

*На правах рукописи*

**СОЛОВЬЕВ ИГОРЬ ЮРЬЕВИЧ**

**ЗЕМСТВО НИЖЕГОРОДСКОЙ ГУБЕРНИИ  
И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ  
НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ  
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ:  
СРАВНИТЕЛЬНО-ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

**Специальность 23.00.02 - политические институты, этнополитическая  
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии**

**АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук**

**Нижний Новгород - 2004**

Работа выполнена на кафедре общественных наук Дзержинского филиала  
Нижегородского государственного технического университета

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор  
Серебрянская Галина Владимировна

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор  
Дахин Андрей Васильевич  
кандидат политических наук  
Агеев Олег Владимирович

Ведущая организация: Нижегородский государственный  
педагогический университет

Защита состоится « 21 » апреля 2004 г. в \_\_\_\_\_ часов на заседании  
диссертационного совета Д-212.166.10 при Нижегородском государственном  
университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005, Нижний Новгород,  
ул. Ульянова, д. 2. Факультет международных отношений, ауд. 315.

С диссертацией можно ознакомиться в Фундаментальной библиотеке  
Нижегородского государственного университета по адресу:  
603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23, корпус 1.

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » марта 2004 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор исторических наук,  
профессор



Корнилов А.А.

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

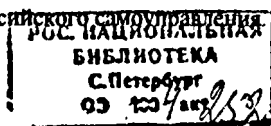
Актуальность темы исследования. На протяжении продолжительной российской истории идея народного самоуправления всегда имела важное значение. В драматические периоды национального развития правильно организованная местная жизнь, прежде всего земской ее формы, часто помогала преодолеть общегосударственный хаос и многочисленные кризисы. Не случайно, что самые известные ученые России уделяли изучению самоуправления вообще и земства в частности самое пристальное внимание.

В годы новой российской государственности конца XX - начала XXI вв. интерес к истории местного самоуправления неуклонно возрастает. Это обусловлено произошедшими в стране политическими изменениями, и повышенным вниманием ученых к темам, ранее замалчивавшимся или имевшим односторонние трактовки. Кроме теоретического интереса, проблема организации местного самоуправления (далее - МСУ) приобретает и особую практическую актуальность при формировании новой конституционной модели России. Так как современная система власти еще не использовала всех своих резервов, это вызывает заинтересованность в *поиске* действенных форм управления в Российской Федерации вообще и в Нижегородской области в частности. Не случайно, в Послании Президента В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 2002 г. отмечалось, что федеральным законодателям необходимо определиться со структурой местного самоуправления. Прежде всего, закрепив законом те его формы, которые доказали свою жизнеспособность на практике. При этом отмечалось, что нелишне вспомнить собственный, еще дореволюционный исторический опыт.

Опыт земства 2-й половины XIX - начала XX вв. может быть востребован в современных политических условиях, т.к. земские органы власти на протяжении длительного времени эффективно решали российские местные проблемы. При этом важна не просто констатация результатов деятельности земства, но и использование его организационных и социально-экономических принципов. Внимательное их изучение дает возможность для сравнительного анализа с современными формирующимися органами МСУ. Основания этому являются несколько условий земского развития, которые схожи с ситуацией конца XX - начала XXI вв.:

- Законодательно оформленная самостоятельность органов от государственной власти в вопросах их формирования и решении местных вопросов.
- Наличие полноценных организационных структур для обеспечения эффективного местного управления.
- Наличие рыночных отношений, в которых земские органы могли выступать в качестве полноправных участников, могли иметь полноценную финансовую и имущественную независимость.

Наличие этих условий делает естественным процесс продолжения земских принципов 1864-1917 гг. в системе современного



Особенно актуальным это стало после отказа от советской модели управления в 1993 г. В этой связи в диссертационной работе не рассматривается подробно советский период самоуправления. Исключение составляют переходные этапы советской и российской истории, когда дореволюционные или современные органы МСУ соприкасались с советскими органами. Объясняется это следующими причинами:

1. Переходные этапы наглядно демонстрируют весь потенциал органов самоуправления, их способность или неспособность адаптации к новым политическим условиям. Это позволяет дать объективную научную оценку их реальным возможностям.
2. До начала 1990 года в СССР и РСФСР существовала система организации власти, в рамках которой можно констатировать отсутствие полноценного МСУ. В существующей системе советские органы являлись составной частью государственной власти и не обладали реальной самостоятельностью. По сути, классические Советы 1918-85 гг. не могут рассматриваться как полноценные органы МСУ в их современном понимании.
3. После слома прежней системы советского управления в 1993 г. главным направлением развития российского самоуправления становится поиск новых форм, отвечающих современным политическим и социально-экономическим условиям.

При анализе МСУ Нижегородской области двух исторических периодов основное внимание в диссертационной работе обращается на социально-экономические и организационные принципы становления их органов. Актуальность этого объясняется тем, что без прочной экономической базы невозможна эффективная деятельность самоуправления. С другой стороны, опыт земства показывает, что правильно выбранные организационные формы и смогли быстро создать эту экономическую основу.

Объектом диссертационного исследования является местное самоуправление Нижегородской области, складывающееся в условиях рыночных отношений Российской государственности 2-й половины XIX - начала XX вв. и конца XX в.

Предмет исследования составляют организационные формы местного самоуправления и социально-экономические направления их развития.

Цель диссертационной работы заключается в сравнительном анализе земства Нижегородской губернии 2-й половины XIX - начала XX вв. и современных нижегородских органов самоуправления.

Для достижения этой цели в диссертационной работе ставятся следующие задачи:

- исследовать этапы и закономерности становления местного самоуправления России и Нижегородской губернии 2-й половины XIX - начала XX вв.;
- раскрыть основные организационные и социально-экономические принципы российского и нижегородского земского самоуправления;
- проанализировать общее и особенное в развитии современного МСУ России и Нижегородской области, выявив специфику нижегородских форм в условиях российского федерализма;

- отразить наиболее актуальные направления и проблемы социально-экономического развития современного МСУ Нижегородской области;
- дать сравнительный анализ дореволюционного (2-й половины XIX - начала XX веков) и современного самоуправления по правовому обеспечению, функциям и полномочиям деятельности;
- сделать выводы и дать научные рекомендации, применимые для современной теоретической и практической деятельности МСУ.

Хронологические рамки исследования. В исследование включается Нижегородская губерния периода 1864-1917 гг. и Нижегородская область конца 1980-90-х годов.

Период 1864-1917 гг. позволяет выявить потенциал дореволюционного МСУ за все время его существования и проанализировать накопленный опыт социально-экономической деятельности на примере типичной губернии дореволюционной России.

Период конца XX в. дает возможность лучше понять конкретные условия становления и актуальные проблемы современных органов МСУ.

Методологическая основа исследования. Для реализации поставленных в диссертационной работе задач применялись современные методы познания политических, правовых и социально-экономических отношений в процессе развития нижегородского местного самоуправления.

Методологическую основу настоящего исследования составил принцип историзма, неразрывно связанный с диалектическим методом познания, который в науке относится к категории всеобщего. Это позволило осмыслить процесс развития органов МСУ середины XIX - XX вв. в связи с конкретными условиями данного времени. Применение же диалектического метода предоставило возможность исследовать поставленные задачи в динамике, анализировать становление нижегородских органов МСУ разных периодов.

При написании работы диссертантом использовались общенаучные методы исследования - системный, причинно-следственный, анализа и синтеза источников, а также индукции и дедукции. Главная направленность работы потребовала широко использовать сравнительный метод исследования, имеющий важную роль в современной политологии. Он позволяет обнаруживать суть исследуемых явлений в тех случаях, когда она не очевидна, выявлять общее и повторяющееся, с одной стороны, и качественно отличное, с другой. Многие явления российского МСУ принципиально близки внутренней сути и отличаются лишь пространственной или временной вариацией форм, а одни и те же сходные формы могут выражать разное содержание. Поэтому в процессе сравнения и открывается возможность для объяснения рассматриваемых процессов и по сходству, и по различию присущих им свойств.

Кроме этого, при работе с источниками потребовалось использование метода текстологического анализа, что позволило произвести отбор достоверного материала. Был применен и сравнительно-статистический метод. Его использование позволило

систематизировать статистические данные о конкретных социально-экономических направлениях деятельности органов МСУ. В силу специфики темы исследования потребовалось обращение к теории и истории государства и права, а также конституционному и муниципальному разделам права.

Совокупность использованных методов исследования позволила решать задачи, поставленные в диссертационной работе в междисциплинарном направлении.

Эмпирическая база исследования. Для репрезентативности сравнительного анализа двух периодов нижегородского самоуправления? в исследовании использовались как архивные, так и опубликованные материалы. Они подразделяются на несколько групп.

Прежде всего это группа источников законодательно-нормативного характера, раскрывающая организационные и социально-экономические принципы нижегородского МСУ середины XIX- конца XX вв.

По периоду 1864-1917 гг. к ним относятся Положения о земских учреждениях 1864, 1890, Городовые Положения 1870 и 1892 гг., законодательные акты Временного правительства по реформе МСУ 1917 гг., а также сопутствующие им нормативные акты по социально-экономическим аспектам деятельности органов МСУ этого периода.

По периоду конца 1980-х-1990-х гг. основными источниками являются нормативно-правовые акты Российской Федерации, определяющие становление МСУ. Это Конституции РСФСР, с внесенными изменениями до 1993 г. и Конституции Российской Федерации 1993 г., Указы Президента РФ 1991-99 гг., Постановления Правительства РФ, федеральное законодательство по вопросам МСУ, прежде всего, основополагающие законы: Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» от 9 апреля 1990 г., Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г., Закон РФ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г.

Кроме этого, эмпирическую базу диссертации составили законодательные акты государственных органов Нижегородской области, регулирующие деятельность МСУ (Устав Нижегородской области 1995 г. и Закон «Об организации местного самоуправления в Нижегородской области» 1996 г.), а также нормативные акты, дополняющие их.

Особое внимание в работе уделено такому важному и новому источнику, как уставы муниципальных образований Нижегородской области 1993-99 гг., которые позволяют анализировать различные модели нижегородского МСУ.

Вторая группа источников представлена материалами официального делопроизводства. По истории МСУ 1864-1917 гг. это журналы уездных и губернских земских собраний, которые содержат подробную финансово-хозяйственную документацию нижегородских земств. Важными источниками изучения главной формы МСУ этого периода являются доклады земских управ, публиковавшиеся как в виде приложений к журналам земских собраний, так и отдельными самостоятельными брошюрами.

ми; протесты губернатора на постановления земских собраний; ежегодные отчеты земств, касающиеся всех сфер земского хозяйства

Кроме опубликованных источников официального делопроизводства органов МСУ 1864-1917 гг., в данной работе широко использовались архивные документы, находящиеся в Государственном архиве Нижегородской области (ГАНО). Их подробное изучение объясняется тем, что в научном обращении практически отсутствуют обработанные данные по финансово-экономическим направлениям деятельности нижегородского МСУ 1864-1917 гг. В данном исследовании были использованы материалы архивных фондов ГЛНО нижегородской губернской земской управы и ее отделений (Ф. 42), которые дают подробную информацию о деятельности главных форм МСУ Нижегородской губернии. Информация о последних годах существования нижегородских органов МСУ содержится в фондах нижегородского губернского комиссара Временного правительства (Ф. 1882) и нижегородского губернского исполкома Временного правительства (Ф. 1887). Некоторые частные моменты деятельности местных органов позволили осветить документы Балахнинской уездной земской управы (Ф. 45).

Наиболее исчерпывающий материал для представленной темы исследования содержится в фонде нижегородской губернской земской управы и ее отделений за 1860-1918 гг. (Ф. 42). Документы этого фонда позволяют глубоко проанализировать деятельность не только губернского, но и всех уездных земских и городских органов МСУ Нижегородской губернии 1865-1917 гг. по финансовым и социально-экономическим направлениям, что выражается в документации основных отделов губернского земства (распорядительного, статистического, кустарного, страхового, дорожного и др.). Представленные документы содержат подробнейший материал по истории нижегородского самоуправления, значительная часть которого еще не введена в научный оборот.

По современному МСУ Нижегородской области 1990-х гг. источниками официального делопроизводства являются документы органов МСУ районов и городов Нижегородской области, которые достаточно разнообразны и в настоящее время в большинстве своем опубликованы. К ним относятся нормативные акты исполнительных, представительных органов МСУ и их выборных должностных лиц - городов Н. Новгорода, Дзержинска, Арзамаса, районных и сельских муниципальных образований.

Отдельную группу источников составляют материалы периодической печати, содержащие материалы о МСУ середины XIX - конца XX вв. По периоду 1864-1917 годов это материалы таких изданий, как «Нижегородская земская газета», «Нижегородские губернские ведомости», «Нижегородский вестник», которые позволяют проследить некоторые аспекты социально-экономической деятельности дореволюционного МСУ Нижегородской губернии. Кроме того, в исследовании были использованы материалы общероссийских периодических гаданий «Земское дело», «Земство», «Вестник финансов», «Вестник Временного правительства». Помимо инфор-

мации о нижегородском самоуправлении, периодически попадавшей на страницы этих изданий, большое значение имеют материалы обзорного характера, дающие возможность соотнести политические и институциональные процессы, протекавшие вокруг и внутри МСУ Нижегородской губернии, с общероссийскими.

По современному МСУ Нижегородской области источниками являются материалы областных периодических изданий, прежде всего газеты «Нижегородские новости», в которой с 1994 г. в приложении «Правовая среда» регулярно публикуются материалы по вопросам нижегородского МСУ. Диссертант также анализировал материалы 1990-х гг. таких нижегородских областных изданий, как экономический еженедельник «Курс», еженедельник «Монитор», газеты «Нижегородские губернские ведомости», содержащие различную оперативную информацию по вопросам нижегородского самоуправления.

Кроме этого, важным источником по истории современного МСУ 1990-х гг. является периодическая печать районов и городов Нижегородской области, материалы которой позволили проанализировать многие местные аспекты развития нижегородского самоуправления.

Комплекс всех этих источников обеспечивает необходимую для исследования репрезентативность и достоверность, позволяет решить поставленные задачи через их комплексное и критическое использование.

#### Степень научной разработанности темы исследования.

Первые научные монографии, исследующие вопросы местного самоуправления России, появились в первые годы существования новых земских и городских органов самоуправления, в 1864-70-х гг. Прежде всего, это труды И.А. Андреевского «О наместниках, воеводах и губернаторах», Л.В. Лохвицкого «Губерния, ее земские и правительственные учреждения» и князя А.И. Васильчикова «О самоуправлении», А.А. Головачева «Десять лет реформ 1861-1871». Эти авторы впервые сделали попытки разъяснить политические основы МСУ и осветить их с точки зрения западно-европейской науки.

Большинство первых российских исследователей местного самоуправления были представителями общественной теории самоуправления, родоначальниками которой были Ж.-Ж. Руссо, А. Токвиль, затем Гирке и Шеффле. Наиболее последовательными ее сторонниками в России, кроме А.И. Васильчикова, были Б.Н. Чичерин и В.И. Лешков.

В ходе земской реформы 1864 г. эта теория, соединенная с «хозяйственной», трактовала земские учреждения как исключительно общественные, отличные от государственных органов и решающие специфическое общественно-хозяйственные вопросы местной жизни.

По мере эффективного развития земства в российской политической системе появились теоретические основания расширения их властных функций. Они оформились в «государственную теорию» самоуправления. Ее основоположниками были немецкие ученые XIX в. Рудольф Гнейст и Лоренц Штейн. В России первым сто-



ронником этой теории был Л.Л. Головачев. Наибольший вклад в развитие государственной теории самоуправления внесли русские представители В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, А.А. Кизеветтер, М.И. Свешников и др. Широкое развитие эта теория получает с начала 90-х годов XIX в. и служит теоретической основой реформирования земских и городских органов самоуправления 1890-92 гг.

В конце XIX - начале XX в. большое внимание уделяется практической деятельности российского земского самоуправления. По этой теме выходят в свет работы Г.П. Сазонова и В.И. Чарнолуцкого.

Политической стороне земской деятельности уделяют внимание В.Д. Кузьмин-Караваев, С.И. Шидловский и Б.Н. Чичерин.

В период с 1900 по 1914 гг. появляются работы исследователей либерального направления: Г.А. Джаншиева, В.С. Голубева, К.А. Пажитнова, И.П. Белоконского. Эти авторы рассматривают перспективы расширения политических прав, прежде всего земских органов самоуправления.

Все перечисленные работы основное внимание обращают на организационные и политические принципы развития российского местного самоуправления. Наиболее полным научным исследованием истории главной формы российского МСУ - земств, затрагивающим и социально-экономические его принципы, явилась четырехтомная монография Б.Б. Веселовского «История земства за сорок лет». Эта работа была написана на основании большого фактического материала. Автор подробно описывает общий характер деятельности всех российских земств, рассматривает земские мероприятия во многих отраслях хозяйственной жизни. Подробный анализ практической деятельности российского земства позволил впервые обобщить его опыт и определить перспективы местного самоуправления России.

До 1918 г. появилось несколько сотен различных по характеру и научному уровню работ о земстве. Попытки обобщения историко-политического опыта МСУ в дореволюционной России предпринимались и на уровне историографического анализа. Однако работ подобного рода было немного. Особое внимание заслуживает исследование П.П. Гронского «Теория самоуправления в русской науке», не лишенное, однако, тенденциозности в исследовании теории самоуправления и в оценке влияния прусской исторической мысли на русскую науку.

После фактического прекращения существования в 1918 г. системы земского и городского самоуправления проблемы истории МСУ отступили на задний план. Советские исследователи обратились прежде всего к истории освободительного движения. Период до 1941 г. отмечен появлением единичных, критического содержания, работ. При этом в качестве методологической основы исследования называлась статья В.И. Ленина «Гонители земства и Аннибалы либерализма».

Во второй половине 1940 - начале 1950 гг. исследования по истории МСУ носили уже иной, не сугубо критический характер. Постепенно стало входить в советскую историческую науку понимание глубокой научной значимости подобных исследований. Наиболее серьезное изучение местного самоуправления советскими учеными

началось в конце 1950-х-1960-е годы. В это время появились работы В.В. Гармизы и Л.Г. Захаровой, посвященные преимущественно земским реформам 1860 - 90-х гг. Появившаяся возможность заниматься историей МСУ до 1917 г. во многом была связана с происходившими политическими переменами в стране, в том числе с открытием архивов. В 1970-1980 гг. советские ученые активно исследовали вопросы земского либерального движения, отношение царского правительства к земству в начале XX века.

Создание крупного обобщающего исследования по истории местного самоуправления, написанного с позиций современной науки, стало одной из важных задач с конца 1980-х гг. В это время процессу накопления научной информации способствовали региональные исследования органов МСУ конца XIX - начала XX вв. В конце 1980 - начале 1990-х гг. появляются работы Г.А. Герасименко и Л.Е. Лаптевой, анализирующие всю историю существования основной формы МСУ России - земской. Особым вкладом Г.А. Герасименко в изучение земства явилось введение анализа по трем его моделям - 1864, 1890 и 1917 гг. Это позволило более качественно выявлять положительные и отрицательные результаты земской деятельности.

Изучение нижегородского местного самоуправления началось с трудов А.И. Богдановича и В.Е. Чешихина. Работа А.И. Богдановича «Очерк 25-летней деятельности земских учреждений Нижегородской губернии» представляла анализ первых лет развития земского самоуправления. В работе В.Е. Чешихина «Пятьдесят лет жизни нижегородских земств» подробно анализируются многообразные как политические, так и социально-экономические направления деятельности нижегородского земства. Являясь наиболее серьезным исследованием, эта работа, однако, не избежала некоторых фактологических недочетов, что требует тщательного сравнения ее статистического материала с архивными источниками.

В советский период основное внимание в изучении нижегородского МСУ уделялось отдельным периодам деятельности земских учреждений. Первой работой в этом направлении является диссертация Л.М. Побережной, посвященная анализу земской реформы 1864 г. в Нижегородской губернии, рассмотрению функционирования земского хозяйства до периода контрреформ. Изучение нижегородского земства было продолжено в работах А.П. Лиленковой. В ее кандидатской диссертации «Нижегородское земство в 1890-1904 гг. Социальный состав, бюджеты и практическая деятельность» главное внимание обращено на общие направления деятельности нижегородского земства, социальный состав земских собраний, а также на практическую деятельность земства по разным направлениям хозяйственной и культурной жизни Нижегородской губернии. Несомненной ценностью этой работы является то, что впервые в советский период были проанализированы губернские и уездные бюджеты нижегородских земств, показана их структура и быстрая динамика роста в период общего экономического подъема России в конце XIX - начале XX вв.

Перестройка конца 1980 - начала 1990-х гг. и последующие события естественным образом вызвали повышенный научный интерес к проблемам МСУ. Однако в

России исторический анализ МСУ, с учетом современных политических тенденций, возник с некоторым опозданием. Большинство научных исследований этого периода, осуществленных как правоведами (Л. Гильченко, Л. Лаптева, И. Умнова и др.), так и политологами (М. Афанасьев, В. Гельман, Г. Марченко и др.), либо основывались на эмпирических данных, либо носили характер «хроники современности». Очевидно, что выход российских ученых за рамки чисто правовых аспектов современности был обусловлен объективной невозможностью полноты описания предмета в строгих дисциплинарных рамках юридической науки.

Наибольшее количество научных трудов по проблемам российского и регионального МСУ появляется только с начала 1994 г., когда широкое развитие получает новое местное законодательство. В течение 1994-96 гг. выходили работы С.А. Авакьяна, В.И. Васильева, Л.Ф. Болтенковой, В.И. Фадеева и др., посвященные правовому анализу принципов организации МСУ, на которых базировались новые законопроекты о местном самоуправлении. Объединял все эти работы политико-правовой акцент в изучении МСУ.

С другой стороны, с начала 1990-х гг. наблюдается стремительный рост исследований региональных органов МСУ до 1917 г., прежде всего земских. При этом можно отметить стремление некоторых политиков в сотрудничестве с учеными разрабатывать теоретические проблемы российского самоуправления, опираясь на его исторический опыт. Особый интерес вызывают работы 1990-х гг., посвященные дореволюционному МСУ губерний соседних с Нижегородской, т.к. они имели схожие условия становления самоуправленческих структур.

В этот период появляются научные исследования, посвященные главной форме нижегородского самоуправления - земствам. Изучение разных аспектов земской деятельности в Нижегородской губернии представлено в статьях А.В. Седова. Повному осмысливалась роль земства в событиях между двумя революциями 1917 г. в работах Т.А. Медведевой.

Появляются научные статьи, которые анализируют деятельность нижегородского земства во взаимосвязи с другими государственными институтами. Это, например, работа Ю. А. Перчикова о губернском земском комитете в годы I мировой войны.

Значительной работой в изучении земского самоуправления Нижегородской губернии стала диссертация Д.А. Николаева «Нижегородское земство в 1865-1918 гг.: обзор хозяйственной деятельности и анализ социально-политических инициатив». В ней автор впервые проанализировал все этапы развития нижегородских земств, сделав основной акцент на социально-политических аспектах земской деятельности.

При несомненной ценности представленных работ основное внимание в них уделялось главным образом политическим аспектам или отдельным отраслям земской деятельности. Однако актуальным в настоящее время является и изучение финансово-экономических основ местного самоуправления 1864-1917 гг., а также соотношение земского опыта с современными условиями. Это важно в связи с тем, что с 1990-х гг. происходит углубление в изучении отдельных аспектов современного

МСУ. Важную роль в научном понимании его становления в 1994-99 гг. стали играть исследования финансовых основ общероссийского местного самоуправления. Это прежде всего работы С.С. Митрохина и Л.И. Прониной.

Главным событием современного периода следует считать появление трудов, в которых предприняты попытки обобщения материала и осмысления земского опыта самоуправления. Начинает приобретать осмысленность традиционный для России историко-генетический подход к проблемам местного самоуправления. Это относится к произведениям В.Ф. Абрамова и А.Н. Дементьева. Работа В.Ф. Абрамова «Российское земство: экономика, финансы и культура» является наиболее серьезным исследованием социально-экономического опыта земского самоуправления, который проецируется на современные условия.

Что касается изучения истории нижегородского местного самоуправления 1990-х гг., то можно констатировать отсутствие комплексных сравнительных исследований по этому вопросу. Появившиеся в последнее время работы можно разделить на три группы:

- Публицистические, имеющие ярко выраженный политический характер.
- Юридические, касающиеся разных аспектов муниципального права.
- Политологические, отражающие только отдельные аспекты практической деятельности современных органов нижегородского МСУ, наиболее часто - избирательных.

Такое разнообразие и разброс направленности в изучении современного нижегородского, как впрочем, и общероссийского МСУ, дает возможность, с одной стороны, углубить специализацию освещения этого многопланового явления. С другой стороны, усиление специализации дисциплин, имеющих дело с МСУ, вызывает необходимость междисциплинарных исследований. Это позволяет более полно обобщать разнообразный, как исторический, так и современный политический, материал для понимания всесторонности становления МСУ регионов России. Примером изучения Нижегородского МСУ на стыке нескольких наук может являться диссертация С.М. Сапожникова «Земская реформа 1864 года в Нижегородской губернии», выполненная по специальности «Теория и история права и государства; история правовых учений». Эта работа синтезирует исторический и юридический аспекты становления нижегородского земства, проецирует принципиальный его опыт на современные условия.

Таким образом, степень изученности местного самоуправления Нижегородской области позволяет сделать несколько выводов:

1. В настоящее время существует явный недостаток работ, которые соединяют исторический опыт МСУ с современными политическими условиями его становления и развития.
2. Недостаточно исследованы наиболее актуальные на сегодняшний день финансово-экономические принципы как дореволюционного, так и современного МСУ.

3. Как следствие этого отсутствуют научно-практические подходы к развитию организационных форм современного МСУ.

4. Исследования современного самоуправления в сравнительно-политологическом контексте требуют новых подходов, в частности, усиление междисциплинарных исследований в области МСУ.

Научная новизна диссертации заключается в том, что:

1. Работа является одним из первых исследований, в котором процессы становления местного самоуправления Нижегородской области разных периодов анализируются с учетом их исторической преемственности и современных политических условий.

2. Исследование предусматривает сравнительный анализ эволюции дореволюционного и современного МСУ Нижегородской области для выявления организационных и социально-экономических принципов их развития. Подобный политологический анализ позволяет раскрыть общие и особенные черты, положительные и отрицательные результаты, использование которых может быть полезным для выработки целостной концепции самоуправленческих преобразований.

3. Раскрывается слабо изученная проблема регионального масштаба - финансово-экономическая деятельность нижегородского МСУ 1864-1917 гг., что углубляет понимание происходящих актуальных процессов современности.

4. Выявлено общее и особенное в становлении и функционировании современных органов МСУ России и Нижегородской области.

5. В научный оборот вводятся новые источники, позволяющие полнее осмыслить этапы развития нижегородского МСУ.

Апробация исследования. Основные положения диссертации изложены в докладах и выступлениях автора на региональных и всероссийских научных конференциях: Межрегиональная научно-практическая конференция: «Исторический город в контексте современности» (г. Н. Новгород, 1999 г.); Региональная конференция: «Власть и общество: история и современность» (г. Н. Новгород, 2001 г.); Н-й Региональная конференция: «Пути развития общества в эпоху перемен» (г. Н. Новгород, 2001 г.); XXI Всероссийская заочная научная конференция: «Актуальные вопросы истории России на пороге XXI века» (г. С.-Петербург, 2001 г.); Научная конференция ННГУ им. Н.И. Лобачевского: «Мининские чтения» (г. Н. Новгород, 2001 г.); Межвузовская научно-практическая конференция: «История России XIX - XX веков: историография, новые источники» (г. Н. Новгород, 2002 г.).

Практическая значимость диссертации. Полученные автором результаты исследования можно использовать в сфере современной общественной политики при анализе актуальных проблем местного самоуправления России и Нижегородской области. Глубокое и всестороннее осмысление деятельности земских учреждений 2-й половины XIX - начала XX вв. существенно обогатило бы современную политическую практику, способствовало бы восстановлению исторической преемственности в системе местного самоуправления.

Материалы диссертационного исследования могут быть применены в научно-исследовательской работе, в преподавании отдельных тем и спецкурсов, разработке научно-методических и учебных пособий по прикладной политологии, отечественной истории, теории и истории местного самоуправления. Выводы исследования могут быть использованы для подготовки государственных и муниципальных служащих, а также в практической деятельности работников управленческой сферы.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Земство России и Нижегородской губернии 2-й половины XIX - начала XX вв. в своем развитии прошло три различных этапа. Каждый из них характеризовался особыми политическими и организационными особенностями. Это выразилось в существовании трех разных моделей местного самоуправления. Данные модели по-разному учитывали взаимодействие государственных и местных учреждений.

2 Современное нижегородское самоуправление формировалось в процессе острой политической борьбы начала 1990-х годов. Полноценные органы МСУ, соответствующие общепринятым стандартам, в Нижегородской области получают активное развитие собственно после событий 1993 г. Развиваясь в условиях российского федрализма, они получили возможность создать собственную правовую базу для МСУ Нижегородской области и на ее основе конструировать разнообразные самоуправленческие модели. Такая многовариантность современных форм самоуправления Нижегородской области будет давать в будущем возможности самого широкого использования политического опыта самоуправления.

3 Историческим уроком для современной ситуации является необходимость продуманного взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти. Это выражается в предоставлении местным органам власти широких экономических прав, при четком политическом и финансовом контроле их деятельности. Перекос в одну из сторон этой очень тонкой грани взаимоотношений может принципиально нарушить эффективность деятельности не только местного, но и всего государственного управления.

4 Особым показателем развития земства 2-й половины XIX - начала XX вв. является его социально-экономическая деятельность. Это выражается в широкой финансовой самостоятельности местных органов, накоплении у них значительных как бюджетных, так и внебюджетных средств, которые они активно использовали для расширения своих социальных программ. В результате такой обоснованной практики, между государственными и местными органами власти происходило постепенное перераспределение различных полномочий. Главным условием этого являлось способность органов местного самоуправления эффективно решать местные проблемы.

5 Социально-экономическое развитие современного местного самоуправления Нижегородской области во многом несет на себе весь груз проблем общероссийского характера. Именно они не позволяют реализовать весь потенциал организационных моделей нижегородского МСУ. В то же время можно отметить, что современ-

ные социально-экономические проблемы имеют принципиальные исторические аналоги. При этом следует констатировать, что, в отличие от земских органов, современные муниципальные образования обладают более предпочтительными исходными условиями развития. Поэтому так важно правильное стратегическое развитие их деятельности, а также воплощение в действительности реальной самостоятельности не только организационных, но и социально-экономических прав.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы, приложения из 36 таблиц.

## П. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, определяется предмет исследования, его цель и задачи, хронологические рамки, дается обзор и анализ источников по теме работы, изложены методы исследования, научная новизна и практическая значимость диссертации.

Глава I «Формирование земского самоуправления России и Нижегородской губернии 2-й половины XIX - начала XX вв.» включает в себя два параграфа. В данной главе исследуются основные этапы развития земского самоуправления и его социально-экономическая деятельность.

Первый параграф посвящен анализу эволюции земских и взаимосвязанных с ними городских организационных форм самоуправления. Главный упор делается на исследование разных форм земского самоуправления. С 1860-х до 1917 гг. земство прошло 3 разных этапа развития, что выразилось в трех разных моделях его существования.

Первая возникла в соответствии с «Положением о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г. В результате реформ 1864-1870 гг. в России произошел переход от сословного к территориальному принципу формирования институтов самоуправления. Российские земства этого этапа были юридически независимы и не включались в систему государственной власти. Сложилась ситуация, сильно напоминающая современную действительность. И хотя органы МСУ тогда не обладали всеми полномочиями публичной власти, сравнение их юридических основ, полномочий и организационных принципов с современными, а именно с принципами Европейской Хартии о местном самоуправлении, позволяют сделать вывод, что они соответствовали понятию полноценного местного самоуправления. В работе отмечается, что на первом этапе реформ МСУ возобладала так называемая «общественная» теория самоуправления, заключающаяся в противопоставлении общинного, муниципального начала началу правительственно-бюрократическому. Земские учреждения трактовались как исключительно общественные, отличные от государственных органов и решающие специфические общественно-хозяйственные вопросы местной жизни.

На конкретных примерах показан количественный и качественный состав нижегородских земских органов и первоначальные направления их деятельности.

С 1890 г. российское самоуправление вступает во второй этап своего развития, который характеризуется изменением его взаимоотношений с государственной властью. Главные изменения касались характера и порядка контроля государственной власти за деятельностью земских органов с целью предотвращения их политической активности. При законодательном усилении влияния дворянства в них следует отметить, что новое Положение о земских учреждениях 1890 г. принципиально не меняло полномочия земского самоуправления.

При этом нельзя не признать, что к концу 70-х годов XIX в., как отмечают многие специалисты, наступил кризис земских учреждений. Объективные и глубинные причины этого состояли в дистанцировании местного самоуправления от государства и его потребностей. Эти обстоятельства и потребовали необходимости большей взаимосвязи между МСУ и государственной системой.

В работе анализируются конкретные примеры взаимоотношений государственных органов с нижегородскими уездными и губернским земствами. При этом отмечается их четкая законодательная регламентация и отсутствие серьезных противоречий.

**Третий этап** развития российского местного самоуправления осуществляется в 1917 г. в результате реформ Временного правительства Слом прежней системы власти вызвал переход к земским и городским органам МСУ России функций государственного управления. Прежде всего, земские органы получили все права и возможности для активной деятельности без прежних, так часто критикуемых ограничений. Однако в деятельности Временного правительства прослеживалась четкая тенденция: хорошо проработанные теоретические концепции и непоследовательная практическая деятельность, которая приводила к усугублению проблем и хаосу местной власти. В работе это показано на примерах создания новых местных органов управления в Нижегородской губернии (общественных комитетов, милиции).

В качестве отрицательных проявлений этого можно отметить следующее

- У земских и городских органов МСУ стали складываться противоречивые отношения с порожденными ими новыми органами местной власти.
- Появившиеся трудности материально-технического и финансового обеспечения органов МСУ, что было связано с возложением на них государственных функций.
- Дестабилизация между разными уровнями самоуправления и неспособность решения актуальных проблем.

В результате этого к октябрю 1917 г. ситуацию в Нижегородской губернии можно было характеризовать как кризисную. Реформированные органы МСУ не смогли разрешить все задачи, которые перешли к ним от государственных учреждений. Отсутствие сильной исполнительной власти на местах показало неспособность нового самоуправления к решению всего комплекса проблем.



В диссертации развивается положение о том, что разрушение прежней системы сдержек и взаимного разделения функций между МСУ и государственным аппаратом привело к хаосу власти в Нижегородской губернии.

Несмотря на насильственное прекращение деятельности земского самоуправления России в 1917-18 гг., оно вошло в национальную историю яркими страницами своей деятельности. Наглядным проявлением этого является его социально-экономическая деятельность.

Это специально исследовано во втором параграфе первой главы «Основные направления социально-экономической деятельности земства».

Принципиальную роль в экономическом становлении земств 2-й половины XIX - начала XX вв. сыграло формирование их бюджетной системы. Следует отметить, что первоначально нижегородские земства получили весьма ограниченные ресурсы для своей деятельности. Однако важным моментом при этом является то, что губернские и уездные земские органы имели бюджеты, в составлении которых они обладали самостоятельностью.

Земские бюджеты представляли собой совокупность смет (исчислений предстоящих доходов и расходов) и раскладов (пропорционального местного налога с населения). В работе показана динамика развития бюджетов земских учреждений Нижегородской губернии на протяжении всей истории их существования. Следует отметить качественный рост доходной части бюджетов нижегородских земств за счет эффективной собственной деятельности, особенно на втором этапе их развития с 1890 г. При этом основная часть земских расходов направлялась на необязательные нужды, т.е. относящиеся к государственным функциям.

С начала XX в., убедившись в эффективности земской деятельности, государство начинает оказывать им серьезную экономическую поддержку. Государственные средства имели прямое назначение и направлялись главным образом на народное образование, медицину и агрокультурные мероприятия, т.е. в те сферы, которые земства создали с нуля с 1865 г. без значительной правительственной помощи

За счет стабильной налогооблагаемой базы нижегородские земства смогли создать фонд так называемых специальных капиталов. К началу XX в. эти капиталы включали достаточно внушительные суммы. За счет них земства могли осуществлять дополнительные социально-экономические мероприятия, а также использовали их для кредитования своей деятельности.

В работе анализируется состав и динамика развития специальных капиталов, прежде всего нижегородского губернского земства, которое выступало главным координатором решения экономических вопросов в рамках губернии.

В работе показывается, что земские специальные капиталы представляли собой вторую часть их финансовой системы. При этом использование бюджетных и специальных средств земским самоуправлением носило социально-справедливый характер: средства обеспеченных социальных групп направлялись на улучшение жиз-

пи малоимущих, использовались в интересах всего населения и содействовали развитию данной местности

Вторая глава — «Общее и особенное в организационных формах современного и земского самоуправления России и Нижегородской области» посвящена политологическому анализу самоуправленческих форм этих двух исторических периодов.

В первом параграфе «Становление организационных моделей российского и нижегородского самоуправления конца XX в.» показано, что современное самоуправление, как и земство 2-й половины XIX - начала XX вв. прошло несколько этапов развития.

Первоначально, на рубеже 1980 - 90-х годов, делаются первые попытки разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.

Однако резкие политические изменения, происходящие на территории РСФСР и противостояние союзной и российской республиканской властей не позволили местным органам в лице Советов организационно и экономически выделиться из прежней системы государственного управления.

Следующий этап развития МСУ России и Нижегородской области относится к 1991 - 1993 гг.

В данное время советские органы власти на территории Нижегородской области начинают получать новые права. Это было связано с принятием и признанием российского законодательства в качестве основного источника реформирования МСУ. В результате местные Советы вычленились из государственной системы. Однако окончательному разграничению компетенции между государственной и местной властями помешали события осени 1993 г., которые насильственно завершили советскую модель управления.

В работе показывается, что за небольшой период времени (конец 1980-х - 1993 гг.) процесс формирования и становления нижегородского МСУ в рамках советской системы имел значительное продвижение по всем направлениям, но оказался прерванным.

В конце 1993 г. начался новый этап развития МСУ России и Нижегородской области. Это происходило на основе новой Конституции РФ 1993 г. и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. Важность этого этапа заключается в том, что значительную роль получает нижегородское законодательство по вопросам МСУ. Впервые после 1917 года в Нижегородской области при обозначении новых органов МСУ и их представителей появляется терминология того времени - земское собрание, Дума, староста. Вместо прежних Советов эти и другие новые наименования применяются к разным уровням самоуправления.

На этом этапе происходило реальное становление различных моделей нижегородского МСУ. Основное внимание диссертантом обращается на анализ разнообразных моделей нижегородского МСУ:

- модель городского МСУ, образцом для которой стало самоуправление г. Н. Новгорода;
- модель районного МСУ, с самостоятельно формируемыми представительными и исполнительными структурами (Земские собрания и администрации);
- модель районного МСУ, где формирование органов МСУ находилось в тесном взаимодействии.

В работе анализируются различные формы взаимоотношения между их исполнительными и представительными органами. Особое внимание уделяется тем районам области, где организационные формы МСУ внешне соответствовали земским формам. В работе выявляются причины и конкретные условия этого соответствия.

Исходя из этого, **во втором параграфе второй главы** «Преемственность и различия земских и современных организационно-правовых форм самоуправления» проводится сравнительный анализ по нескольким направлениям.

1. Административно-территориальные границы деятельности. Особенно отмечается, что границы административно-территориальных единиц современных органов МСУ могут не совпадать с границами муниципальных образований. В отличие от земской истории это часто вызывает большое количество противоречий.

2. Законодательные основы развития. Примером нестабильности МСУ России 1990-х годов является и частое изменение регионального законодательства, касающегося вопросов МСУ. Связано это было с постоянной необходимостью приводить местную правовую базу в соответствие с регулярными изменениями федерального законодательства, а также с субъективными, местными политическими процессами, например, со сменой состава и руководства органов МСУ, происходящей в результате выборов.

3. Важным фактором анализа дореволюционного и современного МСУ являются принципы формирования их органов. В работе сравниваются общероссийские стандарты формирования земств с многовариантностью построения современных нижегородских органов МСУ.

Следствием последнего является разность сроков выборов в их представительные и исполнительные органы, что делает этот процесс перманентным.

4. Принцип выборности в системе самоуправления. Особенностью современного МСУ является выборность местным населением почти всех его органов. В Нижегородской области такая ситуация сложилась с 1996 г. Почти полная выборность современного МСУ обладает рядом преимуществ (подотчетность населению органов МСУ, возможность скорректировать проводимую неэффективную политику через смену состава местных управленцев). Однако, с другой стороны у этого явления есть и очевидные недостатки:

- Дестабилизация работы, т.к. в среднем в период 1994-2000 гг. в Нижегородской области проходило две избирательные кампании в год, которые прямо или косвенно затрагивали работу органов МСУ.

- Затратность выборов. Это в основном касается расходования бюджетных средств органов МСУ на их проведение.

- Личностный (субъективный) фактор при формировании органов МСУ. Разнообразие моделей МСУ в Нижегородской области во многом объясняется не наличием каких-то отличительных особенностей той или иной местности. В основе этого - субъективные особенности той или иной личности, стоящей во главе муниципального образования. Особое внимание в работе обращено на модели МСУ тех районов Нижегородской области, которые по своей структуре соответствуют принципам формирования земских органов МСУ. Однако в диссертации отмечается, что создание этих современных моделей самоуправления объясняется не столько желанием местных руководителей использовать земский опыт, сколько их узкокорпоративными политическими и экономическими интересами, в частности, незаинтересованностью избираться на свои посты местным населением.

5. Важными аспектами деятельности органов дореволюционного и современного МСУ разных уровней являются их полномочия и характер взаимодействия между ними. В период 1864-1917 гг. важную роль в организационной структуре МСУ Нижегородской губернии играло губернское земское собрание, которое являлось координирующим органом для всех уровней самоуправления в рамках губернии. Важной составной частью организационного оформления МСУ 1864-1917 гг. являлось то, что формировалось губернское собрание уездными земствами. Это позволяло обеспечить равномерное представительство всех уездов и городов губернии, что учитывало конкретные интересы каждой местности. В результате между губернским и уездным уровнями российских и нижегородских земств не существовало никаких противоречий.

Что касается современного МСУ, то у нижегородских органов МСУ с конца XX в. отсутствует какой-либо координирующий орган. В работе анализируются объективные причины его необходимости.

Диссертант рассматривает также характер взаимоотношений между исполнительными и представительными органами земского и современного МСУ. Отмечается, что исполнительная власть современного МСУ фактически существует независимо от представительной, при этом она обладает большими правами и возможностями. По сути дела между двумя частями МСУ существует явный дуализм. Это приводит к объективному появлению противоречий между ними, что не способствует налаживанию стабильной деятельности.

В завершении параграфа дается анализ формирования кадрового состава земских и современных органов МСУ. Показывается объективная необходимость пристального внимания к этому вопросу, с чем современные практики МСУ столкнулись с первых этапов реформирования. Несмотря на становление образовательной базы современного МСУ можно отметить, что реформирование местных органов опережало создание ее профессиональной кадровой базы. Это, в свою очередь, вызвало отсут-

ствие начального потенциала и отрицательно сказалось на развитии МСУ России после 1993 г.

**Глава III «Сравнительный анализ социально-экономических принципов земского и современного самоуправления Нижегородской области»** состоит из двух параграфов, выделенных по хронологическому признаку.

**В первом параграфе** «Финансово-экономическая деятельность местного самоуправления России и Нижегородской области при рыночном развитии конца XX века» анализируется процесс формирования финансово-бюджетной базы и направления экономической деятельности российского и нижегородского МСУ конца XX в. Прежде всего, это касается законодательного оформления его экономических основ. Исходя из анализа основополагающих законодательных актов, можно отметить, что главными направлениями экономического развития МСУ и Нижегородской области после 1993 г. становились финансово-бюджетная деятельность и формирование муниципальной собственности.

Далее в диссертации анализируются основные доходные и расходные статьи бюджетов органов нижегородского МСУ. При этом отмечается, что фактически государственная власть в лице областной администрации и Законодательного Собрания производила перераспределение основных доходов нижегородских органов МСУ. Тем самым провозглашенная самостоятельность формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов изменяла свой изначальный смысл.

В диссертации развивается положение о том, что, несмотря на разнообразные налоговые поступления, большинство нижегородских органов МСУ регулярно получало прямые дотации или субвенции от государственных структур. Другими словами, они реально были неспособны обеспечивать свои социально-экономические потребности за счет собственных доходов. Распределение дотаций является еще одним примером фактической зависимости местных бюджетов конца XX в. от вышестоящих государственных органов.

Вариантом решения местных финансовых проблем в этих условиях могла стать собственная экономическая деятельность органов МСУ, прежде всего связанная с развитием муниципальной собственности. Это новый экономический институт, неизвестный предшественникам современных органов МСУ – Советам, но в то же время имеющий принципиальные аналоги в российском опыте самоуправления до 1917 г.

В работе подчеркивается, что объемы собственности, которые передавались муниципальным органам Нижегородской области, были весьма значительными. Это выгодно отличало экономическую основу самоуправления конца XX в. от первоначального этапа развития земского самоуправления 2-й половины XIX в. Юридическое закрепление муниципальной собственности за органами нижегородского МСУ с 1993 г. потребовало создание эффективного механизма по ее использованию. Вариантами этого были выбраны приватизация и создание муниципальных предприятий на ее основе. Однако привлечение значительных средств от проведения прива-

тизации в местные бюджеты не произошло. Доходы от приватизации в консолидированных бюджетах Нижегородской области в 1994-99 гг. были стабильно ниже 1 % и только в 1996 г. превысили его, составив 1,08 %. Столь незначительные средства от приватизации, разумеется, не являются аргументом в пользу первоначально поставленной ее цели - укрепление финансово-экономической основы МСУ. Не получило широкого распространения в нижегородском МСУ и создание муниципальных предприятий. Позволить себе это могли только первоначально экономически развитые органы МСУ.

В результате всех этих процессов к концу XX в. не был реализован изначальный экономический потенциал органов МСУ Нижегородской области.

**Во втором параграфе третьей главы** «Общественно-хозяйственный опыт земства в современных условиях» сравнивается экономическое развитие дореволюционного и современного МСУ Нижегородской области.

Отмечается, что современная правовая база местных финансов после 1993 г. сформирована только в основных чертах, и это дает возможность для самого широкого его совершенствования.

В работе подчеркивается, что при внешней схожести с дореволюционными бюджетными принципами у современного МСУ не проявляется тенденция к финансовой самостоятельности и стабильности в получении собственных доходов. Для понимания причин этого анализируются принципы распределения доходов дореволюционных и современных органов МСУ. Важной отличительной особенностью земства является прямое поступление налогов в их бюджеты. Это касалось как отчислений от государственных налогов, так и доходов от деятельности самих органов МСУ. В отличие от дореволюционного земства современная система взаимоотношений между бюджетами разных уровней представляет собой перераспределение финансовых средств, когда собираемый на местах весь объем налогов возвращается обратно лишь небольшой частью (около 25-30 %). Подобная система, во-первых, ставит современные органы МСУ в фактическую зависимость от формально отделенных от них государственных органов. Во-вторых, снижает заинтересованность современных органов МСУ в инициативах социально-экономического развития. Историческим уроком деятельности земства является предоставление большей финансово-экономической свободы органам самоуправления. Именно в этом случае решение местных проблем станет наиболее эффективным

Необходимо учитывать, что на бюджеты современных органов МСУ падает основная нагрузка в поддержании местной социальной сферы. Факт несоответствия исполнения государственных полномочий органами МСУ и их финансовым обеспечением подтверждается в работе анализом роли современных муниципальных бюджетов в составе региональных консолидированных бюджетов.

Нижегородские земские органы МСУ 2-й половины XIX - начала XX вв. также первоначально не могли покрывать все свои расходы только за счет части государственных налогов. Решением этого в 1864-1917 гг. являлась, прежде всего, особая

местная форма налогообложения - раскладка, распространяемая на сельское и городское население России. Органы МСУ 1864-1917 гг. справедливо распределяли раскладочный налог среди местного населения, ведь земские и городские гласные сами являлись налогоплательщиками. Исторический опыт этого заключается в том, что в своей финансово-экономической деятельности земское самоуправление 2-й половины XIX - начала XX вв. руководствовалось научно-обоснованными соображениями. Принципиально важную роль в этом сыграла земская статистика.

Еще одним источником покрытия недостающих доходов дореволюционных органов МСУ являлся их внебюджетный специальный капитал. Земские специальные капиталы и фонды (особенно губернские) являлись своеобразными бюджетами развития всего дореволюционного МСУ, благодаря которым они могли определять стратегию своей деятельности, вне зависимости от текущих трудностей.

Вариантом решения современных социально-экономических трудностей, помимо налоговых доходов, могли стать внебюджетные фонды МСУ 1990-х гг. Однако расходование средств подобных фондов не выходило за рамки муниципальных образований, т.е. отсутствовали аналоги деятельности дореволюционных губернских земств по финансовой координации в рамках региона. Исключения составляли прецеденты, когда происходила консолидации средств внебюджетных фондов с текущим бюджетом муниципального образования. Кроме этого, средства этих фондов часто расходовались на решение текущих бюджетных проблем. Происходило это за счет консолидации внебюджетных фондов в областной или местные бюджеты.

Далее в работе отмечается, что дореволюционные органы МСУ в начале своей деятельности получали только права на определенную часть государственных налогов и на введение сравнительно небольших местных сборов. Первоначально у земств отсутствовала своя собственность. Используя развитую налогооблагаемую базу, они ее создали. Кроме того, земства образовали большой финансовый резерв своего развития в виде специальных капиталов и фондов. Отличительной особенностью органов современного МСУ является то, что они получили значительную собственность и права на ее распоряжение, при этом вектор развития пошел в сторону ее приватизации. Во многом это было связано с резкими политическими изменениями, как в России, так и в Нижегородской области. Однако в новых условиях начала XXI в. историческим уроком явилось бы более тщательное распоряжение местной собственностью и развитие местной экономической базы современных органов МСУ на ее основе.

В завершении параграфа, исходя из земского опыта, рассматриваются варианты создания условий для возможности кредитования муниципальных образований с помощью кредитно-финансовых учреждений (к примеру, созданием государственного банка муниципального кредита).

**В заключении** обобщаются итоги проведенного исследования, формулируются выводы, намечаются перспективы разработки проблемы.

Представленное в диссертационной работе сравнительное исследование принципов земского и современного нижегородского самоуправления позволяет сделать следующие выводы:

1. При сравнении земских и современных форм самоуправления важно анализировать конкретные их модели и условия развития. Сравнительный анализ ситуации конца XX в. позволяет соотнести современное самоуправление одновременно с первой (1864-1890 гг.) и третьей (1917 г.) земскими формами. Основанием для этого являются схожие формы их взаимодействия с государственными структурами. С 1993 года МСУ были предоставлены юридические права, не обеспеченные финансово-экономическими возможностями. В экономическом развитии современные органы самоуправления оказались в явно оторванном положении по отношению к органам государственной власти. С другой стороны, при современном российском федерализме органы местного самоуправления получили многочисленные права по созданию разнообразных организационных моделей, широкие выборные свободы, что напоминает ситуацию, которая сложилась после Февральской революции 1917 г. В этом смысле сегодня не востребован опыт самой результативной земской модели, существовавшей с 1890 г. до февраля 1917 г. Именно продуманное тесное сочетание местного самоуправления и государственной власти того периода и сделало земство результативным в социально-экономическом развитии.

2. Предоставленные российским регионам широкие законодательные права по организации местного управления делают возможным внесение региональных новаций в структурирование современных муниципальных органов. На нижегородском уровне это касается вопроса придания стабильности законодательной базы регионального местного самоуправления. На уровне областного Законодательного Собрания возможным является выработка основополагающих принципов нижегородского самоуправления, касающихся механизма формирования муниципальных органов. В Нижегородской области законодательно должны быть закреплены наиболее эффективно действующие модели местного самоуправления. Недопустимо частое изменение местных уставов, исходя только из приоритетов тех или иных руководителей. При сохранении основополагающих принципов многовариантности целесообразно установление единых сроков выборов в представительные и исполнительные органы нижегородского местного самоуправления. Все это смогло бы минимизировать отрицательный субъективно-личностный фактор в их деятельности.

3. Историческим уроком земского самоуправления является необходимость более четкого административно-территориального оформления деятельности муниципальных органов, связанного с отменой принципа соподчиненности между ними после 1993 г. Подобная четкость исключила бы наличие разнообразных противоречий между нижегородскими муниципалитетами как в настоящем, так и в будущем.

4. Актуальным является использование земских механизмов разграничения полномочий, прежде всего, межбюджетных отношений между органами государственной власти и органами самоуправления. Это является одной из важнейших проблем



современного российского и нижегородского самоуправления. В то же время сегодня существуют объективные условия широкого участия региональных государственных органов власти (областной администрации и Законодательного Собрания) в координации деятельности муниципальных органов Нижегородской области. В настоящее время необходимо повысить роль Нижегородского Законодательного Собрания в решении, прежде всего экономических вопросов. Несмотря на его юридическое отделение от органов местного самоуправления, Законодательное Собрание тем не менее объективно имеет большое количество полномочий и рычагов влияния на органы самоуправления.

5. Фактором современного местного самоуправления является присутствие в областном Законодательном Собрании членов представительных и исполнительных муниципальных органов. Вызывается это объективной заинтересованностью их участия в решении вопросов, напрямую затрагивающих муниципальную жизнь. Политическая непропорциональность такого присутствия, вызванная несовершенством избирательной системы, не позволяет это осуществлять должным образом. При этом важен положительный опыт многоступенчатого формирования губернского земского собрания из гласных уездных земств. При сохранении существующей выборной системы формирования Нижегородского Законодательного Собрания возможным вариантом могло явиться создание второй палаты областного Собрания из глав местных администраций и руководителей городских Дум и Земских собраний.

6. Широкое привлечение общественности в деятельность современных органов местного самоуправления может сделать их более эффективными. В дореволюционный период активную роль в становлении земства сыграли представители «третьего сословия», т.е. российская интеллигенция, которая стала основой их исполнительных органов. Существующее отчуждение современных местных органов власти от населения может быть законодательно компенсировано более широким развитием форм непосредственного участия граждан в местном управлении. Главным образом это касается развития территориального самоуправления (ТОС). В настоящее время существуют положительные примеры этого (Арзамас, Н. Новгород). Однако это еще не стало общенижегородской тенденцией.

7. Среди экономических вопросов возможным является проработка на региональном уровне механизмов прямого налогообложения в муниципальные бюджеты от собственных (не федеральных) доходов. Это может значительно повысить заинтересованность в местной экономической деятельности. Вариантом использования исторического опыта самоуправления 2-й половины XIX - начала XX вв. могло бы явиться создание финансовых областных институтов, аналогичных специальным земским капиталам. В рамках действующего законодательства это возможно через создание внебюджетных фондов как на уровне органов местного самоуправления, так и на уровне областных государственных органов.

8. Необходима проработка вопроса об эффективном распоряжении современной муниципальной собственностью. В настоящее время вариантами этого могут являться:

- Сдача в долгосрочную аренду муниципальных объектов вместо их приватизации. Как показывает опыт отдельных муниципальных образований конца 1990-х годов (например, Володарского района), финансовая отдача от этого значительно превосходит разовые поступления от их продажи.
- Более широкая деятельность муниципальных предприятий и предприятий со смешанной формой собственности. Это перспективное направление возможно возродить на основе нового законодательства. Подобные предприятия можно создавать не только с помощью привлечения частного капитала, но и на основе общественных организаций, прежде всего органов ТОС, имеющих статус юридического лица и права на широкую экономическую деятельность.

В критическом осмыслении земского опыта самоуправления обнаруживается не мало актуальных аспектов. Они должны быть использованы при формировании новой системы местного самоуправления, которая, в первую очередь, базировалась бы на российских традициях и в то же время была бы сопоставима с современными критериями.

### **III. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ НАШЛИ ОТРАЖЕНИЕ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:**

1. Соловьев, И.Ю., Серебрянская, Г.В. Город и земство. Исторический опыт самоуправления / И.Ю.Соловьев, Г.В. Серебрянская // Исторический город в контексте современности: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. - Н. Новгород: Нижегородский гуманитарный центр, 1999. - С. 7-10. Авт. вкл. - 0,15 п.л.

2. Соловьев, И.Ю. Финансовые основы местного самоуправления России. Исторический опыт Нижегородской губернии / И.Ю. Соловьев // Власть и общество: история и современность: Материалы II научно-практической конференции ВВАГС. - Н. Новгород: Волго-Вятская академия гос. службы, 2001. (0,6 п.л.).

3. Соловьев, И.Ю. Развитие местного самоуправления России в эпоху перемен / И.Ю. Соловьев // Пути развития общества в эпоху перемен: Материалы II региональной научной конференции НКИ. - Н. Новгород, 2001. - С. 276-279 (0,25 п.л.).

4. Соловьев, И.Ю. Земское самоуправление в контексте современности / И.Ю. Соловьев // Актуальные вопросы истории России на пороге XXI века: Материалы XXI Всероссийской заочной научной конференции. - СПб., 2001. - С. 63-66 (0,3 п.л.).

5. Соловьёв, И.Ю. Нижегородская земская статистика / И.Ю. Соловьев // Мининские чтения. - Н. Новгород, 2001. - С. 121-128 (0,5 п.л.).

6. Соловьев, И.Ю. Источниковая база в изучении земского и современного местного самоуправления Нижегородской области. Сравнительный анализ / И.Ю. Соловьёв // Отечественная история XIX - XX веков: историография, новые источники. - П. Новгород: НГАСУ. 2003. - С. 268-272 (0,35 п.л.).

**Подписано в печать 15.03.2004. Формат 60х84 1/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 1. Тир. 100 экз. Зак. 382.**

**Типография Нижегородского госуниверситета.  
Лицензия № 18-0099.  
603000, Н. Новгород, ул. Б. Покровская, 37.**

81 - 6285