

На правах рукописи

Лукичев Александр Николаевич

**Формирование системы местного самоуправления
на Европейском Севере Российской Федерации
в 1990-е годы
(на материалах Архангельской и Вологодской областей)**

Специальность 07.00.02 – Отечественная история

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Вологда – 2004

Работа выполнена на кафедре отечественной истории
Вологодского государственного педагогического университета.

Научный руководитель: доктор исторических наук,
профессор А.М. Попов

Официальные оппоненты: доктор исторических наук,
профессор В.И. Голдин
кандидат исторических наук
С.Н. Цветков

ведущая организация: Российская академия государственной
службы при Президенте Российской
Федерации

Защита состоится 5 ноября 2004 г. в 15.00 часов на заседании Диссертационного совета КМ.212.031.01 по присуждению ученой степени кандидата исторических наук в Вологодском государственном педагогическом университете по адресу: 160035, г. Вологда, проспект Победы, 37, ауд. 78.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Вологодского государственного педагогического университета.

Автореферат разослан « 1 » октябрь 2004 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
кандидат исторических наук, доцент



С.Г. Карпов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена прежде всего тем, что должным образом организованное самоуправленческое начало в современном мире выступает в качестве одной из основ демократического общества, в котором наряду с интересами государства и личности признаются и гарантируются муниципальные интересы. Местное самоуправление способствует приближению инструментов властвования к народу, ликвидации его отчуждения от власти. В связи с этим в России, избравшей путь демократизации, исследование истории реформирования системы местного самоуправления в новейшее время чрезвычайно актуально.

Российское общество продолжает меняться. В нем происходят сложные процессы, обусловленные реформами во всех сферах общественной жизни, в том числе в сфере управления. Но уже сегодня общество нуждается в обобщении накопленного за 1990-е гг. исторического опыта, чтобы двигаться дальше, учитывая уроки недавнего прошлого. Такое обобщение на общероссийском уровне возможно лишь на основе тщательного изучения регионального опыта. В связи с этим диссертант обратился к исследованию конкретно-исторического материала, а именно к проблеме формирования системы местного самоуправления на Европейском Севере РФ в 1990-е гг. на материалах Архангельской и Вологодской областей.

Объект и предмет исследования. Объект настоящего исследования – история местного самоуправления в России. Предмет – процесс становления и развития системы местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях в 1990-е гг.

Территория. Исследование в комплексе материала о развитии местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях обусловлено рядом обстоятельств. Они граничат между собой, издавна испытывают взаимное экономическое и культурное тяготение, им свойственна общность исторических судеб. С 1982 г. обе области принадлежат к Северному экономическому району, с 2000 г. – к Северо-Западному федеральному округу.

Хронологические рамки диссертационного исследования охватывают 1990–2000 гг. Нижняя граница обусловлена тем, что в апреле 1990 г. был принят Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», с которого начинается история зарождения современной системы местного самоуправления, а в июне 1990 г. – Декларация «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», положившая начало новому этапу российской истории.

Именно в 1990-е гг. российское общество пережило немало серьезных социально-политических и экономических потрясений, к числу которых, в частности, относится упразднение старого и создание нового механизма управления. Большую общественную значимость в этот период новейшей истории России приобрела проблема формирования местного самоуправления. Во второй половине 1990-х гг. новая система местного самоуправления на Европей-

ском Севере РФ в основном была построена, после чего началось ее эволюционное развитие. Этим обусловлена верхняя хронологическая граница диссертационного исследования.

Степень изученности проблемы

Теоретические представления о том, каким должно быть местное самоуправление, как в отечественной, так и в зарубежной исторической и юридической науках многообразны. Смысл, который вкладывался в понятие «местное самоуправление», зависел от времени, места и обстоятельств появления той или иной дефиниции, от политических убеждений того, кто ее давал.

В отечественной науке XIX – начала XX в. существовало несколько теорий местного самоуправления (теория «свободной общины», общественно-хозяйственная, государственная, юридическая, политическая), приверженцы которых расходились между собой прежде всего в трактовке вопросов о степени независимости местного самоуправления от государственной власти и направленности его деятельности (на решение местных вопросов, выполнение государственных функций или сочетание того и другого).

После установления советской власти был провозглашен демократический централизм, призванный снять противоречие между централизацией и демократизацией в государственно-политическом устройстве. На деле это привело к диктатуре партийной бюрократии.

В настоящее время на европейском уровне принято выделять две основные модели построения взаимоотношений органов местной власти и государства: англосаксонскую и европейскую континентальную. Первая подразумевает отсутствие у местного самоуправления государственных функций и его автономию. Вторая ориентирована на то, что органы местного самоуправления выполняют и государственные функции, поэтому их компетенция регулируется государством. В Европейской хартии местного самоуправления («под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения») (п. 1 ст. 3)¹. Хартия оказала существенное влияние на выработку современной концепции местного самоуправления в России, основные принципы которой отражены в Конституции РФ и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно последнему, местное самоуправление в РФ – это «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций» (п. 1 ст. 2)².

¹ Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

² Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Федеральные правовые акты о местном самоуправлении. – М.: МОНФ, 2000. – С. 227.

Традиции исследования истории местного самоуправления в России складывались известными историками, социологами, экономистами, правоведами и общественными деятелями конца XIX – начала XX вв.: академиками М.М. Богословским, В.О. Ключевским, С.Ф. Платоновым, С.М. Соловьевым; профессорами И.И. Дитятиным, А.А. Кизеветтером, Б.Б. Веселовским, В.И. Сергеевичем, Л.А. Велиховым и др. В дореволюционных работах в связи с вопросом становления местного самоуправления в России особое внимание уделялось земству. Вместе с тем исследовалась и организация власти на местах во времена, предшествовавшие реформам 1860–1870-х гг.

В советское время проблемы истории местного управления и самоуправления в дореволюционной России продолжали разрабатываться. История земства нашла отражение в трудах В.В. Гармизы, Г.А. Герасименко, Л.Г. Захаровой, Н.М. Пирумовой и других исследователей. В интерпретации его деятельности проявлялась тенденциозность (в частности, преувеличивалась зависимость земства от государственного аппарата). Внимание акцентировалось на роли земства в политической жизни общества (главным образом в предреволюционные и революционные годы), особенно на его соперничестве в период двоевластия с Советами, которые были провозглашены демократическими органами власти на местах. Изучению истории последних в советское время уделялось особое внимание.

В постсоветский период общественный и научный интерес к истории местного управления и самоуправления в России значительно вырос. Оценка сущности и роли местных Советов в СССР заметно изменилась: о них чаще стали писать как об органах государственного управления (а не самоуправления) на местах. Поднялась новая волна интереса к истории земства³. Стремление обосновать возможность развития местного самоуправления в современной России, подтвердить наличие у него на российской почве глубоких исторических корней порой приводило к тому, что наряду с учреждениями, созданными земской (1864 г.) и городской (1870 г.) реформами, к местному самоуправлению предлагалось относить и те более ранние общественные институты, которые по сути не имели к нему отношения⁴. Активизируется в это время и исследование истории местного самоуправления на Европейском Севере (например, в работах А.В. Воронина, Н.И. Голиковой, Ф.Я. Коновалова, М.Н. Мартюшевой, Л.Н. Мясниковой, В.В. Осипова, В.А. Саблина, Н.Я. Фалилеева, П.В. Федорова, О.В. Якуниной).

В то же время исследователи (в большинстве своем политологи, правоведа, экономисты и социологи) обратились к анализу состояния и оценке перспектив развития местного самоуправления в современной России

³ См., например: Земство в Вологодской губернии и этапы развития народоуправления в Вологодской области (по материалам «круглого стола») 23 марта 2000 года. – Вологда: Законодательное Собрание области, 2000.

⁴ Об этом см.: Писарькова Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до Великих реформ: обычай, повинность, право // Отечественная история. – 2001. – № 2. – С. 3–27.

(И.В. Выдрин, Н.А. Емельянов, А.Н. Широков, С.Н. Юркова и др.)⁵. Многие монографии, сборники научных статей, материалов конференций, объединенные этой проблематикой, увидели свет в серии «Библиотека муниципального служащего» (с 2000 г. – «Библиотека местного самоуправления»), которая была основана в 1998 г. Эта серия выходит в рамках программы «Местное самоуправление» Московского общественного научного фонда (далее – МОНФ) при поддержке института «Открытое общество». Проблемам местного самоуправления в современной России были посвящены многие научные, научно-практические конференции и семинары регионального, всероссийского и международного уровней.

Во второй половине 1990-х – начале 2000-х гг. был выполнен ряд диссертационных исследований по правовым, политологическим и социологическим проблемам развития местного самоуправления в современной России (Л.И. Антоновой, П.М. Кебеш, А.Г. Гладышевым, В.В. Чепиль и др.). Среди них, в связи с привлечением (хотя и в рамках политологического исследования) материала по рассматриваемому в настоящей диссертации региону, целесообразно выделить работу Л.И. Антоновой (Дергаевой)⁶. В ней анализируются особенности политических условий, в которых проводится в РФ реформа местного самоуправления; определяется возможность переноса накопленного зарубежного опыта реализации идеи местного самоуправления на российскую почву; выявляются собственно политические факторы, влияющие на ход реформы местного самоуправления; анализируется отношение к этой реформе широких слоев населения, выражающееся в электоральном поведении. На основе проведенного исследования Л.И. Антоновой выдвигаются различные сценарные прогнозы возможного хода развития реформы местного самоуправления в РФ.

Со второй половины 1990-х гг. усиливается внимание к региональным особенностям организации местного самоуправления в современной России. Значительный интерес представляет исследование хода реформы местного самоуправления в России, проведенное в сентябре 1998 г. – январе 1999 г. Международным институтом гуманитарно-политических исследований (далее – ИГПИ) при поддержке МОНФ. Оно стало плодом междисциплинарного сотрудничества группы экспертов, специализирующихся в разных научных сферах, главной задачей которых было исследование реформы местного

⁵ См., например: Выдрин И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике: Конституционно-правовой аспект. – Екатеринбург, 1998; Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. – М.; Тула: ТИГИМУС, 1997; Широков А.Н. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1997; Широков А.Н., Юркова С.Н. Реформа местной власти в России. – СПб.: Гриф, 1995.

⁶ Антонова Л.И. Политические аспекты местного самоуправления: Автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук. – СПб., 2001. См. также: Дергаева Л.И. Становление местного самоуправления в Вологодской области // Местное самоуправление в Вологодской области (проблемы, поиск, решения). – С. 9–17; Она же. Местное самоуправление: становление, модели, функции // Региональные особенности местного самоуправления (взаимодействие теории и практики): Сборник научных и учебно-методических трудов. – СПб.: Образование – Культура, 1998. – С. 3–17 и др.

самоуправления на этапе ее «регионализации». Головной группой участников проекта был разработан перечень вопросов, используя который эксперты собирали материал и готовили региональные очерки. Результаты проведенной работы по материалам 21 региона РФ были обобщены в специальном издании⁷. В нем рассматриваются принципы федеральной политики в области местного самоуправления и их эволюция на протяжении 1993–1998 гг.; анализируется современное состояние регионального законодательства в области местного самоуправления в разных субъектах РФ; определяется роль региональных элит и партий в продвижении реформы местного самоуправления; выявляются особенности муниципальных выборов по сравнению с федеральными и региональными; исследуется развитие местного самоуправления с точки зрения учета интересов этнических групп.

Несмотря на повышенное внимание современных исследователей к становлению местного самоуправления в субъектах РФ, проблемы формирования системы местного самоуправления на Европейском Севере в 1990-е гг. до сих пор не нашли достаточно полного отражения в научной литературе. В числе специальных публикаций о Вологодской области следует назвать сборник «Местное самоуправление в Вологодской области (проблемы, поиски, решения)»⁸, специальный выпуск журнала «Федерализм: Теория. Практика. История»⁹. На страницах этих изданий обсуждаются правовые, экономические, юридические и организационные вопросы деятельности органов местного самоуправления. Заслуживает внимания монография В.А. Ильина, Е.М. Жирнова и А.С. Якуничева, в которой обобщены данные социологических опросов по теме изменения качества жизни вологжан¹⁰. В этом исследовании затрагивается проблема определения эффективности местного самоуправления: авторы указывают на отсутствие надежных методик, позволяющих с достаточной достоверностью выявить вклад местной власти в динамику экономических и социальных процессов. Попытка системного рассмотрения происходящих в регионе процессов была предпринята в монографии В.М. Ануфриева, посвященной теоретико-правовым основам деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в областях-субъектах РФ¹¹. Определенный интерес представляет издание «Что такое местное самоуправление?», выпущенное в Вологде под редакцией д.и.н., профессора Ю.К. Некрасова¹². Авторы книги обратились к широкому спектру

⁷ Реформа местного самоуправления в региональном измерении: По материалам из 21 региона Российской Федерации / Под ред. С. Рьженкова и Н. Винникова. – М.: МОНФ, 1999. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 13).

⁸ Местное самоуправление в Вологодской области (проблемы, поиски, решения): Сборник материалов по проблемам становления местного самоуправления в Вологодской области. – Вологда, 1996.

⁹ Федерализм: Теория. Практика. История: Журнал: Спец. вып. – М., 1997.

¹⁰ Ильин В.А., Жирнов Е.М., Якуничев А.С. Условия проживания населения: оценка и проблемы управления. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр РАН, 1997.

¹¹ Ануфриев В.М. Государственная власть и местное самоуправление в областях-субъектах Российской Федерации: системный и сравнительно-правовой анализ. – М., 1999.

¹² Что такое местное самоуправление? / Отв. ред. Ю.К. Некрасов. – Вологда: Древности Севера, 2001.

вопросов исторического, правового и организационного характера, возникающих при рассмотрении института самоуправления в современной России. В ней кратко описана история местного управления и самоуправления в Вологде в XX в., названы некоторые особенности и проблемы становления самоуправления в Вологодской области в 1990-е гг. Задачу обстоятельного исторического анализа процесса формирования современной системы местного самоуправления авторы данной книги перед собой не ставили.

Социологическим аспектам исследования местного самоуправления в Вологодской области посвящен ряд разработок Вологодского научно-координационного центра Центрального экономико-математического института Российской академии наук (далее – ВНКЦ ЦЭМИ РАН). В них рассматриваются возможные подходы к формированию системы показателей мониторинга социально-экономического состояния муниципальных образований, исследуются принципы организации взаимоотношений областного и местного бюджетов, производится оценка состояния муниципальных бюджетов и межбюджетных отношений в Вологодской области в 1997–2000 гг., оценивается налоговый потенциал муниципальных образований на основе данных за 1999–2000 гг., рассматриваются варианты распределения финансовой помощи районам Вологодской области, исследуются проблемы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований и роль в процессе становления рыночных отношений местного самоуправления, изучается оценка жителями Вологды условий жизни и их отношение к деятельности местных органов власти, разрабатываются подходы к оценке эффективности бюджета муниципалитета и т.д.¹³

В 2002 г. вышло в свет издание, составленное на основе материалов заседаний региональных секций III Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект»¹⁴. В докладах ученых-экономистов, деятелей правительства, Законодательного собрания и органов местного самоуправления Вологодской области рассматриваются важнейшие проблемы управления экономикой региона как одной из основ местного самоуправления. В материалах международной конференции «Местное самоуправление и решение социально-экологических проблем», проходившей в г. Вологде и г. Кириллове 16–18 июня 2003 г., нашли отражение практические проблемы, с которыми сталкиваются в осуществлении хозяйственных функций муниципальные предпри-

¹³ См., например: Переход к рынку и местное самоуправление. – Изд. 2-е. – Вологда, 1998; Стратегия управления муниципальными образованиями. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000; Разработка методики мониторинга состояния муниципального бюджета: Информационно-аналитическая записка. – Вологда, 2001; Условия проживания в Вологде (по оценкам населения). – Вологда, 2001; Мониторинг развития муниципальных образований. – Вологда, 2002.

¹⁴ Местное самоуправление – важнейший путь развития реального федерализма: Материалы заседаний региональных секций III Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект». – Ч. 3. – Вып. 1. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002.

ятия, и поиск направлений эволюции системы местного самоуправления¹⁵.

Реформирование местного самоуправления в Архангельской области нашло отражение в аналитических статьях Т.Л. Барандовой, которая в качестве регионального эксперта ИГПИ принимала участие в программе «Политический мониторинг». Ее публикации преимущественно посвящены региональным выборам. В контексте настоящего исследования особый интерес представляет статья «Реформа местного самоуправления в Архангельской области», где охарактеризованы правовые основы местного самоуправления; взаимоотношения федерального центра, региональной власти и местного самоуправления; структура, организация и компетенция органов местного самоуправления; выборы должностных лиц и органов местного самоуправления 8 декабря 1996 г. в Архангельской области¹⁶.

Специальной работой по интересующей нас теме являются составленные М.В. Буториным практические рекомендации «Становление местного самоуправления в Архангельской области»¹⁷. В этой небольшой брошюре говорится о проблемах становления местного самоуправления в России в 1990-е гг., рассматриваются вопросы истории формирования органов местного самоуправления в Архангельской области. Полномочия и структура органов местного самоуправления анализируются автором на примере органов местного самоуправления Приморского района. М.В. Буторин формулирует конкретные рекомендации по реформированию местного самоуправления в Архангельской области, по вопросам перераспределения собственности и власти между его институтами.

Поднимаются вопросы местного самоуправления и в трудах действительного члена Академии социальных наук РФ, д.и.н., профессора Ю.Ф. Лукина¹⁸. В связи с проблематикой диссертационного исследования особый интерес представляют вышедшие под его редакцией материалы Одиннадцатого Соловецкого форума, где в первую очередь обсуждались перспективы развития местного самоуправления, которые открываются с принятием в 2003 г. нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁹. Статья В.С. Фортыхина, вошедшая в этот сборник, посвящена актуальным вопросам реформирования местного самоуправления. А.С. Константинов сосредотачивает внимание на про-

¹⁵ Местное самоуправление и решение социально-экологических проблем: Международная конференция. Вологда, Кириллов, 16–18 июня 2003 г. – Вологда, 2003.

¹⁶ Барандова Т.Л. Реформа местного самоуправления в Архангельской области // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. – С. 340–380.

¹⁷ Буторин М.В. Становление местного самоуправления в Архангельской области: Практические рекомендации. – Архангельск: Изд-во Поморского гос. университета им. М.В. Ломоносова, 1999.

¹⁸ См., например: Лукин Ю.Ф. Архангельская область: экономика, политика на пороге XXI века. – Архангельск: Изд-во ПГУ, 1997; Он же. Местное самоуправление и окружающая среда в двух российских городах: Новодвинске и Коряжме: Научный отчет по совместному проекту ПГУ–НИБР в 2001–2002 гг. – Архангельск: ИУШК ПГУ, 2002.

¹⁹ XI Международный Соловецкий форум: Сборник материалов / Отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск–Соловецкие острова, 2003.

блемах, связанных с введением в соответствии с требованиями нового закона о местном самоуправлении двухуровневой системы территориальной организации местного самоуправления. В статье А.И. Вертешеина рассматривается социальный механизм взаимодействия средств массовой информации и местной власти в период модернизации российского общества, выделяются его основные этапы. М.В. Журавкина посвящает свою статью исследованию проблемы формирования позитивного имиджа муниципальной власти. В соавторстве с Г.В. Косолаповым М.В. Журавкина также исследует кадровые аспекты в работе органов муниципальной службы. И.В. Каторин на примере региональных выборов в Архангельской области анализирует влияние условий, технологии организации выборов, их результатов на отдельные компоненты политической культуры населения. Н.Н. Матафанов поднимает вопрос о характере взаимодействия областного Собрания депутатов с представительными органами местного самоуправления Архангельской области, рассматривает основные направления этого взаимодействия. В.Г. Машутинский в своей статье на примере г. Мирного показал, насколько негативно влияет на местное самоуправление отсутствие устава муниципального образования. В.И. Синицкий посвятил статью анализу роли органов местного самоуправления в подержании жизнедеятельности населенных пунктов.

Из приведенного историографического обзора можно сделать вывод, что большое количество изысканий в сфере современного российского местного самоуправления сосуществует с дефицитом научно выверенных обобщающих работ по истории становления местного самоуправления в отдельно взятых регионах (в том числе и на Европейском Севере РФ). Исследования, в которых поднимаются проблемы формирования системы местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях, в основном носят информационно-аналитический, политологический и социологический характер.

Цель диссертации – на материалах Архангельской и Вологодской областей исследовать историю и осмыслить опыт формирования системы местного самоуправления на Европейском Севере РФ в 1990-е гг.

В работе ставятся следующие **задачи**:

- исследовать процесс зарождения системы местного самоуправления и ее основных структурных составляющих;
- дать развернутый анализ становления и развития правовой, территориальной, организационной и финансово-экономической основ этой системы;
- определить основные этапы формирования системы местного самоуправления;
- проанализировать изменение характера взаимодействия субъектов местного самоуправления;
- определить конкретно-исторические особенности формирования системы местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях;
- установить, какая модель местного самоуправления была реализована в ходе реформирования;
- выявить, какие проблемы местного самоуправления остались нерешенными к концу исследуемого периода, наметить пути их решения.

Методологической основой диссертации являются общенаучные и специальные методы исторического исследования. Историко-генетический метод позволяет проследить процесс становления и развития системы местного самоуправления на Европейском Севере РФ, выявить его этапы, закономерности и причинно-следственные связи. Сравнительный анализ комплекса основных характеристик, присущих местному самоуправлению на различных этапах исторического развития в Архангельской, Вологодской областях и в целом по РФ, осуществляется с опорой на историко-сравнительный метод. С помощью историко-типологического метода исследуется характер взаимоотношений между представительными и исполнительными органами местного самоуправления в различных муниципальных образованиях. Кроме того, при анализе системы местного самоуправления (в качестве структурных составляющих которой рассматриваются ее правовая, территориальная, организационная и финансово-экономическая основы) применяются элементы историко-системного подхода. Тема исследования не позволяет диссертанту ограничиваться лишь историческими методами – она требует выхода на междисциплинарный уровень, в частности использования элементов правоведческих исследовательских подходов при анализе нормативно-правовой базы местного самоуправления, которая определяла направленность происходящих в регионе перемен.

Источниковая база диссертационного исследования состоит из четырех групп архивных и опубликованных письменных источников: 1) нормативные правовые акты, 2) делопроизводственная документация, 3) статистические источники, 4) периодическая печать.

В работе использованы материалы Государственного архива Архангельской области, Государственного архива Вологодской области, Вологодского областного архива новейшей политической истории. Сконцентрированный в государственных архивах исторический материал, имеющий отношение к теме диссертационного исследования, в основном ограничивается сведениями о попытках реформирования местных Советов в 1990–1993 гг. Архивные фонды по более позднему периоду времени находятся в процессе формирования, что компенсируется в работе за счет привлечения материалов текущих архивов органов самоуправления, избирательных комиссий, комитетов государственной статистики Архангельской и Вологодской областей и т.д.

К первой группе используемых в работе источников относятся *нормативные правовые акты*, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления. Положив в основу классификации уровень власти, принявшей документы, и широту территории, на которую распространяется их действие, источники этой группы можно разделить на следующие подгруппы: а) международные акты; б) государственные акты СССР, РСФСР, РФ; в) акты Архангельской и Вологодской областей; г) акты местных Советов и муниципальных образований на территории этих областей. Из числа международных актов в диссертации используется Европейская хартия местного самоуправления; из государственных нормативных правовых актов – ныне действующая Конституция РФ, законы СССР, РСФСР и РФ, указы Президен-

та РФ, постановления Верховного Совета РСФСР, Правительства РФ и т. д.; из региональных нормативных правовых актов, изданных в Архангельской и Вологодской областях в 1990-е гг., – законы Архангельской и Вологодской областей, уставы областей, решения областных законодательных органов, а также нормативные правовые акты исполнительных органов и должностных лиц государственной власти этих субъектов РФ (постановления глав администраций, губернаторов областей и т. д.); из нормативных правовых актов местных Советов и муниципальных образований Архангельской и Вологодской областей – решения и постановления представительных органов, исполнительных органов и должностных лиц местного управления и самоуправления, положения о местном самоуправлении и его службах, уставы муниципальных образований и т. д. Нормативные правовые акты по содержанию и направленности можно подразделить на две основные группы: полностью посвященные регулированию отношений в системе местного самоуправления и содержащие лишь отдельные нормы, касающиеся местного самоуправления. Анализ содержания нормативно-правовых актов разных уровней позволяет проследить этапы формирования правовой основы местного самоуправления в регионе. Специфика этих источников состоит в том, что намерения законодателя получили практическое воплощение далеко не сразу и не всегда. В связи с этим диссертант особое внимание уделяет рассмотрению особенностей хода местного правотворческого и правоприменительного процессов: привлекает материалы дискуссий, сопровождавших принятие тех или иных актов, и обращает внимание на обстоятельства, связанные с их введением в действие.

Делопроизводственная документация составляет вторую группу источников. В основном это относящиеся к теме исследования документальные материалы органов государственной власти и местного самоуправления (исполнительных комитетов Архангельского и Вологодского областных Советов народных депутатов, городских и районных Советов народных депутатов Архангельской и Вологодской областей и их исполкомов, администраций территориальных округов г. Архангельска и т. п.). К их числу относятся протоколы и распорядительная документация коллегиальных органов (протоколы сессий, заседаний, совещаний, тексты принятых решений, приказы и распоряжения); организационная документация (положения, правила); плановая и отчетная документация; текущая переписка (например, обращения граждан) и т. п. Делопроизводственная документация отложилась в фондах государственных архивохранилищ и текущих архивов органов местного самоуправления и государственной власти Архангельской и Вологодской областей.

Третья группа – *статистические источники*. К их числу относятся сборники данных о развитии местного самоуправления, подготовленные Государственным комитетом РФ по статистике, Вологодским и Архангельским областными комитетами государственной статистики. Они содержат данные о ходе реформы местного самоуправления, демографической, экономической, социальной обстановке в областях в 1990-е гг. Сведения об оценке жителями Вологодской области деятельности федеральных и региональных властей содержатся в изданиях ВНКЦ ЦЭМИ РАН, посвященных мониторингу общест-

венного мнения (по итогам опросов, проводимых сотрудниками этого центра начиная с середины 1990-х гг.). Систематическое исследование отношения населения к осуществляемым преобразованиям, проводимое ВНКЦ ЦЭМИ РАН, является одним из индикаторов эффективности социально-экономической политики и деятельности органов местного самоуправления в целом. Представляют интерес и результаты мониторинга общественного мнения жителей Архангельской области по вопросам, имеющим отношение к предмету исследования.

Четвертая группа источников – *периодическая печать*. Используемые в диссертационном исследовании периодические издания по форме подразделяются на журналы, газеты и бюллетени; по территориальному признаку – на центральные (федеральные), областные (региональные), городские и районные. Материалы, публикуемые на страницах периодических изданий, разнообразны по своему происхождению, содержанию и жанру. По происхождению среди используемых в работе публикаций в периодических изданиях можно выделить такие разновидности, как официальные документы, исходящие от органов государственного управления и местного самоуправления (официальные обращения и выступления политических и государственных лидеров, законы, указы, постановления, уставы и т.п.), и информация, получаемая изданием из иных источников – от собственных корреспондентов, читателей и т.д. По содержанию источники, опубликованные в периодической печати, можно разделить на информативные и аналитические. Сведения, почерпнутые на страницах периодической печати, отражают субъективные, а порой откровенно тенденциозные, мнения различных авторов, часто стоящих на диаметрально противоположных позициях, поэтому нуждаются в критическом отношении. Анализ взглядов различных авторов, из числа представленных в периодической печати, в определенной мере позволяет составить мнение о позициях по вопросам местного самоуправления определенных общественных групп. По частоте, с которой поднимается тот или иной вопрос, касающийся местного самоуправления, на страницах периодической печати можно судить и о степени заинтересованности населения в его решении.

Научная новизна диссертации заключается в том, что в ней на конкретно-историческом материале Архангельской и Вологодской областей проанализирован и обобщен исторический опыт становления и развития системы местного самоуправления на Европейском Севере РФ в 1990-е гг. Диссертантом выявлены основные этапы, особенности и проблемы становления самоуправленческих начал в регионе, а также основные тенденции их развития. Впервые исторический процесс формирования современной системы местного самоуправления рассмотрен на материалах Архангельской и Вологодской областей. В работе использован широкий спектр исторических источников, часть которых впервые вводится в научный оборот.

Практическая значимость. Результаты исследования могут быть использованы в деятельности депутатов местных представительных органов и муниципальных служащих для решения практических задач местного самоуправления. Полученный в ходе диссертационного исследования новый эм-

пирический и теоретический материал может оказаться полезным в учебном процессе в вузах (при разработке курсов по новейшей истории России, краеведению и спецкурсов), в системе подготовки и переподготовки специалистов в области государственного и муниципального управления.

Апробация работы. Основные положения исследования отражены в научных публикациях автора (см. список публикаций). Диссертант принял участие в двенадцати региональных, российских, международных научно-теоретических и научно-практических конференциях и семинарах.

Структура исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, примечаний, списка источников и литературы, приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* раскрыта актуальность темы, определены объект и предмет исследования, обоснованы его хронологические и территориальные рамки, рассмотрено состояние научной разработанности проблемы, сформулированы цель и задачи, представлены методологическая основа и источниковая база диссертации, показана ее научная новизна и практическая значимость, приведены сведения об апробации основных результатов исследования.

В *первой главе* «Исторический опыт зарождения и становления современной системы местного самоуправления» анализируется процесс выработки принципов местного самоуправления на общероссийском уровне и начало их воплощения в жизнь на Европейском Севере с 1990 г. до конца 1996 г.

Первый параграф посвящен попыткам реформирования местных Советов с апреля 1990 г. по сентябрь 1993 г. В нем исследуются первые попытки создания правовой основы местного самоуправления.

Стремление власти начать формирование новой системы местного самоуправления ознаменовало принятие в апреле 1990 г. Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Основным звеном в системе местного самоуправления провозглашались экономически самостоятельные местные Советы, но до внесения соответствующих изменений в Конституцию они продолжали считаться органами государственной власти. На выведение их из этой системы и утверждение как самостоятельной ветви публичной власти были направлены дополнения и изменения, внесенные в Конституцию в мае 1991 г. и апреле 1992 г., а также Закон «О местном самоуправлении в РСФСР», вступивший в силу в августе 1991 г.

В строительстве системы местного самоуправления в это время обозначились два разнонаправленных вектора. С одной стороны, закладывались правовые основы местного самоуправления, шел процесс выведения местных Советов из системы органов государственной власти, их структура приводилась в соответствие с изменяющимся законодательством и запросами практики и т.д. Так, во второй половине 1991 г. в представительных органах местных Советов исследуемого региона создаются действенные малые Советы, реорганизуется структура существовавших при Советах постоянных комитетов, идет активный поиск новых форм работы с общественностью. В г. Архангель-

ске из части депутатов городского и районных Советов был образован единый представительный орган – городское Собрание народных депутатов. Исполнительными органами местных Советов стали местные администрации. В июне 1991 г. были проведены первые в исследуемом регионе всенародные выборы мэра г. Северодвинска. В 1991–1992 гг. на территории Архангельской и Вологодской областей рядом местных Советов принимаются первые положения о местном самоуправлении, хотя практическое их значение оказалось невелико. С другой стороны, в это же время наметилась развившаяся в дальнейшем тенденция встраивания местных администраций в жесткую вертикаль государственной власти и ослабления позиций местных представительных органов. В угоду тактическим политическим интересам и под давлением проявлений всеобъемлющего социально-экономического кризиса федеральной властью и государственными органами Архангельской и Вологодской областей неоднократно предпринимались попытки ограничить действенность и самостоятельность местного самоуправления.

В данном параграфе рассматривается и вопрос о позиции, которую заняли местные Советы Архангельской и Вологодской областей в периоды политических кризисов 1991 и 1993 гг. Каких-либо неконституционных действий местными Советами народных депутатов в августе 1991 г. не предпринималось, решения ГКЧП на местах не выполнялись. Осенью 1993 г., в отличие от высших органов власти РФ, в Архангельской и Вологодской областях столкновений между исполнительной и представительной ветвями власти не наблюдалось. Однако судьба местных Советов, по-разному оценивавших пути выхода из кризиса, после московских событий была предрешена.

В обобщенном виде содержание этого периода может быть сведено к попытке реализации в рамках советской системы идеи местного самоуправления в ее современном понимании (в качестве местной публичной власти, обладающей в установленных пределах достаточной самостоятельностью).

Во *втором параграфе* исследуется полный противоречий период в истории местного самоуправления с октября 1993 г. по август 1995 г.

В это время, с одной стороны, проводилась «президентская реформа», в соответствии с которой в стране была прекращена деятельность Советов и фактически установлено местное государственное управление, а с другой – в новом Основном законе были провозглашены вступавшие в противоречие с такой политикой новые принципы местного самоуправления. В работе показаны особенности этого периода, начавшегося с устранения в октябре 1993 г. по инициативе Президента РФ всех органов местной представительной власти от исполнения своих функций и закончившегося многочисленными фактами проявления самоуправленческой инициативы «снизу».

В это время в Архангельской и Вологодской областях разрабатывалась правовая база, необходимая для проведения выборов в реформируемые органы местного самоуправления. В марте 1994 г. начинается избрание первых представительных органов местного самоуправления. Опережающими темпами формирование системы местного самоуправления шло в Вологодской области. Законодательное Собрание Вологодской области разработало Закон «О

местном самоуправлении в Вологодской области» ранее появления соответствующего федерального закона. На этом этапе оказался востребован такой важный институт, как местный референдум; начался процесс принятия уставов муниципальных образований.

В это время на фоне фактически существовавшего сверху донизу государственного управления в сфере самоуправления впервые столь активно проявилась общественная инициатива жителей Архангельской и Вологодской областей. Получившие широкое распространение выборы старост в сельских населенных пунктах стали показателем роста общественного интереса к проблеме строительства местного самоуправления. В г. Вологде активизируется движение по созданию органов территориального общественного самоуправления (далее – ТОС). Правда, в этот период в Архангельской и Вологодской областях в большинстве своем такие инициативы не находили необходимой организационной, правовой и финансовой поддержки.

В *третьем параграфе* рассматривается переход от местного государственного управления к реализации конституционных принципов местного самоуправления в сентябре 1995 г. – декабре 1996 г.

Нижняя хронологическая граница данного периода определяется вступлением в силу Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», верхняя – истечением срока полномочий назначенных глав местных администраций, завершением избрания представительных органов и должностных лиц местного самоуправления (последние выборы в муниципальных образованиях Архангельской и Вологодской областей прошли именно в это время).

В исследуемом регионе этот отрезок времени отмечен важнейшими шагами по реализации Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: принимались необходимые областные законы по вопросам местного самоуправления, уставы муниципальных образований, избирались представительные органы муниципальных образований и главы самоуправления. Анализ собранных данных позволяет сделать вывод о наличии в Архангельской и Вологодской областях, несмотря на возникавшие трудности, необходимых темпов принятия регионального законодательства по вопросам местного самоуправления.

Много внимания в диссертации уделено процессу формирования низового уровня правовой базы местного самоуправления. В подавляющем большинстве муниципальных образований исследуемых областей в 1995–1996 гг. были разработаны уставы, определившие структуру органов местного самоуправления. В муниципальных образованиях Вологодской области уставы, как правило, принимались местным референдумом, реже – решением представительного органа местного самоуправления. В Архангельской области подавляющее большинство уставов муниципальных образований было принято представительными органами местного самоуправления.

В данном параграфе также исследуется процесс складывания территориальной основы местного самоуправления в исследуемых областях. Диссертант анализирует материалы дискуссии о выборе принципа формирования мунци-

ципальных образований. Закрепление в Архангельской и Вологодской областях принципа формирования муниципальных образований на уровне административно-территориальных районов и крупных городов областного подчинения было обусловлено конкретными социально-экономическими условиями, сложившимися к моменту принятия данного решения (малочисленность населения районов, концентрация инфраструктуры в райцентрах, экономическая слабость большинства поселений, неравномерность экономического развития территорий областей, которая в первой половине 1990-х гг. усугубилась в связи с кризисными явлениями периода перехода к рыночным отношениям). В Архангельской области первоначально были созданы 26 муниципальных образований: 20 сельских районов и 6 городов областного подчинения (в том числе г. Мирный – закрытое административно-территориальное образование). В Вологодской области созданы 28 муниципальных образований, в числе которых – 26 сельских районов и 2 крупнейших города областного значения (Вологда и Череповец). Сформированная на этом этапе территориальная основа местного самоуправления фактически без изменений сохранилась до наших дней (исключение единственное – в 1999 г. в Архангельской области образовано новое муниципальное образование «Новая Земля») ²⁰.

В работе продемонстрировано, что в ходе практической реализации в регионе Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возникали серьезные трудности, что было обусловлено стремлением чиновничества различного уровня сохранить диктат государственных органов по отношению к местному самоуправлению. Характерной чертой стало присвоение функций представительной власти властью исполнительной. Среди особенно выразительных примеров можно указать попытку принятия мэрий устава г. Архангельска и неоднократные попытки главы администрации г. Череповца провести выборы мэра города без утверждения устава муниципального образования. Некоторые принятые акты оказались подготовленными без должной тщательности, поэтому впоследствии существенно дорабатывались или принимались заново. Затягивание реализации законодательства стало возможным и в связи с пассивностью граждан. В диссертации отмечены многочисленные факты срыва выборов по причине неявки избирателей. Так, в городах Архангельской области (Архангельске, Северодвинске, Котласе, Коряжме, Мирном, Новодвинске) по этой причине не удавалось избрать представительные органы самоуправления с марта 1994 г. по октябрь 1996 г.

Таким образом, в первой главе показано, как в течение рассматриваемого периода уходила в прошлое советская система местного управления, осуществлялась выработка современных принципов местного самоуправления в России и их утверждение на Европейском Севере. В это время в Архангельской и Вологодской областях формировались правовая, территориальная и

²⁰ К концу рассматриваемого в диссертации периода в Архангельской области насчитывалось 27 муниципальных образований без учета муниципальных образований Ненецкого автономного округа и 47 – с учетом.

организационная основы системы местного самоуправления. К концу 1996 г. на этих территориях новая система местного самоуправления в организационном отношении в основном сложилась.

Во *второй главе* «Развитие системы местного самоуправления во второй половине 1990-х гг.» исследуется следующий этап, когда новая система местного самоуправления на Европейском Севере РФ начинает реально функционировать, корректируется практикой и претерпевает дальнейшее эволюционное развитие. Здесь раскрывается суть действовавшей системы местного самоуправления, на конкретно-историческом материале двух областей исследуется развитие и взаимодействие ее основных структурных составляющих.

В *первом параграфе* анализируется процесс совершенствования правовой базы деятельности органов самоуправления на федеральном, а также региональном и муниципальном уровнях. Анализ практики местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях свидетельствует, что законодательное регулирование организации и деятельности местного самоуправления к началу рассматриваемого во второй главе периода было неполным и непоследовательным. На уровне субъектов РФ неоднократно принимались нормативные акты, противоречащие федеральному законодательству, а на уровне муниципальных образований – региональному; были случаи невыполнения должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления норм муниципального права. Диссертантом анализируются правовые акты, призванные способствовать созданию финансово-экономической основы местного самоуправления, формированию муниципальной собственности, организации эффективного взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления др. Во второй половине 1990-х гг. в Архангельской и Вологодской областях определялся порядок образования, преобразования и упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований; регулировались вопросы, связанные с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, со статусом органов и должностных лиц местного самоуправления; закладывались основы муниципальной службы и т.д. В это время завершалось принятие уставов муниципальных образований (в качестве примера затягивания этого процесса рассматривается многолетняя история принятия устава закрытого территориального образования г. Мирный). В работе показана роль, которую играют в практике муниципального нормотворчества решения представительного органа местного самоуправления, постановления главы муниципального образования, прочих должностных лиц. Одной из наиболее острых проблем формирования местного самоуправления в Вологодской и Архангельской областях стала реализация органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Второй параграф посвящен развитию организационных основ местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях. Здесь исследуются пути осуществления местного самоуправления в формах непосредственной демократии, через представительную демократию, исполнительные органы и

органы ТОС. Показано значение в осуществлении местного самоуправления на Европейском Севере РФ таких форм прямого волеизъявления граждан, как местный референдум, выборы органов и должностных лиц местного самоуправления и т.д. В параграфе дается обобщенная характеристика органов местной власти муниципальных образований Архангельской и Вологодской областей; анализируется их структура, состав, содержание деятельности и т.д. Внимание обращено на различия в названиях и численности представительных органов местного самоуправления, на их взаимоотношения с исполнительными органами, способы выборов глав исполнительной власти и на то, кто председательствует на заседаниях представительных органов. В параграфе раскрыты преимущества и недостатки различных моделей организации управления муниципальными образованиями.

В обоих регионах количественно преобладает схема «сильный глава муниципального образования – слабый представительный орган». Эта схема возникла в условиях сложившегося к моменту принятия уставов положения, при котором действовавшая исполнительная власть имела очевидные преимущества перед вновь сформированной представительной (обладающей значительным аппаратом и находя поддержку в менталитете населения, сформированном в годы государственного местного управления). Как показано в диссертации, схема с представительным органом, обладающим собственным статусом и не руководимым главой исполнительного органа, сложившаяся, например, в г. Вологде, более соответствует потребностям крупных муниципальных образований с развитой экономикой и демократическими традициями. Рассмотрены различные варианты способа замещения должностей глав сельских и поселковых органов исполнительной власти муниципальных образований, указаны организационные проблемы в их деятельности.

Органы местного самоуправления в соответствии с принятыми уставами имеют разные названия. Так, представительные органы 27 муниципальных образований Архангельской области имеют 6 вариантов названия, а 28 муниципальных образований Вологодской области – 11. Это, казалось бы, незначительное обстоятельство может расцениваться в качестве косвенного свидетельства большей самостоятельности и активности вологжан при создании уставов муниципальных образований.

Эффективность управления связана с профессионализмом муниципальных служащих. В связи с этим поднимается проблема пополнения органов местного самоуправления квалифицированными кадрами.

Обращено внимание и на развитие во второй половине 1990-х гг. в исследуемом регионе межмуниципальных связей. Развитию этого процесса в Архангельской и Вологодской областях способствовала деятельность новых общественно-консультативных органов, создаваемых при областных органах государственной власти. Появление такого рода общественно-консультативных органов объективно способствовало еще и координации деятельности муниципальных образований со стороны региональных властей, в определенном смысле – ее централизации на областном уровне.

В параграфе также исследуется опыт деятельности органов ТОС в Архангельской и Вологодской областях. Как формы ТОС в Вологодской области активно действуют комитеты (советы) общественности при поселковых и сельских органах самоуправления, старосты и советы старост. На территории городов формируются комитеты ТОС. В Вологде к концу 1990-х гг. действовало 11 комитетов ТОС. Пионером в этой сфере является комитет ТОС микрорайонов «Бывалово» и «Можайский», работающий с 1987 г. В январе 1997 г. Советом самоуправления г. Вологды утверждено «Положение о территориальном общественном самоуправлении в г. Вологде». Эта форма самоорганизации граждан призвана способствовать преодолению пассивности и иждивенческих настроений населения. В Архангельской области ТОС развивалось не столь активно, несмотря на неоднократные попытки его организации «сверху», некоторое оживление в этой сфере наблюдалось лишь в конце 1990-х гг. Здесь отмечено зарождение новых организационно-правовых форм ТОС на селе в форме «сельских общин», имеющих целью кооперацию усилий жителей отдаленных населенных пунктов по решению насущных социально-экономических проблем.

Проблемы формирования финансово-экономической основы местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях анализируются в *третьем параграфе*.

Опыт стран с развитым самоуправлением показывает, что реальность и эффективность местного самоуправления в конечном счете определяется имеющимися в его распоряжении материально-финансовыми ресурсами. Конституция РФ 1993 г. создала правовую базу для решения материально-финансовых вопросов деятельности муниципалитетов. В ходе рыночных преобразований остро сказалась необходимость изменения методов управления муниципальной собственностью. В годы перехода к рыночной экономике муниципалитеты исполняли роль «буфера», смягчающего социальные катаклизмы. Так, в Вологде на протяжении 1993–1999 гг. муниципальный жилой фонд увеличился в 2,7 раза за счет передачи на баланс города жилья тех предприятий, которые оказались не в состоянии содержать его в пригодном для проживания состоянии.

Проблема формирования устойчивой финансово-экономической основы местного самоуправления в 1990-е гг. не была решена. В исследуемом регионе муниципальная собственность в основном оказалась доходопотребляющей, а не доходопроизводящей. На протяжении второй половины 1990-х гг. доходы от собственности редко превышали 1 % общей суммы доходов. В практике большинства муниципалитетов Вологодской и Архангельской областей доходов, которые поступали в виде местных налогов и сборов, а также переданных по нормативам отчислений по федеральным налогам, не хватало на покрытие расходной части бюджета. Доходный источник, связанный с платой за землю и иные природные ресурсы, фактически не работал. Решающую роль в формировании бюджетов таких муниципальных образований стали играть дотации, субвенции и трансферты со стороны государственной власти. Так, в 1999 г. все сельские муниципальные образования Вологодской области,

за исключением Кадуйского района, являлись дотационными, а областной бюджет почти на 80 % формировался за счет промышленных предприятий г. Череповца. Для дотационных районов обеих областей стало характерно пребывание в положении полной финансовой несамостоятельности, практически – зависимости от региональной администрации. Еще призрачнее была финансово-экономическая основа низового звена самоуправления – сельских и поселковых администраций.

В этой ситуации крайне важное значение приобрела проблема межбюджетных отношений. В последние годы рассматриваемого десятилетия несколько возросла доля бюджетов муниципальных образований в бюджете Вологодской области. По степени самостоятельности муниципальных бюджетов Вологодская область находилась на одном из ведущих мест среди регионов РФ: на 1 января 2001 г. доля местных бюджетов в консолидированном бюджете области достигла 60 %. В Вологодской области в конце 1990-х гг. отмечен заметный рост доходов местных бюджетов.

В течение исследуемого периода завершить формирование финансово-экономической основы местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях не удалось. Важнейшая причина этого состояла в том, что процесс формирования местного самоуправления пришелся на период выхода из глубокого социально-экономического кризиса, когда отсутствовали условия для самостоятельной экономической деятельности муниципалитетов. Особенно остро обозначилась необходимость урегулирования федеральными законами вопросов реализации прав муниципальной собственности на землю, ключевых аспектов проблемы межбюджетных отношений, порядка передачи средств для обеспечения исполнения делегированных муниципальным образованиям государственных полномочий.

В *заключении* сформулированы основные выводы по результатам исследования, представлены рекомендации по решению отдельных проблем местного самоуправления.

В 1990-е гг. на Европейском Севере, как и на всей территории России, шел процесс формирования современной системы местного самоуправления. За основу его периодизации берется становление правовой базы местного самоуправления, ход реформирования местной власти, конкретно-исторические условия формирования основных структурных составляющих данной системы в Архангельской и Вологодской областях. Обобщая результаты проведенного исследования, автор диссертации считает правомерной следующую периодизацию: I этап – апрель 1990 г. – сентябрь 1993 г.; II этап – октябрь 1993 г. – декабрь 1996 г.; III этап – с января 1997 г. – по настоящее время.

На протяжении первого этапа, который начинается с принятия Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», шел процесс зарождения важнейших элементов системы местного самоуправления. На этом этапе реформирование местной власти проходило в рамках советской системы. Оно было направлено на превращение местных Советов из органов государственной власти в органы местного самоуправления.

Начало второго этапа связано с прекращением в октябре 1993 г. деятельности Советов и осуществлением так называемой «президентской реформы» (фактическим установлением местного государственного управления, временным оттеснением на второй план представительной власти). На протяжении этого этапа идет противоречивый процесс становления современной системы местного самоуправления на новой общественно-политической основе. В это время на государственном уровне утверждаются новые принципы местного самоуправления, которые вступают в противоречие с существовавшей на тот момент жесткой властной вертикалью. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» конкретизировал и развил закрепленные Конституцией положения о самостоятельном решении местными сообществами вопросов местного значения. Несмотря на противоречивые политические процессы, происходившие в это время в обществе, формирование системы местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях не было остановлено.

Конец 1996 г. для Вологодской и Архангельской областей является важным рубежом, знаменующим в целом завершение становления системы местного самоуправления. К этому времени сформировалась минимально необходимая правовая база, а также организационная и территориальная основы местного самоуправления. В декабре 1996 г. в последних муниципальных образованиях исследуемого региона прошли выборы представительных органов. Таким образом, на протяжении двух первых этапов шла выработка современной концепции местного самоуправления в России и создание организационно-правовых условий для ее реализации на местах.

С января 1997 г. наступил третий этап развития системы местного самоуправления, продолжающийся поныне. С этого времени система местного самоуправления уже не претерпевала кардинальных перемен. На этом этапе шло совершенствование правовых, развитие организационных и формирование финансово-экономических основ местного самоуправления. В связи с этим в Вологодской и Архангельской областях он может быть охарактеризован как этап поступательного развития сложившейся системы местного самоуправления. Совершенствование правовой основы местного самоуправления в это время было направлено в первую очередь на законодательное обеспечение формирования финансово-экономической базы местного самоуправления и функционирования муниципальных служб. В ходе апробации сложившихся моделей управления в ряде муниципальных образований Архангельской и Вологодской областей шла их корректировка.

На протяжении 1990-х гг. формировались субъекты местного самоуправления, менялся характер их взаимодействия. В начале исследуемого в диссертации периода местные Советы представляли собой местный уровень государственной власти. Полноценных субъектов местного самоуправления в это время не было. С мая 1991 г. органы местного самоуправления начинают постепенно выводиться из системы органов государственной власти, провозглашается их самостоятельность, очерчивается компетенция, предполагается формирование их финансово-экономической базы. В это время закладывается

законодательная основа для становления субъектов местного самоуправления, к числу которых относятся граждане, государство, местные Советы народных депутатов, существовавшие территориально-административные единицы, органы ТОС, местные администрации и их главы.

Проведенный сравнительно-исторический анализ позволяет выделить ряд общих черт, характерных для формирования системы местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях. Наиболее существенно то, что здесь на основе федерального законодательства, а также своевременно созданной в регионах законодательной базы в установленные на федеральном уровне сроки были сформированы территориальные и организационные основы системы местного самоуправления. Реализованные в этих областях варианты модели управления муниципальными органами и территориальной основы местного самоуправления являются наиболее распространенными в РФ. Формирование финансово-экономической базы местного самоуправления в рассматриваемых областях, как и в целом по РФ, на протяжении 1990-х гг. не было завершено.

К концу рассматриваемого в диссертационном исследовании периода многие проблемы местного самоуправления в регионе остались нерешенными. Нормативно-правовое регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления было неполным и непоследовательным. Избранная в Архангельской и Вологодской областях модель формирования и деятельности муниципальных образований не оригинальна и грешит многими недостатками. Целесообразно расширить имеющуюся в отдельных муниципальных образованиях практику децентрализации – передачи необходимых ресурсов органам самоуправления нижней ступени. Наиболее радикальный вариант решения проблемы – создание муниципальных образований меньшего масштаба. Представляется целесообразным и распространение организационной модели, при которой на заседаниях представительного органа председательствует не глава самоуправления, а избранный из числа депутатов председатель. В исследуемом регионе, особенно в Архангельской области, в течение рассмотренного периода не были раскрыты полностью ресурсы ТОС. Среди выявленных проблем необходимо назвать невысокую правовую и политическую культуру населения, складывавшуюся в условиях безраздельного доминирования государства во всех сферах жизни общества. Органам местного самоуправления необходимо усилить просветительскую и пропагандистскую работу, направленную на преодоление пассивности, повышение гражданской активности населения. Еще одна проблема – дефицит профессионально подготовленных кадров, обладающих достаточными знаниями и опытом в области муниципального управления. В качестве ключевой до настоящего времени может рассматриваться проблема недостаточного обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований. Она включает в себя комплекс вопросов, решаемых как на государственном, так и на местном уровне: вопросы формирования муниципальной собственности, создания условий для формирования полноценных местных бюджетов, создания стабильной нормативной основы экономической деятельности муниципальных образований и др.

Проведенное исследование позволяет сделать следующий вывод: хотя провозглашенный в Конституции РФ принцип самостоятельности местного самоуправления получил развитие в федеральном и региональных законодательствах, на практике в исследуемом регионе он не был последовательно реализован. Реформирование местного самоуправления изначально по сути было ориентировано на англосаксонскую модель местного самоуправления, которая заложена в Конституции РФ и Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Но, как было показано в настоящей работе, переход к соответствующему этой модели функционированию местного самоуправления без вмешательства государственных органов власти, на основе реальной материально-финансовой базы и в целях решения задач местного значения в 1990-е гг. на Европейском Севере не был осуществлен. На практике англосаксонская модель местного самоуправления была подменена континентальной, подразумевающей выполнение органами местного самоуправления значительной части государственных дел. Материал по исследованному региону свидетельствует о том, что это во многом было выбором самих субъектов Федерации (здесь проявилась как позиция областных администраций, так и мнение населения). По всей видимости, на реализацию реформы местного самоуправления наложили отпечаток традиции, унаследованные от советской модели местного управления с присущей ей иерархией исполнительной власти на местах, с подчинением органов местной власти вышестоящим органам государственной власти. Оказалась «унаследована» и зависимость местной власти от власти вышестоящей в финансовом отношении, и ее функции, не ограничивающиеся решением только задач местного значения, но связанные и с выполнением значительного объема государственных полномочий.

В качестве *приложений* работа содержит 3 схемы и 13 таблиц, которые конкретизируют материал исследования.

ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Лукичев А.Н. Территориальное общественное самоуправление как форма самоорганизации граждан и важная составляющая часть местного самоуправления // Региональные особенности местного самоуправления (взаимодействие теории и практики): Сборник научных и учебно-методических трудов. – СПб: Образование – Культура, 1998. – С. 69–72.

2. Лукичев А.Н. (в соавторстве с В.И. Лефоновым, Ю.К. Некрасовым, В.А. Саблиным, С.А. Смирновым, И.В. Степановым). Что такое местное самоуправление? / Отв. ред. Ю.К. Некрасов. – Вологда: Древности Севера, 2001. – 160 с.

3. Лукичев А.Н. Межбюджетные отношения и передача государственных полномочий органам местного самоуправления // Материалы семинара представителей городских и районных выборных органов местного самоуправления «О дальнейшем совершенствовании взаимодействия Законо-

дательного Собрания области с представительными органами местного самоуправления». Вологда, 30 января 2001 г. – Вологда: Издательство Законодательного собрания области, 2001. – С. 47–52.

4. Лукичев А.Н. Становление местного самоуправления в г. Вологде // Местное самоуправление и решение социально-экономических проблем: Международная конференция. Вологда, Череповец, Белозерск, 30 мая – 1 июня 2002 г. – Вологда: АНО «Инженерный центр "АртЭко"», 2003. – С. 3–6.

5. Лукичев А.Н. Надо делиться... // Муниципальная власть: Российский журнал местного самоуправления. – 2003. – № 1. – С. 53–54.

6. Лукичев А.Н. Проблемы законодательного обеспечения местного самоуправления и пути их решения // Местное самоуправление в условиях реформируемой России: опыт становления и проблемы развития: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Великий Новгород, 16–17 января 2003 г. – СПб., 2003. – С. 82–86.

7. Лукичев А.Н. Законодательство о местном самоуправлении. Проблемы и перспективы // Местное самоуправление и решение социально-экологических проблем: Международная конференция. Вологда, Кириллов, 16–18 июня 2003 г. – Вологда: АНО «Инженерный центр "АртЭко"», 2003. – С. 3–10.

8. Лукичев А.Н. Роль Законодательного Собрания в становлении и развитии местного самоуправления в Вологодской области (1994–2004) // Материалы конференции «Становление и развитие законодательной власти на Вологодчине (опыт, проблемы, перспективы)». Вологда, 31 марта 2004 г. – Вологда, 2004. – С. 61–65.

