отменялись. Были внесены соответствующие изменения в Закон УР о системе органов государственной власти⁶, деятельность объединенных Советов депутатов городов и районов УР была прекращена и т.д. В конечном счете, система МСУ в Удмуртии была восстановлена в том виде, в котором она существовала до принятия Закона УР «О системе органов государственной власти в УР» от 17 апреля 1996 г.⁷

Попытки руководства Госсовета УР реализовать собственное толкование Постановления Конституционного Суда РФ не завершились и с изданием Указа Президента РФ от 10 марта 1997 г. Отчасти такое стремление к огосударствлению МСУ было продиктовано еще и тем, что в этот период шла работа над созданием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов РФ»,

¹ 12-я сессия Госсовета УР проходила с 11 по 13 марта и со 2 по 3 апреля 1997 г.

² ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 375. Л. 159–160.

³ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 375. Л. 162–163.

⁴ Там же. Л. 165–166.

⁵ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 312. Л. 28.

⁶ Закон УР от 11 марта 1997 г. № 400-И «О внесении изменений и дополнений в закон УР «О системе органов государственной власти в УР» // Известия УР. 1997. 15 марта.

⁷ Постановление ГС УР от 13 марта 1997 г. № 406-И «О реализации Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П и мерах по реализации Указа Президента РФ от 10 марта 1997 г. № 193» // Известия УР. 1997. 25 марта.

который должен был внести ясность в вопросы государственного строительства субъектов федерации.

Председателем Госсовета УР и Председателем Правительства УР была подготовлена поправка к указанному проекту Федерального закона с учетом Постановления Конституционного Суда № 1-П, с которой они вышли на Совет Федерации.

5 марта 1997 г. Совет Федерации принял Постановление № 82-СФ¹ и обратился с предложением к Государственной Думе РФ внести в разрабатываемый законопроект (в ст. 3) следующее дополнение: «Субъект РФ вправе предусмотреть образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-территориальных единиц (районов и городов), предусмотренных конституцией (уставом) субъекта РФ».

В целях укрепления государственно-правового статуса субъектов федерации, управляемости в субъекте и повышения ответственности за выход из кризиса руководством Удмуртии в адрес глав законодательных и исполнительных органов субъектов федерации, членов Государственной Думы РФ были разосланы письма (исх. от 03.04.1997 г. № 666/1)² с просьбой поддержать Постановление Совета Федерации от 5 марта 1997 г.

Между тем заключенное 16 апреля 1997 г. в рамках реализации Указа Президента РФ от 10 марта 1997 г. № 193 Соглашение³ между Министерством РФ по делам национальностей и федеративным отношениям и органами государственной власти Удмуртии «О сотрудничестве в сфере федеративных отношений, национальной политики и местного самоуправления»⁴, а также мероприятия⁵, проведенные Госсоветом УР в течение лета 1997 г., позволили несколько снизить уровень конфликтности

¹ Постановление СФ ФС РФ от 5 марта 1997 г. № 82-СФ // Ведомости ФС РФ. 1997. 21 марта. № 9. Ст. 424.

² ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 376. Л. 108–112.

³ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 209а. Л. 136.

⁴ ВА ГС УР. Оп. 1. Д. 364. Л. 1–5.

⁵ Распоряжением Правительства УР от 13 марта 1997 г. № 68-р была создана рабочая группа для подготовки предложений по повышению эффективности взаимодействия Правительства УР с администрациями городов и районов УР; Постановление Правительства УР от 2 июня 1997 г. № 540 «О мероприятиях Правительства УР по государственной поддержке органов местного самоуправления». Подробнее см.: ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 422. Л. 53–55.

между руководством Госсовета УР и органами МСУ г. Ижевска, а парламентские каникулы стали паузой в работе высшего законодательного органа республики.

Именно в этот период, 11 июня 1997 г., Президент РФ подписал Указ¹ о начале следующего этапа реформы МСУ в государстве, что предусматривало проведение ряда мероприятий, в числе которых была и организация эффективного взаимодействия органов государственной власти с органами МСУ.

В Удмуртии сторонники введения органов государственной власти на уровне административно-территориальных единиц нашли новую форму государственного устройства и МСУ. После рассмотрения нескольких вариантов организации органы МСУ должны были остаться действовать в 5 городах. В 25 сельских районах, на уровне административно-территориальных единиц, устанавливалась государственная власть, уровень МСУ опускался до поселений и сельсоветов. В республике должны были воплотиться легитимные возможности в отношении государственной власти и МСУ, которые были в свое время оглашены во время слушаний «удмуртского дела» в Конституционном Суде РФ и обозначены в соответствующем Постановлении. Реализация плана огосударствления сельских районов республики должна была проходить под контролем Министерства РФ по делам национальностей и федеративным отношениям и при его содействии, о чем свидетельствует ряд источников. Приказом Миннаца РФ от 30 сентября 1997 г. № 69² между министерством и органами государственной власти Удмуртии с целью сотрудничества и оказания помощи последним в реализации Постановления Конституционного Суда РФ, а также в совершенствовании организации МСУ была создана рабочая группа, которую возглавил заместитель министра А. Г. Воронин.

¹ Указ Президента РФ от 11 июня 1997 г. «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 1997. № 24. Ст. 2741.

² ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 310. Л. 99–102.

Идея данной совместной деятельности федерального центра и органов государственной власти республики заключалась в том, что в Удмуртии вполне мог осуществиться государственно-правовой эксперимент по отработке модели организации новой системы публичной власти на местах, когда наряду с территориальными органами государственной власти действовали бы органы МСУ на поселенческом уровне.

Результатом работы руководства Госсовета УР и членов рабочей группы над новой формой организации МСУ в Удмуртии явилось подписание Президентом РФ очередного Указа от 22 декабря 1997 г. № 1353 «О мерах по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в УР»¹.

Указ определил формы и методы взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ; им констатировалась возможность установления государственного управления в административно-территориальных единицах республики. В то же время ключевым стал пункт 1 Указа, в котором говорилось о том, что «совершенствование территориальных основ организации органов государственной власти в УР и МСУ осуществляется при условии обеспечения гарантий учета мнения населения». После завершения мероприятий по организации новой системы власти в Удмуртии необходимо было представить предложения по совершенствованию федерального законодательства в целом. Таким образом, была оговорена универсальность Указа Президента РФ, возможность распространения его действия не только на УР, а на остальные субъекты федерации (п. 3)².

Однако еще на стадии разработки Указ Президента РФ № 1353 вызвал бурную реакцию со стороны защитников конституционных принципов МСУ.

Мэром г. Ижевска А. И. Салтыковым в адрес руководителя Администрации Президента РФ В. А. Митиной было направлено письмо

¹ // Российская газета. 1997. 30 декабря.

² ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 484. Л. 10.

(исх. от 05.12.1997 г. № 01-10/737) с просьбой предотвратить очередное огосударствление МСУ в Удмуртии, которое проходит «...под прессингом Указа Президента РФ, фактически одобряющим образование государственных представительных и исполнительных органов в административно-территориальных единицах УР»¹. Данное обстоятельство заставило Администрацию Президента РФ в очередной раз взять под пристальный контроль ситуацию в Удмуртии.

Впоследствии конфликтующим сторонам – руководству Госсовета УР и органам МСУ г. Ижевска – удалось достичь компромисса, и МСУ было сохранено в пяти городах республики.

Анализ событий, фактов, документов позволяет сделать вывод о том, что федеральный центр вел неясную политику в отношении Удмуртии по рассматриваемому вопросу. С одной стороны, существовали силы, которые поддерживали систему МСУ, а с другой – были сторонники его огосударствления. Указ Президента РФ от 22 декабря 1997 г. фактически перечеркивал Указ от 10 марта 1997 г. в части ликвидации МСУ на уровне административно-территориальных единиц сельских районов республики.

В то же время Указ Президента РФ от 22 декабря 1997 г. явился фактором поддержки руководства Удмуртии в его намерении продолжения политики огосударствления МСУ. Уже на следующий день, 23 декабря 1997 г., во время открытия 16-й сессии Госсовета УР², на рассмотрение был внесен проект Закона УР «Об учете мнения населения при установлении границ муниципальных образований», что стало явным нарушением регламента – законопроект был подготовлен за два дня. В итоге предпринятый руководством республики шаг «нанес удар» по депутатскому самолюбию, вызвав крайне болезненную его реакцию.

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 337. Л. 54–56.

² Время проведения 16-й сессии Госсовета УР – с 23 декабря 1997 г. по 16 января 1998 г.

Тем не менее 23 декабря 1997 г. большинством голосов депутатов Госсовета УР указанный Закон УР был принят¹, началась его немедленная реализация.

Отметим, что до окончания выборных полномочий органов МСУ в УР оставалось всего четыре месяца. Необходимо было уложиться в установленные законом сроки, соблюсти процедуры и мероприятия по изменению существующих границ муниципальных образований сельских районов республики, подготовиться к предстоящим выборам в апреле 1998 г.

Содержание Закона УР от 23 декабря 1997 г. вызвало массу нареканий как со стороны местных парламентариев, так и со стороны федеральных органов власти. Несколько его пунктов не соответствовали ни Конституции РФ, ни Федеральному закону от 28 августа 1995 г. Не отвечая полностью своему наименованию, Закон УР прописывал лишь механизм реализации процедуры учета мнения населения при установлении и изменении границ муниципальных образований, а потому не был совершенен. Так, для признания легитимным решений собраний (сходов) граждан был определен лишь десятипроцентный порог явки. Установление столь низкого порога участия населения в акции прямого волеизъявления вызывало обоснованные сомнения в корректности отнесения подобной акции к формам осуществления самоуправления. Более того, решение считалось принятым при простом учете мнения большинства от общего числа участвующего в голосовании граждан.

Интересным оказалось мнение Прокурора УР В. М. Походина на принятие этого Закона. В письме от 31 декабря 1997 г. им было отмечено, что «Закон УР «О гарантиях учета мнения населения при установлении и изменении границ муниципальных образований» можно было и не принимать, так как существовало и действовало Положение Президиума Верховного Совета УР от 25 сентября 1985 г. «Об общих собраниях, сходах,

¹ Закон УР от 23 декабря 1997 г. № 545-1 «О гарантиях учета мнения населения при установлении и изменении границ муниципальных образований» // Удмуртская правда. 1997. 25 декабря.

граждан по месту их жительства в УР», которое не противоречило нынешнему законодательству»¹.

Несмотря на то, что Закон УР от 23 декабря 1997 г. вступал в противоречие с целым рядом нормативно-правовых актов – об этом свидетельствовали заключения, представленные Управлением Президента РФ по вопросам МСУ (вх. от 06.01.1998 г. № 58.)², Министерством РФ по делам национальности и федеративным отношениям (вх. от 06.01.1998 г. № 57)³, – формально Удмуртия была вправе изменять границы территорий муниципальных образований. Для того чтобы реализовать это право, необходим был соответствующий закон. Именно в этот момент вышел Указ Президента РФ от 22 декабря 1997 г. № 1353, который подтвердил право УР на издание данного нормативно-правового акта.

С 4 по 9 января 1998 г. на территории 25 районов УР, в 1 596 населенных пунктах республики проходили опросы граждан, связанные с реализацией Закона УР от 23 декабря 1997 г. Селянам предстояло выбрать форму организации власти на местах: будет ли это государственное управление или же МСУ.

По данным Избирательной комиссии УР, в собраниях и сходах приняли участие 107 971 человек, или 26,8% от общего числа жителей 25 сельских районов республики (402 659 человек старше 18 лет, обладающих правом голоса)⁴. Проголосовали следующим образом: 1) по вопросу о целесообразности образования органов государственной власти в районах «за» высказались 93 896 человек (87%), «против» – 6 933 человек (6,4%), воздержались 6 767 человек (6,3%), 2) по вопросу об установлении МСУ в сельсоветах и рабочих поселках (с подчиненными сельскими населенными пунктами) «за» высказались 62 665 человек (58%), «против» – 30 200 человек (28%), воздержались 4 581 человек (4,2%).

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 422. Л. 20.

² Там же. Л. 25.

³ Там же. Л. 30–32.

⁴ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 340. Л. 35–37.

Таким образом, сельское население поддержало инициативу руководства УР об отказе от системы МСУ на территории административно-территориальных единиц сельских районов. Основной причиной отказа явилась проводимая руководством республики дотационная (поощряемая) политика сельских территорий. По-прежнему 23 из 25 районов Удмуртии оставались дотационными.

В то же время во исполнение Указа Президента РФ от 22 декабря 1997 г. во время 16-й сессии депутатами Госсовета УР принимается пакет законов, формирующий новую системы власти в сельских районах республики. Прежние 25 сельских территорий МСУ УР упразднялись¹, и закреплялась новая структура организации государственной власти в районах². Одновременно началась подготовка к апрельским выборам 1998 г. в органы государственной власти в сельских районах³, а также в органы МСУ в пяти городах⁴.

До формирования исполнительных органов государственной власти в районах их полномочия должны были осуществлять администрации (упраздненных) муниципальных образований. Правительству УР поручалось до 30 апреля 1998 г. по согласованию с Советами депутатов районов, а также с учетом мнения населения внести предложения по установлению границ вновь образованных муниципальных образований на уровне сельсоветов и поселений. Выборы в представительные органы МСУ вновь образуемых

¹ Закон УР от 14 января 1998 г. № 570-1 «Об упразднении муниципальных образований районов УР и образовании муниципальных образований сельских поселений, сельских округов, сельсоветов» // Известия УР. 1998. 16 января.

² Закон УР от 13 января 1998 г. № 566-1 «Об органах государственной власти районов УР» // Удмурт Дунне. 1998. 16 января.

³ Закон УР от 13 января 1998 г. № 564-1 «О выборах депутатов Советов депутатов районов УР» // Удмурт Дунне. 1998. 16 января.

⁴ Закон УР от 14 января 1998 г. № 571-1 «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в УР» // Известия УР. 1998. 16 января; Закон УР 14 января 1998 г. № 572-1 «О выборах депутатов глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в УР» // Удмуртская правда. 1998. 16 января.

муниципальных образований сельских поселений были назначены на 9 августа 1998 г.¹

Дальнейшая организация новой системы МСУ в Удмуртии требовала своего законодательного оформления. 14 января 1998 г. был принят Закон УР «О внесении изменений и дополнений в Закон УР «О местном самоуправлении в УР»², который исключил районный (сельский) уровень осуществления МСУ. В течение месяца органам МСУ городов надлежало привести Уставы в соответствие с действующим федеральным и республиканским законодательством.

В свою очередь, на уровне Правительства РФ был разработан План мероприятий по реализации Указа Президента РФ от 22 декабря 1997 г.³ с учетом возможностей и необходимых требований Постановления Конституционного Суда РФ № 1-П. Планом предусматривалось проведение конкретных действий по решению вопросов организации и компетенции представительных и исполнительных органов государственной власти в административно-территориальных образованиях сельских районов республики. Необходимо было законодательно урегулировать, в частности, следующие вопросы:

- закрепить доходные источники за муниципальными образованиями;
- организовать межбюджетные отношения между уровнями публичной власти в Удмуртии;
- провести разграничение объектов муниципальной собственности между муниципальными образованиями;
- урегулировать порядок образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований, установить границы и наименования с учетом мнения населения;

¹ Закон УР от 14 января 1998 г. № 570-И «Об упразднении муниципальных образований районов УР и образовании муниципальных образований сельских поселений, сельских округов, сельсоветов» // Известия УР. 1998. 16 января.

² Закон УР от 14 января 1998 г. № 567-И «О внесении изменений и дополнений в Закон УР «О местном самоуправлении в УР» // Известия УР. 1998. 16 января.

³ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 337. Л. 25–26.

- наладить взаимодействие органов государственной власти, органов МСУ с федеральными органами по вопросам реформирования системы органов государственной власти и МСУ в Удмуртии;
- оказать методическую и правовую помощь органами государственной власти республики по вопросам разграничения полномочий объектов собственности, финансовых ресурсов между всеми органами публичной власти.

Кроме того, со стороны федеральных органов было предусмотрено оказание помощи органам государственной власти Удмуртии в подготовке оформления Конституции в новой редакции. Именно Миннац РФ должен был контролировать проведение этого правового эксперимента на территории Удмуртии, оказывать соответствующую правовую и методическую помощь в организации представительных органов государственной власти в административно-территориальных единицах и реализации их полномочий.

Следует признать, что исполнение Плана оказалось достаточно сложной задачей – даже по приблизительным подсчетам Госсовету УР до 9 августа 1998 г. (дата выборов в органы МСУ поселений, расположенных на территории 25 районов) предстояло принять более 40 нормативных документов по вопросам регулирования взаимоотношений между органами государственной власти и органами МСУ¹.

В итоге основные мероприятия к моменту окончания срока полномочий выборных органов МСУ (к апрелю 1998 г.) исполнены не были.

Отставка Правительства В. М. Черномырдина в марте 1998 г.² и последовавшие за этим изменения в структуре федеральных органов власти³ вынудили руководство Удмуртии свернуть начавшиеся преобразования

¹ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 484. Л. 7.

² Указ Президента РФ от 23 марта 1998 г. № 81 «О Правительстве УР» // СЗ РФ. 1998. 24 марта. № 56.

³ Указом Президента РФ от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство РФ по национальной политике и федеративным отношениям было преобразовано в Министерство РФ региональной и национальной политики. Опубликовано: // Российская газета. 1998. 7 июля.

государственного устройства в установлении системы органов государственной власти в сельских административно-территориальных единицах республики, право на которое было подтверждено Постановлением Конституционного Суда РФ № 1-П, а также Соглашением между Министерством РФ по делам национальности и федеративным отношениям и органами государственной власти УР от 16 апреля 1997 г.

Пребывание с рабочим визитом в Удмуртии представителей федеральных органов во главе с заместителем руководителя Администрации Президента РФ В. А. Митиной с 26 по 29 марта 1998 г., накануне выборов в Советы депутатов сельских районов, окончательно поставило точку в избирательной кампании в государственные органы власти районов¹. Тем не менее, подготовка к выборам в муниципальные органы городов республики продолжилась – по инерции.

На основании Протокола² рабочей встречи федеральными представителями были сделаны следующие выводы:

- создание на уровне районов республики органов государственной власти с одновременной ликвидацией органов МСУ районов не было в достаточной степени обеспечено финансово-бюджетными средствами и организационно-правовыми мерами, особенно в части разграничения компетенции между органами государственной власти в районах и органами МСУ;
- при прекращении деятельности органов МСУ на уровне районов администрации оказались неподготовленными к созданию органов МСУ на уровне поселений, а будущие органы самоуправления сельских поселений, сельских округов – к решению вопросов местного значения; оставались неурегулированными вопросы передачи их муниципальной собственности, бюджетных, налоговых и других финансовых ресурсов, не были определены правопреемники ликвидируемых муниципальных образований.

¹ Постановление ГС УР от 8 апреля 1998 г. № 617-1 «О выборах органов местного самоуправления в районах УР» // Известия УР. 1998. 9 апреля.

² ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 484. Л. 4.

По мнению представителей Администрации Президента РФ, предлагаемая реорганизация органов власти могла привести к дезорганизации деятельности органов государственной власти и МСУ в республике¹.

Очевидно, одним из факторов, который побудил российское руководство, Администрацию Президента РФ отказаться от планов поддержки «удмуртского эксперимента», стала предстоящая ратификация Хартии местного самоуправления Государственной Думой ФС РФ, намеченная на апрель 1998 г.²

Очевидно, федеральный центр торопился снять напряжение в Удмуртии в связи с тем, что А. И. Салтыков, который на тот момент являлся Вице-президентом Конгресса местных и региональных властей Европы³, мог в очередной раз инициировать конфликт, перенеся его на более высокий, европейский уровень.

С другой стороны, при удачном исходе очередной реформы в Удмуртии своеобразная система государственного устройства и МСУ, отличная от других систем государственного и муниципального устройства в Российской Федерации, могла послужить не только прецедентом к изменению государственного и муниципального управления в России, но и привести к активизации сил губернаторского корпуса субъектов федерации, который был заинтересован в снижении роли и уровня МСУ.

Таким образом, президентская Администрация отказалась поддерживать республику, входящую в систему опорных зон, в установлении ею новых принципов организации системы органов государственной власти и муниципальных образований⁴.

¹ Рекомендации по развитию органов государственной власти и местного самоуправления в УР: г. Ижевск, 26–28 марта 1998 г. Подписано заместителем руководителя Администрации Президента РФ В. А. Митиной. 28 марта 1998 г. Опубликовано: Известия УР. 1998. 2 апреля. С. 2.

² Закон РФ от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Хартии местного самоуправления» // Российская газета. 1998. 15 апреля.

³ Удмуртия в годы реформ: 1990–2001. Екатеринбург, 2002. С. 199.

⁴ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 484. Л. 8.

20 апреля 1998 г. состоялись выборы депутатов в представительные органы МСУ в 5 городах республики, были избраны 122 депутата и 5 глав МСУ¹. 5 июля 1998 г. выборы прошли в 25 сельских районах Удмуртии; общее количество депутатов сельских районов составило 734 человека². В целом можно говорить о том, что после внесения изменений в Уставы органов МСУ Удмуртии численность депутатского корпуса увеличилась более чем на 250 мандатов. Отметим, что особенности выборов в Удмуртии в 1998 г., их оценка и результаты представлены в работах С. Бехтерева, И. Егорова, К. Мацузато³.

После выборов в апреле и июле 1998 г. политическая ситуация в республике несколько стабилизировалась. После того, как завершился активный период конфликта, полемика о судьбе МСУ в Удмуртии более не возникала.

Необходимо отметить особую роль средств массовой информации. Неоднократные, но немногочисленные публикации, посвященные «удмуртскому» конфликту, выходили на страницах российских изданий⁴; представленная в них авторами картина происходящих событий в Удмуртии была иногда прямо противоположна той, которая реально существовала в республике.

На республиканском уровне информация о взаимоотношениях между Госсоветом УР и Гордумой г. Ижевска не выносилась за стены органов власти на широкое обсуждение. Отчасти полемика вокруг удмуртских событий разворачивалась на страницах государственных изданий – «Удмуртская правда», «Известия Удмуртской Республики» – и

¹ Выборы в УР. 1994–2004 гг. Справочное пособие. Ижевск, 2004. С. 182.

² Там же. С. 184.

³ *Бехтерев С.Л.* Политическая система современной России: опыт исторического исследования (региональный аспект) : дис. ... док. ист. наук. Ижевск, 2004; *Егоров И., Мацузато К.* Указ. соч. С. 346–352.

⁴ *Пискотин М.* Решение принято – конфликт продолжается // РФ сегодня. 1997. № 3. С. 15–16; *Он же.* Так что же решил Конституционный Суд? // Российская газета. 1997. 21 февраля. С. 6; *Алешкин А.* Президент пресек самоуправство // Российская газета. 1997. 25 февраля. № 38. С. 1.; *Беляева Н., Камышев Д.* Власти Удмуртии держат круговую оборону // Коммерсант – Daily. 1996. 30 октября. № 185. С. 3; *Катанян К.* Максим Бойко против Госсовета Удмуртии // Независимая газета. 1997. 13 марта. С. 2; *Ургалов А.* Как в Удмуртии отменяется самоуправление // Российские вести. 1996. 9 октября. С. 2.; *Махлин М.* Волков в овечьей шкуре // Российская газета. 1997. 5 марта. С. 5; *Батуева Н.* Самоуправление или самоуправство? // Городской стиль. 1996. 22 апреля. С. 3 и др.

негосударственных – «Городской стиль», «Панорама», «АиФ Удмуртии». Из телевизионных СМИ события активно освещали ТК «Новый регион», ТК «Альва». Достаточно объемно и критично развитие конфликта и его анализ представлены в материалах журналистов И. Егорова, М. Баширова и других. Многие журналисты, например, Н. Батуева, Н. Беляева, Д. Камышев, М. Махлин, А. Ургалов, отстаивая позицию сторонников МСУ, главным образом, с ее политико-правовой стороны, не затрагивали истинной сути МСУ – роли непосредственно самих граждан Удмуртии и их участия в осуществлении этого института народовластия.

Большинство авторов не имели возможности ознакомиться с оригиналами документов органов государственной власти и МСУ, сопоставить их, практически не располагали сведениями о шагах, предпринятых руководством Госсовета УР, поэтому черпали информацию из открытых публикаций либо из неофициальных источников (личные встречи, комментарии, неопубликованные интервью и воспоминания).

Наиболее точная оценка журналистам, освещавшим конфликтную ситуацию в Удмуртии, и их материалам была дана первым вице-мэром г. Ижевска Виктором Бондаренко: «И те СМИ, которые пытаются обвинить администрацию города во всех грехах, и те, которые пытаются ее защитить в этом конфликте, недостаточно объективно освещают обстановку. Осуждать их за это бессмысленно, потому что не все понимают глубину процессов, происходящих в Удмуртии. Это конфликт российского масштаба»¹.

В конечном счете, в период перехода противостояния региональных и местных властей в открытую, острую, фазу (1996–1997 гг.) политика руководства Удмуртии в отношении государственных и негосударственных СМИ была ужесточена. После ухода с поста главного редактора газеты «Известия УР» Герасима Иванцова, который не поддерживал политику

¹ Батуева Н. Самоуправление: разбитая дорога // Городской стиль. 1996. 14 октября. С. 3.

руководства Госсовета УР, его место занял юрист Константин Глухов¹. ГТРК «Удмуртия» возглавил бывший председатель Госкомитета УР по делам молодежи Владимир Гарнов. Со сменой руководства СМИ Удмуртии изменился и характер освещения событий.

Несмотря на явную дискредитацию органов МСУ г. Ижевска на страницах государственных СМИ Удмуртской Республики перед выборами в органы МСУ², 12 апреля 1998 г. А. И. Салтыков был переизбран на второй срок в качестве мэра города³. На выборах в Госсовет УР второго созыва весной 1999 г. он сумел набрать достаточное количество голосов и в очередной раз стал депутатом высшего законодательного и представительного органа республики⁴. Однако впоследствии его реальные политические позиции в Удмуртии резко ослабли, а с введением поста Президента УР в 2000 г. и установлением фактического единоначалия были сведены к нулю. В итоге летом 2001 г. А. И. Салтыков принял предложение и перешел на работу в федеральные органы власти в Москву.

К исполнению обязанностей главы администрации города приступил В. В. Балакин. В октябре 2001 г. при поддержке руководства республики он был избран на пост мэра г. Ижевска⁵. Таким образом, к лету 2001 г. острота конфликта между руководством Удмуртии и органами МСУ г. Ижевска была снята.

На рубеже 1990–2000-х гг. в республике начала стабилизироваться социально-экономическая ситуация. Валовой региональный продукт (ВРП) составил в 2000 г. 120% от уровня 1998 г. В связи с подъемом производства, доля промышленности в структуре ВРП УР увеличилась с 37,5% в 1998 г. до

¹ *Баширов М.* Обновление власти или «Борьба бульдогов под ковром» // *Городской стиль.* 1997. 12 ноября. С. 11.

² *Усов В.* Куда уходят миллиарды. 16 томов уголовного дела рассказывают о том, как разворовывались бюджетные деньги Ижевска // *Известия УР.* 1998. 1 апреля. С. 2; *Павлова И.* Странные танцы. Предвыборный пир во время бюджетной чумы // *Известия УР.* 1998. 2 апреля. С. 2; *Сазонов Л.* Откуда денежки у мэра Ижевска // *Известия УР.* 1998. 4 апреля. С. 2.

³ Сообщение ЦИК г. Ижевска о результатах выборов депутатов Гордумы и главы местного самоуправления – мэра г. Ижевска // *Известия УР.* 1998. 21 апреля. С. 3.

⁴ *Удмуртия в годы реформ: 1990–2001.* Екатеринбург, 2002. С. 199.

⁵ *Александрова Т.* Ижевск и Сарапул обрели градоначальников // *Известия УР.* 2001. 23 октября. С. 1.

48–49 % в 2000 г.¹ В целом в республике сформировались положительные тенденции роста в экономике, что позволило выйти Удмуртии в число динамично развивающихся регионов России².

Оставаясь парламентской республикой вплоть до 2000 г., Удмуртия в какой-то степени выбивалась из российского управленческого поля. Завершение работы Госсовета УР первого созыва весной 1999 г., а также подготовка к назначенным выборам депутатов второго созыва позволили развернуть кампанию по внесению изменений в Конституцию УР, введению института Президента в УР³ с соответствующим перераспределением полномочий. На референдуме по внесению изменений в Конституцию УР 26 марта 2000 г.⁴ население Удмуртии одобрило введение поста Президента УР. 15 октября 2000 г. состоялись выборы; уверенную победу одержал бывший Председатель Госсовета УР А. А. Волков⁵.

Реализация всех изменений Конституции УР фактически шла с одобрения Администрации Президента РФ. Председатель Госсовета УР не был заинтересован в новом конфликте, который мог бы произойти, если бы республика захотела остаться парламентской. Таким образом, с изменением Конституции УР и введением поста Президента УР процесс выстраивания исполнительной вертикали власти в республике был логически завершен. Главные оппоненты укрепления государственности республики были выведены с политического поля Удмуртии. МСУ и связанные с ним проблемы отошли на второй план.

В то же время проводимые в Удмуртии в середине 1990-х гг. реформы не вызвали массовой активности населения по защите конституционного права на осуществление ими МСУ.

¹ Программа социально-экономического развития УР на 2001–2004 гг. Ижевск, 2001. С.14.

² Программа социально-экономического развития УР на 2005–2009 гг. // Собрание законодательства УР. Ижевск, 2004. № 2.

³ Закон УР от 8 июня 2000 г. № 177- П «О Президенте УР» // Известия УР. 2000. 9 июня.

⁴ Удмуртия в годы реформ: 1990–2001. Екатеринбург, 2002. С. 149.

⁵ Там же. С. 157.

Одним из результатов конфликта явилось приведение уставов муниципальных образований городов и районов республики в соответствие с Федеральным законом. А с введением поста Президента УР был решен вопрос с единоначалием глав МСУ и разделением муниципальных властей по горизонтали и вертикали.

В 1988 г., после выборов в органы МСУ УР, в районах должности глав администраций и председателей представительных органов были разделены – глава администрации избирался из состава депутатского корпуса (кроме Каракулино – там состоялись прямые выборы руководителя МСУ).

Принцип же прямой выборности мэров (глав администраций) сохранился только за городами и в 1998 г., и в 2002 г.

Теперь выборные, должностные лица МСУ не могли одновременно быть депутатами представительных органов государственной власти.

Руководство Удмуртии стало больше обращать внимание на обучение кадров, глав и заместителей МСУ, проводить аттестацию сотрудников муниципальных служащих. Была отмечена работа и в политическом секторе, более внимательно стали подходить к подбору глав МСУ и финансированию «нужных», лояльных к власти районов. С 1997 г. стал приниматься консолидированный бюджет городов и районов Удмуртии, что, с одной стороны, обеспечило укрепление финансовой составляющей вертикали власти, а с другой – поставило под строгий контроль финансовые операции органов МСУ, в том числе г. Ижевска.

В целом деятельность органов МСУ в городах и сельских районах Удмуртии велась в направлении формирования и исполнения бюджетов, развития социальной сферы, образования, здравоохранения, ЖКХ, строительства и т. д. согласно уставам муниципальных образований¹.

¹ Анализ деятельности органов МСУ городов УР с 1994 по 2003 гг. (управление социальной сферой, организация и проведение местного референдума, развитие ТОС, взаимодействие с хозяйствующими субъектами, управление муниципальной собственностью) представлен Зубковой О.Г. Подробнее см.: Зубкова О.Г. Местное самоуправление в городах УР в период 1994–2003 гг. : дис. ... к.и.н. Ижевск, 2008.

Вопросы МСУ стали занимать видное место в ежегодных докладах Госсовету УР о положении в республике его Председателя, а в дальнейшем Президента УР¹.

Стоит заметить, что попытку реализовать идею реформы на поселенческом уровне предприняли руководители комиссии по государственному строительству, национальной политике и МСУ Госсовета УР Ю. В. Семенов и А. Г. Бегунов, создав муниципальное образование в деревне Косолапово Киясовского района. Однако данный эксперимент потерпел неудачу².

Стремление к независимости некоторых региональных лидеров не могло не сказаться на их отношениях с федеральными органами. Период 1993 – начала 2000-х гг., связанный с процессами децентрализации государственной власти в стране, обретением регионами самостоятельности, характеризуется также противостоянием федерального центра и его субъектов. Разрешение этой ситуации происходит со сменой лидеров государства, начавшимися процессами «рецентрализации» и укрепления президентской власти³. После выхода в свет 6 октября 1999 г. Федерального закона «О системе органов представительной (законодательной) и исполнительной власти в субъектах РФ»⁴ организация органов государственной власти субъектов РФ была приведена в соответствие с российским законодательством. Территория России была поделена на 7 федеральных округов, в каждый из которых был назначен полномочный представитель Президента РФ⁵.

¹ Доклад Президента УР от 25 марта 2008 г. «О положении в республике» // Удмуртская правда. 2008. 1 апреля.

² История создания муниципального образования в д. Косолапово УР подробно изложена в диссертации А. Г. Бегунова. Подробнее см.: *Бегунов А.Г.* Организационно-экономические механизмы совершенствования местного самоуправления в сельской местности : дис. ... канд. экон. наук. Ижевск, 2001.

³ *Липина Н.* Региональное развитие и централизация власти в зеркале аналитики // Федерализм и российские регионы: М., 2006. С. 11–51.

⁴ Закон РФ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «О системе органов представительной (законодательной) и исполнительной власти в субъектах РФ» // Российская газета. 1999. 19 октября.

⁵ Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // Российская газета. 2000. 16 мая.

Реформа верхней палаты Федерального Собрания РФ – Совета Федерации привела к изменению порядка его формирования и уходу из его состава глав исполнительной и представительной властей регионов. Президенту РФ было предоставлено право снимать с должности глав исполнительной власти субъектов РФ и распускать региональные парламенты (при условии нарушения ими федерального законодательства). Бюджетные потоки были централизованы путем изменения налогового законодательства.

К началу 2000-х гг. исполнительная вертикаль власти получила свое законодательное оформление, влияние федерального центра в регионах было усилено и окончательно укреплено¹, что неминуемо оказало влияние на МСУ. По мнению ряда исследователей, если до этого времени федеральная власть чаще использовала МСУ в качестве орудия борьбы с всевозрастающим влиянием региональных лидеров², то с началом административной реформы 2001 г., разграничением предметов ведения и полномочий всех уровней власти, перераспределением финансовых потоков, экономических ресурсов его политическое значение было снижено. МСУ в регионах постепенно стало встраиваться в единую вертикаль власти. Конфликты, возникшие между органами государственной власти в регионах и органами МСУ, утрачивают свою остроту, приобретая локальный и межличностный характер. Учитывая новые политические условия, в стране возникла необходимость проведения реформы местных органов власти – МСУ.

В середине 1990-х гг. в РФ не было создано необходимых условий для эффективного развития МСУ. Его формирование в рамках нового законодательства – Конституции РФ и Федерального закона от 28 августа 1995 г. – проходило в крайне сложный и противоречивый период российской истории и постоянно осложнялось объективными и субъективными факторами. Проблемы, которые сопровождали местные Советы в период

¹ Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Указ. соч. С. 52–98; Черников В.А. Указ. соч. С. 17–18.

² Антипов А.Г., Захаров Н.Н., Шишигин А.В. Указ. соч. С. 30.

реализации первых законов о МСУ в начале 1990-х гг., не утратили своей актуальности.

На пути становления МСУ в РФ во 2-й половине 1990-х гг. возник целый комплекс препятствий: правовых (отсутствие базовых законов, контроля со стороны прокуратуры за исполнением или неисполнением законов), экономических (распад существующей инфраструктуры, затянувшееся формирование муниципальной, земельной собственности, отсутствие опыта ведения хозяйства в системе рыночных отношений), финансовых (инфляция, ограничение доходной базы местных бюджетов); социальных (резкое снижение уровня жизни населения), политических (падение доверия граждан к институтам власти, проблемы во взаимоотношениях властей всех уровней), психологических (неготовность населения самоуправляться, принимать решения и брать ответственность за их исполнение либо неисполнение).

Становление МСУ в ряде субъектов федерации было искусственно задержано их руководителями по причинам различного характера. В тех регионах, где оно все же было сформировано, предпринимались попытки лишить его самостоятельности, поставить в зависимость от государственных структур.

Системный кризис, нерешенность многих социально-экономических вопросов на уровне федерального центра вынуждали регионы предпринимать решительные меры по стабилизации обстановки на своих территориях. Продекларированная Конституцией РФ автономия МСУ вызывала трудности при реализации управленческих решений.

Стремление регионов выстроить вертикаль власти на своих территориях, провести преобразования в сфере государственного и муниципального строительства, а в целом укрепить собственные политические позиции не были лишены законных оснований. Способ же проведения региональных реформ вызывал сопротивление органов МСУ, так как Конституция РФ предоставила МСУ определенные гарантии, свободы, защиту его прав в органах правосудия РФ. Нежелание пойти на компромисс

часто оборачивалось конфликтами между губернаторами и мэрами крупных городов.

Объективно руководители государства и субъектов федерации в первую очередь были заняты разрешением социально-экономического кризиса в стране и в регионах. Как следствие, проблемы МСУ не находили должного отражения в политике на федеральном и региональном уровнях, а также освещении в федеральных, региональных и муниципальных СМИ.

Во 2-й половине 1990-х гг. теория самоуправления как общественно-политического феномена глубоко и всесторонне разработана не была. Отсутствие четкого обоснования роли государства, органов власти субъектов федерации, населения, общественных организаций в осуществлении МСУ привело к непониманию его сути в целом, вызвав тем самым массу проблем.

Во многих регионах становление и развитие МСУ проходило в драматичной форме, имело конфликтный характер. Особенно остро данная тенденция проявилась в Удмуртии.

Необходимость стабилизировать критическую социально-экономическую ситуацию в республике вызвала проведение полномасштабных реформ, в том числе в сфере ее государственного и муниципального устройства. Однако способ проведения преобразований вызвал протест муниципального руководства, главным образом городов Удмуртии. В дальнейшем события вылились в противостояние органов государственной власти и некоторых органов МСУ. В региональный конфликт, который обрел черты межличностного характера (между Председателем Госсовета УР и мэром г. Ижевска), оказались втянуты Президент РФ, федеральные органы.

Инициатива руководства Удмуртии установить государственное управление, сформировать новые органы власти, на территории административно-территориальных единиц республики, фактически заменив МСУ и его органы, имела под собой легитимные основания. Однако они были поставлены под сомнение, а затем и оспорены представителями и

сторонниками сложившейся в Удмуртии в 1994 г. системы МСУ в судебном порядке.

Желание представительных органов МСУ отстоять конституционные права, а также невозможность разрешить сложную политико-правовую ситуацию на уровне региона, привели республику в Конституционный Суд РФ. Основная масса граждан республики, которая должна была выступать движущей силой в укреплении МСУ, защите его прав, оказалась де-факто пассивной, так как реально была задействована только во время выборных кампаний.

24 января 1997 г. было вынесено соответствующее судебное Постановление, которому предстояло определить правовой выход из сложившейся ситуации в республике. Однако документ, будучи производным от Конституции РФ, отразил комплекс противоречий, присущих Основному закону государства, и потому вызвал неоднозначные толкования и возможности реализации данного документа в дальнейшем.

Только вмешательство Президента РФ сняло неоднозначность толкования Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. МСУ в республике было восстановлено в том виде, в котором оно функционировало до принятия 17 апреля 1996 г. Закона УР «О системе органов государственной власти в УР».

«Удмуртское дело» помогло уточнить позиции по многим вопросам государственного и муниципального строительства субъектов РФ, уроки его были учтены при разработке последующих нормативно-правовых актов. Тем не менее даже наличие решения Конституционного Суда не позволило государственной стороне завершить начатые в республике преобразования. Предпринятая руководством Удмуртии в конце 1997 – начале 1998 гг. новая попытка преобразовать систему государственного устройства, МСУ, исходя из потенциала, который был заложен в Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г., при отказе федеральных властей в поддержке проводимых в республике реформ, закончилась неудачей. Воспроизведенная

в республике, хотя и с некоторой корректировкой в вопросах разделения властей, система МСУ после выборов 1998 г. так и не смогла проявить свой потенциал.

За период реализации Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» МСУ сумело добиться определенных позитивных результатов. Был принят ряд федеральных законов, затрагивающих сферу МСУ, оно получило свое правовое оформление в большинстве субъектов федерации. В ряде регионов состоялось несколько циклов выборов в органы муниципальной власти. Продолжилось развитие его экономических и финансовых основ.

Несмотря на то, что вопросы МСУ начали обсуждаться в научных журналах, они не вышли за рамки академических аудиторий.

Под влиянием географических, демографических, национальных, исторических, культурных особенностей, экономических возможностей, политического статуса и имеющихся полномочий, а также того понимания МСУ, какое существовало в каждом из субъектов федерации, в России к 2003 г. сложились разнообразные территориальные и организационные формы МСУ; действовали около 11,5 тысячи муниципальных образований.

Органы МСУ, преимущественно крупных городов, административных и промышленных центров, в отличие от дотационных сельских районов, обладая соответствующими ресурсами, имели возможность выстроить эффективную систему самоуправления.

И органами МСУ, и населением был приобретен определенный опыт во взаимоотношениях с органами власти всех уровней, в том числе в судебных органах; подготовлен соответствующий кадровый состав.

Были сформированы различные муниципальные объединения, ассоциации, союзы, однако создание подобного рода организаций не принесло видимого результата, повышения самоуправленческой активности большинства населения от деятельности этих органов не произошло.

В большинстве регионов глубинных позитивных изменений, связанных с пробуждением инициативы граждан, не состоялось. Налицо имелись признаки всеобщего кризиса в управлении, которые требовали соответствующего политического решения со стороны государства. В итоге в начале XXI века в России была начата полномасштабная административная реформа, логическим продолжением которой стала реформа МСУ.

**Глава III. Проблемы и перспективы новой системы
местного самоуправления в РФ и УР
в 2001–2008 гг.**

Необходимость создания эффективной системы МСУ в РФ стала основанием для проведения реформы в этой сфере в начале XXI века, о чем было заявлено Президентом РФ в выступлении на заседании Президиума Госсовета РФ 20 февраля 2001 г.¹

Соблюдение прав граждан на осуществление МСУ в соответствии с Конституцией РФ и Европейской Хартией, максимальное приближение власти к населению и доступность органов МСУ, повышение ответственности всех участников этой сферы, в первую очередь, самого населения, развитие всех институтов гражданского общества, соблюдение равновесия властей по горизонтали (между представительными и исполнительными органами МСУ) и по вертикали (между губернаторами и мэрами), а также запуск саморазвивающегося механизма самоуправления граждан, создание органов МСУ с высокой степенью организации и финансовой самостоятельностью – таковы цели этой реформы. Проводимые преобразования были призваны внедрить МСУ на всей территории РФ, изменить основы его внутренней организации – деятельности органов и должностных лиц местной власти.

Добиться решения поставленных задач, найти рациональный баланс полномочий между уровнями публичной власти, распределить соответствующие финансовые и материальные ресурсы, усовершенствовать базовое законодательство было поручено Комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами

¹ Выступление Президента РФ на заседании Президиума Госсовета РФ 20 февраля 2001 г. Режим доступа: <http://www.2002.kremlin.ru/events/163.html>, свободный.

государственной власти субъектов РФ и органами МСУ (далее – Комиссия), что было отражено в Указе Президента РФ от 21 июня 2001 г. № 741¹.

Разработка будущего закона велась в нескольких направлениях под общим руководством заместителя руководителя Администрации Президента РФ Д. Н. Козака. Главой рабочей группы по созданию нового федерального закона о МСУ был назначен заместитель министра экономического развития и торговли РФ В. В. Шипов. Во главе группы по внесению изменений и дополнений в бюджетное и налоговое законодательство РФ были поставлены первый заместитель министра финансов РФ С. Ю. Вязалов и первый заместитель министра экономического развития РФ (заместитель руководителя рабочей группы) Э. С. Набиуллина².

Перед Комиссией были поставлены конкретные цели, которые составили основную концепцию реформы: разграничить полномочия таким образом, чтобы обеспечить решение задач публичной власти на том уровне, который наиболее рационален в плане доступности для граждан публичных услуг, эффективности использования государственных и муниципальных финансов и иных материальных ресурсов.

Концепция реформы МСУ легла в основу проекта будущего Федерального закона № 131, который был утвержден Президентом РФ. 31 декабря 2002 г. глава государства внес законопроект в Госдуму РФ, 21 марта 2003 г. он был принят в первом чтении.

Документ представил детальное регулирование всех сторон муниципальной жизни. Распределение полномочий и ресурсов на местном уровне были закреплены за федеральным центром. Определение территориальных границ муниципальных образований, контроль над исполнением переданных органам МСУ полномочий и наложение санкций за их неисполнение возложены на субъекты федерации. Законопроект

¹ Указ Президента РФ от 21 июня 2001 г. № 741 «О Комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами МСУ» // СЗ РФ. 2005. № 26. Ст. 2652.

² Состав Комиссии и рабочих групп см.: // Муниципальная власть. 2003. № 2. С. 74–75.

предусматривал сокращение нефинансируемых мандатов и исполнение разнообразных механизмов финансового выравнивания муниципальных образований.

Для проведения реформы была выбрана идея унификации территориальной организации органов МСУ по поселенческому принципу. В России, кроме Москвы, Санкт-Петербурга и ряда других городов, были созданы два уровня МСУ: 1-й, низовой, уровень – поселение (сельское поселение, городское поселение) и 2-й уровень – муниципальный район, объединяющий поселения и территории между этими поселениями (межселенные территории). По мнению разработчиков законопроекта, подобная организация должна привести к децентрализации и деконцентрации сложившихся в регионах властных полномочий государственного управления и МСУ.

Однако законопроект вызвал полемику как среди самих создателей закона, так и среди парламентариев, представителей различных политических партий, общественности, практиков – руководителей органов МСУ¹. Камнем преткновения явился вопрос о характере МСУ в системе управления государством. Острая дискуссия между сторонниками различных путей развития МСУ в России выявила два подхода к решению проблем на местном уровне:

1) централизация полномочий и ресурсов для предотвращения кризисных ситуаций, их передача органам государственной власти в целях обеспечения единых социальных гарантий населению (принципиально новая модель);

2) децентрализация, расширение круга вопросов, решаемых местным сообществом самостоятельно и под свою ответственность (предполагался эволюционный путь развития).

¹ Материалы обсуждения Федерального закона № 131 выложены на сайте. Режим доступа: <http://www.urbanecomomics.ru>, свободный.

Два подхода отразили и альтернативные представления о характере МСУ: станет ли оно третьим уровнем публичной власти – местным уровнем государственной власти – или останется институтом гражданского общества.

В ходе обсуждения между приверженцами развития МСУ «сверху» и «снизу» приоритет получили сторонники государственной теории МСУ. Решающим фактором определения позиций депутатов явилась поддержка законопроекта Президентом РФ. В итоге, после парламентских дебатов, 16 сентября 2003 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Федеральный закон № 131, 131-ФЗ, Закон) был принят большинством голосов и 6 октября 2003 г. подписан Президентом РФ¹. В РФ была создана и законодательно оформлена новая модель взаимодействия общества и власти.

Важным моментом в процессе подготовки будущего 131-ФЗ стало внесение Президентом РФ поправок в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г., что скоординировало и упорядочило деятельность органов публичной власти всех уровней ввиду изменения и дополнения их полномочий.

Разработчики нового Федерального закона № 131 не смогли (или не захотели) учесть позитивный опыт работы системы МСУ в ряде регионов РФ и предложения, поступившие с мест в ходе обсуждения законопроекта. Новый Закон также не был доработан в части финансового обеспечения полномочий органов МСУ, чем вызвал справедливую критику со стороны парламентских партий и депутатских групп – КПРФ, СПС, «Яблоко», агропромышленной депутатской группы, части депутатов из «Регионов России»².

¹ *Либоракина М.* Реформа местного самоуправления: история общественного обсуждения и принятия 131-ФЗ // *Городской альманах*. М., 2003. С. 27–47.

² В целом процесс обсуждения 131-ФЗ был отражен во многих публикациях, в том числе см.: *Платошкин А.* Надежен ли проект Козака? // *РФ сегодня*. 2003. № 3. С. 26–29; *Гришин А.* Сначала деньги, потом закон // *РФ сегодня*. 2003. № 14. С. 10–11; *Митрохин С.* Правительство в очередной раз обманывает муниципалитеты // *РФ сегодня*. 2003. № 18. С. 50; *Либоракина М.* Указ. соч. // *Городской альманах*. М., 2003. С. 27–47.

В целом 131-ФЗ были установлены общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы МСУ в субъектах РФ, существенно перераспределены полномочия между уровнями публичной власти, значительно расширены формы осуществления МСУ непосредственно гражданами. Помимо действующих форм общественного участия в самоуправлении (референдум, выборы, сход, правотворческая инициатива, ТОС), появилось несколько новых, позволяющих гражданам более активно участвовать в деятельности органов МСУ. К их числу относятся: конференция – аналог схода для крупных населенных пунктов, опросы граждан, имеющих право голоса, публичные слушания¹.

Невозможность быстрого внедрения Федерального закона № 131 на всей территории РФ вынуждала продлить срок переходных положений и отодвинуть окончательное вступление в силу всех его статей сначала до 1 января 2006 г., а затем до 1 января 2009 г.²

Однако уже с 1 января 2006 г. многие регионы приступили к реализации большинства статей нового законодательства. Более того, 46 субъектов федерации предприняли попытку исполнить его в полном объеме. Количество муниципальных образований в РФ увеличилось с 11 700 (2003 г.) до 24 200 (2006 г.) – из них 20 000 – поселения. Появилось около 12,5 тысяч вновь образованных муниципальных образований³. Наибольшее их количество в Республике Башкортостан – 1020, наименьшее в Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе – 5⁴.

В 97% муниципальных образований РФ представительные органы были сформированы путем муниципальных выборов, в 2% – представительские функции стали осуществлять сходы и собрания граждан. Резко возросла

¹ Закон предусмотрел создание контрольного органа муниципального образования (контрольная палата, ревизионная комиссия), формируемого либо на муниципальных выборах, либо представительным органом. Его образование связано с необходимостью надзора за соблюдением порядка подготовки создания, реализации и отчета об исполнении местного бюджета, управления и распоряжения муниципальным имуществом.

² Новосибирская область, Ставропольский край приступили к полной реализации 131-ФЗ с 2004 г.

³ Данный факт говорит о том, что на большей территории РФ МСУ не существовало или действовало только на территории муниципальных районов.

⁴ Муниципальная реформа. Только цифры // Муниципальная власть. 2007. № 2. С. 60–61.

численность депутатских корпусов, как и численность самих депутатов. Столь масштабное увеличение обозначило проблему совершенствования механизма подготовки и проведения муниципальных выборов.

С 1 января 2007 г. двухуровневая система МСУ с полным перечнем полномочий для муниципальных образований разного типа (поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения) была реализована еще в 13 субъектах РФ, с 1 января 2008 г. – дополнительно в 12 регионах.

Остальные, с целью минимизации проблем, связанных с полной реализацией Федерального закона № 131, в том числе Удмуртия, предпочли отложить исполнение всех его статей до 1 января 2009 г. – до окончания срока переходного периода.

По прошествии чуть более пяти лет с начала реформы МСУ многие ее цели были достигнуты: установлены территориальные границы муниципальных образований, определен их статус, создана основная правовая база в этой сфере, проведены выборы, приняты и зарегистрированы Уставы, а также большинство самих муниципальных образований в РФ. На 1 января 2007 г. общее количество муниципальных образований в РФ достигло 24 207¹.

Однако в процессе проведения реформы МСУ возникала масса проблем – таких, которые присущи переходному этапу, и тех, что характерны для времени реализации Федерального закона от 28 августа 1995 г. В первую очередь, это недостаток финансов.

Не вызвала удовлетворения на местах и новая территориальная организация МСУ. Так, сформированные слишком крупные (городские округа) или мелкие нежизнеспособные поселения требуют своей реорганизации. Эффективное исполнение полномочий органами МСУ всех уровней нуждается не только в финансово-экономических ресурсах,

¹ Подробнее см.: Российский статистический ежегодник. 2007. / Росстат. С. 45.

муниципальном имуществе, земле¹, но и в наличии квалифицированных кадров, имеющих соответствующий опыт работы в этой сфере. Необходимо признать, что в большинстве муниципальных образований эти элементы отсутствуют и сегодня.

Еще до начала проведения реформы в большинстве муниципальных образований РФ отсутствовали кадровые, организационные, материальные и финансовые ресурсы. Исследователями этой сферы была признана слабость материальной и финансовой базы большинства органов МСУ, особенно на уровне сельских районов и поселений в РФ.

До 1 января 2010 г. продлен срок переходного периода для Республики Ингушетия и Чеченской Республики; ранее в этих регионах МСУ отсутствовало вообще. В течение отведенного законом времени республикам необходимо определить территории и границы будущих муниципальных образований, порядок формирования органов МСУ, исполнения ими соответствующих полномочий и т.д.²

О том, что реализация нынешней реформы проходит не без проблем, свидетельствуют данные федеральных органов, мнения политиков, экспертов, практиков этой сферы, лидеров партий и общественных организаций³.

Точка зрения большинства специалистов сходится в том, что стержнем, начатых преобразований в сфере МСУ, явилось проведение в РФ

¹ По данным Минэкономразвития России (2008 г.), кадастровая оценка земли была закончена в 2005 г. Однако оценка земель не соответствует сегодняшним реалиям. Методика оценки земель поселений далека от совершенства и приводит к уменьшению земельного налога в ряде населенных пунктов. Не решена проблема федеральных льгот по земельному налогу.

² Закон РФ от 24 ноября 2008 г. № 207-ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике» // СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5502.

³ Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия. М., 2003. С. 163–173; Мокрый В. Основные проблемы реализации закона // Муниципальная власть. 2004. № 5. С. 9–11; Туровский Р. Местное самоуправление: к новым приключениям // Вопросы МСУ. 2005. № 4. С. 22–24; О ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (по материалам отдела муниципальных образований департамента межбюджетных отношений Минфина РФ) // Вопросы МСУ. 2007. № 1. С. 8–19; Сводная аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Обеспечение реализации ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в 2006 г. (Утверждена Коллегией счетной палаты РФ 13 апреля 2007 г.) // Муниципальная власть. 2007. № 3. С. 15–31; Социальная стабильность и устойчивость государства // Муниципальная власть. 2007. № 6. С. 22–33; Адуков Р.Х., Адукова А.Н. Обеспечит ли новый закон о местном самоуправлении развитие территорий // Вопросы МСУ. 2006. № 1. С. 17–21; Глазычев В., Уриханян А. Закон сработал как культиватор // Муниципальная власть. 2007. № 3. С. 52–56.

административной реформы (2001 г.) и доведение строительства вертикали власти через систему исполнительных органов до логического завершения^{1 2}.

В декабре 2004 г. на заседании Государственного Совета РФ Президентом РФ В. В. Путиным была отмечена возможность проведения на территории муниципальных образований местных референдумов, при положительном решении которых главы муниципальных образований могли бы избираться представительным органом по представлению высшего должностного лица субъекта РФ – руководителя высшего исполнительного органа государственной власти региона.

В свою очередь, Президент УР, Правительство УР, Государственный Совет УР, полностью поддерживая предложения В. В. Путина и считая практическую их реализацию актуальной и необходимой, 1 марта 2005 г. вышли с законодательной инициативой в Государственную Думу РФ о внесении соответствующих изменений в статьи 34 и 36 Федерального закона № 131³, что было отражено в Постановлении Госсовета УР № 423-III. Однако инициатива удмуртских законодателей, в том числе по политическим причинам, Государственной Думой РФ поддержана не была⁴.

В Удмуртии преобразование системы МСУ привело к изменению его территориальных, организационных и бюджетных основ, которые были заложены в республике еще в 1994 г.⁵ С целью реализации реформы, в соответствии с Программой социально-экономического развития Удмуртии

¹Сысуев О., Решетникова М. Что выгодно гражданам, выгодно стране // Муниципальная власть. 2003. № 2. С. 70–71; Шувалов, И. Указ. соч. // Муниципальная власть. 2004. № 5. С. 17–27; Местное самоуправление против регионального самоуправления: 0:0 в пользу власти // Вопросы МСУ. 2005. № 4. С. 25–37; Мэры должны быть избираемыми // Вопросы МСУ. 2005. № 2. С. 10–12; Лексин В. Парадоксальная реформа: факторы и тормозы // Муниципальная власть. 2006. № 6. С. 17–27; Гонтмахер Е. Реальная административная реформа – это смена политической элиты // Вопросы МСУ. 2006. № 1. С. 13–16; Жиликова Е. Назначать нельзя выбирать // Муниципальная власть. 2006. № 6. С. 8–9.

² По оценке специалистов, в ходе административно-муниципальной реформы к началу 2006 г. вместо сокращения числа органов власти зафиксировано увеличение органов МСУ, вместо сокращения управленческих расходов – доведение затрат на содержание управленческого персонала до 30% в местных бюджетах, вместо четкого исполнения закрепленных законодательством полномочий – их непрерывное изменение «сверху» и последующее их делегирование от маломощных органов более крупным и финансово обеспеченным муниципальным образованиям. Подробнее см.: Лексин В. Парадоксальная реформа: факторы и тормозы // Муниципальная власть. 2006. № 6. С. 17–27.

³ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Документы к протоколу № 14. Т. 2. Л. 16.

⁴ ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Документы к протоколу № 18. Т. 3. Л. 153–158.

⁵ См. параграф 2 главы 1 диссертационной работы.

на 2005–2009 гг.¹, руководством республики были определены следующие основные направления в этой сфере:

- четко установить компетенцию муниципальных образований и механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ;
- распределить ресурсы муниципальных образований в соответствии с реально исполняемыми ими обязанностями;
- определить территориальную организацию МСУ, решить вопросы с удаленностью органов МСУ от населения;
- сформировать такую структуру органов МСУ, которая бы соответствовала решаемым ими задачам².

Во время переходного периода, до 1 января 2006 г., установленного Федеральным законом № 131³, органами государственной власти УР совместно с органами МСУ были проведены следующие мероприятия.

В течение 2004–2005 гг. были установлены новые границы территорий муниципальных образований поселений, наделены соответствующим статусом вновь образованные, а также существовавшие ранее органы МСУ 25 районов и 5 городов УР.

Однако в ходе подготовительной работы были выявлены проблемы в административно-территориальном устройстве республики, которые необходимо было решить до окончательного законодательного закрепления нового статуса вновь образованных муниципальных образований поселений и существовавших ранее муниципальных образований городов и районов. Для этого в сельских районах были присвоены наименования вновь образованным населенным пунктам, исключены из учетных данных некоторые из наименований, изменены (переименованы) некоторые административные центры сельсоветов, изменены границы и образованы новые сельсоветы.

¹ Программа социально-экономического развития УР на 2005–2009 гг. // Собрание законодательства УР. Ижевск, 2004 г. № 2.

² Там же. С. 198–200.

³ Первоначально 131-ФЗ должен был вступить в силу с 1 января 2006 г. Позже переходный период, связанный со вступлением в силу некоторых его статей, был продлен до 1 января 2009 г.

В результате наибольшее количество муниципальных образований поселений было образовано в Завьяловском (19), Можгинском (19), Балезинском (17), Сарапульском (17), Игринском (15), Кезском (15), Шарканском (15) районах, наименьшее – в Граховском (8), Камбарском (8), Киясовском (8), Сюмсинском районах (8). Количество образованных поселений было обосновано количеством населенных пунктов в районах и плотностью населения в них.

Таким образом, в 2005 г. общее число муниципальных образований в Удмуртии – 341, из них: вновь образованных муниципальных образований сельских поселений – 311, муниципальных образований районов – 25, муниципальных образований городских поселений (городских округов – городов) – 5¹.

Тогда же были оформлены и зарегистрированы уставы всех (341) муниципальных образований УР.

Необходимость формирования органов МСУ вновь образованных муниципальных образований привела к появлению 11 марта 2005 г. Закона УР № 5-РЗ². Им были установлены численность представительных органов и срок полномочий депутатов, глав муниципальных образований поселений первого созыва – на переходный период он составил 2 года и 2 месяца³. Была назначена дата выборов.

Изменение нормативно-правовой базы РФ и необходимость соблюдения требований Федерального закона № 131 внесли коррективы в законодательство республики. 13 июля 2005 г. был принят новый Закон УР № 42-РЗ «О местном самоуправлении в УР»⁴, им были установлены

¹ В 2005 г. количество городских округов в субъектах РФ колеблется от 36 (Московская обл.) до 1 (Белгородская, Новгородская области). Более равномерно представлены муниципальные районы: от 20 до 30, хотя в Алтайском крае их 60, в Башкортостане – 54, в Нижегородской области – 48. Число сельских поселений в субъектах представлено в диапазоне от 200 до 300, однако есть исключения: в Башкортостане – 942, в Татарстане – 914, в Алтайском крае – 720, а во Владимирской области – 6. Подробнее см.: // Муниципальная власть. 2005. № 3. С. 34.

² Закон УР от 11 марта 2005 г. № 5-РЗ «О формировании органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований УР» // Известия УР. 2005. 12 апреля.

³ В соответствии с Уставами муниципальных образований поселений, начиная со второго созыва, срок полномочий представительных органов, а также их глав, увеличился до 5 лет.

⁴ // Известия УР. 2005. 26 июля.

наименования представительных органов, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа), а также глав муниципальных образований для городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов. Закон обозначил дополнительные требования к кандидатам на должность глав местной администрации муниципальных районов (городских округов) и дополнительные условия контрактов, заключаемых с главами администраций. Был определен порядок приостановления (отмены) муниципальных правовых актов, регулирующих осуществление органами МСУ отдельных государственных полномочий.

16 октября 2005 г. состоялись выборы депутатов представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований 311 сельских поселений. В новейшей истории Удмуртии впервые были проведены выборы по многомандатным избирательным округам¹. Основанием стала низкая плотность населения в небольших муниципальных образованиях. На выборы пришли 45,13% граждан УР, имеющих право голоса. Наибольшая активность избирателей была зафиксирована в Можгинском районе (62,15%), наименьшая – в Камбарском (31,79%).

Представительные органы были сформированы во всех 311 поселениях с общим количеством депутатов 2 934 человек. Наибольшее их число было избрано в Завьяловском районе (42 497 избирателей, 199 депутатов в 19 поселениях), в Можгинском районе (20 091 избиратель, 172 депутата в 19 поселениях), в Игринском районе (31 662 избирателя, 147 депутатов в 15 поселениях).

С целью совмещения выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных образований поселений и выборов в представительные органы городских округов 30 июня 2005 г. вышел Закон УР № 37-РЗ «О сокращении срока полномочий отдельных органов местного самоуправления в УР»². Действовавшие на тот момент органы МСУ городов Ижевска, Можги, Глазова, Сарапула, Воткинска внесли отдельные изменения

¹ Из 1230 избирательных округов было образовано 702 одномандатных и 528 многомандатных округов.

² // Известия УР. 2005. 12 июля.

в свои Уставы и приняли решения о досрочном прекращении своих полномочий и проведении досрочных выборов¹ в представительные органы городских округов (городов) республики². Срок полномочий депутатских корпусов был увеличен с четырех до пяти лет.

Таким образом, 16 октября 2005 г. выборы в представительные органы вновь образованных муниципальных образований поселений прошли одновременно с выборами в 5 городах Удмуртии. Явка избирателей в городах оказалась невысокой и составила в целом по республике 35,11%, в том числе в г. Ижевске – 26,42%³. Всего было избрано 146 депутатов.

Из составов сформированных представительных органов 311 поселений и 5 представительных органов городов были избраны главы соответствующих муниципальных образований, которые также возглавили и представительные органы.

Уже через год, 8 октября 2006 г., в связи с истечением срока полномочий сформированных весной 2002 г. органов МСУ⁴ состоялись выборы депутатов представительных органов в 25 муниципальных районах УР; в них приняли участие 42,8% избирателей. Наибольшая активность граждан была зарегистрирована в Граховском (60,5%), Можгинском (54,32%), Юкаменском (52,63%) районах, наименьшая – в Увинском (35,91%), Кезском (37,08%), Камбарском (37,40%), Завьяловском (37,73%) районах. Всего было избрано 738 депутатов⁵; представительные органы были сформированы во всех 25 муниципальных районах.

Стоит отметить, что в Удмуртии реформой были увеличены количество представительных органов и численный состав депутатских корпусов в муниципальных образованиях. Главным образом, это стало заметно в сельских поселениях республики. Напомним, что широкое и массовое

¹ ВА ГС УР. Ф. 1741. Документы 16-й сессии. Т. 7. Л. 11.

² Срок полномочий органов местного самоуправления в городах УР заканчивался весной 2006 г.

³ В Первомайском районе г. Ижевска на выборы пришли 22,62% зарегистрированных избирателей. В других 4-х городах республики активность граждан оказалась выше – 34,89%; так, в г. Можге – 43,30%, в г. Сарапуле – 39,76%.

⁴ Выборы депутатов представительных органов МСУ УР и главы МСУ – мэра г. Воткинска состоялись 14 апреля 2002 г. Подробнее см.: Выборы в УР. 1994–2004 гг. Справочное пособие. Ижевск, 2004. С. 186.

⁵ Для сравнения, на выборах 14 апреля 2002 г. в районах УР было избрано 758 депутатов.

народное представительство было неременным атрибутом советского периода отечественной истории и просуществовало в Удмуртии до 1994 г. Количество депутатов местных Советов УР на 1 января 1994 г. составляло 7 219, после выборов в органы МСУ весной 1994 г. их осталось только 603¹.

В связи с проведением в Удмуртской Республике реформ в 1996–1998 гг., а также в связи с приведением в соответствие с федеральным законодательством (второй половины 1990-х гг.) уставов органов МСУ УР после выборов весной–летом 1998 г. численность депутатов городов и районов была увеличена с 598 до 856 человек. Однако во время проведения реформы МСУ 2003 г. уже к 2006 г. общая численность депутатов муниципальных образований составила 3 818 человек (в сельских поселениях – 2 934, в городах – 146, в районах – 738). На выборах в марте 2008 г. в сельских поселениях численность депутатов достигла уже 2 978 человек. Таким образом, в 2008 г. всего в Удмуртии было 3 862 депутатов (Приложение II, таб. 3–9).

В соответствии с концепцией проводимых преобразований, на основании Уставов муниципальных образований городов Удмуртии в г. Ижевске численность депутатов увеличилась с 30 до 42 человек, в г. Воткинске – с 21 до 24, в г. Глазове – с 21 до 27, в г. Сарапуле – с 23 до 27. В г. Можге представительство сохранилось на уровне 26 человек. Очевидно, что увеличение количества депутатов с 30 до 42 для 623 тысяч жителей г. Ижевска² является по своей сути незначительным. Кроме того, Уставом г. Ижевска также не было предусмотрено создание представительных органов в пяти городских районах г. Ижевска. На основании простого расчета

¹ Напомним, что создание представительных органов на наиболее приближенном к населению уровне – в поселениях УР – не было предусмотрено Законом УР о МСУ от 27 января 1994 г. Позднее, по Закону УР от 28 мая 1996 г., народное представительство должно было резко увеличиться в связи с созданием муниципальных образований на уровне сельсоветов и поссоветов. Однако после неудачных реформ 1996–1998 гг. органы государственной власти УР вынуждены были отказаться от этой идеи. Система МСУ, организованная на уровне административно-территориальных единиц республики, была восстановлена Указом Президента РФ от 10 марта 1997 г. № 193, а в дальнейшем – после очередных выборов в органы МСУ весной 1998 г.

² По данным Госкомстата УР за 2005 г.

видно, что 1 депутат Гордумы представляет интересы более 14,8 тысяч ижевчан¹.

Реформой также предусматривалось изменение способов обретения властных полномочий главами муниципальных образований, главами местных администраций². В районах и городах УР главы муниципальных образований стали избираться из состава депутатских корпусов; они стали возглавлять и представительные органы. Следует отметить, что в городах Удмуртии новые должности заняли бывшие руководители МСУ – мэры городов (главы местных администраций), находившиеся на этих постах с 2002 по 2005 гг. В г. Ижевске главой муниципального образования был избран бывший мэр В. В. Балакин, в г. Глазове – В. Ю. Перешеин, в г. Воткинске – А. В. Кузнецов, в г. Можге – С. А. Пантюхин, в г. Сарапуле – А. Ф. Наумов.

С целью профессионализации кадрового состава управленческого корпуса в 2005 г. в 5 городах, а в 2006 г. – в 25 районах республики главы местных администраций были утверждены по представлению конкурсных комиссий и с одобрения соответствующих представительных органов муниципальных образований городов и районов. На основании Распоряжения Президента УР от 23 августа 2005 г. № 138-РП «О кандидатурах для назначения членами конкурсных комиссий по проведению конкурсов на замещение должностей глав местных администраций отдельных муниципальных образований» были сформированы конкурсные комиссии, назначены их члены для проведения конкурсов в городских округах – городах Удмуртии. В результате должности глав администраций заняли: в г. Ижевске – А. А. Ушаков, в г. Воткинске

¹ Для сравнения: в г. Воткинске на 1 депутата приходится 4,1 тыс. чел., в г. Глазове – 3,7 тыс. чел., в г. Сарапуле – 3,7 тыс. чел., в г. Можге – 1,8 тыс. чел.

² Глава муниципального образования может избираться либо на муниципальных выборах, либо представительным органом из своего состава. В первом случае он может быть главой администрации и депутатом местного совета или председателем совета депутатов, во втором – только главой представительного органа. Если глава МСУ является председателем представительного органа муниципального образования, на пост главы администрации объявляется конкурс, с победителем которого заключается контракт. При этом исключается подчиненность органа или должностного лица МСУ одного муниципального образования органу или должностному лицу другого муниципалитета. Подробнее см.: статьи 36, 37 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.

– А. Н. Перевозчиков, в г. Можге – Г. А. Романов, в г. Сарапуле – А. Н. Сизов, в г. Глазове – А. М. Орлов.

После выборов в представительные органы 25 муниципальных образований сельских районов осенью 2006 г. главы администраций также были назначены на должности по контрактам, заключенным по результатам конкурса, на 5 лет (на период осуществления депутатским корпусом своих полномочий). Формирование конкурсной комиссии также состоялось по распоряжению Президента УР от 11 сентября 2006 г. № 203-РП «О кандидатурах для назначения членами конкурсных комиссий по проведению конкурсов на замещение должностей глав местных администраций отдельных муниципальных образований».

В то же время на уровне поселений глава муниципального образования в соответствии с законодательством вправе совмещать должности председателя депутатского корпуса и главы местной администрации.

Представительные и исполнительные органы МСУ Удмуртии всех уровней приступили к поэтапной реализации Федерального закона № 131, ряд статей которого вступил в силу в республике уже с 1 января 2006 г.

Отметим, что Уставами муниципальных образований республики за местными администрациями были закреплены полномочия по решению вопросов местного значения и полномочия по осуществлению отдельных государственных мандатов, передаваемых органам МСУ федеральными законами и законами субъектов федерации.

Согласно информации, которая была представлена в органы представительной власти Удмуртии органами МСУ за 2006 г., на сессиях депутатами муниципальных образований острее стали ставиться вопросы социально-экономического развития территорий и исполнения бюджета. Значительное место в повестках сессий занимали вопросы муниципальных финансов, собственности, имущественных и земельных отношений.

Шарканский районный Совет утвердил порядок предоставления кредитов юридическим лицам из бюджета муниципального образования

«Шарканский район», а также правила организации и проведения торгов по продаже находящихся в муниципальной собственности земельных участков, права на заключение договора аренды таких земельных участков. Глазовская Гордума одобрила Положение «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципального образования «Город Глазов». Кезский районный Совет принял Положение о порядке доведения до сведения налогоплательщиков кадастровой стоимости земельных участков. Вавожским районным Советом рассмотрены решения об утверждении перечня объектов недвижимости, принятых в муниципальную собственность по состоянию на 22 февраля 2006 г., о предоставлении администрации района права приема в муниципальную собственность объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения. Городской думой г. Ижевска утверждены «Прогнозный план приватизации муниципального имущества г. Ижевска на 2006 г.» (Решение от 25.04.2006 г. № 53), в декабре 2006 г. – план приватизации на 2007 г.

В отличие от предыдущих периодов в 2006 г. представительными органами городских округов и муниципальных районов значительное внимание было уделено контролю над выполнением ранее принятых решений. В Киясовском районе в порядке контроля рассматривались вопросы о выполнении решения «О состоянии и мерах по своевременному оформлению прав граждан на земельные доли в сельскохозяйственных предприятиях района». Депутаты Граховского районного Совета обсуждали вопрос о ходе выполнения решения «Об упорядочении торговли алкогольной продукцией на территории Граховского района», в Балезинском районе – решения «О выполнении Программы «Правопорядок» на 2004–2006 гг.». В 2006 г. вопросы контроля над выполнением принятых решений не были рассмотрены лишь в 1 из 5 городских и 6 из 25 районных муниципальных образований республики.

По мнению руководителя Аппарата Госсвета УР В. Г. Жидкова, представительные органы МСУ стали более качественно планировать свою

работу. В г. Глазове были приняты программы «Неотложные меры по обеспечению врачебными кадрами учреждений здравоохранения в г. Глазове на 2006–2009 гг.», «Комплексная безопасность образовательного учреждения г. Глазова на 2006–2010 гг.». Воткинской городской Думой было разработано и принято 62 различных программы. Шарканский районный Совет принял Программу развития животноводства на 2006–2009 гг. Депутаты Можгинского районного Совета утвердили Программу «Кадры Можгинского района на 2006–2008 гг.». Игринским районным Советом была принята Программа стабилизации сельскохозяйственного производства на 2006–2007 гг. Ярский районный Совет рассмотрел вопросы о районной целевой Программе «Развитие льняного комплекса Ярского района на 2007–2009 гг. Во всех городах и районах Удмуртии меньше, чем в 2005 г., поднимались проблемы промышленности, сельского хозяйства, строительной отрасли, транспорта¹.

В 2007 г. работа представительных органов муниципальных образований городов и районов республики строилась и велась в соответствии с регламентом. В повестках сессий возросло количество вопросов социальной сферы – до 237 (2006 г. – 154). Значительное место в работе депутатов заняло решение проблем ЖКХ: в общей сложности в городах и районах Удмуртии в 2007 г. эти вопросы были подняты 180 раз (в 2006 г. – 144 раза).

По другим направлениям обстановка сложилась в следующем порядке: кадровые вопросы рассматривались 140 раз (2006 г. – 166), вопросы правопорядка – 73 (86), сельского хозяйства – 56 (57), молодежи – 27 (48), промышленности – 16 (19), строительства – 23 (11) раз. Мало внимания было уделено вопросам лесного хозяйства – 7 (7), связи – 4 (6), транспорта – 6 (5).

¹ По данным текущего делопроизводства Аппарата Госсовета УР. Подробнее см.: Письмо Руководителя Аппарата Госсовета УР В. Г. Жидкова Главам муниципальных образований городов и районов УР (исх. 1986/5-6 от 01.09.2006 г.) «Информация об итогах работы представительных органов местного самоуправления в УР в первом полугодии 2006 г.».

Несмотря на сохранение традиционных форм работы депутатских корпусов (заседания сессий, президиумов, советов председателей депутатских комиссий, постоянных комиссий и т. д.), отличительной особенностью стало введение в практику деятельности публичных слушаний. По мнению депутатов муниципального образования «Город Можга», проведение публичных слушаний для обсуждения муниципальных правовых актов по вопросам местного значения (проекты бюджета города, отчеты об их исполнении, вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства и др.) дает возможность жителям города непосредственно влиять на решение вопросов местного значения. В Камбарском районе состоялись 11 публичных слушаний, в их числе – проекты изменений Устава муниципального района и поселений, бюджета района, решения по строительству газопровода в сельских населенных пунктах¹.

Стоит отметить, что сегодня деятельность органов МСУ 5 городов и 25 районов Удмуртии ведется в тесном сотрудничестве с органами государственной власти. Благодаря помощи республиканского и федерального бюджетов местным бюджетам с 2004 по 2008 гг. органами МСУ были проведены следующие мероприятия.

В сфере жилищного строительства: в Кезском районе были введены в эксплуатацию жилые дома общей площадью 31 341 кв. м, в Алнашском районе – 46 072 кв. м, в Вавожском районе – 12 851 кв. м, в Камбарском районе – 17 787 кв. м, в Увинском районе – 36 946 кв. м, в Селтинском районе – 8396 кв. м.

Во всех районах и городах республики вводятся в строй и реконструируются школы, больницы, спортивные объекты. В г. Сарапуле

¹ По данным текущего делопроизводства Аппарата Госсовета УР. Подробнее см.: Письмо Руководителя Аппарата Госсовета УР В.Г. Жидкова главам муниципальных образований городов и районов УР (исх. 865/4-6 от 08.04.2008 г.) «Информация об итогах работы представительных органов местного самоуправления в УР в 2007 г.».

сданы в эксплуатацию спортзал и мастерские средней школы № 13, построен спортзал гимназии № 20, ведутся работы по строительству спального корпуса школы-интерната для слабослышащих детей. В Вавожском районе построен районный Дом культуры на 400 мест со школой искусств на 165 учащихся (в с. Вавож). В Камбарском районе – поликлинический консультационно-диагностический центр на 58 мест, стадион на 100 мест и т. д.

В конце 2004 г. с учетом поручений Президента УР о приведении бюджетных учреждений в соответствие с нормами, определенными Правительством РФ, а также уставами муниципальных образований республики, районными муниципальными образованиями были приняты Программы оптимизации бюджетных расходов на содержание социальной сферы. С 2005 по 2007 гг., действуя в рамках Программ, в Красногорском районе реконструировали 7 объектов социальной сферы. В Вавожском районе – 12 объектов, а также здание участковой больницы под врачебную амбулаторию в с. Какмож, клуб с библиотекой и сельской администрацией в с. Брызгалово. В Увинском районе отремонтировали 22 объекта, в том числе здание средней школы с размещением детского сада в д. Жужгес. В Дебесском районе – 11 объектов (5 общеобразовательных учреждений: 1 школа в с. Тыловой, 1 – в д. Уйвай, 1 – в д. Ариково, 1 – в д. Верхний Четкер, 1 школа-сад в д. Турнес; 2 объекта здравоохранения – врачебная амбулатория в с. Тыловой, 1 ФАП в д. Тольен) и т. д.

Одним из важных и наиболее финансово затратных для органов МСУ направлений является дорожное строительство. За указанный период с 2004 по 2007 гг. были отремонтированы в Красногорском районе 18,24 км автодорог, в Кезском – 16,1 км, в Камбарском – 6,8 км, в Вавожском – 2,2 км, а также приведены в нормативное состояние улично-дорожные сети в с. Вавож. В Дебесском районе введены в строй: автодорога Уйвай–Легомувыр протяженностью 4,1 км, автодорога Дебесы–Уйвай–Заречная Медла протяженностью 3,4 км, железобетонный мост на реке Чепца, мост на реке Илта и т.д.

Не менее ответственным для органов МСУ сельских районов республики является обеспечение тепло-, водо- и газоснабжением. В Дебесском районе построены межпоселковый газопровод Шаркан–Дебесы (48,56 км), уличные сети газоснабжения в с. Тыловой (4,36 км), водопроводные сети в д. Варни (1,6 км) и в с. Тыловой (4,2 км); в Вавожском районе: уличных газовых сетей – 47,615 км, межпоселкового газопровода – 52,677 км, водопроводных сетей – 6,2 км, электрических сетей в районах индивидуальной застройки с. Вавож – 4,46 км, тепловых сетей – 0,55 км; в Алнашском районе – 63,32 км внутрипоселкового газопровода, сети водопровода – 5,8 км (в с. Варзи-Ятчи – 1 км, в с. Алнаши – 4,8 км).

В целом с начала проведения реформы органами МСУ городов и районов республики велась активная деятельность в части исполнения полномочий, предусмотренных федеральным законодательством¹. На 1 января 2007 г. число муниципальных учреждений образования в Удмуртии – 1580, здравоохранения – 90, культуры – 1448, спорта – 61. Численность работников муниципальных образований – 5 857 человек².

Одним из кардинальных изменений, внесенных реформой МСУ, стало разграничение полномочий (вопросов местного значения) для муниципальных образований различного уровня (для поселений, муниципальных районов и городских округов)^{3 4}.

Все расходные полномочия МСУ были разделены на две части – полномочия по реализации вопросов местного значения (финансируются за счет средств местных бюджетов) и полномочия федерального и

¹ Подробно с деятельностью органов МСУ можно ознакомиться в архивных отделах администраций городов и районов УР, а также в Организационном управлении Аппарата Госсвета УР.

² На момент создания диссертационной работы данные по муниципальным образованиям РФ и УР за 2008 г. отсутствовали.

³ В статьях 14, 15, 16 № 131-ФЗ определен перечень вопросов местного значения для муниципальных образований каждого типа, который насчитывал первоначально 22 вопроса местного значения для поселений, 20 – для муниципальных районов, 27 – для городских округов. В связи с внесением изменений в федеральное законодательство, число вопросов местного значения увеличилось и составило в конце 2008 г. для поселений – 33, муниципальных районов – 28, городских округов – 38 пунктов.

⁴ Например, передача с уровня МСУ на региональный уровень большинства расходов по обеспечению начального, общего среднего и профессионального образования, полномочий по финансированию платежей за неработающее население в систему обязательного медицинского страхования, по установлению и финансированию выплаты населению адресных жилищных субсидий и др.

регионального уровней власти (государственные полномочия), которые могут делегироваться органам МСУ и финансироваться за счет субвенций соответствующих уровней государственной власти.

Перераспределение обязательств внесло существенные изменения в финансово-экономические основы МСУ¹. Одним из новшеств стало установление постоянных нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, что позволило более точно прогнозировать суммы, поступающие от федеральных и региональных сборов. Преобразованы межбюджетные отношения; создана система региональных и районных фондов финансовой поддержки поселений, муниципальных районов².

Еще одним новшеством явилось введение понятия «отрицательные трансферты». Его суть заключается в возможности отчисления средств в районный или региональный фонд финансовой поддержки из доходов муниципального образования при условии, что его бюджетная обеспеченность в два и более раза превышает среднюю по данному субъекту.

Реализуя положения Федерального закона № 131, с 1 января 2006 г. нескольких тысяч вновь образованных муниципальных образований РФ приступили к реализации вопросов местного значения, стали формировать, исполнять и контролировать собственные бюджеты. За муниципальными образованиями поселений был закреплен определенный круг полномочий (ст. 14 131-ФЗ), в том числе: электро-, тепло-, газо-, водоснабжение, строительство дорог, организация транспортных услуг в границах поселения. Они больше не решают полностью большинство вопросов образования, организации скорой медицинской помощи, которые были отнесены на уровень муниципальных районов и городских округов.

¹ С 1 января 2009 г. в связи со вступлением в полном объеме 131-ФЗ, Федеральный закон от 10 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» утратил силу.

² Для оказания финансовой помощи в составе бюджетов других уровней могут создаваться также региональные фонды муниципального развития, фонды компенсаций, самофинансирования социальных расходов.

Однако отсутствие необходимых финансовых и материальных ресурсов у поселений для осуществления всех мандатов обнаружило невозможность полной их реализации. Данное обстоятельство в соответствии с Федеральным законом № 131 позволило на переходный период до 1 января 2009 г. передавать решение ряда вопросов поселений муниципальным районам, в которые они входят территориально, через заключение Соглашений, а также формировать доходы и расходы в качестве составной части бюджетов муниципальных районов (в виде смет доходов и расходов). Однако по истечении срока переходного периода, с 1 января 2009 г. органы МСУ поселений должны приступить к реализации собственных полномочий в полном объеме.

В свою очередь, при явном дефиците финансовых средств (в 2006 г. общий объем дефицита бюджетов муниципальных образований в РФ составил 52 427 млн руб.)¹, перечень вопросов для второго уровня муниципальных образований – муниципальных районов и городских округов – остался весьма обширным. Очевидно, что около 90% финансов местных бюджетов (городских округов и муниципальных районов) обеспечивают только 5 основных расходных обязательств – по образованию, здравоохранению, управлению, культуре и ЖКХ. Финансирование этих и других обязательных полномочий происходит в основном из различных фондов, формируемых в федеральном бюджете, а также за счет средств субъектов федерации². По данным Комитета Государственной Думы РФ по вопросам МСУ, в 2007 г. поступления в местные бюджеты от местных налогов³ составили лишь 5% от общей суммы доходов. Наиболее значимыми из всех налоговых доходов стали поступления от налога на доходы физических лиц в размере не менее 40%, что составляет 22,4% от общей

¹ Российский статистический ежегодник. 2007. М., 2006. С. 45.

² В соответствии с действующим законодательством (131-ФЗ, Бюджетным кодексом РФ), доходы местных бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых доходов, за счет безвозмездных и безвозвратных перечислений из федерального и регионального бюджетов.

³ К собственным местным налогам отнесены земельный налог и налог на имущество физических лиц, которые подлежат зачислению в местные бюджеты (всех уровней) в размере 100%. Подробнее см.: Налоговый кодекс РФ.

суммы доходов местных бюджетов. Но даже в совокупности все налоговые¹ и неналоговые доходы разных уровней не смогут обеспечить формирование достаточной собственной доходной базы муниципальных образований.

В 2008 г. в РФ местные бюджеты формировались за счет финансовой помощи (из бюджетов различного уровня), доля которой составила 60%, а в некоторых бюджетах – 90%. Очевидно, что практика заключения (продления) Соглашений между муниципальными районами и поселениями на исполнение полномочий последних продлится и после 1 января 2009 г., так как поселения обеспечить финансирование текущей деятельности и развитие территорий только за счет налоговых доходов не в состоянии².

С 1 января 2006 г. Удмуртия приступила к исполнению ряда статей Федерального закона № 131, в том числе в области экономики и финансов. С 1 января 2007 г. муниципальные образования сельских поселений приступили к формированию, исполнению и контролю собственных бюджетов. Однако трудности в реализации собственных полномочий, обусловленные недостатком финансово-экономических ресурсов, заставили большинство поселений УР на время переходного периода, до 1 января 2009 г., передать исполнение части вопросов местного значения муниципальным районам (в состав которых они входят) через заключение Соглашений³. Доходы и расходы сельских поселений были сформированы в качестве составных частей бюджетов муниципальных районов в виде смет.

¹ В местные бюджеты подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

1) единый налог на вмененный доход (по нормативу 90% в бюджеты муниципальных районов и городских округов; доля в бюджете – от 1,5 до 7%); 2) налог на доходы физических лиц (10% в бюджет поселений, 20% – муниципальным районам, 30% – городским округам; доля в бюджете – от 15 до 30%); 3) единый сельскохозяйственный налог (по 30% – в бюджеты поселений и муниципальных районов, 60% – в бюджеты городских округов); 4) госпошлина, подлежащая зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов (100% в бюджеты муниципальных районов; доля в бюджете незначительна) и др. Подробнее см.: Сводная аналитическая записка // Муниципальная власть. 2007. № 3. С. 20–21.

² Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов [Электронный ресурс] // Материалы 8-й ежегодной н.п.к. (16–18 июня 2008 г.). Петрозаводск, 2008. Режим доступа: http://www.openbudget.karelia.ru/conf8/conf8_book.pdf, свободный.

³ См. например: Соглашение от 8 декабря 2006 г. между Администрацией муниципального образования «Воткинский район» и Администрацией муниципального образования «Первомайское».

Необходимость заключения Соглашений между поселениями и муниципальными районами вызвана вполне объективными факторами: подавляющее большинство бюджетов муниципальных образований в УР изначально являются дотационными. Доходы, которые формируются в местных бюджетах городов и районов УР за счет поступлений от налоговых (неналоговых) источников, являются крайне низкими, чтобы покрыть все расходные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством. Поэтому поселения предпочитают передавать полномочия в район – для определенной концентрации средств в «одних руках», а также в целях проведения в районе ощутимой работы во избежание распыления средств.

В ходе исследования была выявлена динамика доходов (1995–2006 гг.) (Приложение II, *таб. 1, 2*) и расходов (1996–2006 гг.) бюджетов органов МСУ, далее муниципальных образований городов и районов УР (Приложение I, *рис. 1*).

По данным аналитического управления Госсовета УР, в течение 1995–2003 гг. уровень собственных налоговых доходов муниципальных образований УР составлял в среднем по республике около 74,4%¹. Однако эти суммы далеко не полностью удовлетворяли реальные потребности муниципальных образований.

После введения в действие Федерального закона № 131, изменения федерального законодательства поступления от налогов в местные бюджеты снизились. В 2005 г. доля собственных доходов муниципальных образований в среднем по республике составила лишь 38,1%. В 16 из 30 органов МСУ городов и районов доходы не достигали 20%, а в 3-х районах – 10%².

Такая ситуация была вызвана сочетанием объективных и субъективных факторов: изменением бюджетного³, налогового законодательства РФ, которое привело к сокращению поступлений от направляемых в местные

¹ По материалам текущего делопроизводства Аналитического управления Госсовета УР.

² *Аппарат Госсовета УР. Управление Аналитического обеспечения и информационных ресурсов. О ходе исполнения бюджета УР в 2005 г. Ижевск, 2005. С. 26–27.*

³ Начиная с 2005 г. бюджеты различных уровней в РФ формируются и исполняются на основе Реестра расходных обязательств и разграничения доходных источников. В отдельную категорию выделены бюджетные полномочия, делегированные одним уровнем власти другому. Подробнее см.: Постановление Правительства РФ от 16 июля 2005 г. № 440 «О порядке ведения реестра расходных обязательств РФ» // Российская газета. 2005. 3 августа.

бюджеты налогов. В результате произошло значительное снижение доли собственных доходов местных бюджетов абсолютно во всех районах Удмуртии. Фактически те суммы, которые перестали поступать в местные бюджеты, стали направляться из государственного бюджета РФ и УР в рамках реализации муниципальными образованиями государственных полномочий. Данный факт позволяет говорить о том, что в очередной раз усилилась зависимость (финансовая, политическая) органов МСУ от органов государственной власти.

В 2006 г. объем поступлений в местные бюджеты из бюджетов различного уровня увеличился. Доля собственных доходов за 2006 г. в среднем по муниципальным образованиям составила 40%. В 18 муниципальных образованиях (из 5 городских округов и 25 муниципальных районов) собственные доходы не превысили 20%, а в 5 районах – 10%¹.

В 2007 г. в среднем доля собственных доходов муниципальных образований (5 городов и 25 районов Удмуртии) была на уровне 39,5%, в 14 муниципальных образованиях не достигла 20%, в 4 – 10%. Финансовая помощь из бюджета УР за указанный период составила: Граховскому району – 92,2%, Селтинскому – 91,8%, Красногорскому – 91%.

В 2008 г. тенденция постепенного снижения собственных доходов бюджетов муниципальных образований продолжилась.

Становится очевидным, что в подавляющем большинстве случаев доходы бюджетов сельских поселений, которые только в 2007 г. приступили к практике формирования и исполнения собственных бюджетов, не соответствуют потребности в реализации собственных полномочий. Анализ финансового состояния муниципальных образований поселений Удмуртии за 2007 г. показывает, что из 316 поселений² только 11 (3,5%) были способны перечислять отрицательные трансферты в республиканский бюджет. Налоговые базы сельских поселений отличаются в сотни раз, например,

¹ *Аппарат Госсовета УР. Управление Аналитического обеспечения и информационных ресурсов. О ходе исполнения бюджета УР в 2006 г. Ижевск, 2005. С. 24–25.*

² Имеются в виду 311 сельских поселений и 5 городских.

муниципальное образование «Мужберское» Игринского района собирало 45 тыс. руб. налоговых платежей, а соседнее поселение «Чутырское» – 3 млн 174 тыс. руб.¹

Недостаток (либо полное отсутствие) источников доходов в муниципальных образованиях усложняет сбор налогов, особенно земельного, что обусловлено низкой кадастровой оценкой стоимости земель, нерешенностью вопроса окончательного закрепления собственников за земельными участками. Значительно влияет на доходную базу местных бюджетов предоставление налоговых льгот (на федеральном уровне), что чревато потерями значительного объема денежных средств. Низкий уровень поступлений в бюджеты муниципальных образований ведет к снижению их фискальной самостоятельности, эффективности налоговой политики. Проблемой стало отсутствие налоговых органов в муниципальных образованиях. Районы не только не имеют возможности качественно влиять на собираемость налогов, но подчас не владеют полной информацией о поступивших доходах, что приводит поселения к финансовой зависимости от бюджетов более высоких уровней².

До сих пор остается актуальной проблема муниципального имущества. Она состоит в разграничении собственности по уровням муниципальных образований, а также в ее регистрации, требующей дополнительных затрат.

Объективно причинами финансово-экономической слабости, плохой собираемости налогов для большинства муниципальных образований УР являются: неравномерное распределение сырьевых ресурсов, дифференцированность уровня социально-экономического развития территорий, а также депрессивность подавляющего количества сельских поселений и другие факторы.

¹ Широбокова С.Э. Проблемы совершенствования межбюджетного регулирования и бюджетной политики на примере УР [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.openbudget.karelia.ru>, свободный.

² В 2007 г. потери бюджетов УР по налогу на имущество организаций составили 720 млн руб., по земельному – 300 млн руб. Подробнее см.: Широбокова С.Э. Указ. соч.

Для создания эффективных механизмов экономической помощи, поддержки муниципальных образований Удмуртия предприняла следующие меры. С 2007 г. реализуется целевая программа реформирования региональных и муниципальных финансов. В июле 2008 г. были внесены коррективы в Закон УР «О регулировании межбюджетных отношений в УР»¹, в результате которых была утверждена методика распределения дотаций для стимулирования районов и городов. Внедрены стандарты качества предоставления государственных услуг в области образования, здравоохранения, культуры, социальной политики. Для решения вопросов разграничения муниципальной собственности на территории Удмуртской Республики в декабре 2008 г., во время проведения 8-й сессии Госсовета УР 4-го созыва был принят Закон УР «О порядке разграничения муниципального имущества между муниципальными районами и вновь образованными городскими, сельскими поселениями в УР»².

Как было указано ранее, одним из инструментов в решении проблемы наполняемости местных бюджетов стало межбюджетное регулирование³. В субъектах РФ, в том числе в Удмуртии, в соответствии с Федеральным законом № 131, Бюджетным кодексом РФ и местным законодательством предусматривается формирование региональных и районных фондов финансовой поддержки поселений, муниципальных районов (городских округов). Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований УР позволяет обеспечить равные возможности гражданам в получении бюджетных услуг путем дотаций из специально образуемых для этих целей фондов. Размер дотации для каждого муниципального образования определяется по методике исходя из численности городского, сельского поселения. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности

¹ Закон УР от 9 июля 2008 г. № 26-РЗ «О внесении изменений в Закон УР «О регулировании межбюджетных отношений в УР» // Известия УР. 2008. 25 июля.

² // Известия УР. 2008. 19 декабря.

³ Законом УР от 21 ноября 2006 г. № 52-РЗ «О регулировании межбюджетных отношений в УР» (Опубликован: // Известия УР. 2006. 28 декабря) предусматриваются следующие способы межбюджетного регулирования: дополнительное финансовое обеспечение муниципальных образований за счет передачи дополнительных отчислений от федеральных и региональных налогов для реализации отдельных государственных полномочий.

муниципальных образований УР позволило существенно сократить различия по этому показателю. В результате разрыв между минимально и максимально обеспеченными муниципальными образованиями в республике в 2007 г. сократился: между городскими округами с 1,8 до 0,5 раза, между муниципальными районами – с 3,8 до 1,8 и между сельскими поселениями – с 7,2 до 7,6.

Тем не менее, несмотря на предпринятые меры, поступления в местные бюджеты всех уровней из различных источников (в виде субвенций, субсидий, дотаций) не были способны обеспечить реализацию всех полномочий, возложенных на муниципальные образования федеральным законодательством. Так, в 2007 г. поступления в местные бюджеты из различных источников обеспечили только 34% расходов (в том числе расходов, осуществляемых на уровне поселений, 22%), а в отдельных поселениях налогооблагаемая база позволила обеспечить менее 10% расходов¹.

Выступая на ежегодной конференции, посвященной проблемам совершенствования бюджетной политики в сфере МСУ в г. Петрозаводске в июле 2008 г., председатель постоянной комиссии Госсовета УР по бюджету, налогам и финансам С. Э. Широбокова отметила следующее: «В Удмуртии для финансирования всех расходных полномочий и успешного социально-экономического развития (муниципальных образований) потребовалось бы 2 бюджета (УР). Объем переданных расходных обязательств республики оценивается в 3 млрд рублей, тогда как фактически мы получаем 1,8 млрд рублей. По оценке муниципалитетов, недостаток средств на выполнение собственных полномочий составляет около 40%»².

¹ Ранее за счет собственных источников муниципальные образования УР обеспечивали около 80% собственных бюджетных потребностей (см. Приложение II).

² Широбокова С.Э. назвала основные проблемы межбюджетного регулирования и бюджетной политики в УР: качество оценки расходных обязательств бюджетов разных уровней, несоответствие расходных полномочий и доходных источников муниципальных образований в УР, учет и распределение межбюджетных трансфертов. Подробнее см.: *Широбокова С.Э. Указ. соч.*

В декабре 2008 г. был принят Закон УР «О бюджете УР на 2009 г.»¹. В нем заложены средства финансовой помощи бюджетам городов и районов из бюджетов других уровней в целях выполнения органами МСУ возложенных на них функций, а также выполнения полномочий, переданных им органами федеральной и региональной власти. Средства поступят на обеспечение государственных гарантий прав граждан: на получение дошкольного, начального, основного общего, среднего образования, на социальное обслуживание, на организацию специализированной медпомощи, на предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и их обеспечение, на социальную поддержку детей-сирот и др., а также бюджетные ассигнования на уплату страховых платежей на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

В целом бюджетом УР на 2009 г. были утверждены: фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в сумме 3 417 877 тыс. руб., фонд поддержки поселений – 48 121 тыс. руб., фонд софинансирования расходов УР, направляемых в виде субвенций на доленое финансирование расходов бюджетов муниципальных образований – 420 124,6 тыс. руб., фонд компенсаций с распределением субвенций между бюджетами муниципальных образований – 6 622 265 тыс. руб.²

В бюджете УР 2009 г. были определены 8 муниципальных образований³ из 316⁴ (2,5%), которые будут перечислять «отрицательные трансферты» в фонд выравнивания бюджетов поселений. Общая сумма перечислений составит 22 295 тыс. руб. Это поселения: «Штанигуртское» (Глазовский район), «Хохряковское» (Завьяловский район), «Боярское» и «Галановское» (Каракулинский район), «Большепутгинское» (Можгинский

¹ //Известия УР. 2008. 26 декабря.

² В июне 2009 г. после внесения корректив в бюджет УР фонд софинансирования расходов УР, направляемых в виде субвенций на доленое финансирование расходов бюджетов муниципальных образований, был увеличен на 1 557 480,1 тыс. руб. и составил 1 977 604,7 тыс. руб. В то же время фонд компенсаций с распределением субвенций между бюджетами муниципальных образований был сокращен на 359 276,8 тыс. руб. и составил 6 262 988,2 тыс. руб. Подробнее см.: Закон УР от 29 июня 2009 г. № 31-РЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон УР «О бюджете УР на 2009 г.» // СЗ УР. 2009. № 19.

³ В бюджете УР на 2008 г. таких муниципальных образований было определено 16 (5,06%).

⁴ Имеется в виду общее количество муниципальных образований поселений УР: 311 сельских и 5 городских.

район), «Большеошворцинское» и «Мукшинское» (Якшур-Бодьинский район), а также г. Глазов.

Однако перечисление «излишних» средств не означает, что эти муниципальные образования являются самодостаточными в финансовом отношении, то есть способны решить все полномочия своего уровня только за счет налогов, собираемых на территории указанных поселений. «Излишек» этот условный: поступления от местных налогов здесь в два раза выше, чем в среднем по республике. Данный факт и явился основанием для перечисления отрицательных трансфертов в фонд выравнивания бюджетов поселений УР.

Очевидно, что в 97,5% муниципальных образованиях поселений УР налоговая база, за счет которой формируется бюджетный доход, неудовлетворительна. Эти поселения не принесут средств в бюджет республики, только потребуют дополнительных вливаний в собственные бюджеты. В 2009 г. также будет сохранена практика заключения Соглашений между муниципальными образованиями поселений и муниципальными районами на выполнение полномочий последних.

Взаимообусловленность различных неблагоприятных факторов – недостаток финансовых средств, дотационность местных бюджетов муниципальных образований, слабые социально-экономические показатели большинства муниципальных образований районов, сельских поселений УР – вызывают к жизни массу проблем в этой сфере.

Анализ паспортов муниципальных образований УР за 2008 г. показал, что к числу неблагоприятных факторов, препятствующих эффективному развитию муниципальных образований, относятся безработица, старение сельского населения, отрицательное сальдо миграции населения, стремление молодежи уехать из социально неблагополучных районов, невозвращение специалистов со средним и высшим профессиональным образованием в районы. Особенно остро эти проблемы стоят в Красногорском, Юкаменском, Селтинском, Сюмсинском и других районах, в которых мало промышленных

предприятий, фактически отсутствуют полезные ископаемые, слабо развита инфраструктура. Кроме того, большинство поселений республики удалены от районных центров, а те, в свою очередь, от городов.

Основными проблемами на уровне поселений являются:

- организация электро-, тепло-, водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, проведение устойчивой (телефонной) связи;
- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений (местного значения);
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности;
- планирование застройки территории поселения, территориальное зонирование земель;
- обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, организация строительства и содержание муниципального жилья, создание условий для жилищного строительства молодым семьям и другие¹.

Для муниципальных районов такими проблемами стали: содержание и строительство дорог, мостов, иных транспортных инженерных сооружений, организация и предоставление дошкольного, а также бесплатного общего среднего образования, организация скорой медицинской помощи, строительство объектов социальной сферы (больниц, школ, детских садов), строительство и содержание муниципального жилья². Эти и другие проблемы характерны для большинства муниципальных образований УР³.

Исследование выявило, что процесс становления системы МСУ – как в РФ, так и в УР – в качестве элемента гражданского общества, по-прежнему, происходит достаточно медленно. Явка на выборы в органы МСУ гораздо ниже, чем на выборы региональных и федеральных органов власти, о чем

¹ В соответствии с законодательством РФ, у поселений отсутствуют полномочия по дошкольному воспитанию, общему среднему образованию и здравоохранению.

² Стоит отметить, что в Удмуртии строительство объектов социальной сферы ведется преимущественно за счет финансирования республиканского бюджета, так как средств муниципальным образованиям явно недостаточно.

³ Подробный анализ социально-экономического положения районов УР представлен в Паспортах городов и районов УР, размещенных на официальном интернет-сайте Госсовета УР. Режим доступа: <http://www.gossovet.udm.ru>, свободный.

свидетельствуют данные ЦИК УР. Динамика электоральной активности в Удмуртии в период с 1994 по 2008 гг. такова, что самый высокий процент явки избирателей приходится на выборы Президента РФ (70,3% в 2000 г.) и депутатов Государственной Думы ФС РФ (61,8% в 1999 г.). За всю новейшую историю УР (с 1994 по 2006 гг.) активность граждан на выборах в органы МСУ не превышала 51,6% (1998 г.). Исключение составил март 2008 г. Тогда явка избирателей приблизилась к рекордной отметке 73,8%. Однако такой показатель был достигнут в результате введения в избирательное законодательство РФ положения о едином дне голосования. Тогда же произошло совмещение выборов Президента РФ и депутатов вновь образованных муниципальных образований сельских поселений УР. Заметим, что процент избирателей, участвующих в выборах Президента РФ в 2008 г., оказался ниже (64,21%), чем участвующих в выборах в органы МСУ УР (Приложение I, *рис. 2*).

Одной из важнейших задач в сфере МСУ остается решение кадрового вопроса. Реформа внесла изменения в нормативную базу о муниципальной службе в РФ, которые были закреплены принятием 2 марта 2007 г. соответствующего Федерального закона¹. Он обеспечил единый статус муниципальных служащих с точки зрения их основных прав и обязанностей, внес ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой, определил правовые основы отношений, связанных с поступлением граждан РФ на муниципальную службу, ее прохождением и прекращением, установил правовое положение муниципальных служащих.

Удмуртия активно реализует кадровую политику в области подготовки государственных и муниципальных служащих, которая включает развитие и закрепление кадров, особенно в сельской местности. В течение последних лет в Удмуртии была усовершенствована нормативно-правовая база в этой сфере, приняты новые законы.

¹ Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» // Российская газета. 2007. 7 марта. (Примечание: Закон вступил в силу с 1 июня 2007 г.)

Изменение территориальной организации, структуры органов МСУ, а также создание вновь образованных 311 муниципальных образований сельских поселений в УР вызвали необходимость увеличения кадрового состава, дополнительной подготовки муниципальных служащих.

Тем не менее, по данным Территориального Фонда Федеральной службы государственной статистики по УР, начиная с 2005 г. идет ежегодное сокращение численности работников органов МСУ УР (2005 г. – 4 139 чел., 2006 г. – 4 106 чел., 2007 г. – 3 874 чел., 2008 г. – 3 851 чел.) и одновременно прирост на 10–15 % кадров в республиканских органах власти. В 2007 г. это было связано с переходом отделов социальной защиты населения муниципальных органов в органы государственной власти УР. На должностях муниципальных служащих в 2008 г. было занято 3851 человек, что на 255 (6,6%) меньше, чем в 2006 г.¹ Распределение муниципальных служащих в регионах Приволжского федерального округа по уровню образования на 1 января 2005 г. представлены в Приложении II (*таб. 17*).

Отметим, что данные по численному, половому, профессиональному составу и образовательному уровню муниципальных служащих УР за период 1990 – начала 2000-х гг. отсутствуют. В Удмуртии муниципальная статистика стала вестись только после издания 27 июля 2004 г. № 73-ФЗ «О государственной гражданской службе в РФ»².

К концу 2008 г. сформировались структуры органов управления муниципальных образований в соответствии с новым административно-территориальным делением, численность работников органов МСУ достигла, как уже было отмечено, 3 851 человека. На выборных муниципальных должностях в 2006 г. было занято 355 человек³.

¹ Подробнее см.: Численность и оплата труда, состав и обучение кадров органов государственной власти и местного самоуправления в УР в 2008 г.: аналитическая записка / Тер. орган Федерал. Службы гос. статистики по УР. Ижевск, 2009. № 140 (8420). С. 1–20.

² // Российская газета. 2004. 21 июля.

³ К муниципальным должностям муниципальной службы относятся все муниципальные должности, не являющиеся выборными. Статус лиц, замещавших выборные муниципальные должности, Федеральный закон «О государственной гражданской службе в РФ» не устанавливает. Этот статус определяется Законом УР «О муниципальной службе в УР» от 20 марта 2008 г. и муниципальными правовыми актами.

Так, в органах МСУ с исполнительными функциями числилось 3 386 человек, или 87,93% от общего числа муниципальных служащих УР. Для сравнения, в исполнительных органах государственной власти УР 2 554 человека (89,55%) от общего числа госслужащих и 4 511 (77,42%) в федеральных органах, действующих на территории УР (Приложение II, таб. 10–18).

Факт преобладания кадров в органах МСУ с исполнительными функциями (так же, как в исполнительных органах федерального и республиканского уровня) позволяет говорить, в том числе, и о том, что органы МСУ все больше встраиваются в единую систему исполнительной власти РФ. Так, в 2008 г. в исполнительных органах государственной власти республиканского и федерального уровней, а также в органах МСУ с исполнительскими функциями было занято 10 451 человек, или 83,4% от общего количества государственных и муниципальных служащих УР.

Отметим, что на должностях муниципальной службы в органах МСУ УР преобладают женщины – почти 74 %, в возрасте от 40 до 49 лет.

Для сравнения, в федеральных органах власти сосредоточено наибольшее количество молодых лиц до 30 лет (31%), в республиканских органах от 30–39 лет (29%), в органах МСУ от 40–49 лет (27%).

Среди лиц, замещавших выборные муниципальные должности, женщины составили – 37 %. В органах МСУ с исполнительными функциями приходится 73% женщин. Удельный вес женщин на руководящих должностях муниципальной службы: высших – 34%; главных – 49%.

В органах МСУ превалируют две категории работников (по 23%), которые имеют стаж работы от 1 года до 5 лет и от 15 до 25 лет. Наибольшее количество муниципальных служащих имеют высшее экономическое образование.

Одно из основных требований к муниципальному служащему – поддержание им уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей. В течение своей профессиональной

деятельности он обязан получить дополнительное профессиональное образование. В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе в РФ» повышение квалификации гражданских служащих должно осуществляться не реже 1 раза в 3 года.

Частично вопросы кадрового обеспечения вновь образованных поселений были решены за счет Ижевского филиала Уральской Академии государственной службы (ИФ УрАГС).

В 2008 г. прошли обучение 932 работника, замещавших должности муниципальной службы, что на 11 человек больше, чем в 2007 году, в том числе получили дополнительное профессиональное образование по программе повышения квалификации 846 человек, что соответствует 2007 г., 551 человек повысили квалификацию по муниципальному заказу.

Из числа обученных в 2008 г. по программам дополнительного профессионального образования прошли обучение: с отрывом от муниципальной службы 369 человек; без отрыва от муниципальной службы 453 человек; с частичным отрывом от муниципальной службы 110 человек. Обучены с использованием дистанционных образовательных технологий 231 человек, из них «высшие должности» – 2 человека¹.

Приоритетными направлениями в подготовке большинства работников муниципальной службы стали: управленческое – 46%, планово-финансовое – 17%, организационно-экономическое – 11%, плановое – 7%, информационно-аналитическое – 2%, и другие дисциплины – 17%².

Отметим, что порядок профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки муниципальных служащих осуществляется в основном за счет средств бюджета УР и устанавливается Правительством УР.

¹ Численность и оплата труда, состав и обучение кадров органов государственной власти и местного самоуправления в УР в 2008 г.: аналитическая записка / Тер. орган Федерал. службы гос. статистики по УР. Ижевск, 2009. № 140 (8420). С. 17–20.

² Там же.

Подготовка и повышение квалификации муниципальных служащих происходит непосредственно и на уровне органов МСУ городов и районов республики. Интересным является опыт работы с муниципальными кадрами в Увинском районе, на базе которого в 2004 г. была создана экспериментальная площадка по отработке механизмов реализации государственной кадровой политики¹. Результатом работы в данном направлении стало увеличение числа специалистов с высшим образованием в муниципальной службе².

Однако, несмотря на усилия государственных региональных органов власти улучшить положение в области кадрового обеспечения, повысить квалификацию муниципальных служащих, отмечен ряд отрицательных, негативных явлений, к числу которых они относят:

- отставание уровня профессиональной подготовки и компетенции кадров от динамично развивающихся потребностей государственного и муниципального управления (среди работников сферы муниципального управления много лиц, работающих не в соответствии с базовым образованием, не имеющих функционально-профессионального, особенно управленческого, образования);
- усиление независимости муниципального аппарата от представительных органов власти, снижение его подконтрольности обществу, гражданам;
- углубление правовой и социальной незащищенности работников муниципальных учреждений от политической конъюнктуры, обострение бюрократической зависимости служащих от субъективизма руководителей,

¹ Осознавая важность кадрового вопроса для решения жизненно важных проблем в производственной, социально-экономической сферах, в области государственного и муниципального управления республики, глава Администрации Увинского района С.П. Субботин обратился в Совет по кадровой политике (при высшем должностном лице УР) с предложением создать на базе района экспериментальную площадку по отработке механизмов реализации государственной кадровой политики. Основными задачами стали: выявление и экспериментальная проверка новых методов подготовки и закрепления кадров на селе, разработка и внедрение нового содержания, форм и методов организации кадровой работы. 24 декабря 2003 г. Президент УР подписал Распоряжение № 262-РП «О плане мероприятий по отработке механизмов реализации государственной кадровой политики в сельском районе на базе Увинского района».

² Подробнее см. Реализация кадровой политики в сельском муниципальном образовании: опыт, проблемы, механизмы. Ижевск, 2007. С. 47–57.

что порождает у многих неуверенность в «завтрашнем дне», в своей служебной карьере;

- ослабление исполнительской дисциплины, утрата многих норм административной морали, правил делового общения; развитие в служебной деятельности и поведении чиновников вседозволенности, неуважения к населению – в результате стремительно падает общественный имидж и государственных, и муниципальных служащих.

Создание эффективной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих было включено в Программу социально-экономического развития УР на 2005–2009 гг.¹, которая подразумевает проведение ряда организационных, образовательных, экономических, правовых и других мероприятий.

С целью установления правовых основ организации муниципальной службы, правового положения муниципальных служащих в Удмуртии 20 марта 2008 г. был принят Закон УР «О муниципальной службе в УР»². Закон установил реестр, соотношение должностей муниципальной и должностей государственной гражданской служб, ввел гарантии муниципальным служащим в области профессиональной подготовки, социального обеспечения. В целом в Удмуртии реализация предусмотренных мероприятий позволит в будущем решить кадровый вопрос на муниципальном уровне, в том числе обеспечить сферу муниципального управления необходимыми квалифицированными кадрами, соответствующими современным требованиям, повысить управляемость и целевую направленность процесса их подготовки.

Очевидно, что в системе МСУ имеются те же проблемы, что и в органах государственной власти. Можно отметить факты коррупции, бюрократизма, нарушения законности. В частности, были заведены

¹ Собрание законодательства УР. Ижевск, 2004. № 2.

² // Известия УР. 2008. 11 апреля.

уголовные дела на должностных лиц из Администрации г. Ижевска по обвинению в получении взяток¹.

По-прежнему острой проблемой остается крайне слабая система информирования населения о выполнении плана мероприятий органами МСУ.

В 2006 г. сотрудники Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук и Уральской академии государственной службы предприняли попытку исследовать состояние системы МСУ в сельских районах республики. В опросе приняли участие три группы респондентов. В первую группу вошли квалифицированные эксперты (руководители и специалисты высшего звена Аппарата Правительства УР и Госсовета УР, руководители городов и районов УР, научные сотрудники, занимающиеся вопросами МСУ), во вторую – муниципальные служащие, третью, контрольную, группу составили лица, не находящиеся на государственной, муниципальной службе, но имеющие с ней контакты в процессе деятельности и хорошо представляющие ее правовую основу.

В итоге подавляющая часть респондентов всех групп ответила, что сложившейся системы МСУ в Удмуртии как таковой еще не существует, она только формируется и процесс формирования находится в начальной стадии.

Взаимоотношения органов государственной власти и МСУ в кадровой, финансово-экономической, управленческой сферах большинством опрошенных были оценены как слабые и малоэффективные.

Один из экспертов выразил свое понимание ситуации следующим образом: «Сохраняется и развивается вертикаль подчиненности во всем».

На вопрос: «Повысилась ли активность населения в работе системы местного самоуправления?» ответили только 13 (из 15) квалифицированных экспертов: трое оценили активность как повысившуюся, двое отметили, что предпосылки для повышения активности созданы, но заметно это повышение только в период выборных кампаний, один эксперт отметил повышение

¹ УФСБ РФ по УР прокомментировало задержание замначальника Горстроя Ижевска [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.Udm-info.ru>, свободный; Алексей Закурдаев задержан за взятки [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.Udm-info.ru>, свободный.

имитации активности; категорично «нет» на данный вопрос ответили большинство респондентов всех групп – они не видят повышения активности населения в системе, которая должна в принципе быть основана на заинтересованности населения в решении своих проблем.

Отвечая на вопрос: «Стали ли органы МСУ более доступны или бюрократизм возрос?», 14 из 15 квалифицированных специалистов роста бюрократизма не отметили. Остальные группы дали положительный ответ: «бюрократизм вырос». Высокая доступность органов МСУ населению большинством опрошенных отмечена не была.

В целом, учитывая российские реалии и не снижающееся отчуждение власти от народа, а также привычку граждан видеть в чиновнике любого ранга государственную власть, эксперты оценили возможности подлинного преодоления бюрократизма как крайне незначительные¹. В свою очередь, исследователи надеются, что близость органов МСУ к гражданам поможет сделать систему доступнее.

Несмотря на представленные результаты исследования, мы можем наблюдать и определенные позитивные моменты с начала реализации реформы в сфере МСУ. Практически никто в республике не упоминает о росте напряженности межнациональных отношений, не заявляет о необходимости свободы слова, печати, практически отсутствуют жалобы на административное давление.

Активизировалась работа Правительства УР с главами муниципальных образований. Ежегодно стали проводиться многодневные семинары для руководства органов МСУ, на которые приглашаются депутаты Госдумы РФ, специалисты Администрации Президента РФ и Правительства РФ, где выступали Президент УР, глава Правительства УР. Не прекращается ежедневная связь городских Дум, районных Советов депутатов, их аппаратов с Государственным Советом УР – она поддерживается сотрудниками Отдела

¹ Семенов Ю.В., Скобкарёв А.Н. Состояние местного самоуправления и кадровая ситуация в сельских муниципальных образованиях // Россия и Удмуртия: история и современность. Ижевск, 2008. С. 726–731.

взаимодействия с представительными органами муниципальных образований Организационного управления, которые оказывают помощь городам и районам, участвуют в работе Советов и Дум, анализируют их решения, организуют семинары, обеспечивают их методическими материалами.

Определенные улучшения связаны с информационным формированием системы отчетности муниципальных образований на уровне городов и районов УР, установкой оптико-волоконной связи, а также обеспечением вновь образованных муниципальных образований сельских поселений оргтехникой.

Одной из новаций в повышении исполнительской дисциплины стала разработка паспортов муниципальных образований городов, районов, сельских поселений УР. Сегодня анализ данных позволяет представить достаточно объективную картину состояния органов МСУ: социально-экономические показатели, характер проблем. Ведение паспортов позволит сравнивать деятельность органов МСУ, а регулярное обновление их содержания позволит видеть динамику развития каждого в отдельности.

Проанализировав начальный этап современной реформы МСУ, можно подвести предварительные итоги, сделать следующие выводы. В РФ был унифицирован двухуровневый принцип территориальной организации МСУ. Сформировано более 12 тысяч вновь образованных муниципальных образований. В регионах проведены выборы в представительные органы МСУ; в ряде субъектов прошло несколько их циклов. Создана двухуровневая система местных бюджетов, разграничены полномочия между уровнями публичной власти, определен перечень вопросов местного значения, фактически отрегулирована система федеральных, региональных и местных налогов, внесены изменения в бюджетное и налоговое законодательство. Хотя изменение налогового и бюджетного кодексов РФ и привело к увеличению централизации доходных источников в пользу региональных бюджетов, тем не менее, доходная база местных бюджетов осталась слабой. По-прежнему для большинства органов МСУ характер бюджетных отношений с субъектом федерации остается ключевым фактором,

определяющим их возможность решения основных проблем хозяйственного и социального развития на местах.

В декабре 2008 г. закончился переходный период, и с 1 января 2009 г. большинство субъектов РФ, в том числе УР, приступили к реализации 131-ФЗ в полном объеме. Однако переход к новой системе организации МСУ, начавшийся еще в 2003 г., был сопряжен с рядом трудностей, например, в определении территориальных границ вновь образованных муниципальных образований, в формировании и исполнении бюджетов, а также в реализации полномочий органов МСУ всех уровней, установленных федеральным законодателем, в обеспечении квалифицированными кадрами органов МСУ.

Для всей территории РФ остались актуальными вопросы создания эффективной системы МСУ в сельских территориях, где по-прежнему сохраняются признаки иерархически выстроенного административного управления. Отсутствие необходимых финансовых средств в муниципальных образованиях подавляющего большинства поселений, вызванное неразвитой социально-экономической сферой, слабой налогооблагаемой базой, вынуждает передавать полномочия на уровень районов через заключение Соглашений. Таким образом, сельские поселения ставят себя в финансово-экономическую и административную зависимость от районных органов МСУ.

В свою очередь, органы МСУ районов (как и большинство городских поселений), получая дотации от бюджета субъекта федерации, также испытывают административное давление со стороны государственных органов власти региона. Данная тенденция наиболее очевидна во время проведения выборов в государственные и муниципальные органы.

Не вызывает сомнения то обстоятельство, что проблемы усугубятся в связи с ожидаемым резким ухудшением экономической обстановки в стране. Возможно, что произойдет реальное сокращение бюджетных расходов в целом, в том числе сокращение финансирования поддержки большинства муниципальных образований всех уровней, экономическая эффективность которых изначально низкая. Учитывая, что районы и города Удмуртии

являются дотационными, в политическом отношении зависимость органов МСУ от органов государственной власти будет сохранена.

Кроме того, не прямые выборы, а проведение конкурса на замещение должности главы администрации муниципального образования (района, городского поселения) – фактически, его назначение, которое проводит государственная комиссия, сформированная руководством региона, позволяет сделать вывод, что органы МСУ все больше встраиваются в систему госуправления и при этом лишь внешне сохраняют атрибуты самостоятельности.

По-прежнему наблюдаются низкая гражданская активность, слабая заинтересованность граждан в развитии МСУ. Особенно это заметно в сельских районах, где отмечается отток ресурсов (людских, финансовых, кадровых), старение населения, повышение социальной апатии, отсутствие желания и возможностей решать гражданами местные проблемы самостоятельно. Факты позволяют говорить о слабом пока институциональном развитии МСУ на начальном этапе проводимой реформы.

Низкая политическая и гражданская активность населения обусловлена рядом причин, из которых наиболее важными являются: введение МСУ «сверху», слабая заинтересованность властей всех уровней в реальном участии граждан в самоуправлении.

Изучение истории становления и развития МСУ в СССР–России и Удмуртии с 1986 г. по 2008 г. показало, что, несмотря на трудности, сопровождавшие данный процесс, меры, принимаемые на региональном и федеральном уровне, в конечном счете, имеют цель повысить статус МСУ как одного из институтов гражданского общества. В итоге оно должно стать полноправным субъектом социально-правовых отношений в России и в Удмуртии как одним из ее регионов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Становление и развитие МСУ в России и в Удмуртии в период 1986–2008 гг. прошло несколько этапов. Итоги этого процесса достаточно противоречивы.

Возникшая в СССР в середине 1980-х гг. объективная необходимость преобразований всех сфер общества коснулась и системы государственного управления, в том числе ее нижних звеньев – местных Советов, которые должны были сыграть важную роль в государственном механизме перестройки и стать ее важным объектом.

Поиск альтернативы государственного устройства и управления привел к углублению и развитию идеи самоуправления, правда, в рамках существовавшей системы.

Под воздействием либеральных западных теорий на способ государственного управления был обозначен переход от жесткого централизованного управления к децентрализации власти и рыночным отношениям, возникла тенденция замены местного государственного управления на местное самоуправление (по европейской аналогии).

Кардинальные изменения политической системы государства, стремление регионов к самостоятельности, самоуправлению, развал СССР, уход компартии с политической арены, ликвидация системы Советов в отсутствие четкого теоретико-философского, правового обоснования демократического института МСУ не позволили довести начатые преобразования до конца.

Дальнейшее развитие МСУ в России тесно связано с политическим фактором. Государство, а не граждане, является главным регулятором этой сферы.

В начале 1990-х гг. возникшие преобразования: внесение изменений в Конституцию РСФСР, появление нормативно-правовых актов в этой сфере, трансформация внутренней организации в системе местных Советов – расширение полномочий представительных органов и «выделение» местных администраций – не принесли ощутимых результатов. Советы, которые имели возможность реализовать заложенный в них созидательный потенциал

самоуправления, не смогли преодолеть существующих объективных трудностей, противоречий. В дальнейшем руководством России система управления на местах, осуществляемая местными Советами, была признана неэффективной и в октябре 1993 г. ликвидирована.

Основная проблема незначительной роли местных Советов на всем протяжении советской истории заключалась в том, что в условиях сложившейся в стране системы государственно-партийного аппарата руководители государства (И. В. Сталин, Н. С. Хрущев, Л. И. Брежнев, Ю. В. Андропов, М. С. Горбачев, а позднее и Б. Н. Ельцин¹), декларируя необходимость участия народных масс в управлении, сами фактически не желали выпускать его рычаги. К концу 1970-х гг. в стране сложилась жесткая вертикаль власти, которая функционировала вплоть до 1993 г. лишь при формальном участии населения, где руководящая роль принадлежала бюрократии, даже на низших уровнях государственного управления.

Становление новой системы государственного устройства в РФ оказало влияние на развитие либеральной модели МСУ, в которой гражданам была отведена ведущая роль. Конституцией РФ 1993 г. оно было выведено из системы органов государственной власти, а в 1995 г. получило свое оформление в виде базового российского закона.

В середине 1990-х гг. попытка создания в субъектах федерации эффективной и одновременно оптимальной модели МСУ, с точки зрения организации и управления, взаимодействия с органами государственной власти РФ (при всем разнообразии исторических традиций, экономического и социально-политического уровня развития регионов), привело к разнообразию форм МСУ. Однако его эффективность в условиях продекларированной автономии была поставлена под сомнение.

¹ *Сталин И.В.* О проекте Конституции Союза ССР: доклад на чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 г. Ижевск, 1945. С. 13–14, 20; *Хрущев Н.С.* Сорок лет Великой октябрьской социалистической революции: Доклад на юбилейной сессии ВС СССР 6 ноября 1957 г. М., 1959. С. 52; *Брежнев Л.И.* Молодым – строить коммунизм. 2-е изд. М., 1974. С. 95; *Андропов Ю.В.* Избранные речи и статьи. 2-е изд. М., 1983. С. 108–109; *Горбачев М.С.* К полновластию Советов и созданию социалистического правового государства: Доклад и заключительное слово на внеочередной 12-й сессии ВС СССР 11-го созыва 29 ноября – 1 декабря 1988 г. М., 1988. С. 4–13; *Ельцин Б.Н.* Россия: человек, семья, общество, государство. Программа действий на 1996–2000 гг. М., 1996. С. 12–14.

Ситуация была усложнена тем, что в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. были слабо проработаны вопросы теоретического и правового характера МСУ, что вызывало непонимание многих его статей, в частности, во взаимоотношениях с органами государственной власти федерального и регионального уровней.

Недостаток финансовых ресурсов, слабая правовая поддержка и другие факторы стали основанием того, что во 2-й половине 1990-х гг. во многих регионах местные органы самоуправления на практике оказались встроенными во властную вертикаль субъектов федерации. Малоэффективная материальная база МСУ сделала местные власти заложниками государственных органов и стала серьезным препятствием для развития низовой инициативы населения в решении наиболее близких ему проблем. Тем самым было заблокировано развитие структур, где властные отношения переплетаются с самоорганизацией гражданского общества.

В то же время, сравнивая Конституцию РФ, положения Федерального закона от 28 августа 1995 г. и Европейской Хартии, необходимо отметить, что Хартия предоставляет гражданам право участвовать в управлении публичными делами на местном уровне и при этом не исключает возможность административного контроля над их деятельностью.

Важно, что в государстве граждане, имевшие слабые навыки самоуправления, не смогли отказаться от психологии патернализма, а потому не были готовы принять ответственность за принимаемые решения и приступить к реальному осуществлению МСУ. Сегодня формирующееся гражданское общество в РФ как неременная основа института МСУ находится только на начальном этапе своего развития, так же, как и сам институт МСУ.

Хотя, по оценке многих исследователей и специалистов в этой сфере, некоторые цели и задачи по становлению МСУ в РФ в период 1993–2003 гг. были достигнуты. Во времена сильнейшего экономического кризиса в стране в середине 1990-х гг. именно местные органы власти смогли удержать

ситуацию в условиях инфляции, обвала цен, безденежья, решали проблемы с эксплуатацией фактически брошенных предприятиями объектов социальной сферы, вели диалог с населением. За годы существования МСУ в новейшей истории России был накоплен позитивный опыт работы его органов, в том числе во взаимоотношениях с государственной властью, судебной практики.

Конституция РФ, Конституции и Уставы (основные законы) субъектов федерации, Федеральный закон от 28 августа 1995 г., развивая идеи западной демократии в более широком ключе, продекларировали невхождение органов МСУ в систему государственной власти. В совокупности с другими внутренними противоречиями и недоработками, заложенными в федеральном законодательстве и региональных нормативно-правовых актах, данная норма образовала целый комплекс проблем, которые и сегодня требуют разрешения.

Изменения в политической жизни Удмуртии происходили на фоне преобразований в СССР–РСФСР–РФ. Республика не была изолированным регионом; события, происходившие здесь, были отражением проводимой политики федерального центра и были обусловлены многими причинами, в числе которых можно особо выделить несовершенный и компромиссный характер отдельных федеральных законов, а особенно ряда статей Конституции РФ, посвященных МСУ.

В начале 1990-х гг. руководство республики, поверив в намерения государства изменить существующую систему нижних звеньев государственного управления, 17 октября 1991 г. приняло первый Закон о МСУ. Однако изменение политической ситуации в стране, отсутствие соответствующих ресурсов, а также дефицит времени не позволили полностью реализовать заложенный в Законе созидательный потенциал.

После появления Конституции РФ в декабре 1993 г. Удмуртия одной из первых в РФ, уже в январе 1994 г., оформила новые принципы организации МСУ в соответствии с нормами Основного Закона государства. В апреле 1994 г. состоялись выборы в представительные органы, МСУ стало

осуществляться на уровне 30 административно-территориальных единиц республики и оказалось вне государственного регулирования.

Всеобщий кризис в РФ, подорванная экономика в регионе, стали основанием для проведения в 1996 г. преобразований в сфере управления и МСУ, через укрепление исполнительных структур органов государственной власти республики. Руководством Удмуртии были предприняты решительные, однако не бесспорные с точки зрения российского законодательства меры по реализации намеченного плана.

Способ проведения муниципальной реформы в республике вызвал протест со стороны некоторых органов МСУ, в основном глав городов. Нежелание идти на компромисс «государственной» и «самоуправленческой» сторон, достичь согласия, в том числе в сфере управления в итоге обернулось конфликтом и личным противостоянием Председателя Госсовета УР А. А. Волкова и мэра г. Ижевска А. И. Салтыкова.

Право субъекта федерации на установление органов государственной власти на уровне административно-территориальных единиц, не исключая одновременное существование органов МСУ (на более низком уровне), а также право населения муниципального образования на изменение его территориальных границ было подтверждено Постановлением Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П. Позднее идея организации МСУ в поселениях доказала свою состоятельность, так как в соответствии с новым Федеральным законом от 6 октября 2003 г. именно поселенческий принцип заложен в основу организации МСУ в РФ сегодня.

Стремление отдельных граждан, глав и депутатов органов МСУ разрешить конфликт правовым путем, на уровне республики, не представлялась возможной. Попытка же устранить правовые лакуны, вызванные несовершенством норм основных правовых актов государства – Конституции РФ и Федерального закона от 28 августа 1995 г., связанного с организацией МСУ в субъектах РФ при участии Конституционного Суда РФ – также не была реализована.

Отсутствие однозначного толкования текста Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. позволило каждой из сторон приступить к его реализации, исходя из собственных позиций – «государственной» и «самоуправленческой».

Дважды предпринятые попытки руководством УР трансформировать органы МСУ, ввести государственное управление на территории административно-территориальных единиц, навести порядок в сфере управления закончились неудачей. Влияние определенных факторов и политическая воля главы государства, в конечном счете, определили судьбу проводимых преобразований в Удмуртии.

Неудачный итог реформ в сфере государственного и муниципального строительства в республике во 2-й половине 1990-х гг. был обусловлен и определенной торопливостью в принятии региональных законов, нежеланием соблюдать определенные правовые процедуры и стремлением главы региона укрепить собственные политические позиции.

Сыграла свою роль и так называемая мифологизация права, уверенность, что с принятием определенных законов в республике произойдут качественные изменения в системе государственного управления, МСУ, экономике и социальной сфере. В то же время для преобразования региональной системы управления в 1996–1998 гг. не было создано объективных условий.

Неразработанность многих нормативно-правовых актов РФ и УР, принятых в период 1996–1998 гг. в сфере государственного и муниципального строительства, дало основание поставить под сомнение их легитимность, обратиться в суды различных инстанций с целью разрешить споры, возникшие в результате их применения. Была продемонстрирована и слабость судебной системы, которая выражалась в затягивании вынесения судебных решений, отсутствии механизмов их реализации и т. д.

В определенной степени события в Удмуртии подтвердили и несовпадение взглядов, точек зрения центральных властей и субъектов

федерации на понимание сути, роли и места, способа и формы организации МСУ в регионах.

Процесс регулирования взаимоотношений МСУ и органов государственной власти субъектов часто сопровождался нарушением законов со стороны последних. Однако со стороны федеральных властей реакция на действия регионов в отношении МСУ выражалась в лояльности к одним субъектам и резкой критике других.

Начавшийся на рубеже 1990–2000-х гг. процесс рецентрализации государственной власти, укрепление исполнительной «вертикали» в РФ привели к изменению конституционного строя Удмуртии и введению поста Президента УР. К 2001 г., когда было окончательно закреплено политическое лидерство бывшего Председателя Госсовета УР А. А. Волкова – он приобрел статус Президента УР, а глава МСУ г. Ижевска А. И. Салтыков ушел с политической арены республики, актуальность конфликта была снята. В дальнейшем подобных проблем с внутренним управлением в Удмуртии более не возникало.

В определенной степени острота конфликта в Удмуртии была обусловлена и наличием субъективного фактора, а именно воздействием личностных качеств главных-фигур участников событий. И Председатель Госсовета УР, и мэр г. Ижевска не были новичками в политике, у каждого за плечами был опыт руководящей работы в государственных органах власти республики. Оба фигуранта обладали лидерскими качествами, и в политической жизни Удмуртии были примерно равнозначны (Приложение III).

В публицистике того времени было искусственно сформировано мнение о причинах конфликта в Удмуртии как о личностном противостоянии руководителей Госсовета и г. Ижевска. Однако наше исследование показывает, что данная ситуация имела серьезные глубокие причины, явилась отражением общих социально-политических процессов в государстве, кризисом в управлении в целом. Нельзя не учесть, что конфликт

республике был вызван, в том числе, и борьбой за ресурсы – политические, экономические и, в первую очередь, финансовые.

На события оказала влияние и непроработанность теоретико-философских концепций МСУ российского государства – «государственной» и «самоуправленческой». События в Удмуртии стали следствием несовершенства законодательной базы федерального и регионального уровня, которая воспроизвела все противоречия и недосказанности Конституции РФ и потому приобрела в современной российской истории МСУ особое значение.

Роль же населения Удмуртии в этом деле оказалась минимальна: в защиту мэра г. Ижевска, МСУ выступили только отдельные граждане, депутаты ижевской Городской думы, но не все население республики. Дважды предпринимавшаяся Госсоветом УР попытка встроить МСУ в систему государственных органов в 1996 г. и 1998 г. не смогла вызвать роста гражданской активности.

Становление системы МСУ в новейшей истории государства было сопряжено с множеством трудностей и до сих пор их испытывает, сопровождается конфликтами, противостоянием властей различного уровня. Однако не стоит относиться к этому как к явно негативному явлению, выходящему за рамки общепринятых норм. Данное обстоятельство, является, скорее, закономерностью сосуществования двух управленческих структур. Так, формирующаяся в современном российском государстве система МСУ неизбежно, вынужденно испытывала (испытывает) на себе противодействие старой, консервативной системы управления, с одной стороны, а с другой – связана с отсутствием опыта и неразвитостью новой. Взгляд на МСУ с такой позиции имеет позитивную основу, поскольку позволяет оценить разные аспекты проблемы, выявить наиболее болезненные точки ее роста, сделать соответствующие выводы и с учетом прошлого опыта продолжить развитие этой сферы.

Стремление разрешить ряд кризисных явлений в управлении государством, связанных с федеративным устройством, урегулировать взаимоотношения со всеми уровнями публичной власти вызвало проведение в 2001 г. административной реформы, а вслед за ней и реформы МСУ.

Очередные преобразования в сфере муниципального устройства России, начавшиеся с принятия 6 октября 2003 г. новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ», продолжаются.

Следует отметить, что руководство государства понимает сложность решения проблем в этой области. Об этом можно судить по тексту Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2008 г. В нем Президент РФ Д. А. Медведев, подчеркнув роль МСУ в строительстве гражданского общества, отметил, что сегодня его развитие в РФ протекает крайне неравномерно. Так, в Чеченской Республике и в Республике Ингушетия МСУ вообще отсутствует. Кроме того, Президентом РФ было предложено следующее нововведение: «Совет Федерации должен формироваться из числа лиц, избранных в представительные органы власти, и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта федерации»¹. Такое предложение в рамках послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ оформлено впервые. Какие из этого будут сделаны выводы, как реально будут подходить власти регионов к реализации Послания Президента РФ, к развитию демократических институтов, покажет время.

В Удмуртии МСУ по-прежнему испытывает ряд проблем, и в первую очередь – экономического характера. Президент УР А. А. Волков, обращаясь с докладом к Государственному Совету УР в марте 2008 г., выразил отношение к МСУ следующим образом: «Сегодня в республике все знают, что газ, дороги и другие социальные объекты в первую очередь придут туда, где растут показатели сельскохозяйственного производства. И мы продолжим эту практику, усиливая влияние местного самоуправления на

¹ Послание Президента РФ ФС РФ от 05.11.2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября

результаты работы особенно агропромышленного комплекса»¹. Данное обстоятельство позволяет сделать вывод, что местные органы постепенно встраиваются в вертикаль исполнительной власти, фактически становясь нижним звеном государственной управленческой структуры – это подтверждается экономической несостоятельностью, слабостью подавляющего большинства муниципальных образований сельских поселений.

В значительной степени влияние государственных органов республики определяется и сложившейся системой подбора кандидатур на руководящие должности, порядком формирования корпуса управленцев органов МСУ. В частности, кандидатуры на должность глав администраций муниципальных образований рекомендуются государственной комиссией, состав которой утверждается Президентом УР.

Становление МСУ в качестве элемента гражданского общества – как в РФ в целом, так и в УР – по-прежнему происходит достаточно медленно. Явка на выборы в местные органы гораздо ниже, чем на выборы региональных и федеральных органов власти. Чрезвычайно слабо организована система информирования населения о выполнении плана мероприятий органами МСУ. Острейшей задачей является ответственность депутатского корпуса, повышение квалификации управленческих кадров в этой сфере, особенно его низового звена, их правовая и финансовая подготовка.

Учитывая вышесказанное, целесообразно дать следующие рекомендации относительно дальнейшего развития МСУ в Удмуртии.

Во-первых, органы государственной власти различного уровня должны воплотить в жизнь конституционные принципы развития МСУ как составляющей части гражданского общества, предоставив политические, кадровые, информационные ресурсы и создав условия для их дальнейшего

¹ Доклад Президента УР А.А. Волкова от 25.03.2008 г. «О положении в республике» // Удмуртская правда. 2008. 1 апреля.

развития. Вся политика государства должна быть направлена на формирование в обществе гражданского сознания.

Во-вторых, необходимым условием является подключение к процессу развития МСУ в республике национально-культурных объединений, особенно на уровне сельских поселений. В первую очередь, Всеудмуртскую ассоциацию «Удмурт кенеш», Общество русской культуры, татарские национально-культурные объединения, Общество марийской культуры «Мари ушем».

В-третьих, требуется активизировать деятельность депутатов городских дум, районных Советов, оказывать поддержку инициативам горожан, направленным на развитие местных органов, шире информировать горожан о реальной деятельности общественных, некоммерческих организаций, действующих на территории городских округов, муниципальных районов, расширить контрольные функции представительных органов МСУ с целью искоренения коррупции и бюрократизма.

В-четвертых, необходимо повысить роль СМИ (печати и радио) в изучении и распространении муниципального опыта, особенно в районах и поселениях УР. В целом всем органам МСУ можно рекомендовать создать и выпускать официальные информационные бюллетени, которые сообщали бы о ходе реализации органами МСУ своих полномочий; регулярно (перед заседаниями сессий и после их проведения) информировали бы граждан о деятельности органов МСУ и их глав. Отметим, что в г. Ижевске официального печатного издания такого рода нет, хотя необходимость его создания очевидна.

В-пятых, законодательным и исполнительным органам государственной власти УР и РФ нужно продумать вопрос реального обеспечения ресурсами муниципальных образований и, кроме того, предусмотреть ответственность органов государственной власти и МСУ за нарушение законодательства.

В-шестых, должна продолжаться работа по подготовке кадров, повышению квалификации муниципальных служащих УР, особенно в области права и финансов.

Все эти рекомендации могут быть реализованы на практике только при повышении политической культуры и гражданской активности населения, при понимании гражданами ответственности и необходимости исполнения своего гражданского долга. Именно эти качества являются необходимым условием модернизации жизни российского общества, они помогут укрепить демократические институты, будут способствовать формированию гражданского общества. Политическая воля государственного руководства в этом важном вопросе должна сыграть важнейшую роль. Именно государству придется создать налаженный механизм, взять на себя роль организатора системы гражданского политического просвещения.

В самоуправлении заложен колоссальный потенциал гражданской инициативы, и в первую очередь реализация этого потенциала должна явиться неотъемлемым, основным условием осуществляемых реформ государства в этой важнейшей сфере развития гражданского общества. Нерешенность же общего комплекса проблем вынуждает органы МСУ многократно возвращаться к попыткам их устранения тем же путем, что изначально обречено на неудачу. С другой стороны, это заставляет искать новые пути выхода из сложившейся ситуации.

С точки зрения науки, выявленные в ходе исследования проблемы, требуют своего дальнейшего 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.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

НЕОПУБЛИКОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ):

Ф. 10156 – фонд Министерства по делам федерации, национальностей и миграционной политики.

Центральный государственный архив Удмуртской Республики (ЦГА УР):

Ф. Р-551 – фонд Совета Министров Удмуртской АССР.

Ф. Р-620 – фонд Верховного Совета УАССР, Верховного Совета УР, Государственного Совета УР.

Ф. Р-1740 – фонд Правительства УР.

Центр документации новейшей истории Удмуртской Республики (ЦДНИ УР):

Ф. 16 – фонд Удмуртского обкома КПСС.

Ведомственный архив Государственного Совета Удмуртской Республики (ВА ГС УР):

Ф. Р-1741 – фонд Государственного Совета Удмуртской Республики.

Архив Верховного Суда УР:

Ф. 1. – фонд Верховного Суда УР.

Архивный отдел Управления по делам архивов Администрации города Ижевска:

Ф. 5. – фонд исполкома Ижевского городского Совета народных депутатов.

Ф. 380. – фонд Администрации г. Ижевска.

Ф. 415. – фонд Городской думы г. Ижевска.

ОПУБЛИКОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

Конституция (Основной Закон) СССР [Текст]: с изменениями и дополнениями, внесенными законами СССР от 1 декабря 1988 г., 20 декабря, 23 декабря 1989 г., 14 марта и 26 декабря 1990 г. – М.: Известия, 1991. – 70 с.

Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 267.

Закон СССР от 20 апреля 1990 г. «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» // Ведомости СНД и ВС СССР. – 1990. – № 19. – Ст. 329.

Закон СССР от 23 октября 1990 г. № 1744-1 «О внесении изменений в Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 44. – Ст. 914.

Постановление Президиума ВС РСФСР от 26 февраля 1987 г. «О проведении в порядке эксперимента выборов в местные Советы народных депутатов РСФСР по многомандатным избирательным округам» // Ведомости ВС РСФСР. – 1987. – № 10. – Ст. 310.

Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» // Собрание Постановлений Правительства СССР. – 1986. – отд. 1. – № 27. – Ст. 151.

Постановление Пленума ЦК КПСС «О практической работе по реализации решений XIX Всесоюзной конференции КПСС» // Удмуртская правда. – 1988. – 2 августа. – С. 1.

Конституция (Основной Закон) РСФСР [Текст]: с изменениями

и дополнениями, внесенными законами РСФСР от 27 октября 1989 г., от 31 мая, 16 июня, 15 декабря 1990 г., 24 мая и 1 ноября 1991 г. и законами РФ от 21 апреля, 9 декабря, 10 декабря 1992 г. – М.: Известия, 1993. – 126 с.

Конституция РФ // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

Закон РСФСР от 10 октября 1990 г. № 228-1 «О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 19. – Ст.197.

Закон РСФСР от 21 ноября 1990 г. № 343-1 «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 26. – Ст. 322.

Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 30. – Ст. 416.

Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 27. – Ст. 927.

Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1500-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 29. – Ст. 1010.

Закон РСФСР 5 декабря 1991 г. № 1985-1 «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов» // Ведомости съезда СНД РСФСР. – 1991. – № 51. – Ст. 1793, 1794.

Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4733-1 «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ». – 1993. – № 16. – Ст. 561.

Постановление Верховного Совета РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1551-1 «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 29.

– Ст. 1011.

Постановление Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991 г. № 1626-1 «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий государственного переворота в СССР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 34. – Ст. 1125.

Постановление Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в РСФСР на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1992. – №3. – Ст. 39.

Федеральный Конституционный Закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФЗК «О Конституционном Суде РФ» // Российская газета. – 1994. – 23 июля.

Закон РФ от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ» // Российская газета. – 1994. – 10 декабря.

Закон РФ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Российская газета. – 1995. – 1 сентября.

Закон РФ от 23 февраля 1996г. № 19-ФЗ «О присоединении к Уставу Совета Европы» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – 26 февраля. – № 9. – Ст. 774.

Закон РФ от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных гарантий и прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Российская газета. – 1996. – 4 декабря.

Закон РФ от 25 сентября 1997г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» // Российская газета. – 1999. – 30 сентября.

Закон РФ от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Хартии местного самоуправления» // Российская газета. – 1998. – 15 апреля. – № 73.

Закон РФ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // Российская газета. – 1999. – 19 октября.

Закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (с изменениями и дополнениями). Первоначально опубликован: Российская газета. – 2003. – 8 октября.

Закон РФ от 27 июля 2004 г. № 73-ФЗ «О государственной гражданской службе в РФ» // Российская газета. – 2004. – 31 июля.

Закон РФ от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» // Российская газета. – 2007. – 7 марта.

Закон РФ от 24 ноября 2008 г. № 207-ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 48. – Ст. 5502.

Налоговый кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Российская газета. – 1998. – 6 августа. (С изменениями и дополнениями).

Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – 3 августа. – № 31. – Ст. 3823. (С изменениями и дополнениями).

Указ Президента РСФСР от 20 июля 1991 г. № 14 «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 31. – Ст. 1035.

Указ Президента РСФСР от 25 ноября 1991 г. № 239 «О порядке назначения глав администраций» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 48. – Ст. 1677.

Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 39. – Ст. 3597.

Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 814 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в

РФ» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 41. – Ст. 3924.

Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ. Положение «Об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 44. – Ст. 4188.

Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в РФ» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 13. – Ст. 5071.

Указ Президента РФ от 21 марта 1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1994. – № 52. – Ст. 985.

Указ Президента РФ от 24 августа 1995 г. № 874 «О Совете по местному самоуправлению при Президенте РФ» // Российская газета. – 1995. – 29 августа.

Указ Президента РФ от 17 сентября 1995 г. № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления» // Российская газета. – 1995. – 23 сентября.

Указ Президента РФ от 11 июня 1997 г. № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в РФ» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 24. – Ст. 2741.

Указ Президента РФ от 10 марта 1997 г. № 193 «О мерах по реализации Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР» // Российская газета. – 1997. – 12 марта.

Указ Президента РФ от 22 декабря 1997 г. № 1353 «О мерах по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в УР» // Российская газета. – 1997.

– 30 декабря.

Указ Президента РФ от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре Федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. – 1998. – 7 мая.

Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // Российская газета. – 2000. – 16 мая.

Указ Президента РФ от 21 июня 2001 г. №741 «О Комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 26. – Ст. 2652. (Документ утратил силу).

Распоряжение Президента РФ от 18 марта 1992 г. № 114-рп «Об утверждении положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной, муниципальной собственности и порядке формирования прав собственности» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 13. – Ст. 697.

Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1251 «О федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – 8 января. – № 2. – Ст. 121.

Постановление Правительства РФ от 16 июля 2005 г. № 440 «О порядке ведения реестра расходных обязательств РФ» // Российская газета. – 2005. – 3 августа.

Постановление Совета Федерации ФС РФ от 5 марта 1997 г. № 82-СФ «О направлении в Государственную Думу ФС РФ поправки в проект ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // Ведомости ФС РФ. – 1997. – 21 марта. – № 9. – Ст. 424.

Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П по делу «О проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (с изменениями от 22 апреля 1996 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – 3 июня. – № 23. – Ст. 2811.

Постановление Конституционного Суда 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.

Соглашение от 8 декабря 1991 г. «О создании содружества независимых государств» // Содружество. Информационный вестник Советов глав государств и правительств СНГ. – 1992. – № 1. – С. 6-8, 11.

56. Федеративный Договор от 31 марта 1992 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ» // Федеративный договор: Документы. Комментарий. – М., 1994.

Договор от 17 октября 1995 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти УР» // Удмуртская правда. – 1995. – 24 октября.

Хартия местного самоуправления // Собрание законодательства РФ. – 1998 – № 36. – Ст. 4466. Ратифицирована 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации хартии местного самоуправления» // Российская газета. – 1998. – 15 апреля. – № 73.

Конституция (Основной Закон) УАССР [Текст]: с изменениями и дополнениями, внесенными законами Удмуртской АССР от 31 октября 1989 г. и 7 декабря 1989 г. – Ижевск: Удмуртия, 1989. – 44 с.

Конституция УР: с изменениями и дополнениями, внесенными законами УР от 11 мая 1995 г. № 17-1, от 9 января 1998 г. № 549-1, от 24 января 2000 № 139-11, Референдума УР от 26 марта 2000 г., законов УР от 18 апреля 2000 № 168-11, от 18 апреля 2000 № 169-11, от 28 ноября 2000 г. №

226-II, от 28 ноября 2000 г. № 228-II, от 28 ноября 2002 г. № 10-РЗ, от 26 февраля 2002 г. № 14-РЗ, от 12 сентября 2002 г. № 44-РЗ, 16 октября 2003 г. № 39-РЗ, 16 октября 2003 г. № 40-РЗ, от 29 декабря 2003 г. № 77-РЗ. Ижевск: Удмуртия. – 2006. – 39 с.

Закон УАССР «О городском, районном в городе Совете народных депутатов УАССР». – Ижевск, 1980. – 56 с.

Закон УАССР «О районном Совете народных депутатов УАССР». – Ижевск, 1980. – 48 с.

Закон УАССР «О поселковом, сельском Совете народных депутатов Удмуртской АССР». – Ижевск, 1980. – 43 с.

Закон УР от 17 октября 1991 г. № 249- XII «О местном самоуправлении в УР» // Удмуртская правда. – 1991. – 5 ноября.

Закон УР от 10 октября 1991 г. № 243-ХII «О реформе государственной власти и управления в УР» // Известия УР. – 1991. – 15 октября.

Закон УР от 13 февраля 1992 г. № 301-ХII «О недрах» // Известия УР. – 1992. – 10 марта.

Закон УР от 27 января 1994 г. № 574-ХII «О местном самоуправлении в УР» // Известия УР. – 1994. – 5 февраля.

Закон УР от 27 января 1994 г. № 579-ХII «О выборах глав местного самоуправления, глав местной администрации городов и районов УР» // Удмуртская правда. – 1994. – 1 февраля.

Закон УР от 27 января 1994 г. № 577-ХII «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления УР» // Удмуртская правда. – 1994. – 8 февраля.

Закон УР от 22 декабря 1995 г. № 151-И «О республиканском бюджете УР на 1996 год» // Удмуртская правда. – 1996. – 30 января.

Закон УР от 17 апреля 1996 г. № 186-И «О системе органов государственной власти в УР» // Известия УР. – 1996. – 27 апреля.

Закон УР от 28 мая 1996 г. № 219-И «О местном самоуправлении в УР» // Удмуртская правда. – 1996. – 7 июня.

Закон УР от 19 ноября 1996 г. № 322-I «О внесении изменений и дополнений в Закон УР «О системе органов государственной власти в УР» // Известия УР. – 1996. – 21 ноября.

Закон УР от 19 ноября 1996 г. № 323-I «О внесении изменений и дополнений в Закон УР «О местном самоуправлении в УР» // Известия УР. – 1996. – 21 ноября.

Закон УР от 18 февраля 1997 г. № 389-I «О выборах депутатов Советов депутатов районов, городов УР» // Известия УР. – 1997. – 20 февраля.

Закон УР от 11 марта 1997 г. № 400-I «О внесении изменений и дополнений в закон УР «О системе органов государственной власти в УР» // Известия УР. – 1997. – 15 марта.

Закон УР от 23 декабря 1997 г. № 545-I «О гарантиях учета мнения населения при установлении и изменении границ муниципальных образований» // Удмуртская правда. – 1997. – 25 декабря.

Закон УР от 13 января 1998 г. № 566-I «Об органах государственной власти районов УР» // Удмурт Дунне. – 1998. – 16 января.

Закон УР от 13 января 1998 г. № 564-I «О выборах депутатов Советов депутатов районов УР» // Удмурт Дунне. – 1998. – 16 января.

Закон УР от 14 января 1998 г. № 570-I «Об упразднении муниципальных образований районов УР и образовании муниципальных образований сельских поселений, сельских округов, сельсоветов» // Известия УР. – 1998. – 16 января.

Закон УР от 14 января 1998 г. № 571-I «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в УР» // Известия УР. – 1998. – 16 января.

Закон УР 14 января 1998 г. № 572-I «О выборах депутатов, глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в УР» // Удмуртская правда. – 1998. – 16 января.

Закон УР от 14 января 1998 г. № 570-I «Об упразднении муниципальных образований районов УР и образовании муниципальных

образований сельских поселений, сельских округов, сельсоветов» // Известия УР. – 1998. – 16 января.

Закон УР от 14 января 1998 г. № 567-I «О внесении изменений и дополнений в Закон УР «О местном самоуправлении в УР» // Известия УР. – 1998. – 16 января.

Закон УР от 16 января 1998 г. УР № 573-I «О референдуме и местном консультативном референдуме в УР» // Удмуртская правда. – 1998. – 7 февраля.

Закон УР 25 февраля 1999 г. № 749-I «О муниципальной службе в УР» // Удмуртская правда. – 1999. – 27 марта.

Закон УР от 8 июня 2000 г. № 177-II «О Президенте УР» // Известия УР. – 2000. – 9 июня.

Закон УР от 12 ноября 2004 г. № 60-РЗ «О Программе социально-экономического развития УР на 2005–2009 годы» // Собрание законодательства УР. – Ижевск, 2004. – № 2.

Закон УР от 11 марта 2005 г. № 5-РЗ «О формировании органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в УР» // Известия УР. – 2005. – 12 апреля.

Закон УР от 30 июня 2005 г. № 37-РЗ «О сокращении срока полномочий отдельных органов местного самоуправления в УР» // Известия УР. – 2005. – 12 июля.

Закон УР от 13 июля 2005 г. № 42-РЗ «О местном самоуправлении в УР» // Известия УР. – 2005. – 26 июля.

Закон УР от 29 декабря 2005 г. № 82-РЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями УР в сфере архивного дела» // Известия УР. – 2006. – 24 января.

Закон УР от 30 декабря 2005 г. № 83-РЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями УР в сфере социального обслуживания населения» // Известия УР. – 2006. – 7 февраля.

Закон УР 16 мая 2006 г. № 19-РЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями УР в сфере поддержки сельскохозяйственного производства // Известия УР. – 2006. – 23 мая.

Закон УР от 21 ноября 2006 г. № 52-РЗ «О регулировании межбюджетных отношений в УР» // Известия УР. – 2006. – 28 декабря.

Закон УР от 20 марта 2008 г. № 10-РЗ «О муниципальной службе в УР» // Известия УР. – 2008. – 11 апреля.

Закон УР от 8 декабря 2008 г. № 50-РЗ «О порядке разграничения муниципального имущества между муниципальными районами и вновь образованными городскими, сельскими поселениями в УР» // Известия УР. – 2008. – 19 декабря.

Закон УР от 23 декабря 2008 г. № 55-РЗ «О бюджете УР на 2009 год» // Известия УР. – 2008. – 26 декабря.

Закон УР от 29 июня 2009 г. № 31-РЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон УР «О бюджете УР на 2009 год» // Собрание законодательства УР. – 2009. – № 19.

Постановление Госсовета УР от 11 февраля 1997 г. № 384-И «О нарушениях бюджетного законодательства органами местного самоуправления г. Ижевска» // Известия УР. – 1997. – 15 февраля.

Постановление Госсовета УР от 18 февраля 1997 г. № 392-И «О назначении первых выборов депутатов Советов депутатов г. Ижевска» // Известия УР. – 1997. – 20 февраля.

Постановление Госсовета УР от 13 марта 1997 г. № 406-И «О реализации Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П и мерах по реализации Указа Президента РФ от 10 марта 1997г. № 193» // Известия УР. – 1997. – 25 марта.

Постановление Госсовета УР от 8 апреля 1998 г. № 617-И «О выборах органов местного самоуправления в районах УР» // Известия УР. – 1998. – 9 апреля.

Декларация «О государственном суверенитете УР» // Ведомости ВС

УР. – № 1. (Документ утратил силу в связи с принятием Постановления Госсовета УР от 25 ноября 2003 г. № 135-III).

Программа социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2001–2004 годы / [Госсовет УР; Правительство УР]. – Ижевск, 2001. – 191 с.

Программа социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2005–2009 годы / [Госсовет УР; Правительство УР] // Собрание законодательства УР. – Ижевск, 2004. – № 2. – 215 с.

Закон Республики Марий Эл от 26 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Республике Марий Эл» // Совет и его дела. – 1991. – № 76.

Закон Башкирской ССР от 18 июня 1991 г. № ВС-6/33 «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Башкортостан» // Законы Республики Башкортостан. – 1992. – № 2/3.

Закон Чувашской Республики от 18 октября 1991 г. «О местном самоуправлении в Чувашской Республике» // Сборник. Законы и постановления, принятые на 16–17 сессиях Верховного Совета ЧР 12 созыва. – 1993.

Закон Республики Бурятия от 29 ноября 1991 г. № 162-ХП «О местном самоуправлении в Республике Бурятия» // Ведомости Верховного Совета Республики Бурятия – 1992. – № 4.

Конституция: Альтернативный проект // Удмуртская правда. – 1994. – 12 августа.

Проект Конституции УР // Удмуртская правда. – 1994. – 24 июня.

Проект Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Российская газета. – 1994. – 6 октября. – С. 4–5.

Проект Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Земство. Приложение к Российской газете. – 1995. – 14 января. – С. 12–13.

Материалы XXVII съезда КПСС – М., 1986. – 352 с.

Материалы XIX Всесоюзной партийной конференции КПСС

28 июня – 1 июля 1988. – М., 1988. – 159 с.

Конституция Удмуртской Республики: Сборник документов и материалов в 2 ч. / К. А. Пономарев, Ю. А. Щипакин. – Ижевск, 1995. – Ч. 1. – 132 с.

Конституция Удмуртской Республики: Сборник документов и материалов в 2 ч. / К. А. Пономарев, Ю. А. Щипакин. – Ижевск, 1995. – Ч. 2. – 166 с.

Хрестоматия по истории Удмуртии: в 2 т. / Комитет по делам архивов при Правительстве УР. – Ижевск: Удмуртский ин-т истории, яз. и лит. УрО РАН 2007. – Т. 2: Документы и материалы. 1917–2007. – 772 с.

Проблемы реформирования местного самоуправления в России (1990–2006 годы): издание Совета Федерации РФ / Совет Федерации Федерального Собрания РФ. – М., 2006. – 141 с.

Выборы в Удмуртской Республике. 1994–2004 гг. Справочное пособие для организаторов выборов и референдумов / под ред. В. А. Пономарева. – Ижевск, 2004. – 190 с.

Выборы в Удмуртской Республике. 2005–2008 гг. Справочное пособие для организаторов выборов и референдумов / под ред. В. А. Пономарева. – Ижевск, 2008. – 86 с.

Информационно–методический сборник / Госсовет УР. – Ижевск, 1996–2004. – № 1–34.

Информация о социально–экономическом развитии городов и районов УР [аналитическая информация] // Аппарат Госсовета УР. Организационное Управление. – Ижевск, 2004–2008.

О ходе исполнения бюджета УР в 2005 г. [аналитическая информация] // Аппарат Госсовета УР. Управление аналитического обеспечения и информационных ресурсов. – Ижевск, 2005. – 27 с.

О ходе исполнения бюджета УР в 2006 г. [аналитическая информация] // Аппарат Госсовета УР. Управление аналитического обеспечения и информационных ресурсов. – Ижевск, 2006. – 25 с.

Кто есть кто в Удмуртии: справочное издание / Л. В. Шамсутдинова

[и др.]. – Ижевск: ЗАО «Информ–Панорама», 1999. – 336 с.

Кто есть кто в Удмуртии: дополненное справочное издание / руководитель проекта А. А. Тонкова. – Ижевск: ЗАО «Регион-Пресс», 2001. – 422 с.

Кто есть кто в Удмуртии: справочник / А. А. Тонкова. – 3-е изд. перераб. и доп. – Ижевск: «Регион-Пресс», 2006. – 448 с.

Российский статистический ежегодник. 2006: стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – 806 с.

Российский статистический ежегодник. 2007: стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – 826 с.

О государственных и муниципальных служащих в городах и районах Удмуртской Республики по состоянию на 1 января 2005 г.: стат. бюллетень / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по УР. – Ижевск, 2005. – № 227 (7037). – 18 с.

Состав государственных и муниципальных служащих органов власти по муниципальным образованиям УР в 2005 г.: стат. бюллетень / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по УР. – Ижевск, 2006. – № 134 (7267). – 12 с.

Социально-экономическое положение городов и районов УР за 1995 г.: стат. сб. / Госкомстат УР. – Ижевск, 1996. – №143. – 86 с.

Удмуртия в цифрах: стат. сборники / Госкомстат УР. – Ижевск, 1999 – 2005.

Численность и оплата труда, состав и обучение кадров органов государственной власти и местного самоуправления в Удмуртской Республике в 2008 г.: аналитическая записка / Территориальный орган Федеральной Службы государственной статистики по УР. – Ижевск, 2009. – № 140 (8420). – 25 с.

Сталин, И. В. О проекте Конституции Союза ССР: доклад на чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 г. / И. В. Сталин. – Ижевск: Удмуртгосиздат, 1945. – 30 с.

Хрущев, Н. С. Сорок лет Великой октябрьской социалистической революции: доклад на юбилейной сессии Верховного Совета СССР 6 ноября 1957 г. / Н. Хрущев. – М.: Госполитиздат, 1959. – 78 с.

Андропов, Ю. В. Избранные речи и статьи / Ю. В. Андропов. – 2-е изд. – М.: Политиздат, 1983. – 320 с.

Горбачев, М. С. К полновластию Советов и созданию социалистического правового государства: доклад и заключительное слово на внеочередной 12 сессии ВС СССР 11 созыва 29 ноября – 1 декабря 1988 г. / М. С. Горбачев. – М.: Политиздат, 1988. – 47 с.

Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 16 февраля 1995 г. // Российская газета. – 1995. – 17 февраля.

Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 23 февраля 1996 г. // Российская газета. – 1996. – 27 февраля.

Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 6 марта 1997 г. «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики РФ) // Российская газета. – 1997. – 7 марта.

Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. – 2008. – 6 ноября.

Доклад Председателя Госсовета УР Волкова А. А. // Информационно-методический сборник / Госсовет УР. Правительство УР. – Ижевск, 1997. – № 3. – С. 3– 14.

Доклад Президента УР от 25 марта 2008 г. «О положении в республике» // Удмуртская правда. – 2008. – 1 апреля.

Заявление Пресс-службы Конституционного Суда РФ // Российская Федерация сегодня. – 1997. – № 4. – С. 23.

Сообщение ЦИК г. Ижевска о результатах выборов депутатов Гордумы и главы местного самоуправления – мэра г. Ижевска // Известия УР. – 1998. – 21 апреля. – С. 3.

ПЕРИОДИЧЕСКИЕ ИЗДАНИЯ

Центральные издания:

«Российская газета».

«Независимая газета».

Местные издания:

«Известия Удмуртской Республики».

«Удмуртская правда».

«Удмурт Дунне».

«Городской стиль».

«Воткинские вести».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Абдрахманов, Р. Местное самоуправление в Республике Татарстан / Р. Абдрахманов // Местное самоуправление многоэтническими сообществами в странах СНГ / под ред. В. Тишкова и Е. Филипповой. – М.: Авиаиздат, 2001. – С. 229–254.

Авакьян, С. А. Советское народное представительство: конституционно-правовые аспекты дальнейшего совершенствования / С. А. Авакьян // Вестник Моск. Ун-та. Сер. II. Право. – 1987. – № 6. – С. 12–21.

Автономов, А. С. Правовые и финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации / А. С. Автономов. – М.: МЗ ПРЕСС, 2002. – 221 с.

Адуков, Р. Х. Обеспечит ли новый закон о местном самоуправлении развитие территорий / Р. Х. Адуков, А. Н. Адукова // Вопросы местного самоуправления. – 2006. – № 1. – С. 17–21.

Антипьев, А. Г. Местное самоуправление – социально-политический институт гражданского общества / А. Г. Антипьев, Н. Н. Захаров, А. В. Шишигин. – Пермь: Издательство Пермского университета, 1999. – 130 с.

Ахиезер, А. История России: конец или новое начало? / А. Ахиезер, И. Клямкин, И. Яковенко. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Новое изд-во, 2008. – 464 с.

Барабашев, Г. В. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма / Г. В. Барабашев, Н. Г. Старовойтов, К. Ф. Шеремет. – М.: Юрид. лит., 1987. – 368 с.

Барабашев, Г. В. Советское строительство / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет. – М., 1988. – 558 с.

Барабашев, Г. В. Идеалы самоуправления и российская действительность / Г. В. Барабашев // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 137–142.

Бари, Д. Новый федерализм и парадоксы регионального суверенитета в России / Д. Бари // Федерализм: российское измерение и международное измерения (опыт сравнительного анализа) / под ред. Р. Хакимова. – Казань, 2004. – С. 174–199.

Бегунов, А. Г. Государственное регулирование местного управления / А. Г. Бегунов, Ю. В. Семенов, М. И. Шишкин. – Ижевск, 1999. – 67 с.

Бегунов, А. Г. Местное самоуправление: проблемы и пути совершенствования / А. Г. Бегунов, Ю. В. Семенов, М. И. Шишкин. – Ижевск, 1998. – 66 с.

Безобразов, В. П. Избранные труды / В. П. Безобразов; под ред. М. Г. Покидченко, Е. Н. Колмычковой; Моск. гос. ун-т им. Ломоносова [и др.]. – М.: Наука, 2001. – 275 с.

Безобразов, В. П. Земские учреждения и самоуправление / В. П. Безобразов. – М.: Катковъ и К°, 1874. – 52 с.

Безуглов, А. А. Гласность работы Советов / А. А. Безуглов, В. А. Кряжков. – М.: Юрид. лит., 1988. – 144 с.

Бехтерев, С. Л. Политическое развитие Удмуртии на завершающем этапе советской истории / С. Л. Бехтерев. – Ижевск: Издательский дом «Удмуртский университет», 2004. – 199 с.

Боле, Ж.-М. Отношение между государством, регионами и местным самоуправлением, финансовая помощь местному самоуправлению во Франции / Ж.-М. Боле // Информационно-методический сборник. – Ижевск, 1997. – № 5. – С. 59–65.

Борзенков, А. С. О работе постоянной комиссии Госсовета по законности, общественной безопасности, правам граждан за 1996 год / А. С. Борзенков // Информационно-методический сборник. – Ижевск, 1997. – № 3. – С. 49–57.

Бородулина, Н. А. Города-доноры: опора федерального центра или источник региональных конфликтов? / Н. А. Бородулина // Полис. – 2002. – № 6. – С. 127–142.

Буров, А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика / А. А. Буров. – Ростов н/Д.: Изд-во Ростовского госуниверситета, 2000. – 224 с.

Бусыгина, И. Как менялась власть в Европе / И. Бусыгина // Муниципальная власть. – 2003. – № 3. – С. 106–109.

Бутко, И. Ф. Концепция законодательства союзной республики о местных Советах / И. Ф. Бутко, Н. А. Пухтинский // Советское государство и право. – 1991. – № 1. – С. 11–19.

Васильчиков, А. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений / А. Васильчиков. – СПб: Типография В. В. Пратцъ, 1872. – Т. 1. – 460 с.

Веселовский, Б. Б. История земства / Б. Б. Веселовский. – СПб: Изд-во О. Н. Поповой, 1911. – Т. 3. – 710 с.

Веселовский, Б. Б. Курс экономики и организации городского хозяйства / Б. Б. Веселовский. – М.: Госпланиздат, 1951. – 412 с.

Верещагин, А. Причудливое переплетение противоречивых взглядов: глава из книги «Земский вопрос в России. Политико-правовые аспекты» / А. Верещагин // Муниципальная власть. – 2003. – № 3. – С. 112–115.

Ветров, Г. Ю. Городское управление в современной России / Г. Ю. Ветров [и др.] // Вопросы местного самоуправления. – 2005. – № 1. – С. 6–17.

Витрук Николай Васильевич. Биография (к 65-летию со дня рождения) / Г. Л. Головешкин, А. А. Галкина, А. Л. Ившин. – М., 2002. – 80 с.

Владыкин, В. Е. Удмурты [Текст]: историко-этнографический очерк / В. Е. Владыкин, Л. С. Христолюбова. – Ижевск: Удмуртия, 2008. – 246 с.

Войтович, В. Ю. Государственное строительство в Удмуртии: основные вехи / В. Ю. Войтович. – Ижевск: Удмуртия, 2006. – 448 с.

Войтович, В. Ю. Местное самоуправление – конституционно-правовая основа становления гражданского общества в России / В. Ю. Войтович // Государственное и муниципальное строительство в России (на примере УР): сб. науч. ст. – Ижевск, 2006. – С. 101–141.

Войтович, В. Ю. Конституционные основы правового положения местного самоуправления в РФ / В. Ю. Войтович, А. А. Тронин // Вестник Удмуртского университета. Правоведение. 2003. – № 3. – С. 3–12.

Гельман, В. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России 1991–2001 / В. Гельман [и др.]. – СПб.; М.: Летний сад, 2002. – 376 с.

Гельман, В. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 / В. Гельман [и др.]. – СПб: Норма, 2008. – 386 с.

Горбачев, М. С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира / М. С. Горбачев. – М., 1987. – 270 с.

Горбачев, М. С. Жизнь и реформы: в 2 т. / М. С. Горбачев. М: Новости, 1995. – Кн. 1. – 596 с.

Горбачев, М. С. Жизнь и реформы: в 2 т. / М. С. Горбачев. М: Новости, 1995. – Кн. 2. – 652 с.

Гильченко, Л. В. Из истории становления местного самоуправления в России / Л. В. Гильченко // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 142–152.

Гильченко, Л. В. Новый этап реформы местного самоуправления / Л. В. Гильченко // Власть. – 1997. – № 3. – С. 19–22.

Гильченко, Л. В. Легкий шторм вместо контрреволюции / Л. В. Гильченко // Муниципальная власть. – 2003. – № 1. – С. 57–59.

Глазычев, В. Закон сработал как культиватор / В. Глазычев,

А. Уриханян // Муниципальная власть. – 2007. – № 3. – С. 52–56.

Глазычев, В. Остров Москва / В. Глазычев // Вопросы местного самоуправления. – 2007. – № 4. – С. 31–34.

Глотов, С. А. Россия и Совет Европы: политико-правовые проблемы взаимодействия / С. А. Глотов. – Краснодар: Советская Кубань, 1998. – 422 с.

Гонтмахер, Е. Реальная административная реформа – это смена политической элиты / Е. Гонтмахер // Вопросы местного самоуправления. – 2006. – № 1. – С. 13–16.

Грищенко, П. С. Выстоять и двигаться дальше: Воспоминания / П. С. Грищенко. – Ижевск: Удмуртия, 2009. – 120 с.

Гришин, А. Сначала деньги потом закон / А. Гришин // Российская Федерация сегодня. – 2003. – № 14. – С. 10–11.

Гулиев, В. Е. Теоретические вопросы социалистического самоуправления / В. Е. Гулиев // Советское государство и право. – 1986. – № 2. – С. 3–11.

Дельпере, Ф. Федерализм в Бельгии / Ф. Дельпере // Информационно-методический сборник. – Ижевск, 1997. – № 5. – С. 11–20.

Ельцин, Б. Н. Президентский марафон: Размышления, воспоминания, впечатления... / Б. Н. Ельцин. – М.: АСТ, 2006. – 426 с.

Ельцин, Б. Н. Записки президента: Размышления, воспоминания, впечатления... / Б. Н. Ельцин. – М.: АСТ, 2006. – 447 с.

Емельянов, Н. А. Местное самоуправление в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ) / Н. А. Емельянов. – М.; Тула, 1998. – 493 с.

Емельянова Т. Реформирование местного самоуправления / Т. Емельянова // Вопросы местного самоуправления. – 2006. – № 3. – С. 18–23.

Еремян, В. В. Местное самоуправление в России: (XII – начало XX века) / В. В. Еремян. – М.: Новый юрист, 1998. – 174 с.

Ефремова, Т. Н. Некоторые аспекты теорий местного самоуправления / Т. Н. Ефремова, Т. В. Замостьянова // Пятая росс. универ.-академ. науч.-практ. конф. – Ижевск, 2001. – Ч. 2. – С. 57–59.

Ефремова, Т. Н. Региональные аспекты современного политического процесса / Т. Н. Ефремова // Четвертая росс. универ.-академ. науч.-практ. конф. – Ижевск, 1999. – Ч. 1. – С. 49–51.

Жилякова, Е. Назначать нельзя выбирать / Е. Жилякова // Муниципальная власть. – 2006. – № 6. – С. 8–9.

Жуков, А. Значение административно-территориальных реформ для реализации задач внутренней политики государства / А. Жуков, Д. Савин, А. Чуев // Муниципальная власть. – 2005. – № 1. – С. 100.

Закон СССР «Об общих принципах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и развитие республиканского законодательства: круглый стол // Советское государство и право. – 1990. – № 9. – С. 28–38.

Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия / под ред. Т. Г. Морщаковой. – М.: Гордец-издат, 2003. – Т. 1. – 478 с.

Защита прав местного самоуправления органами судами общей юрисдикции / под ред. В. М. Жуйкова. – М.: Гордец-издат, 2003. – Т. 2. – 477 с.

Защита прав местного самоуправления арбитражными судами / под ред. А. А. Арифудиной. – М.: Гордец-издат, 2003. – Т. 3. – 478 с.

Зубкова, О. Г. Некоторые проблемы становления местного самоуправления в УР (1993–1994 гг.) / О. Г. Зубкова // Россия и Удмуртия: история и современность: материалы международной науч.-практ. конф., посвященной 450-летию добровольного вхождения Удмуртии в состав Российского государства. 20–22 мая 2008 г., Ижевск / сост. и общ. ред. В. В. Пузанова и А. Е. Загребина. – Ижевск, 2008. – С. 716–725.

Иванова, А. А. Конституционные основы административно-территориального устройства РФ, территориальной организации местного самоуправления, их соотношение / А. А. Иванова // Конституционное строительство в Удмуртии: этапы развития: материалы Всероссийской науч.-

практ. конф. 23 апреля 2009 г., Ижевск / под. ред. В.Ю. Войтовича. – Ижевск: КнигоГрад, 2009. – С. 91–96.

Игнатов, В. Г. Местное самоуправление / В. Г. Игнатов, В. В. Рудой. – 2-е изд., доп. и перераб. – Ростов н/Д., 2003. – 384 с.

Игнатов, В. Г. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт / В. Г. Игнатов, В. И. Бутов. – М.; Ростов н/Д.: МарТ, 2005. – 352 с.

Игнатов, В. Г. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт / В. Г. Игнатов, В. И. Бутов. – М.; Ростов н/Д.: МарТ, 2007. – 367 с.

Ильинский, И. П. Социалистическое самоуправление народа / И. П. Ильинский. – М.: Мысль, 1987. – 237 с.

Ильинский, И. На пороге обновлений / И. Ильинский // Народный депутат. – 1989. – № 6. – 39–46.

Иного не дано: Перестройка, гласность, демократия, социализм / под общ. ред. Ю. Н. Афанасьева. – М., 1988. – 674 с.

История Удмуртии: XX век / [О. И. Васильева и др.; гл. ред. К. И. Куликов]. – Ижевск: Удмуртский ин-т истории, яз. и лит. УрО РАН, 2005 – 524 с.

Истягин, Л. Г. Век Советов / Л. Г. Истягин // Свободная мысль – XXI. – 2002. – № 12. – С. 51–65.

Кириллов, Ю. Поможет ли государство? / Ю. Кириллов // Российская Федерация сегодня. – 1997. – № 13. – С. 23–24.

Кирпичников, В. А. Проблемы реформы местного самоуправления в Российской Федерации / В. А. Кирпичников // Экономист. – 1994. – №8. – С. 53–62.

Ковалев, В. А. Российская муниципальная реформа: бесконечный тупик? / В. А. Ковалев // Вопросы местного самоуправления. – 2006. – № 4. – С. 19–25.

Козак, Д. Реформа не для чиновников, а для граждан / Д. Козак // Муниципальная власть. – 2003. – № 1 – С. 34–37.

Колюшин, Е. И. Советы и реформа политической системы / Е. И. Колюшин // Известия вузов. Правоведение. – Л., 1988. – № 5. – С. 3–12.

Конституция Удмуртской Республики в вопросах и ответах // К. А. Пономарев [и др.]. – 3-е изд., испр. и доп. – Ижевск: АНК, 2003. – 156 с.

Коробейников, В. Земство: третье рождение / В. Коробейников // Юридический вестник. – 1998. – № 5. – С. 3.

Коротаева, Е. А. Органы самоуправления в формировании региональной экономической политики / Е. А. Коротаева // Государственное и муниципальное строительство в России (на примере Удмуртии): сб. науч. ст. / под. ред. Ю. В. Войтовича. – Ижевск, 2006. – С. 165–217.

Котелевская, И. Советы и ведомства: сторонники или соперники? / И. Котелевская, Ю. Тихомиров // Советы народных депутатов. – 1989. – № 4. – С. 14–21.

Кряжков, В. А. Местное самоуправление: правовое регулирование и структуры / В. А. Кряжков // Советское государство и право. – 1992. – № 1. – С. 16–24.

Крылова, А. Удмуртская Республика. Модель этнологического мониторинга / А. Крылова, С. Бехтерев, Л. Бехтерева. – М., 2000. – 144 с.

Куликов, К. И. Национально-государственное строительство восточно-финских народов в 1917–1937 гг. / К. И. Куликов. – Ижевск: Удмуртский ин-т истории, яз. и лит. УрО РАН, 1993. – 277 с.

Куликов, К. И. Удмуртия – субъект России (1990-е годы). Проблемы экономики, политики, национальных отношений: учебное пособие / К. И. Куликов. – Ижевск: Удмуртский ин-т истории, яз. и лит. УрО РАН, 1999. – 279 с.

Кряжков, В. А. Местное самоуправление: правовое регулирование и структуры / В. А. Кряжков // Советское государство и право. – 1992. – № 1. – С. 16–24.

Лапин, В. А. Самоуправление в России: признаки радикальных изменений в политике федерального центра / В. А. Лапин // Городское управление. – 1997. – № 4. – С. 22–25.

Лапина, Н. Региональные элиты в Российской Федерации: модели поведения и политические ориентации / Н. Лапина, А. Чиркова. – М., 1999. – 192 с.

Лапина, Н. Региональное развитие и централизация власти в зеркале аналитики / Н. Лапина // Федерализм и российские регионы: сб. ст. / РАН ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регион. пробл. отд. глобал. пробл.; отв. ред. Н. Ю. Лапина, В. П. Мохов – М., 2006. – 236 с.

Лаптева Л. Е. Организация и практика земских учреждений России / Л. Е. Лаптева, Н. Н. Ефремова // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 132–134.

Лаптева, Л. Плохая реформа, которая не опирается на традиции / Л. Лаптева // Муниципальная власть. – 2002. – № 4. – С. 104–113.

Лексин, В. Парадоксальная реформа: факторы и тормозы / В. Лексин // Муниципальная власть. – 2006. – № 6. – С. 17–27.

Леонтьев, Г. Местное самоуправление – ресурс государства для управления развитием / Г. Леонтьев // Муниципальная власть. – 2001. – № 4. – С. 4–30.

Лессаж, М. Местная демократия во Франции и России / М. Лессаж // Информационно-методический сборник. – Ижевск, 1997. – № 5. – С. 66–71.

Лессаж, М. Отношения между государством, регионами и местным самоуправлением во Франции и России: сравнение / М. Лессаж // Информационно-методический сборник. – Ижевск, 1997. – № 5. – С. 53–58.

Либоракина, М. И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы / М. И. Либоракина. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2003. – 221 с.

Либоракина, М. Реформа местного самоуправления: история общественного обсуждения и принятия 131-ФЗ / М. И. Либоракина // Городской альманах. – М., 2003. – С. 27–47.

Лигенко, Н. П. Купечество Удмуртии. Вторая половина XIX – начало XX в.: Монография / Н. П. Лигенко. – Ижевск: Удмурт. ин-т истории, яз. и лит. УрО РАН, 2001. – 432 с.

Ляшенко, В. Россия начинается с волости. Псковский эксперимент в местном и государственном измерении / В. Ляшенко // Российская Федерация

сегодня. – 1996. – № 18. – С. 19–21.

Майоров, С. Местное самоуправление как продолжение федеральной вертикали власти / С. Майоров // Отечественные записки. – 2003. – № 5. – С. 505–515.

Малиа, М. Советская трагедия: история социализма в России. 1917–1991. пер. с англ. / М. Малиа; пер. с англ. А. В. Юрасовского, А. В. Юрасовской. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2002. – 584 с.

Марков, В. Как нам наладить жизнь в районе / В. Марков // Народный депутат. – 1992. – № 2. – С. 23–29.

Мартынов, М. Ю. Местное самоуправление в политической системе России / М. Ю. Мартынов. – Сургут: Изд-во СурГУ, 2003. – 198 с.

Матвеев, М. Н. Власть и общество в системе местного самоуправления России в 1993–2003 гг. / М. Н. Матвеев; Федеральное агентство по образованию. – Самара: Самарский университет, 2006. – 352 с.

Мендрелюк, Д. Система Шаймиева / Д. Мендрелюк // Удмуртская Республика. Бизнес-журнал. – №17. – С. 28–33.

Мерзлякова, Г. В. Женские советы: опыт их работы, проблемы / Г. В. Мерзлякова // Пропагандист и агитатор. – 1986. – № 10. – С. 220.

Мерсиянова, И. В. Добровольные объединения граждан в местном самоуправлении: проблемы институционализации / И. В. Мерсиянова. – М.: Academia, 2004. – 180 с.

Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / под общ. ред. Н. П. Медведева [и др.]. – М.: Юрид. лит., 1994. – 80 с.

Местное самоуправление против регионального самоуправления: 0:0 в пользу власти // Вопросы местного самоуправления. – 2005. – № 4. – С. 25–37.

Мирошников, С. Местное самоуправление на этапе реформирования: проблемы и перспективы развития / С. Мирошников // Муниципальная власть. – 2006. – № 5. – С. 33–35.

Мирошниченко, Е. В. Местное самоуправление в России. Теория и практика / Е. В. Мирошниченко // Государство и право. – 1993. – № 6. –

С. 141–143.

Митрохин, С. Взять судьбу в свои руки / С. Митрохин. – М.: Эпицентр, 1998. – 48 с.

Митрохин, С. Правительство в очередной раз обманывает муниципалитеты / С. Митрохин // Российская Федерация сегодня. – 2003. – № 18. – С. 50.

Мокрый, В. Основные проблемы реализации закона / В. Мокрый // Муниципальная власть. – 2004. – № 5. – С. 9–11.

Мокрый, В. С. Революция или эволюция? / В. С. Мокрый, Ю. Хренов // Российской Федерации сегодня. – 2006. – № 1. – С. 27–29.

Мокрый, В. С. Местное самоуправление – ресурс власти / В. С. Мокрый, Л. Бакатов // Политический журнал. – 2007. – № 32. – С. 35–34.

Молохов, Н. Почему муниципалитетам нельзя ловить рыбу в озерах Псковской области? / Н. Молохов // Муниципальная власть. – 1999. – № 6. – С. 42–45.

Мэры должны быть избираемыми // Вопросы местного самоуправления. – 2005. – № 2. – С. 10–12.

Некрасов, В. И. Проблемы профессиональной подготовки муниципальных кадров / В. И. Некрасов // Менеджмент: теория и практика, 2003. – С. 110–118.

Нечаев, В. Д. Инновации и трансформации в реформе местного самоуправления в постсоветской России / В. Д. Нечаев // Политика. – 2001. – № 3. – С. 5–29.

Никитина, Г. А. Сельская община – бускель – в пореформенный период (1861–1990 гг.): Монография / Г. А. Никитина. – Ижевск: Удмуртский ин-т истории, яз. и лит. УрО РАН, 1993. – 160 с.

Никитина, Г. А. Удмуртская община в советский период (1917 – начало 1930 гг.): Монография / Г. А. Никитина. – Ижевск, 1998. – 225 с.

Никитина, Г. А. Удмуртский кенеш – орган самоуправления общины / Г. А. Никитина // Национально-государственное строительство в Удмуртии в 1917–1937 гг. – Ижевск, 1991. – С. 170–186.

Никитина, Г. А. Социальная политика глазами локального сельского социума / Г. А. Никитина // Россия и Удмуртия: история и современность. Материалы международной науч.-практ. конф., посвященной 450-летию добровольного вхождения Удмуртии в состав Российского государства. 20–22 мая 2008 г., Ижевск / сост. и общ. ред. В. В. Пузанова и А. Е. Загребина. – Ижевск, 2008. – С. 732–738.

Обухова, Г. И. Формирование органов городского самоуправления Сарапула (II пол.18 в. – I пол. 19 в.) / Г. И. Обухова // Государство и общество: проблемы федерализма и самоуправления: Материалы Всероссийской науч.-практ. конф. 14–15 января 1999 г., Ижевск / отв. ред. М. Ю. Малышев, В. В. Пузанов. – Ижевск, 1999. – С. 44–52.

Орлов, С. П. Сельская община как институт социальной защиты (1917–1920 гг.) / С. П. Орлов // Политика и экономика Удмуртии советского периода. – Ижевск, 1996. – С. 24–34.

Павлов, Н. П. Самоопределение, автономия: идеи, реалии / Н. П. Павлов – Ижевск: Удмуртия, 2000. – 224 с.

Пантин, В. И. Волны и циклы социального развития: цивилизационная динамика и процессы модернизации / В. И. Пантин. – М.: Наука, 2004. – 246 с.

Пертцик, В. А. Реализация законодательства местными Советами / В. А. Пертцик. – М.: Юрид. лит., 1985. – 127 с.

Пирумова, Н. М. Земская демократическая интеллигенция и ее роль в общественной борьбе до начала XX в. / Н. М. Пирумова. – М.: Наука, 1986. – 268 с.

Пискотин, М. Решение принято – конфликт продолжается / М. Пискотин // Российская Федерация сегодня. – 1997. – № 3. – С. 15–16.

Пихоя, Р. Г. Советский Союз: история власти. 1945–1991 г. / Р. Г. Пихоя. – 2-е изд., испр. и доп. – Новосибирск: Сибирский хронограф, 2000. – 684 с.

Платошкин, А. Надежен ли проект Козака? / А. Платошкин // Российская Федерация сегодня. – 2003. – № 3. – С. 26–29.

Пономарев, В. А. Конституционно-правовые проблемы становления государственной власти и местного самоуправления в субъекте Российской Федерации / В. А. Пономарев. – Ижевск, 1999. – 130 с.

Пономарев, К. А. Какие этапы прошла разработка Конституция УР? / К. Пономарев // Феномен Удмуртии / С. К. Смирнова [и др.]; Центр по изучению межэтнических отношений Ин-та этнологии и антропологии РАН, Ин-т стратегии развития региона; под общ. ред. М. Н. Губогло. – М.; Ижевск: Удмуртия, 2008. – Т.6: Как слово наше отзовется... – С. 209–213.

Постовой, Н. В. Экономическая основа местного самоуправления / Н. В. Постовой // Советское государство и право. – 1990. – № 11. – С. 15–23.

Пылин, В. В. Представительные органы местного самоуправления / В. В. Пылин. – М.: Манускрипт, 1998. – 83 с.

Регионы России: Хроники и руководители / под ред. К. Мацузато. – Sapporo: Slavic Research Center: Hokkaido University, 2000. – 471 с.

Рокецкий, Л. У страха глаза велики / Л. Рокецкий // Муниципальная власть. – 2003. – № 3. – С. 4–7.

Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / под ред. А. В. Иванченко. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2003. – 297 с.

С чего начинать организацию местного самоуправления в районах и городах УР? // Информационно-методический сборник. – 1996. – № 2. – С. 2–25.

Самолетова, Т. В. Основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации / Т. В. Самолетова // Государственная власть и местное самоуправление в России. – М., 1998. – С. 109–132;

Семенов, Ю. В. Состояние местного самоуправления и кадровая ситуация в сельских муниципальных образованиях (на примере Удмуртии) / Ю. В. Семенов, А. Н. Скобкарев // Россия и Удмуртия: история и современность. Материалы международной науч.-практ. конф., посвященной 450-летию добровольного вхождения Удмуртии в состав Российского

государства. 20–22 мая 2008 г., Ижевск / сост. и общ. ред. В. В. Пузанова и А. Е. Загребина. – Ижевск, 2008. – С. 726–731.

Серапионов, П. На смену идет молодежь / П. Серапионов // Пропагандист и агитатор. – 1988. – № 1. – С. 23–24.

Сергеев, А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования / А. А. Сергеев. – М.: Проспект: Велби, 2006. – 432 с.

Сигирова, С. Типология субъектов Российской Федерации / С. Сигирова, В. Гуртов // Муниципальная власть. – 2007. – № 5. – С. 70–80.

Скуратов, Ю. И. Концепция самоуправления народа в СССР: понятие и содержание / Ю. И. Скуратов // Гражданское общество и правовое государство: предпосылки формирования. – М., 1991. – С. 48–55.

Слива, А. Я. Советам подотчетны / А. Слива. – М.: Знание, 1986. – 40 с.

Слива, А. Я. Пора возвращаться в мир: от системы Советов к парламентаризму и местному самоуправлению / А. Я. Слива // Народный депутат. – 1992. – № 2. – С. 56–66.

Слива, А. Горожанин – хозяин города / А. Слива // Российская газета. – 1995. – 21 июля. – С. 3.

Смирнова, С. К. Феномен Удмуртии / С. К. Смирнова [и др.]. – М.; Ижевск: Удмуртия, 2002. – Т. 2: Постигание суверенности: становление государственности Удмуртской Республики. – 464 с. Кн. 1. Сфера законодательной власти. – 457 с.

Согрин, В. В. Политическая история России. 1985–2001: от Горбачева до Путина / В. В. Согрин. – М.: Весь Мир, 2001. – 272 с.

Соковиков, Л. А. Органы народовластия: [Из опыта работы Советов Удмуртской АССР] / Л. А. Соковиков. – Устинов, Удмуртия. – 1985. – 92 с.

Съезд Советов. Верховный Совет Удмуртской АССР. Государственный Совет Удмуртской Республики: из истории представительных органов власти Удмуртии / авт.-сост.: К. А. Пономарев, Т. А. Снегирева. – Ижевск: Удмуртия, 2005. – 280 с.

Сысуев, О. Муниципалитеты должны влиять на свои доходы / О. Сысуев // Муниципальная власть. – 2003. – № 6. – С. 6–9.

Тихомиров, Ю. А. О природе и системе социалистического самоуправления народа / Ю. А. Тихомиров. – М.: Знание, 1987. – 237 с.

Трофимова, И. Н. Реформа советской системы управления на местах в 90-х гг. XX в. (на примере республик Поволжья) / И. Н. Трофимова // История государства и права. – 2002. – № 4. – С. 33–38.

Туровский, Р. Местное самоуправление: к новым приключениям / Р. Туровский // Вопросы местного самоуправления. – 2005. – № 4. – С. 22–24.

Туровский, Р. Мэр Вам. За градоначальников замолвите слово / Р. Туровский // Вопросы местного самоуправления. – 2007. – № 4. – С. 35–37.

Удмуртия в годы реформ: 1990–2001 / рук. проекта Л. П. Порцева. – Екатеринбург: Сократ, 2002. – 288 с.

Умнова, И. Проблемы взаимоотношений органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления / И. Умнова, И. Побережная, Т. Титова // Городское управление. – 1997. – № 3. – С. 18–26.

Фомин, О. И. Деятельность местных Советов. Вопросы историографии / О. И. Фомин // История социалистического строительства в Удмуртии (1946–1985 гг.) – Ижевск, 1988. – С. 51–61.

Цвик, М. В. Социалистическая демократия и самоуправление / М. В. Цвик // Советское государство и право. – 1985. – № 4. – С. 3–11.

Чичерин, Б. Н. Избранные труды / Б. Н. Чичерин; подготовка текста, составление, вступительная статья и комментарии А. В. Полякова; комментарии к «Философии права» Е. В. Тимошиной, А. В. Полякова. – СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 1997. – 555 с.

Шахрай, С. Роль Договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами / С. Шахрай // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа) / под ред. Р. Хакимова. – Казань, 2004. – С. 301–314.

Шейнис, В. Л. Конституция РФ 1993 г. и российская политическая система / В. Л. Шейнис // Отечественная история. – 2008. – № 6. – С. 3–28.

Шибанов, К. И. Кенеш - орган самоуправления удмуртской деревни / К. И. Шибанов // Пропагандист и агитатор. – Ижевск, 1988. – № 2. – С. 24–28.

Шмитт, Н. Швейцарская муниципальная система: гетерогенность, комплексность, актуальность / Н. Шмитт // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа) / под ред. Р. Хакимова. – Казань, 2004. – С. 474–493.

Шубин, А. В. Парадоксы перестройки. Упущенный шанс СССР / А. В. Шубин. – М.: Вече, 2005. – 480 с.

Шувалов, И. Перспективы реформы: устранение неточностей / И. Шувалов // Муниципальная власть. – 2004. – № 5. – С. 17–27.

Щиглик, А. И. Самоуправление в условиях развитого социализма / А. И. Щиглик. – М., 1985. – 61 с.

Щукин, С. Г. Власть в законе / С. Г. Щукин. – Ижевск, 1995. – 48 с.

Эпоха Ельцина / авторский коллектив: Ю. М. Батулин [и др.]. – М.: Вагриус, 2001. (Очерки политической истории).

Яковлев, А. Н. Сумерки / А. Н. Яковлев. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Материк, 2005. – 672 с.

Ясюнас, В. А. Основы местного самоуправления / В. А. Ясюнас. – М.: Ось-89, 1988. – 224 с.

«50/50»: Опыт словаря нового мышления / под общ. ред. М. Ферро, Ю. Афанасьева. – М., 1989. – 560 с.

Hahn, J. Attitudes Towards Reform Among Provincial Politicians / J. Hahn // Post-Soviet Affairs. – 1993. – Vol. 9, № 1. – P. 66–85.

Ross, C. Municipal Reform in The Russian Federation and Putin's "Electoral Vertical" / C. Ross // Democratizatsiya. – 2007. – Vol. 15, Issue 2. – P. 191–208.

СПИСОК ДИССЕРТАЦИЙ И АВТОРЕФЕРАТОВ

Бегунов, А. Г. Организационно-экономические механизмы совершенствования местного самоуправления в сельской местности: дис. ... канд. экон. наук / А. Г. Бегунов. – Ижевск, 2001. – 192 с.

Бехтерев, С. Л. Политическая система современной России: опыт исторического исследования (региональный аспект): автореферат дис. ... доктора ист. наук / С. Л. Бегунов. – Ижевск: Тип. Удм. гос. ун-та, 2004. – 54 с.

Гоголев, П. В. Местное самоуправление в Республике Саха (Якутия): эволюция муниципальных институтов и проблемы их правового регулирования : автореферат дис. ... канд. юр. наук / П. В. Гоголев. – М., 2001. – 30 с.

Зубкова, О. Г. Местное самоуправление в городах УР в период 1994–2003 гг.: дис. ... канд. ист. наук / О. Г. Зубкова. – Ижевск, 2008. – 300 с.

Санжиева, Д. С. Формирование местного самоуправления в Республике Бурятия в 90-е года XX века: автореферат дис. ... канд. ист. наук / Д. С. Санжиева. – Улан-Удэ, 2003. – 25 с.

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 / О. В. Симонова. – Майкоп, 2005. – 28 с.

Скобкарев, А. Н. Формирование системы управления качеством рабочей силы в муниципальном районе: автореферат дис. ... канд. экон. наук / А. Н. Скобкарев. – Екатеринбург, 2007. – 23 с.

Субботина, А. М. Земство в Удмуртии (1967–1918): автореферат. дис. ... канд. ист. наук / А. М. Субботина. – Ижевск, 2000. – 31 с.

Уваров, С. Н. Исторический опыт политического реформирования в Удмуртии в 90-е гг. XX века: автореферат дис. ... канд. ист. наук / С. Н. Уваров. – Ижевск, 2003. – 204 с.

Фомин, О. И. Деятельность местных Советов УАССР в годы VIII–IX пятилеток: автореферат дис. ... канд. ист. наук / О. И. Фомин. – Л., 1987. – 27 с.

Черников, В. А. Системные политические и общественные конфликты в сфере местного самоуправления (природа, сущность и способы разрешения: автореферат дис. ... канд. полит. наук / В. А. Черников. – СПб, 2003. – 24 с.

Ярных, М. В. Местные советы Удмуртии в период реформирования: 1985–1993 гг.: автореферат дис. ... канд. ист. наук / М. В. Ярных. – Ижевск, 2006. – 23 с.

Яшагина, Н. В. Государственное управление и местное самоуправление в Российской Федерации и Республике Татарстан: модели взаимодействия: Социологический анализ: автореферат дис. ... канд. социолог. наук / Н. В. Яшагина. – Казань, 2003. – 21 с.

ИНТЕРНЕТ-ССЫЛКИ

http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_biography

<http://www.az-libr.ru/index>.

http://www.biografija.ru/show_bio.aspx?id=88986

<http://www.gossovet.udm.ru>

<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/jun1997/gov.html>

http://www.openbudget.karelia.ru/conf8/conf8_book.pdf

<http://www.labyrinth.ru/content/card.asp?cardid=37666>

<http://www.politika.su/bio/maltsev.html>

<http://www.Udm-info.ru>

<http://www.urbaneconomics.ru>

<http://www.wiw-rf.ru/memberPerson/912>

<http://ru.wikipedia.org>

<http://www.2002.kremlin.ru/events/163.html>

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ВА ГС УР – Ведомственный архив Государственного Совета Удмуртской Республики.

Вопросы МСУ – Вопросы местного самоуправления.

ГА РФ – Государственный архив Российской Федерации.

Госсовет УР – Государственный Совет Удмуртской Республики.

Известия УР – Известия Удмуртской Республики.

МО – муниципальное образование.

МСУ – местное самоуправление.

Полис – Политические исследования.

ПФО – Приволжский федеральный округ.

РФ сегодня – Российская Федерация сегодня.

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации.

СЗ УР – Собрание законодательства Удмуртской Республики.

ТОС – территориальные органы самоуправления.

УР – Удмуртская Республика.

ФЗ – Федеральный закон.

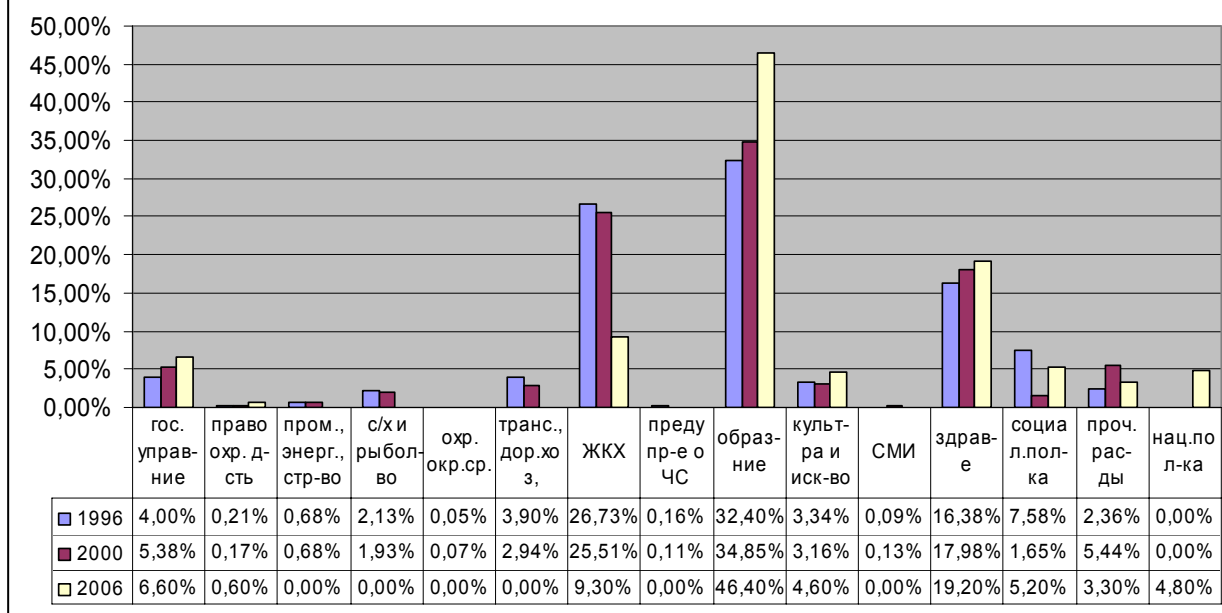
ФО – Федеральный округ.

ЦГА УР – Центральный Государственный Архив Удмуртской Республики.

ЦДНИ УР – Центр Документации Новейшей Истории Удмуртской Республики.

ПРИЛОЖЕНИЯ

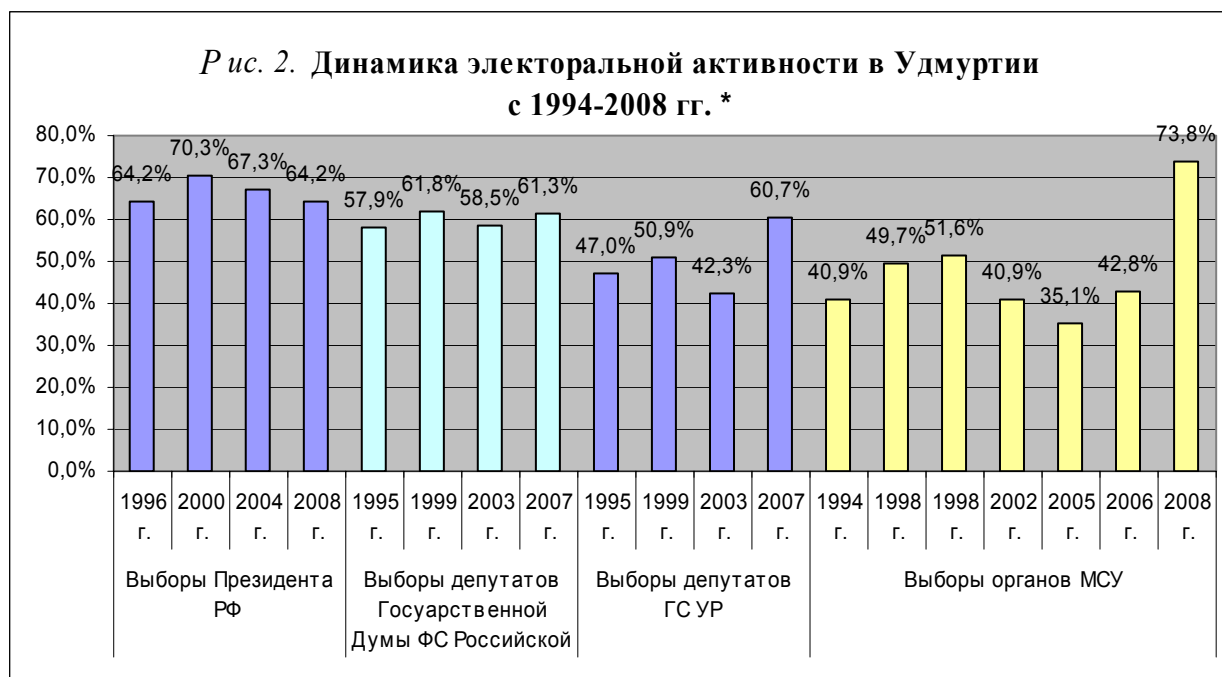
Рис. 1. Динамика расходов бюджетов органов МСУ городов и районов УР с 1996-2000-2006 гг. *



*Данные предоставлены Аналитическим Управлением Государственного Совета Удмуртской Республики.

**Отсутствие данных в таблице обусловлено изменением формирования бюджетной системы и порядка отчетности в Удмуртской Республике.

Рис. 2. Динамика электоральной активности в Удмуртии с 1994-2008 гг. *



*Данные предоставлены Центральной избирательной комиссией Удмуртской Республики.

** В 1998 г. выборы в органы МСУ проходили в два этапа: в апреле в 5-ти городах, в июле – в 25 районах.

Приложение II

Таблица 1

Доля собственных доходов бюджетов муниципальных образований УР
за период 1995–2003 гг. *

(доля в % к общим доходам)

	Наименование районов	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
1	Алнашский	21,7	18,7	18,4	21,4	22,2	22,5	28,9	18,2	19,2
2	Балезинский	47,3	28,9	32,7	30,9	37,5	33,7	38,5	30,6	30,1
3	Вавожский	27,0	22,4	22,8	20,9	25,9	23,7	23,6	22,8	24,9
4	Воткинский	91,4	98,1	86,4	100,0	100,0	100,0	100,0	79,6	86,1
5	Глазовский	66,8	47,2	42,3	46,0	47,4	43,7	44,0	36,6	19,0
6	Граховский	22,9	20,0	17,7	21,8	21,0	38,2	23,7	18,6	21,7
7	Дебесский	30,9	26,9	20,2	19,3	33,3	36,6	40,8	23,6	25,5
8	Завьяловский	67,9	52,7	46,5	53,5	80,6	78,9	68,2	46,3	58,0
9	Игринский	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	73,9	54,9	65,9
10	Камбарский	59,9	49,8	52,3	47,7	60,9	48,9	43,8	41,1	38,2
11	Каракулинский	95,5	100	100	100	100	100	100	81,2	86,5
12	Кезский	43	37,2	37	36,4	64,7	55,4	53,9	31,8	33,1
13	Кизнерский	25,7	22,3	23,2	22,5	28,5	22,2	21,5	22	21,6
14	Киясовский	23,1	19,1	17,6	14,3	18,3	16,8	16,4	14,3	14,7
15	Красногорский	25,2	19,4	21,4	24,1	40,8	36,4	46,5	24,6	22,5
16	Малопургинский	40,2	34,5	31	32,8	41,2	37,8	44,7	30,1	29,9
17	Можгинский	55,3	47,3	46,1	55,1	61,8	75,4	65,1	37,2	45,7
18	Сарапульский	92,7	81,7	78,8	86,0	100,0	83,3	58,0	36,9	38,3
19	Селтинский	20,6	15,8	18,9	20,8	24,4	21,4	20,3	22,0	19,4
20	Сюмсинский	36,0	31,3	27,9	23,6	27,1	25,1	28,4	21,1	19,7
21	Увинский	64,8	51,9	52,9	55,7	61,5	62,9	59,9	40,5	41,6
22	Шарканский	46,4	38,4	31,5	35,5	64,7	65,9	68,4	33,1	35,6
23	Юкаменский	17,3	16,9	15,6	20,4	20,1	16,0	17,1	19,3	14,5
24	Як-Бодьинский	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	95,3	60,5	52,4
25	Ярский	41,8	24,9	20,7	24,0	26,4	19,6	25,1	27,3	28,0
26	г.Ижевск	99,4	96,2	87,3	81,9	94	92,9	100	89,3	94,8
27	г.Сарапул	85,5	56,1	55,4	48,7	65,6	53,2	54,2	46,5	47,1
28	г.Воткинск	98,1	70,9	76,7	86,6	92,1	90,8	64,9	49,5	51,2
29	г.Глазов	98,9	93,4	91,9	91,0	95,0	85,4	100,0	68,3	76,4
30	г.Можга	88,5	56,4	57,3	61,6	73,8	74,7	73,1	68,3	49,5
	В среднем по УР	84,9	75,0	71,0	69,8	82,7	77,6	76,0	63,1	65,5

* Данные предоставлены Аналитическим Управлением Государственного Совета УР

Доля собственных доходов бюджетов муниципальных образований УР за
период 2002–2008 гг.*

(доля в % к общим доходам)

	Наименования районов и городов УР	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
1	Алнашский	25,1	12,7	10,0	11,2	9,3
2	Балезинский	30,6	13,7	13,6	16,6	17,2
3	Вавожский	25,9	14,9	11,0	12,5	11,4
4	Воткинский	61,3	42,3	30,6	30,7	25,0
5	Глазовский	21,8	11,6	11,9	8,7	7,3
6	Граховский	25,5	19,6	11,0	10,1	8,4
7	Дебесский	26,6	16,4	17,6	14,4	12,4
8	Завьяловский	57,5	32,1	26,9	26,7	24,0
9	Игринский	69,6	30,2	27,5	26,0	20,6
10	Камбарский	41,4	23,0	27,6	31,1	28,1
11	Каракулинский	55,5	33,3	26,9	18,0	17,5
12	Кезский	34,8	19,8	16,1	17,6	14,6
13	Кизнерский	27,1	16,8	15,7	16,2	15,2
14	Киясовский	16,5	8,7	9,0	10,6	9,4
15	Красногорский	25,8	12,5	10,7	9,5	8,8
16	Малопургинский	33,3	17,6	16,9	16,5	14,3
17	Можгинский	49,4	23,9	15,4	16,5	15,1
18	Сарапульский	37,1	18,1	17,8	13,4	10,4
19	Селтинский	19,3	11,4	8,1	9,6	9,5
20	Сюмсинский	21,6	10,8	9,9	12,2	12,1
21	Увинский	45,8	21,9	23,1	26,0	24,9
22	Шарканский	30,0	18,3	16,0	13,7	12,3
23	Юкаменский	18,1	9,3	8,5	9,8	9,1
24	Як-Бодьинский	54,1	26,9	26,1	23,9	25,3
25	Ярский	28,8	13,3	11,8	12,8	12,7
26	г.Ижевск	79,4	56,3	62,4	60,9	65,5
27	г.Сарапул	46,2	24,9	35,5	37,2	32,2
28	г.Воткинск	51,1	39,6	46,4	50,5	51,2
29	г.Глазов	70,7	52,9	51,5	47,4	43,9
30	г.Можга	43,7	26,3	27,7	33,9	40,1
	В среднем по УР	58,2	38,1	40	39,5	38,5

* Данные предоставлены Аналитическим Управлением Государственного Совета УР

Таблица 3

Сведения об итогах голосования на выборах депутатов представительных
органов вновь образованных муниципальных образований сельских
поселений Удмуртской Республики

	Наименования районов УР	Число предст.-х органов мун-х образо- ваний УР	Дата голосования: 16 октября 2005 г.		Дата голосования: 2 мара 2008 г.	
			Число избран- ных депута- тов	Число избирателей, принявших участие в голосовании	Число избран- ных депута- тов	Число избирател ей, принявши х участие в голосован ии
1	Алнашский район	12	134	42,96%	134	81,52%
2	Балезинский район	17	166	44,27%	166	70,52%
3	Вавожский район	10	98	49,32%	100	68,26%
4	Воткинский район	12	126	47,03%	126	81,90%
5	Глазовский район	11	121	56,68%	121	78,38%
6	Граховский район	8	75	61,00%	76	80,44%
7	Дебесский район	10	91	53,93%	91	74,05%
8	Завьяловский район	19	199	40,84%	200	69,36%
9	Игринский район	15	147	39,21%	149	65,46%
10	Камбарский район	8	71	31,79%	78	68,74%
11	Каракулинский район	12	94	43,54%	94	72,63%
12	Кезский район	15	132	40,47%	134	66,31%
13	Кизнерский район	14	118	41,11%	118	66,71%
14	Киясовский район	8	65	49,31%	70	83,49%
15	Красногорский район	10	84	47,04%	86	71,39%
16	Малопургинский район	15	150	45,72%	163	78,25%
17	Можгинский район	19	172	62,15%	172	87,11%
18	Сарапульский район	17	151	52,88%	153	75,53%
19	Селтинский район	9	81	42,59%	83	65,21%
20	Сюмсинский район	8	71	44,35%	71	68,73%
21	Увинский район	17	163	40,09%	163	67,10%
22	Шарканский район	15	140	43,66%	141	70,88%
23	Юкаменский район	8	70	49,45%	73	73,61%
24	Якшур-Бодьинский р-он	12	126	43,08%	126	72,09%
25	Ярский район	10	89	45,51%	90	74,37%
	ИТОГО по районам УР	311	2934	45,12%	2978	72,48%

Источник: Выборы в Удмуртской Республике. 2005–2008 гг. Ижевск, 2008. С. 47, 59, 60.

Сведения о составе избранных депутатов представительных органов вновь образованных муниципальных образований сельских поселений Удмуртской Республики по полу, возрасту, уровню образования

Дата голосования: 16 октября 2005 г.												
№ п/п	Наименование города, района	Состав избранных депутатов						Состав избранных депутатов по уровню				
		всего	По полу		По возрасту			высшее	незаконное высшее	среднее профессиональное	общее среднее	ниже среднего
			мужчин	женщин	до 30 лет	от 30 до 50 лет	старше 50 лет					
1	Алнашский район	134	86	48	4	108	22	79	3	42	10	0
2	Балезинский район	166	74	92	5	128	33	87	3	45	30	1
3	Вавожский район	98	41	57	8	74	16	57	1	34	6	0
4	Воткинский район	126	51	75	5	101	20	58	2	45	19	2
5	Глазовский район	121	59	62	6	80	35	68	0	42	10	1
6	Граховский район	75	47	28	4	52	19	29	0	30	12	4
7	Дебесский район	91	52	39	3	72	16	44	5	25	16	1
8	Завьяловский район	199	132	67	12	134	53	118	5	52	24	0
9	Игринский район	147	80	67	10	112	25	70	2	54	21	0
10	Камбарский район	71	37	34	2	49	20	36	3	27	5	0
11	Каракулинский район	94	51	43	7	70	17	58	2	22	10	2
12	Кезский район	132	67	65	2	99	31	57	1	55	17	2
13	Кизнерский район	118	52	66	7	84	27	60	4	38	16	0
14	Киясовский район	65	29	36	0	52	13	32	4	21	7	1
15	Красногорский район	84	42	42	5	60	19	40	0	32	11	1
16	Малопургинский район	150	99	51	6	113	31	87	0	37	24	2
17	Можгинский район	172	97	75	7	129	36	91	1	58	20	2
18	Сарапульский район	151	122	29	5	112	34	81	0	52	16	2
19	Селтинский район	81	42	39	6	62	13	42	1	21	17	0
20	Сюмсинский район	71	-2	73	4	52	15	35	0	28	4	4
21	Увинский район	163	104	59	6	133	24	95	1	49	15	3
22	Шарканский район	140	118	22	13	107	20	70	0	47	23	0
23	Юкаменский район	70	2	68	4	51	15	24	1	25	20	0
24	Якшур-Бодьинский район	126	67	59	8	89	29	62	0	42	22	0
25	Ярский район	89	89	0	6	64	19	39	0	31	16	3
	ИТОГО по районам УР	2934	1638	1296	145	2187	602	1519	39	954	391	31
		100%	55,83%	44,17%	4,94%	74,54%	20,52%	51,77%	1,33%	32,52%	13,33%	1,06%

Источник: Выборы в Удмуртской Республике. 2005–2008 гг. Ижевск, 2007. С. 49.

Сведения об итогах голосования на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления городских округов (городов Удмуртской Республики)

Дата голосования: 16 октября 2005 г.

Наименование районов в г.Ижевске, городов УР	Число избранных депутатов	Число избирателей, принявших участие в выборах
Индустриальный	7	26,34%
Ленинский	8	25,35%
Октябрьский	10	28,50%
Первомайский	8	22,62%
Устиновский	9	28,80%
Итого по г.Ижевску	42	26,42%
г.Воткинск	24	30,39%
г.Глазов	27	30,64%
г.Можга	26	43,30%
г.Сарапул	27	39,76%
Итого по городам УР (кроме г.Ижевска)	104	34,89%
Всего по УР	146	29,45%

Источник: Выборы Удмуртской Республике. 2005–2008 гг. Ижевск, 2008. С. 41

Сведения о составе избранных депутатов представительных органов местного самоуправления городских районов, городов Удмуртской Республики по полу, возрасту, уровню образования

Дата голосования: 16 октября 2005 г.												
№ п/п	Наименование районов г. Ижевска, городов УР	Состав избранных депутатов						Состав избранных депутатов по уровню образования				
		всего	По полу		По возрасту			высшее	незаконченное высшее	среднее профессиональное	общее среднее	ниже среднего
			мужчин	женщин	до 30 лет	от 30 до 50 лет	старше 50 лет					
1	Индустриальный	7	6	1	0	7	0	7	0	0	0	0
2	Ленинский	8	7	1	1	5	2	7	1	0	0	0
3	Октябрьский	10	9	1	1	7	2	10	0	0	0	0
4	Первомайский	8	8	0	0	7	1	8	0	0	0	0
5	Устиновский	9	6	3	3	5	1	9	0	0	0	0
	ИТОГО по районам г. Ижевска	42	36	6	5	31	6	41	1	0	0	0
		100%	85,71%	14,29%	11,90%	73,81%	14,29%	97,62%	2,38%	0,00%	0,00%	0,00%
6	г. Воткинск	24	20	4	2	15	7	19	1	4	0	0
7	г. Глазов	27	20	7	1	20	6	27	0	0	0	0
8	г. Можга	26	23	3	1	18	7	22	0	3	1	0
9	г. Сарапул	27	25	2	1	18	8	26	0	1	0	0
	ИТОГО по городам (кроме г. Ижевска)	104	88	16	5	71	28	94	1	8	1	0
		100%	84,62%	15,38%	4,81%	68,27%	26,92%	90,38%	0,96%	7,69%	0,96%	0,00%

Источник: Выборы в Удмуртской Республике. 2005–2008 гг. Ижевск, 2008. С. 43.

Таблица 7

Сведения об итогах голосования на выборах депутатов представительных
органов местного самоуправления муниципальных районов
Удмуртской Республики

Дата голосования: 8 октября 2006 г.

	Наименование районов	Число избранных депутатов	Число избирателей, принявших участие в выборах
1	Алнашский район	28	40,13%
2	Балезинский район	35	40,46%
3	Вавожский район	32	49,99%
4	Воткинский район	25	39,32%
5	Глазовский район	25	49,66%
6	Граховский район	25	60,50%
7	Дебесский район	30	49,85%
8	Завьяловский район	46	37,73%
9	Игринский район	30	40,36%
10	Камбарский район	30	37,40%
11	Каракулинский район	25	38,95%
12	Кезский район	35	37,08%
13	Кизнерский район	35	43,57%
14	Киясовский район	23	46,60%
15	Красногорский район	31	48,74%
16	Малопургинский район	29	45,15%
17	Можгинский район	20	54,32%
18	Сарапульский район	31	46,47%
19	Селтинский район	31	40,65%
20	Сюмсинский район	25	43,35%
21	Увинский район	33	35,91%
22	Шарканский район	33	41,84%
23	Юкаменский район	22	52,63%
24	Якшур-Бодьинский район	30	43,01%
25	Ярский район	29	40,67%
	ИТОГО по районам УР	738	42,76%

Источник: Выборы в Удмуртской Республике. 2005–2008 гг. Ижевск, 2008. С. 53.

Сведения о составе избранных депутатов представительных органов вновь образованных муниципальных районов
Удмуртской Республики по полу, возрасту, уровню образования

Дата голосования: 08 октября 2006 г.												
№ п/п	Наименование района	Состав избранных депутатов						Состав избранных депутатов по уровню образования				
		всего	По полу		По возрасту			высшее	незаконченное высшее	среднее профессиональное	общее среднее	ниже среднего
			мужчин	женщин	до 30 лет	от 30 до 50 лет	старше 50 лет					
1	Алнашский район	28	25	3	0	19	9	24	1	2	1	0
2	Балезинский район	35	30	5	5	21	9	21	0	10	3	1
3	Вавожский район	32	27	5	1	25	6	23	0	5	3	1
4	Воткинский район	25	21	4	4	14	17	21	0	2	2	0
5	Глазовский район	25	17	8	3	13	9	19	1	5	0	0
6	Граховский район	25	19	6	1	6	18	18	0	4	3	0
7	Дебесский район	30	20	10	3	16	11	24	1	2	3	0
8	Завьяловский район	46	36	10	0	27	19	37	3	4	2	0
9	Игринский район	30	29	1	0	19	11	23	0	6	1	0
10	Камбарский район	30	19	11	1	17	12	20	1	7	2	0
11	Каракулинский район	25	21	4	1	14	10	22	0	3	0	0
12	Кезский район	35	27	8	1	25	9	25	1	5	4	0
13	Кизнерский район	35	27	8	1	26	8	31	0	3	1	0
14	Киясовский район	23	15	8	0	18	5	19	0	4	0	0
15	Красногорский район	31	22	9	2	16	13	24	0	7	0	0
16	Малопургинский район	29	22	7	0	22	7	25	0	3	1	0
17	Можгинский район	20	19	1	0	11	9	18	0	1	1	0
18	Сарапульский район	31	23	8	2	18	11	27	1	3	0	0
19	Селтинский район	31	26	5	3	18	10	21	1	7	2	0
20	Сюмсинский район	25	22	3	0	16	9	16	0	9	0	0
21	Увинский район	33	29	4	2	23	8	28	0	5	0	0
22	Шарканский район	33	28	5	2	20	11	28	0	5	0	0
23	Юкаменский район	22	19	3	1	13	8	14	1	4	3	0
24	Якшур-Бодьинский район	30	24	6	1	19	10	23	1	4	2	0
25	Ярский район	29	15	14	0	18	11	21	0	6	2	0
ИТОГО по районам УР		738	582	156	34	454	260	572	12	116	36	2
		100%	78,86%	21,14%	4,61%	61,52%	35,23%	77,51%	1,63%	15,72%	4,88%	0,27%

Источник: Выборы в Удмуртской Республике. 2005–2008 гг. Ижевск, 2008. С. 54.

Сведения о составе избранных депутатов представительных органов сельских поселений (второго созыва) Удмуртской Республики по полу, возрасту, уровню образования

Дата голосования: 02 марта 2008 г.																		
№ п/п	Наименование района	ВСЕГО избранных депутатов	По полу		По возрасту					По образованию							Были депутатами на момент выдвижения	
			женщин	мужчин	до 30 лет	от 30 до 39 лет	от 40 до 49 лет	от 50 до 59 лет	старше 60 лет	высшее	незаконченное высшее	среднее профессиональное	общее среднее	нач. проф. (сред. спец.)	неполное сред.	начальное	райсовета	поселения
1	Алнашский район	134	43	91	7	35	57	31	4	76	0	37	15	2	4	0	2	66
2	Балезинский район	166	100	66	13	41	70	41	1	78	3	61	24	0	0	0	0	82
3	Вавожский район	100	49	51	8	16	60	14	2	48	2	42	8	0	0	0	0	43
4	Воткинский район	126	80	46	6	40	52	26	2	60	0	48	15	0	3	0	0	45
5	Глазовский район	121	67	54	5	37	52	22	5	53	0	51	17	0	0	0	0	46
6	Граховский район	76	41	35	5	23	33	12	3	30	2	28	13	0	3	0	1	37
7	Дебесский район	91	41	50	6	16	50	18	1	45	1	19	23	0	3	0	0	42
8	Завьяловский район	200	73	127	14	42	88	48	8	127	4	46	11	5	5	2	1	80
9	Игринский район	149	64	85	10	31	74	32	2	71	1	50	24	0	3	0	0	78
10	Камбарский район	78	35	43	6	18	38	14	2	33	1	33	11	0	0	0	1	34
11	Каракулинский район	94	45	49	4	16	48	25	1	53	0	10	14	14	3	0	0	42
12	Кезский район	134	70	64	4	35	62	31	2	51	0	55	26	2	0	0	1	63
13	Кизнерский район	118	69	49	1	27	60	29	1	49	4	40	21	2	1	1	0	65
14	Киясовский район	70	34	36	5	20	32	12	1	34	1	25	6	0	4	0	0	26
15	Красногорский район	86	38	48	8	15	38	23	2	35	0	28	18	3	2	0	1	42
16	Малопургинский р-он	163	61	102	12	33	75	39	4	95	0	42	25	0	1	0	0	73
17	Можгинский район	172	87	85	5	47	74	41	5	82	4	68	17	0	1	0	0	74
18	Сарапульский район	153	81	72	12	35	57	44	5	79	5	52	17	0	0	0	0	79
19	Селгинский район	83	35	48	6	13	43	21	0	46	0	20	17	0	0	0	1	36
20	Сюмсинский район	71	46	25	5	20	31	12	3	39	0	25	6	1	0	0	0	34
21	Увинский район	163	76	87	8	36	70	45	4	81	0	57	21	0	4	0	0	77
22	Шарканский район	141	72	69	8	32	74	26	1	66	2	47	26	0	0	0	0	60
23	Юкаменский район	73	31	42	3	13	41	14	2	30	0	23	14	2	4	0	0	35
24	Як.-Бодьинский р-он	126	68	58	13	21	65	24	3	60	1	47	17	0	1	0	0	53
25	Ярский район	90	60	30	8	25	39	18	0	33	1	43	12	0	1	0	1	31
	ИТОГО по районам УР	2978	1466	1512	182	687	1383	662	64	1454	32	997	418	31	43	3	9	1343
	В процентах	100%	49,23%	50,77%	6,11%	23,07%	46,44%	22,23%	2,15%	48,82%	1,07%	33,48%	14,04%	1,04%	1,44%	0,10%	0,30%	45,10%

Источник: Выборы в Удмуртской Республике. 2005–2008. Ижевск, 2008. С. 62.

Таблица 10

Численность работников органов государственной власти
и местного самоуправления в Удмуртской Республике
(без водителей и персонала по охране и обслуживанию)
за период 2004–2008 гг.*

	2004	2005	2006	2007	2008
Всего работников в органах ГВ и МСУ	10 567		11 806		12 530
в федеральных органах:	4585	X	5561	X	5827
- исполнительной вл.	3656		4415		4511
- судеб. вл. и прокуратуре	929		1146		1216
в республиканских органах:	1962	1962	2139	2572	2852
- законодательной вл.	109	101	104	93	105
- исполнительной вл.	1535	1541	1863	2285	2554
- судеб. вл. и прокуратуре	226	228	71	73	76
- других органах**	93	93	101	121	117
в органах местного самоуправления	4 020	4 139	4 106	3 874	3851
- с исполнительными функциями	3935	3342	3923	3473	3386

* Данные на 1 января 2008 г.

** К другим органам государственной власти УР относятся – Государственный контрольный комитет УР, Избирательная комиссия УР, Аппарат по правам человека

Источник: Численность и оплата труда, состав и обучение кадров органов государственной власти и местного самоуправления в УР в 2008 г.: аналитическая записка / Территориальный орган Федеральной Службы Государственной Статистики по УР. Ижевск, 2009. № 140 (8420).

Таблица 11

Состав работников замещающих должности гражданской и муниципальной службы по возрастным группам и ветвям власти на 1 октября 2008 г.

	ЖЕНЩИНЫ - ВСЕГО						
	ВСЕ-ГО	до 30 л.	30-39 л.	40-49 л.	50-59 л.	60-65 л.	Старше 60 л.
ВСЕГО	9411	2476	2511	2517	1842	61	4
-законодательные органы	65	5	19	24	17	0	4
-исполнительные органы	5431	1155	1282	1945	1018	31	0
-судебные органы и прокуратура	997	340	338	214	93	10	0
-другие	78	9	18	25	25	1	2
в т.ч. в федеральных:	4331	1370	1184	1029	720	26	2
-исполнительные органы	3385	658	699	1381	631	16	0
-судебные органы и прокуратура	946	334	313	198	89	10	2
в т.ч. в республиканских:	2240	517	645	629	433	16	0
-законодательные органы	65	5	19	24	17	0	0
-исполнительные органы	2046	497	583	564	387	15	0
-судебные органы и прокуратура	51	6	25	16	4	0	0
-другие	78	9	18	25	25	1	0
в т.ч. в органах МСУ	2840	589	682	859	689	19	2

	МУЖЧИНЫ - ВСЕГО						
	ВСЕ-ГО	до 30 л.	30-39 л.	40-49 л.	50-59 л.	60-65 л.	Старше 60 л.
ВСЕГО	3119	714	698	783	812	108	4
-законодательные органы	40	5	13	9	9	3	1
-исполнительные органы	1734	476	421	399	378	60	0
-судебные органы и прокуратура	295	85	96	75	57	8	1
-другие	39	6	11	4	15	3	0
в т.ч. в федеральных:	1496	438	394	373	260	30	1
-исполнительные органы	1226	383	314	302	205	22	0
-судебные органы и прокуратура	270	55	80	71	55	8	1
в т.ч. в республиканских:	612	107	147	114	199	44	1
-законодательные органы	40	5	13	9	9	3	1
-исполнительные органы	508	93	107	97	173	38	0
-судебные органы и прокуратура	25	3	16	4	2	0	0
-другие	39	6	11	4	15	3	0
в т.ч. в органах МСУ	1011	169	157	296	353	34	2

Источник: Численность и оплата труда, состав и обучение кадров органов государственной власти и МСУ в УР в 2008 г.: аналитическая записка / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по УР. Ижевск, 2009. № 140 (8420). С. 7–8.

Таблица 12

Распределение работников, замещавших выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы в УР по возрасту на 1 января 2005 г.

ЖЕНЩИНЫ - ВСЕГО												
	Наименование районов и городов УР	кол-во по штату	фактически чел.	из них женщин	в процентах (%)	до 30 лет	от 30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	в т.ч. в возрасте 55-59 лет	60-65 лет	старше 65 лет
1	Алнашский район	97	97	62	63,92	6	10	32	14	2	0	0
2	Балезинский район	116	115	89	77,39	17	17	31	23	2	1	0
3	Вавожский район	93	92	70	76,09	14	13	24	19	3	0	0
4	Воткинский район	111	106	76	71,70	8	13	32	23	4	0	0
5	Глазовский район	101	99	74	74,75	10	11	30	23	6	0	0
6	Граховский район	75	75	49	65,33	5	10	19	15	4	0	0
7	Дебесский район	60	57	41	71,93	11	7	12	11	1	0	0
8	Завьяловский район	172	170	130	76,47	24	45	46	15	3	0	0
9	Игринский район	127	128	97	75,78	14	24	35	24	5	0	0
10	Камбарский район	92	89	73	82,02	13	10	34	16	2	0	0
11	Каракулинский район	84	82	54	65,85	8	13	24	9	0	0	0
12	Кезский район	127	109	83	76,15	8	19	31	25	0	0	0
13	Кизнерский район	107	107	76	71,03	13	14	31	18	5	0	0
14	Киясовский район	80	76	63	82,89	8	13	21	20	2	0	1
15	Красногорский район	75	71	50	70,42	8	10	16	15	0	0	1
16	Малопургинский район	134	126	91	72,22	17	18	34	22	5	0	0
17	Можгинский район	112	110	83	75,45	15	14	30	24	5	0	0
18	Сарапульский район	109	106	71	66,98	17	12	27	15	7	0	0
19	Селтинский район	87	87	61	70,11	7	16	20	18	8	0	0
20	Сюмсинский район	84	84	65	77,38	9	10	33	13	2	0	0
21	Увинский район	129	126	96	76,19	18	18	33	27	8	0	0
22	Шарканский район	100	98	68	69,39	11	10	34	13	2	0	0
23	Юкаменский район	72	71	52	73,24	14	10	17	11	4	0	0
24	Якшур-Бодьинский район	100	98	77	78,57	13	11	38	13	4	1	1
25	Ярский район	88	86	64	74,42	11	15	28	10	0	0	0

Продолжение таблицы 12

	Наименование районов и городов УР	кол-во по штату	фактически чел.	из них женщин	в процентах (%)	до 30 лет	от 30- 39 лет	40-49 лет	50-59 лет	в т.ч. в возрасте 55-59 лет	60-65 лет	старше 65 лет
26	Ижевск	1013	980	792	80,82	198	189	239	162	37	4	0
27	Воткинск	182	181	154	85,08	49	32	38	35	10	0	0
28	Глазов	154	147	111	75,51	25	18	47	21	6	0	0
29	Можга	171	171	131	76,61	30	25	51	25	4	0	0
30	Сарапул	76	76	59	77,63	16	13	13	17	5	0	0
	Всего по УР	4128	4020	3062	76,17	617	640	1100	696	146	6	3

Источник: О государственных и муниципальных служащих в городах и районах УР по состоянию на 1 января 2005 г.: стат. бюллетень / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по УР. Ижевск, 2005. № 227 (7037). С. 9–10

Таблица 13

Распределение работников, замещающих выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы в УР по возрасту на 1 января 2005 г.

	Наименование районов и городов УР	кол-во по штату	фактически чел.	из них имел и класс-ный чин.	Лица в возрасте					
					до 30 лет	30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	60-65 лет	старше 65 лет
1	Алнашский район	97	97	76	8	14	48	27	-	-
2	Балезинский район	116	115	-	20	18	41	35	1	-
3	Вавожский район	93	92	62	18	15	33	26	-	-
4	Воткинский район	111	106	45	10	20	42	32	1	1
5	Глазовский район	101	99	63	11	14	34	39	1	-
6	Граховский район	75	75	47	7	12	30	24	2	-
7	Дебесский район	60	57	46	15	8	14	20	-	-
8	Завьяловский район	172	170	49	36	50	60	21	1	2
9	Игринский район	127	128	112	20	28	47	32	1	-
10	Камбарский район	92	89	66	13	13	35	26	2	-
11	Каракулинский район	84	82	-	10	19	36	16	1	-
12	Кезский район	127	109	1	10	23	36	39	1	-
13	Кизнерский район	107	107	75	15	19	42	31	-	-
14	Киясовский район	80	76	58	9	15	27	24	-	1
15	Красногорский район	75	71	55	10	13	22	24	1	1
16	Малопургинский район	134	126	88	22	21	47	35		1
17	Можгинский район	112	110	80	16	17	42	33	-	2
18	Сарапульский район	109	106	89	19	16	41	27	3	-
19	Селтинский район	87	87	75	8	18	3	30	-	-
20	Сюмсинский район	84	84	62	15	13	40	16	-	-
21	Увинский район	129	126	91	20	21	43	42	-	-
22	Шарканский район	100	98	6	14	14	46	24	-	-
23	Юкаменский район	72	71	57	17	13	24	17	-	-
24	Якшур-Бодьинский р-он	100	98	73	13	15	45	23	1	1
25	Ярский район	88	86	73	12	16	32	26	-	-
26	Ижевск	1013	980	589	261	214	287	208	10	-
27	Воткинск	182	181	71	55	36	46	44	-	-
28	Глазов	154	147	120	28	25	62	32	-	-
29	Можга	171	171	135	38	28	64	39	1	1
30	Сарапул	76	76	-	20	16	16	23	1	-
	Всего по УР	4128	4020	2364	770	764	1413	1035	28	10

Источник: О государственных и муниципальных служащих в городах и районах УР по состоянию на 1 января 2005 г.: стат. бюллетень / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по УР. Ижевск, 2005. № 227 (7037). С. 9–10.

Распределение работников, замещавших выборные муниципальные должности
и должности муниципальной службы по стажу муниципальной службы
на 1 января 2005 г.

Наименование районов и городов УР		факти чески чел.	Стаж					
			до 1 г.	1 - 5 л.	5 - 10 л.	10 - 15 л.	15 - 25 л.	свы ше 25 л.
1	Алнашский район	97	-	4	14	9	31	39
2	Балезинский район	115	7	30	11	18	46	3
3	Вавожский район	92	7	12	19	16	28	10
4	Воткинский район	106	2	17	24	20	33	10
5	Глазовский район	99	2	21	10	20	31	15
6	Граховский район	75	2	9	15	13	32	4
7	Дебесский район	57	6	14	11	5	18	3
8	Завьяловский район	170	18	75	21	25	29	2
9	Игринский район	128	11	24	32	20	34	7
10	Камбарский район	89	6	13	22	14	27	7
11	Каракулинский район	82	2	7	29	23	17	4
12	Кезский район	109	6	18	13	23	35	14
13	Кизнерский район	107	5	27	16	18	40	1
14	Киясовский район	76	-	14	18	18	17	9
15	Красногорский район	71	3	14	13	15	26	-
16	Малопургинский район	126	3	14	27	25	38	19
17	Можгинский район	110	12	31	6	14	36	11
18	Сарапульский район	106	5	24	27	14	32	4
19	Селтинский район	87	9	7	12	14	35	10
20	Сюмсинский район	84	2	24	16	11	31	-
21	Увинский район	126	5	25	23	23	41	9
22	Шарканский район	98	7	15	16	28	28	4
23	Юкаменский район	71	6	20	10	8	24	3
24	Якшур-Бодьинский район	98	4	23	21	14	28	8
25	Ярский район	86	6	21	18	13	21	7
26	Ижевск	980	80	290	180	197	168	65
27	Воткинск	181	3	45	27	26	38	8
28	Глазов	147	8	36	39	27	39	22
29	Можга	171	8	18	17	7	16	10
30	Сарапул	76	6	66	33	34	29	6
Всего по УР		4020	241	958	740	712	1048	321

Источник: О государственных и муниципальных служащих в городах и районах УР по состоянию на 1 января 2005 г.: стат. бюллетень / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по УР. Ижевск, 2005. № 227 (7037). С.13–14.

Таблица 15

Распределение работников, замещавших выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы по стажу муниципальной службы на 1 января 2005 г.

Наименование районов и городов УР	Фактически чел.	Из них женщин	Стаж работы					
			до 1 г.	1 - 5 л.	5 - 10 л.	10 - 15 л.	15 - 25 л.	свыше 25 л.
1 Алнашский район	97	62	-	2	11	8	18	23
2 Балезинский район	115	89	6	28	8	14	31	2
3 Вавожский район	92	70	4	9	13	13	24	7
4 Воткинский район	106	76	1	12	21	11	23	8
5 Глазовский район	99	74	2	17	8	16	22	9
6 Граховский район	75	49	1	7	10	9	19	3
7 Дебесский район	57	41	4	8	10	5	14	-
8 Завьяловский район	170	130	10	57	14	20	27	2
9 Игринский район	128	97	8	20	27	19	20	3
10 Камбарский район	89	73	6	11	17	12	22	5
11 Каракулинский район	82	54	1	4	21	18	9	1
12 Кезский район	109	83	4	13	11	21	23	11
13 Кизнерский район	107	76	3	20	15	12	25	1
14 Киясовский район	76	63	-	11	15	15	14	8
15 Красногорский район	71	50	3	12	9	12	14	-
16 Малопургинский район	126	91	1	13	21	19	24	13
17 Можгинский район	110	83	11	24	6	11	23	8
18 Сарапульский район	106	71	-	18	21	10	21	1
19 Селтинский район	87	61	6	7	9	12	22	5
20 Сюмсинский район	84	65	2	16	15	7	25	-
21 Увинский район	126	96	2	20	21	19	26	8
22 Шарканский район	98	68	5	13	11	21	15	3
23 Юкаменский район	71	52	4	16	8	6	16	2
24 Якшур-Бодьинский район	98	77	3	19	18	12	20	5
25 Ярский район	86	64	3	18	18	9	11	5
26 Ижевск	980	792	56	244	156	164	130	42
27 Воткиnsk	181	154	2	39	21	22	22	5
28 Глазов	147	111	6	30	33	23	28	11
29 Можга	171	131	6	15	16	5	11	6
30 Сарапул	76	59	6	59	28	30	21	10
Всего по УР	4020	3062	166	782	612	575	720	207

Источник: О государственных и муниципальных служащих в городах и районах УР по состоянию на 1 января 2005 г.: стат. бюллетень / Территориальный орган Федеральной Службы государственной статистики по УР. Ижевск, 2005. № 227 (7037) С.13–14.

Таблица 16

Базовое образование работников, замещающих выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы в 2004 г.

Наименование районов и городов УР		Численность всего	Работники с высш. образованием	В т.ч. по укрупненным группам специальностей и направлениям подготовки												средн. образование		
				Гуманитарные и социальные науки	Из них:		Эк-ка и управление	Из него:		физ-мат.	пед.	мед.	искусство и культура	информ. без-сть	сфера обл.		с/хоз.; рыбн. хоз-во	другое
					юрид.	гос-е и мун. управ-е		упр. персоналом										
1	Алнашский район	97	73	27	2	16	16	-	6	-	2	1	-	-	21		24	
2	Балезинский район	115	67	1	1	17	10	-	2	23	-	2	-	-	15	7	42	
3	Вавожский район	92	56	11	2	13	6	-	2	6	-	1	-	2	16	5	24	
4	Воткинский район	106	70	5	5	19	5	-	2	10	1	2	-	1	24	6	36	
5	Глазовский район	99	68	6	2	16	5	3	1	23	-	3	-	-	14	5	23	
6	Граховский район	75	40	1	-	11	2	-	1	12	-	2	-	-	11	2	30	
7	Дебесский район	81	45	5	3	6	2	-	-	11	-	2	-	2	19	-	31	
8	Завьяловский район	170	118	22	12	34	8	3	2	-	-	-	1	1	29	11	51	
9	Игринский район	128	89	11	3	35	13	-	12	8	-	-	-	-	15	8	33	
10	Камбарский район	89	53	4	-	23	9	-	1	9	-	1	-	1	6	8	35	
11	Каракулинский район	82	52	14	3	17	9	-	1	3	-	1	-	1	12	3	28	
12	Кезский район	109	64	3	3	17	7	-	-	23	-	1	-	-	17	3	45	
13	Кизнерский район	107	60	6	5	21	9	-	1	15	1	1	-	-	13	2	45	
14	Киясовский район	76	44	15	1	13	5	-	6	1	2	2	-	-	6	1	20	
15	Красногорский район	71	43	3	2	12	3	-	-	10	-	-	-	-	16	2	24	
16	Малопургинский район	126	86	19	7	40	16	-	7	4	-	-	-	-	12	4	36	
17	Можгинский район	110	73	5	2	17	4	-	-	23	1	2	-	-	19	6	34	
18	Сарапульский район	106	71	6	5	33	13	20	-	12	1	1	-	-	14	4	31	
19	Селтинский район	87	54	4	2	17	8	-	-	13	-	-	-	-	18	2	32	
20	Сюмсинский район	84	52	3	2	17	3	-	1	13	1	1	-	-	7	9	28	
21	Увинский район	126	74	15	6	23	5	-	6	10	1	-	-	-	10	9	47	
22	Шарканский район	98	60	13	4	18	4	-	1	5	-	-	-	-	14	6	32	
23	Юкаменский район	71	42	3	2	7	7	-	3	13	-	1	-	-	10	5	29	
24	Якшур-Бодьинский р-он	98	72	8	5	29	10	-	2	12	3	-	-	1	9	8	19	
25	Ярский район	86	54	2	2	7	3	-	-	20	1	-	-	2	14	8	32	

Продолжение таблицы 16

Наименование районов и городов УР	Численность всего	Работники с высш. образованием	В т.ч. по укрупненным группам специальностей и направлениям подготовки													средн. образование	
			Гуманитарные и социальные науки	Из них:		Экономика и управление	Из него:		физ.-мат.	пед.	мед.	искусство и культура	информ. без-сть	сфера обл.	с/хоз.; рыбн. хоз-во		другое
				юрид.	гос-е и мун. управ-е		упр. персоналом										
26	Ижевск	981	782	169	113	331	103	13	39	110	22	3	-	4	3	101	159
27	Воткинск	147	120	21	13	18	9	-	5	24	2	2	2	3	-	43	23
28	Глазов	171	127	41	12	32	7	-	8	11	2	-	-	-	-	33	44
29	Можга	74	60	13	4	21	7	-	6	11	-	-	-	-	3	6	8
30	Сарапул	181	103	18	14	45	13	-	8	18	2	3	-	-	-	9	65
Всего по УР		4043	2772	474	327	925	321	39	123	474	40	32	3	18	367	316	1110
из них женщин		3058	1970	362	159	705	189	31	85	405	26	25	-	17	169	174	938
Для сравнения:																	
государственные служащие УР		1961	1724	370	240 (1*)	825	267	10	117	95	32	7	-	1	63	214	222

* а так же 1 человек с образованием «Международные отношения»

Источник: О государственных и муниципальных служащих в городах и районах УР по состоянию на 1 января 2005 г.: статистический бюллетень / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по УР. Ижевск, 2005. № 227 (7037) С. 9–10.

Таблица 17

Распределение муниципальных служащих по регионам
Приволжского федерального округа по уровню образования
на 1 января 2005 г.

		Число работник ов ВСЕГО	Из них имели образование				Число мун. служащ их на 1000 чел.
			В том числе		имели учен. сте- пень	Среднее проф. образов ание	
			число работник ов с высшим образован ием	по специаль- ности гос. и мун. управ-е			
1	Башкирия	13871	1617	58	8	1869	0,9
2	Марий-Эл	1524	974	75	7	456	2,1
3	Мордовия	2832	1825	102	7	950	3,3
4	Татарстан	-	-	-	-	-	-
5	Удмуртия	4020	2772	321	11	1110	2,6
6	Чувашия	2841	1906	103	4	880	2,2
7	Кировская обл.	3800	2385	245	6	1296	2,6
8	Нижегородская обл.	8874	6108	385	17	2266	2,6
9	Оренбургская обл.	5352	3563	221	22	1710	2,5
10	Пензенская обл.	3590	2466	69	5	1061	2,5
11	Пермский край	6987	4363	259	17	2461	2,5
12	Самарская обл.	7221	5377	422	50	1730	2,2
13	Саратовская обл.	6413	4394	399	73	1875	2,4
14	Ульяновская обл.	3857	2186	36	8	1531	2,9
Справочно:							
15	Курганская обл.	2896	1582	49	4	1187	2,9
16	Свердловская обл.	6179	4421	198	49	1502	1,4
17	Челябинская обл.	7810	4756	216	38	2626	2,2

Источник: Состав государственных и муниципальных служащих органов власти по муниципальным образованиям УР в 2005 г.: стат. бюллетень / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по УР. Ижевск, 2006. № 227 (7037). С. 17.

Таблица 18

Численность государственных и муниципальных служащих по регионам Приволжского Федерального Округа
на 1 января 2005 г.

		ВСЕГО			государственные служащие			муниципальные служащие		
		число гос. и мун. служащих	в расчете на 1 жителя	получили доп. образование	число гос. служащих	в расчете на 1 жителя	получили доп. образование	число мун. служащих	в расчете на 1 жителя	получили доп. образован ие
1	Башкирия	12730	3,13	1472	5697	1,4	726	7033	1,73	746
2	Марий-Эл	2863	4,02	304	1197	1,68	156	1666	2,34	148
3	Мордовия	3838	4,48	547	1063	1,24	195	2775	3,24	352
4	Татарстан	9793	2,6	790	9793	2,6	790	-	-	-
5	Удмуртия	6101	3,95	883	1962	1,27	265	4139	2,68	618
6	Чувашия	4545	3,52	384	1712	1,33	199	2833	2,19	185
7	Кировская обл.	6176	4,28	763	2206	1,53	503	3970	2,75	260
8	Нижегородская обл.	11392	3,3	1007	2520	0,7	264	8872	2,6	743
9	Оренбургская обл.	7214	3,37	294	1574	0,73	84	5640	2,64	210
10	Пензенская обл.	5019	3,55	989	1197	0,85	231	3822	2,7	758
11	Пермский край	8701	3,17	809	1612	0,59	148	7089	2,58	661
12	Самарская обл.	9329	3,93	1018	2089	0,66	186	7240	2,27	832
13	Саратовская обл.	7926	3,04	631	2027	0,78	128	5899	2,26	503
14	Свердловская обл.	10962	2,49	1205	4527	1,03	605	6435	1,46	600
15	Ульяновская обл.	5275	3,93	234	1187	0,88	54	4088	3,04	180
16	Курганская обл.	8060	8,1	686	5164	5,2	279	2896	2,9	407
17	Челябинская обл.	10538	2,98	1098	2171	0,61	394	8367	2,37	833

Источник: Состав государственных и муниципальных служащих органов власти по муниципальным образованиям УР в 2005 г.: стат. бюллетень / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по УР. Ижевск, 2006. № 134 (7267). С. 12

Число муниципальных служащих и муниципальных образований в
федеральных округах
в 2006 г. (подробно в Приволжском федеральном округе)

	Число работников органов МСУ (на конец года) ВСЕГО	Число муниципальных образований ВСЕГО	из них:				
			муниципальных районов	городских округов	внутригородских территорий городов в федерального значения	городских поселений	сельских поселений
Российская Федерация	464535	24196	1793	520	236	1799	19848
Центральный	105892	5443	419	102	125	565	4232
Северо-Западный	37033	1836	147	54	111	211	1313
Южный	63791	3155	230	57	-	133	2735
Уральский	43550	1351	93	109	-	79	1070
Сибирский	84340	4190	320	79	-	262	3529
Дальневосточный	29222	1415	127	48	-	175	1065
Приволжский федеральный округ	100707	6806	457	71	-	374	5904
Башкортостан	13187	1020	54	9	-	14	943
Марий Эл	1906	173	14	3	-	16	140
Мордовия	3799	459	22	1	-	17	419
Татарстан	3232	999	43	2	-	38	916
Удмуртская Республика	5731	341	25	5	-	2	309
Чувашия	3983	317	21	5	-	7	284
Пермский край	10095	363	42	6	-	34	281
Кировская обл.	5394	481	39	6	-	54	382
Нижегородская обл.	13444	662	48	4	-	79	531
Оренбургская обл.	7967	613	35	9	-	4	565
Пензенская обл.	6284	431	28	3	-	24	376
Самарская обл.	10702	341	27	10	-	12	292
Саратовская обл.	9194	439	38	4	-	42	355
Ульяновская обл.	5789	167	21	4	-	31	11

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2006. М., 2007. С. 40–55.

Приложение III

В Приложении представлены основные позиции, выдержки из высказываний некоторых лиц – участников событий в Удмуртии в 1996–1998 гг., связанных с реализацией Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР», Закона УР от 28 мая 1996 г. «О местном самоуправлении в УР», а также Указа Президента РФ от 10 марта 1997 г. «О мерах по реализации Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января по делу о проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР», Указа от 22 декабря 1997 г. «О мерах по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в УР».

Персоналии сгруппированы по принципу их отношения к государственному регулированию системы МСУ, сложившейся в Удмуртии весной 1994 г. Фотографии некоторых лиц (С. Б. Крюковой) разыскать не удалось.

К первой группе отнесены некоторые депутаты Государственного Совета УР, депутаты и главы МСУ, отдельные граждане, выступавшие в поддержку системы МСУ в Удмуртии, которая была установлена на уровне административно-территориальных единиц весной 1994 г.

БЕСЕЛЕВ ВУЛЬФ ИСААКОВИЧ



Родился 13 октября 1932 г. в Москве. Почетный работник транспорта Российской Федерации и Удмуртской Республики.

В 1958 г. был назначен главным инженером трамвайного управления г. Ижевска, в 1962 – начальником. С 1968 по 2003 г. возглавлял трамвайно-троллейбусное управление.

Почти 40 лет подряд жители столицы Удмуртии избирали его депутатом городского Совета народных депутатов.

В 1994–1998 гг. депутат Городской думы г. Ижевска.

Награжден орденом «Знак Почета». «Заслуженный работник жилищно-коммунального хозяйства РСФСР», «Почетный гражданин города Ижевска».

<http://www.izh.ru/izh/info/i05242.html>

«Суть конфликта заключается в том, что нужно деньги делить. Самоуправление имеет право отстаивать свои интересы (не вопреки и не за счет интересов каких-то территорий!). А сейчас бюджет города будет отменен и вместо него нам предложат смету... Мы живем в условиях ужасающего бюджетного дефицита, и от нового закона денег больше не станет ни в республиканском бюджете, ни в городской казне».

Доиграем партию по старым правилам / интервью с В. И. Беселевым // Городской стиль. 1996. 22 апреля. С. 1–3.

КРЮКОВА СВЕТЛАНА БОРИСОВНА

Родилась в 1952 г. Корреспондент, далее заведующая отделом газеты «Известия Удмуртской Республики», член ассоциации независимых экспертов г. Ижевска.

В 1996 г. в качестве представителя группы граждан г. Ижевска выступала в Конституционном Суде по делу «О проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР».

«Конфликт в Удмуртии произошел вдруг. Прежде власть в республике действовала в рамках Конституции. Новый состав Госсовета [I созыва] устроил революцию, поставив Удмуртию вне законодательства России.

Главная опасность происходящего процесса – Удмуртия стала нарушительницей Конституции РФ, да и собственной Конституции тоже. Странно то, что правонарушителем стал законодатель.

Госсовет своим законом отобрал у ижевчан общегородской собственности более чем на триллион рублей. На средства ижевских налогоплательщиков были простроены больницы, школы, коммуникации – муниципальная собственность. По новому закону ижевская собственность стала государственной, т.е. общереспубликанской. Если раньше она приносила доход в бюджет города, ... то теперь судьба этих денег не ясна. То ли в Дебесы, то ли в Красногорское они пойдут, где районные власти не могут обеспечить достойного уровня жизни».

Самоуправление – право народа / интервью с С. Б. Крюковой // Городской стиль. 1996. 28 октября. С. 6.

«И в нашем конфликте – это «удмуртское дело», которое несколько лет назад достаточно громко звучало и на федеральном уровне, – мы отстаивали именно права граждан на местное самоуправление. Это не был вопрос о правах, полномочиях, предметах ведения на уровне городов и районов Удмуртской Республики, мы отстаивали именно права граждан. За те несколько лет ...самоуправления в Удмуртии, жители реально увидели, что отсутствие централизации власти, поощрение инициативы на местах приводит к очень хорошим результатам. Они, может быть, невидные, негромкие, не сверхъестественные, но ощутимые на самом простом уровне».

<http://www.mfit.ru/local/obzor/ob11-02-03-8.html>



НАГОРНЫХ НИКОЛАЙ НИКИТЬЕВИЧ

Родился 19 января 1935 г. Окончил Ижевский индустриальный техникум. Техник по ЭВМ.

В 1959–1993 гг. – регулировщик Ижевского мотозавода.

С 1994 по 1995 гг. – председатель подкомиссии Верховного Совета УР.

В 1995–1999 гг. – депутат Госсовета УР.

Депутаты Госсовета УР. Ижевск, 1995. С.130.

«Тщательно изучив, случайно попавший в руки, проект Указа Президента РФ «О мерах по совершенствованию органов государственной власти и местного самоуправления в Удмуртской Республике» вынужден заявить следующее:

1. Государственный Совет и Правительство Удмуртской Республики не принимали никаких решений по созданию настоящего Указа и, следовательно, их инициатива не может быть одобрена и поддержана Указом [Президента].

2. Отработка взаимодействия вышеуказанных органов власти является по Конституции Российской Федерации и Конституции Удмуртской Республики исключительной компетенцией Государственного Совета Удмуртской Республики и является нормальным рабочим процессом деятельности Госсовета УР.

В случае подписания данного Указа, он немедленно будет обжалован в суде».

Выдержки из депутатского обращения Н. Н. Нагорных к Руководителю Администрации Президента РФ В. Б. Юмашеву. См.: ВА ГС УР. Ф. Р.-1741. Оп. 1. Д. 337. Л. 49.

САЛТЫКОВ АНАТОЛИЙ ИВАНОВИЧ



Родился 29 октября 1947 г. в г. Можге Удмуртской АССР.

В 1966–1970 гг. – студент Удмуртского государственного педагогического института.

В 1970–1973 гг. – комиссар республиканского штаба студенческих стройотрядов, заведующий отделом Удмуртского обкома ВЛКСМ.

В 1973–1976 гг. – служба в Советской Армии.

В 1974–1976 гг. – командир республиканского штаба стройотрядов Удмуртского обкома ВЛКСМ, инспектор Комитета народного контроля Удмуртской АССР.

В 1976–1984 гг. – заместитель заведующего Ижевским отделом Института физики металлов АН СССР, заместитель директора Физико-технического института Уральского отделения АН СССР.

В 1984–1990 гг. – заместитель председателя, а с 1990 по 1993 председатель исполкома Ижевского горсовета.

В 1994–2001 гг. – глава местного самоуправления – мэр г. Ижевска.

С 1995 г. – член Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ.

В 1995–2001 гг. – депутат Государственного Совета УР.

В апреле 2001 г. избран в Совет Федерации от Госсовета УР.

С 30 января 2002 г. – заместитель председателя Комитета Совета Федерации по международным делам.

В настоящее время – Первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления Член Комиссии Совета Федерации по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству, представитель от исполнительного органа государственной власти Новосибирской области (срок полномочий до 2012 г.).

В 1995 г. награжден орденом Дружбы.

Вице-председатель Российского Союза местных властей. Вице президент Конгресса местных и региональных властей Европы.

Кто есть кто в Удмуртии. Ижевск, 1999. С. 47.

Удмуртия в годы реформ: 1990–2001. Екатеринбург, 2002. С. 199.

«В нарушении основных прав Конституции России, федерального законодательства представляется создание на уровне городов незаконных государственных органов власти, жестко управляемых директивами сверху.

Стремление к сверхцентрализации государственной власти и распространение ее на уровень городов и районов отражает сложившийся командно-распределительный стиль управления. Это стремление не исходит от населения и не вызвано экономическими потребностями ... государственные должностные лица [Удмуртии] пытаются ошельмовать местные органы и втянуть в политическую борьбу, перекладывая ответственность за неэффективное государственное регулирование экономических и социальных процессов на местное самоуправление».

Салтыков А. И. Еще раз о местном самоуправлении // Удмуртская правда. 1996. 10 апреля. С. 1.



ТУБЫЛОВ ВАЛЕНТИН КУЗЬМИЧ

Родился 13 ноября 1935 г. в д. Малая Кибья Можгинского района.

В 1990–1995 гг. – первый Председатель Верховного Совета УР, избранный на альтернативной основе; избирался депутатом Верховного Совета Удмуртии X–XII созывов, депутатом Государственного Совета Удмуртской Республики первого (1995–1999 гг.) и второго (1999–2003 гг.) созывов, членом Президиума Госсовета Удмуртии; был руководителем сельской фракции депутатов; состоял в КПСС (1964–1991 гг.), был делегатом XXVI съезда КПСС.

В 1997 г. избран президентом Удмуртской республиканской общественно-политической организации "Всеудмуртская ассоциация «Удмурт Кенеш».

Кто есть кто в Удмуртии. Ижевск, 1999. С.54.

«Если мы считаем, что государственная власть панацея от всех наших бед и ее целесообразно распространять на районы и города, – тогда нужно вносить изменения в статью 10 Конституции УР. Без этой поправки закон о системе органов государственной власти в Удмуртии действовать не может.

Ясно лишь одно: конфликт с российскими властями пошел Удмуртии далеко не на пользу – мы оказались только в проигрыше ...

Допустим, в российских СМИ неоднократно говорилось, что в Удмуртии развивается вторая Чечня. Наши жители знают, этого никогда не будет, но у российского обывателя после таких заявлений сложилось определенное впечатление и отношение к республике и даже к удмуртской нации как таковой ...

Говорить так было бы неэтично, но действиями, связанными с принятием и реализацией закона о системе органов государственной власти, мы полностью себя скомпрометировали. И это относится не только к руководству: пострадал авторитет Госсовета в целом, включая и мой, несмотря на то, что я голосовал против этого закона».

Авторитет потеряли, но впечатление произвели / интервью с В. К. Тубыловым // Городской стиль. 1997. 24 марта. С. 2.

Во вторую группу вошли некоторые депутаты Государственного Совета УР, депутаты и главы МСУ, должностные лица УР, выступавшие в поддержку государственного регулирования городов и районов Удмуртии и установления системы МСУ на уровне сельских и поселковых советов.



БАТАЛОВА ГАЛИНА ВАСИЛЬЕВНА

Родилась 18 декабря 1954 г. в с. Старая Чекалда Агрызского района ТАССР. Экономист.

В 1975–1990 гг. – главный бухгалтер районного финансового отдела Завьяловского района Удмуртской АССР.

В 1990–1991 гг. – решением сессии назначена заведующей районным финансовым отделом.

В 1991–1992 – председатель комитета по экономике.

С 1995 г. глава Администрации Завьяловского района УР.

Кто есть кто в Удмуртии. Ижевск, 1999. С. 12.

«Власть [в Удмуртии] должна быть государственной. За последние три года мы в районе строили сильную государственную власть. Сегодня мы

назначаем глав сельских администраций, глава местного самоуправления руководит в районе как представитель государственной власти, но у нас нет бюджетов сельских территорий. Таким образом, сейчас у нас сложилась система жесткой сильной власти, и я не могу сегодня себе даже представить, чтобы кто-то в районе мне не подчинялся.

Если переносить эти взаимоотношения на республиканское правительство и Госсовет, то возникает ощущение разорванности: правительство и парламент – это государственная власть, а мы - органы местного самоуправления».

Противостояние. Дубль второй / интервью с Г. В. Баталовой // Городской стиль. 1996. 15 апреля. С. 1–2.



БЕГУНОВ АЛЕКСАНДР ГРИГОРЬЕВИЧ

Родился 18 августа 1948 г.

С 1988 по 1995 гг. - заместитель начальника цеха Ижевского радиозавода.

С 1995 по 1999 гг. – заместитель председателя постоянной комиссии Госсовета УР по государственному строительству, национальной политике и местному самоуправлению.

Член «Российской коммунистической рабочей партии».

Один из основных разработчиков проекта Закона «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» от 17 апреля 1996 г. и Закона «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» от 28 мая 1996 г.

Кто есть кто в Удмуртии. Ижевск, 1999. С.13.

«Сегодня в реальной практике организации местного самоуправления в России происходит отождествление местного самоуправления как составляющей гражданского общества, как результат длительного исторического процесса, опирающегося на прошлый опыт, с органами местного самоуправления, появившимися внезапно и одновременно по всей России, что ...ошибочно, потому что, исходя из определения местного самоуправления, первичной является деятельность самого населения, а органы местного самоуправления – это следствие организованного характера деятельности людей по решению вопросов обеспечения своей жизнедеятельности под свою ответственность.

Конституционная норма об организационной обособленности местного самоуправления от государства и невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти при непроведении разграничения полномочий органов МСУ и органов государственной власти и в условиях полной неопределенности в вопросе – кто же должен и будет исполнять государственные полномочия в административно-территориальных единицах – привела к противостоянию и поставила проблему обеспечения их взаимодействия. Решение видится в

формировании сбалансированности системы органов государственной власти и местного самоуправления».

Бегунов А.Г., Семенов Ю.В., Шишкин М.И. Государственное регулирование местного самоуправления. Ижевск. 1999. С. 3, 56



БЕРГ РОБЕРТ ЭДМУНДОВИЧ

Родился 3 декабря 1948 г. в Ижевске.

В 1968–1984 гг. – директор производственного автотранспортного объединения в г. Сарапул.

В мае 1990 г. – избран председателем исполкома Сарапульского городского Совета народных депутатов.

С апреля 1994 г. – глава местного самоуправления г. Сарапула УР.

Кто есть кто в Удмуртии. Ижевск. 1999. С. 15.

«Хорошо, если появление закона о системе органов государственной власти даст какой-то результат. Однако сегодня не вижу какого-то логического завершения этого процесса. Все равно все упирается в деньги. Больше всего меня пугает то, что за всем этим, вероятнее всего, не последует никаких особенных изменений (нет принципиальной разницы в том, выбран человек или назначен)».

Противостояние. Дубль второй / интервью с Р. Бергом // Городской стиль. 1996. 15 апреля. С. 1–2.



БОРЗЕНКОВ АЛЕКСАНДР СЕМЁНОВИЧ (1948–2002)

Родился 9 октября 1948 г. в городе Тбилиси. Окончил Казанский государственный университет, правовед. Кандидат юридических наук.

В 1995 г. был избран в Государственный Совет Удмуртской Республики, где находился в должности председателя постоянной комиссии по законности, общественной безопасности и правам граждан. В 1999 г. – первый заместитель прокурора Удмуртии.

Один из основных создателей Законов УР «О системе органов государственной власти в УР» и «О местном самоуправлении в УР». Выступал в качестве ответной стороны в Конституционном Суде РФ по делу «О проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР».

Кто есть кто в Удмуртии. Ижевск, 1999. С.18.

«Без сомнения, можно утверждать, что рассматриваемый вопрос [по системе организации органов государственной власти и МСУ] представляет значительную сложность в юриспруденции и сложившейся современной практике реализации законодательства в области организации системы власти и организации МСУ. Рассмотрения данного вопроса можно было бы избежать при

достаточно четком толковании в соответствии с требованиями статей 105 и 106 Федерального закона «О Конституционном Суде РФ», статей 12, 131 Конституции РФ».

Выдержки из выступления на заседании Конституционного Суда РФ по делу «О проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР». См.: ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 205. Л. 210.



ВОЛКОВ АЛЕКСАНДР АЛЕКСАНДРОВИЧ

Родился 25 декабря 1951 г. в г. Брянске. Доктор экономических наук. Президент Удмуртской Республики.

В 1987–1989 – председатель исполкома Глазовского городского Совета народных депутатов.

В 1989–1990 – первый заместитель председателя Государственного планового комитета Удмуртской АССР.

В 1990–1993 – заместитель председателя Совета Министров - председатель Государственного комитета УР по архитектуре и строительству.

В 1993–1995 – председатель Совета Министров УР; избирался депутатом Верховного Совета УР X и XII-го созывов

В 1995 г. возглавил избирательное объединение "Удмуртия", был избран депутатом, затем – председателем Государственного Совета УР I созыва.

В апреле 1999 г. был избран депутатом и председателем Госсовета УР второго созыва.

15 октября 2000 г. победил на впервые проводившихся в Удмуртии выборах Президента Республики (набрал около 38% голосов избирателей, участвовавших в выборах).

Избирался членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ в 1993 г., с 1996 г. входил в Совет Федерации РФ по должности, являлся членом Комитета СФ по вопросам экономической политики; в апреле 2001 г. передал полномочия члена Совета Федерации представителю Госсовета Республики, избранному в соответствии с новым порядком формирования верхней палаты российского парламента.

14 марта 2004 г. был во второй раз избран президентом Удмуртской Республики (на выборах получил поддержку 54,26% избирателей, участвовавших в голосовании).

Награжден орденом Дружбы (1996), орденом «За заслуги перед Отечеством» IV степени (2003).

<http://www.wiw-rf.ru/memberPerson/912>

«Оценивая внутреннюю ситуацию в нашей республике, мы должны признать: сложившаяся за последние два года [1994–1996 гг.] республиканская система органов государственной власти и ее взаимодействие с органами местного самоуправления не смогли обеспечить динамичного использования экономического потенциала республики и решения острых социальных проблем населения. ...Более того – государственное устройство [Удмуртии] не соответствует нормам Конституции УР, в соответствии с которыми государственная власть осуществляется на всей территории республики, и главное – не соответствует требованиям реальной жизни».

Доклад Председателя Госсовета УР А. А. Волкова на 5-й сессии Госсовета УР I созыва // Известия Удмуртской Республики. 1996. 11 апреля. С. 1–2.

«Закон о системе органов государственной власти в УР признан конституционным по самым главным направлениям. Я много раз говорил и сегодня еще раз уверенно повторяю – Удмуртия будет жить по этому закону. Государственная власть будет не только на уровне регионов, но и на уровне городов и районов».

Герасимов В. Конституционный Суд принял важное решение для всей России // Известия УР. 1997. 28 января. С. 1.



ПОНОМАРЕВ ВЛАДИМИР АЛЕКСЕЕВИЧ

Родился 14 января 1947 г. кандидат юридических наук, профессор.

С 1975 по 1993 – старший преподаватель, доцент кафедры, декан приборостроительного факультета, профессор кафедры Ижевского механического института (ИМИ).

В 1993–1995 – проректор по научной работе ИМИ (с 1994 г. – Ижевского государственного технического университета)

С 1995 по 1999 г. – депутат, заместитель председателя Государственного Совета УР.

В настоящее время – Председатель Центральной избирательной комиссии УР.

Кто есть кто в Удмуртии. Ижевск, 1999. С. 45.

«Тезис о том, что со стороны Госсовета республики имеют место и попытки заменить органы местного самоуправления на органы государственной власти - в корне ошибочны. Никто никого не заменяет!

Как показал двухлетний опыт работы, с таким подходом можно лишь выжить. А нам надо из кризиса выходить, и как можно быстрее.

Краеугольный камень: есть ли сейчас в Удмуртии муниципальная собственность. ... Ответ однозначный – нет. До принятия Конституции РФ в декабре 1993 г. и принятия Конституции УР в декабре 1994 г. понятия муниципальной собственности как формы собственности не существовало. Было лишь понятие муниципальной собственности как уровня государственной собственности. Поэтому и приложение к вышеназванному Постановлению (Постановление Верховного Совета УР № 325 от 11.03.1992 г. «О разграничении государственной собственности на территории УР») называлось «Перечень государственных объектов по уровню собственности». И в Законе УР о местном самоуправлении от 1994 г. сказано, что муниципальная собственность – это достояние населения соответствующей территории, и органы МСУ лишь управляют ею».

Власть народа сильна и государственной собственностью / интервью с В. А. Пономаревым // Удмуртская Правда. 1996. 9 апреля. С. 1.



ПОХОДИН ВИКТОР МИХАЙЛОВИЧ

Родился 12 сентября 1935 г. в поселке Березовка Брянской области.

В 1961–1963 гг. – следователь Прокуратуры г. Сарапула.

С 1966 по 1970 гг. – помощник Воткинского межрайонного прокурора.

В 1970–1973 гг. – Глазовский межрайонный прокурор.

В 1973–1983 гг. – начальник отдела Прокуратуры республики, затем заместитель прокурора республики.

С 1983 по 2000 г. прокурор УР. В 2000 г. – уволен по выслуге лет.

С 2000 г. – помощник генерального директора ООО «Удмуртнефть».

Кто есть кто в Удмуртии. Ижевск, 2001. С. 78.

«Учитывая сложную социально-экономическую и политическую обстановку в республике и почти единодушную позицию депутатов Госсовета УР при принятии названного закона [«О системе органов государственной власти в УР» от 17 апреля 1996 г.], принесение протеста считать нецелесообразным».

Выдержки из письма главе Администрации г. Ижевска Салтыкову А.И. от Прокуратур УР. См.: ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 221. Л. 46.

К третьей группе отнесены должностные лица РФ, депутаты Государственной Думы РФ, судьи Конституционного Суда РФ, политические деятели, которые критично отнеслись к проведению преобразований в сфере государственного и муниципального устройства в Удмуртии в 1996–1998 гг. и высказались в поддержку системы МСУ в УР от 1994 г.

ВОРОНИН АЛЕКСАНДР ГЕННАДЬЕВИЧ



Родился 6 сентября 1962 г. в г. Костроме.

В 1994–1996 – начальник Департамента по проблемам местного самоуправления Министерства РФ по делам национальностей и региональной политике.

В 1996–1998 – заместитель министра РФ по делам национальностей и федеративным отношениям; заместитель министра региональной и национальной политики РФ.

С ноября 1998 г. – первый заместитель министра региональной политики РФ, с сентября 1999 г. – первый заместитель министра по делам Федерации и национальностей РФ.

Принимал участие в судебном процессе по делу «О проверке конституционности закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР».

<http://www.labyrinth.ru/content/card.asp?cardid=37666>

«С 3 по 6 апреля 1996 года [в Ижевске] представителями Миннаца России и Минюста России были рассмотрены проекты Законов УР «О системе органов государственной власти в УР» и «О местном самоуправлении в УР». Указанные проекты в ряде положений вступают в противоречие с Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Справка о результатах рассмотрения проектов Законов УР «О системе органов государственной власти в УР» и «О местном самоуправлении в УР». См.: ВАГС УР. Ф. Р.- 1741. Оп. 1. Д. 221. Л. 26.

«К сожалению, наши предложения не были приняты и по принципиальным вопросам законопроекты не претерпели серьезных изменений. Хотя я должен отметить, что около 15 поправок в ходе этих двух дней было в Закон [законопроект о местном самоуправлении в УР] внесено.

С моей точки зрения, применение Закона УР [«О системе органов государственной власти в УР»] на практике может привести к разрушению единого правового пространства, и об этом здесь говорилось в выступлениях жителей города. Но я бы хотел обратить внимание, что общеобязательные правила и ряд действий, связанных с гражданскими правами населения, нарушаются не только на территории Удмуртии».

«...каждый закон по-своему уникален. И, я считаю, Конституция абсолютно правильно установила право субъектов РФ на создание систем своих органов государственной власти, также как право муниципальных образований на самостоятельное определение структур органов местного самоуправления».

Выдержки из выступления на заседании Конституционного Суда РФ по делу «О проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР». См.: ВАГС УР. Ф. Р.-1741. Оп. 1. Д. 205. Л. 442, 448–449.



ЕЛЬЦИН БОРИС НИКОЛАЕВИЧ (1931 – 2007)

Родился 1 февраля 1931 г. в с. Бутка Талицкого района Свердловской области. Российский государственный деятель. Лидер демократического движения конца 1980-х - начала 1990-х гг.

В 1990–1991 гг. - председатель Верховного Совета РСФСР.

В 1991–1999 гг. - первый Президент Российской Федерации.

Возглавил сопротивление во время Августовского путча (1991), один из инициаторов Беловежских соглашений (1991) о ликвидации СССР и создании СНГ, принятия Конституции РФ (1993).

В июле 1996 г. направил запрос в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. "О системе органов государственной власти в УР".

<http://ru.wikipedia.org/wiki>

«Считаю, что рассматриваемый Закон [«О системе органов государственной власти в УР»] не соответствует Конституции РФ, как по содержанию норм, так и с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ».

Выдержки из запроса Президента РФ в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности Закона УР «О системе органов государственной власти в УР». См.: ВАГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 221. Л. 3–5.

«Российская Конституция не только не мешает, но, наоборот, способствует построению такой системы власти, при которой на каждом ее уровне точно знают, чем заниматься, за что и перед кем отвечать. Местное самоуправление не исключение. Необходимо тратить усилия не на замену органов местного самоуправления органами государственной власти, против чего высказался и Конституционный Суд, а на строгое правовое и финансовое обеспечение их деятельности, на применение мер ответственности в тех случаях, когда эти органы нарушают законодательство.

Однако в некоторых субъектах Федерации деятельность органов местного самоуправления затрудняется, а то и просто парализуется из-за отсутствия необходимой правовой базы, прямого противодействия со стороны региональных властей.

Большая доля вины за такое положение лежит на федеральной власти, которая сконцентрировала свои усилия на взаимодействии с органами власти субъектов Федерации, по привычке считая уровень местной власти недостойным внимания. Мы ограничились изданием базового Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не разъяснив значения и сути конституционных принципов местного самоуправления, законодательно не обеспечив его финансовые и другие гарантии».

Послание Президента России Бориса Ельцина Федеральному Собранию РФ: Порядок во власти – порядок в стране. 1997 г. // Российская газета. 1997. 6 марта.



МАЛЬЦЕВ АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВИЧ

Родился 1 января 1952 г. в г. Муроме Владимирской области. Кандидат философских наук, преподаватель философии и обществоведения.

С 1995 по 1999 гг. – депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Заместитель председателя Комитета по вопросам местного самоуправления. Член Аграрной депутатской группы.

Представитель группы депутатов Государственной Думы РФ, обратившихся в

Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ ряда статей Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР».

<http://www.politika.su/bio/maltsev.html>

«Совет Федерации – особая статья. В нем региональные лидеры, и многим из них, особенно республиканским, вовсе не чужды идеи суверенизации. Опаснейший процесс. Сначала он проявляется в правовой сфере. Затем в экономической. ... Так что до политической суверенизации – шаг-полшага. В Удмуртии иницируются эти процессы огромной волей, упорством. На вас, Александр Александрович [Волков], смотрят главы других республик, других регионов. Они ждут. Дадут вам возможность нарушать всё и вся – пошло-поехало по всей России. Вот в чем опасность таких действий».

Пойдем вперед или повернем вспять? // Российская Федерация. 1996. № 22. С. 17–23.

«Сегодня происходит оттяжка решения Конституционного Суда. Во-первых, уже следовало бы решить с роспуском объединенных Советов, коль скоро они и принятые ими акты признаны неконституционными. ...

К сожалению, сегодня нет механизма принудительного исполнения решения Конституционного Суда, законодатель должен сам определить эту процедуру. ... Этот процесс оказался не отрегулированным и, стало быть, ситуация может зависнуть на неопределенное время».

Валдайцев В. Лабиринт на ровном месте / интервью с А. Н. Мальцевым // Городской стиль. 1997. 17 февраля. С. 5.



МИТИНА ВИКТОРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА

Родилась в 1949 г. в г. Киеве. В 1972 г. окончила Московский институт электронной техники (МИЭТ) в г. Зеленограде (Подмосковье).

В 1990–1991 – первый заместитель председателя Зеленоградского городского Совета народных депутатов.

В 1991–1997 – первый заместитель префекта Зеленоградского административного округа Москвы.

Ноябрь 1997 г. – май 1998 г. – заместитель руководителя Администрации Президента РФ.

Май 1998 г. – февраль 1999 г. – советник Президента РФ. Была отправлена в отставку в связи с реорганизацией президентской Администрации.

В 2000 г. – заместитель Председателя Правительства Московской области.

http://www.biografija.ru/show_bio.aspx?id=88986

«Создание на уровне районов органов государственной власти с одновременной ликвидацией органов местного самоуправления районов не

обеспечено финансово-бюджетными средствами и организационно-правовыми мерами, особенно в части разграничения компетенции между органами государственной власти в районах и органами местного самоуправления. Этот вывод обусловлен, в первую очередь, тем, что органы государственной власти не вправе решать вопросы местного значения (вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения).

...Предлагаемая реорганизация органов власти в республике [см. выше] может привести к дезорганизации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

В этой связи рекомендуется приостановить процесс реорганизации органов местного самоуправления и организации органов государственной власти районов».

Рекомендации по развитию органов государственной власти и местного самоуправления в Удмуртской Республике. Ижевск, 26–28 марта 1998 г. // Известия УР. 1998. 2 апреля. С. 2.



МОРЩАКОВА ТАМАРА ГЕОРГИЕВНА

Родилась 1936 г. в Москве. Доктор юридических наук, профессор. В 1991–2002 гг. – судья Конституционного Суда РФ. С 2002 г. – советник Конституционного суда РФ.

Председатель судебного процесса по делу «О проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР».

Принадлежала к числу либеральных судей Конституционного Суда РФ.

<http://ru.wikipedia.org>

«Спор в Удмуртии сводился к следующему: местное самоуправление было сформировано на основании выборов и созданных затем выборных органов местной власти.

Однако в последующем Госсовет республики посчитал необходимым практически на том же уровне местного самоуправления иметь назначенные органы государственной власти.

Постановление Конституционного Суда в качестве баланса подтвердило две основные идеи.

1. Это право субъектов формировать свои исполнительные и представительные органы власти при соблюдении принципов разделения властей по горизонтали и вертикали (нижестоящие органы государственной власти должны быть наделены собственной компетенцией).

2. Созданные, выборные, сформированные на основе волеизъявления населения органы самоуправления, не могут быть устранены законом субъекта федерации даже в случае, когда субъект считает необходимым создавать на том же уровне свои параллельные органы государственной власти.

Исчезновение этого положения, означающее исчезновение органов муниципальных образований, возможно только при условии, если население, уже высказавшее свою волю на выборах должностных лиц муниципальных образований, согласится с таким изменением или официально откажется от сделанного ранее выбора».

Морцакова Т. Местное самоуправление в Удмуртии будет восстановлено // Ижевский мир. 1997. 11 февраля. № 1. С. 1.

ПИСКОТИН МИХАИЛ ИВАНОВИЧ (1924 – 2003)



Родился в Удмуртской АССР. В 1953 г. Доктор юридических наук.

В 1989–1991 гг. – член Комитета конституционного надзора СССР. Длительное время был главным редактором журнала "Народный депутат" (с 1993 г. – журнал «Российская Федерация»).

Не поддерживал полностью проводимый курс реформирования российской экономики, государства и права.

Представитель группы депутатов Государственной Думы РФ, обратившихся в Конституционный Суд РФ с запросом «О проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР».

<http://www.az-libr.ru/index>.

«Очевидно, что этот Закон УР «О системе органов государственной власти в УР» содержит ряд положений, которые не отвечают ни Конституции РФ, ни Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [от 28 августа 1995 г.]. И это руководство республики сами отлично понимают ...

Признать местное самоуправление – это значит признать, что оно имеет самостоятельные доходные источники и может ими распоряжаться. Делить эти жалкие крохи, которые имеются в субъектах Федерации, всегда трудно, их не хочется дробить».

Запальчивость – плохой советчик / интервью с М. И. Пискотиным // Городской стиль. 1996. 28 октября. С. 7.

«Конституционный Суд с полной определенностью указал, что создание объединенных Советов депутатов и назначение и освобождение глав администраций муниципальных образований органами государственной власти республики является неконституционным. Следовательно, всякие попытки сохранить после решения Конституционного Суда объединенные Советы и назначенных Председателем Госсовета глав администраций означают не что иное как присвоение властных полномочий».

Пискотин М. Еще раз о Конфликте в Удмуртии // Российская Федерация. 1997. № 4. С. 24.



СЛИВА АНАТОЛИЙ ЯКОВЛЕВИЧ

Родился 10 февраля 1940 г. Кандидат юридических наук.

В 1993–1995 – депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ первого созыва, член фракции ПРЕС, председатель Комитета по вопросам местного самоуправления.

В 1996–1998 – полномочный Представитель Президента РФ в Совете Федерации ФС РФ, заместитель руководителя Администрации Президента. С мая 1997 г. – член Комиссии по разработке проекта программы государственного строительства в РФ.

В качестве представителя Президента РФ в Конституционном Суде РФ принимал участие в процессе по делу «О проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР».

http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_biography

«Закон Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в УР»...это Закон о власти. Это вытекает из названия его, и не только о власти государственной, но вообще вопрос о власти, в каком его употребляет статья 3 Конституции РФ. Я бы уточнил, что это вопрос о народовластии, то есть и о государственной власти как форме выражения народовластия, и о власти органов или просто местного самоуправления как тоже выражения формы народовластия. Мне кажется, об этом главная дискуссия и предмет этой проблемы.

Требуется ли предмет Закона УР... конституционного регулирования. Я отвечаю на этот вопрос утвердительно. Это конституционная материя, естественно и принимать ее, по-видимому, было бы необходимо, в том числе, имея ввиду и возможность отдельного закона, но в то же время сопряженная с законом о внесении изменений и дополнений в республиканскую Конституцию».

Выдержки из выступления на заседании Конституционного Суда РФ по делу «О проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР». См.: ВА ГС УР. Ф. Р-1741. Оп. 1. Д. 205. Л. 451–452.

Отдельно выделен судья Конституционного Суда РФ – Витрук Н. В., выступивший в поддержку государственного регулирования системы местного самоуправления в УР от 1994 г., принятия и реализации Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР».



ВИТРУК НИКОЛАЙ ВАСИЛЬЕВИЧ

Родился 4 ноября 1937 г. на заимке Жаровка Первомайского района Томской области. Доктор юридических наук. Специалист в области теории права, конституционализма, прав человека, правовой кибернетики.

Участвовал в подготовке проектов Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г., Закона СССР "О правовом положении иностранных граждан в СССР", Закона РСФСР "О гражданстве РСФСР", федерального конституционного закона "О Конституционном Суде РФ" и др.

Судья Конституционного Суда РФ, бывший заместитель Председателя Конституционного Суда РФ.

Заслуженный работник культуры УР.

Витрук Н.В. Биография. М., 2002. С. 5–8.

«Определение уровней, на которых создаются либо органы государственной власти, либо органы местного самоуправления (параллелизма здесь не должно быть), составляет исключительную компетенцию Удмуртской Республики в лице ее Государственного Совета УР. Определение таких уровней, равно как и моделей взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, может быть различным и зависит не только от особенностей тех или иных субъектов РФ, но и от конкретной ситуации в них, от целей по решению вопросов государственного и сугубо местного значения. Рассматриваемый Закон УР «О системе органов государственной власти в УР» продиктован самой жизнью, потребностями повышения управляемости сложнейшими процессами социально - экономического, политического и духовного развития республики в целях обеспечения социальных, экономических, культурных и других прав и законных интересов граждан, всего населения республики. Естественно, решение такого рода задач государственного строительства, местного самоуправления не должно идти вразрез с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, которые предусмотрены Конституцией РФ...

Индивидуальная жалоба гражданки С. Б. Крюковой не могла быть предметом рассмотрения Конституционного Суда и в силу того, что конкретное дело заявительницы не было начато в суде или других государственных органах, и она не предоставила документа, свидетельствующего о применении или возможности применения в ее деле оспариваемого Закона УР. Следовательно, и постановление Конституционного Суда по настоящему делу не имеет каких-либо правовых последствий для гражданки С. Б. Крюковой».

Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н. В. Витрука по делу «О проверке конституционности Закона УР от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в УР» // Российская газета. 1997. 6 февраля.