

*На правах рукописи*



Савельев Андрей Иванович

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ И ЕГО  
ОСОБЕННОСТИ В РЕСПУБЛИКАХ СРЕДНЕГО ПОВОЛЖЬЯ

Специальность 23.00.02 – «Политические институты, этнополитическая  
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии»

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

ЧЕБОКСАРЫ - 2005

Диссертация выполнена на кафедре социально-экономических дисциплин  
Чувашского государственного педагогического университета им.И.Я. Яковлева.

Научный руководитель – кандидат исторических наук, профессор  
Яковлев Георгий Алексеевич

**Официальные оппоненты:**

доктор юридических наук, профессор Тимофеев Валерий Георгиевич  
кандидат исторических наук, доцент Гайнутдинов Раис Хайруллович

**Ведущая организация:** Татарский гуманитарный педагогический  
университет

Защита состоится 17 ноября 2005 года на заседании диссертационного  
Совета Д.212.081.06 по присуждению ученой степени кандидата политических  
наук при Казанском государственном университете по адресу: 420008, Казань,  
ул. Кремлевская, 18, КГУ, второе учебное здание

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Казанского  
государственного университета.

Автореферат разослан «16» октября 2005 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,  
кандидат социологических наук,  
доцент



А.Г. Большаков

2006-4  
17342

118 83 92

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** Сегодня не вызывает сомнения утверждение о том, что главной предпосылкой демократического развития нашей страны выступает становление и успешное развитие местного самоуправления. Вместе с тем практика российских реформ рубежа ХХ-ХХI веков со всей очевидностью показала, что без создания сильного государства данная цель представляется едва ли достижимой, и в такой ситуации принципиально важной и актуальной становится задача выявления сущностных характеристик местного самоуправления и рассмотрение основных составляющих успешного развития.

При этом следует особо подчеркнуть, что вопросы местного самоуправления как никогда актуальны именно в наши дни, причем эта жизненность обнаруживается не только в практической, но и в теоретической плоскости. Результаты муниципального строительства в Российской Федерации 1990-х годах и, конечно же, начавшийся в 2000 году переход к новой модели местного самоуправления требуют к себе самого пристального внимания и серьезного изучения, поскольку во многом бессистемная, непродуманная и теоретически слабо обоснованная практика реформирования административно-территориальной организации российского общества в постсоветский период привела к очевидным для всех промахам и негативным последствиям.

Политическая составляющая проблемы, выступающей темой диссертационного исследования, связана с необходимостью обеспечения единства трех уровней публичной власти. Объектом управляющего воздействия каждого из них являются те или иные стороны жизнедеятельности общества. Разобщенность в деятельности властей различных уровней, прежде всего, вредна для местного самоуправления, потому что порождает межведомственную конкуренцию чиновников и блокирует возможности рационального управления местными делами. Опасна такая разобщенность и для государства, поскольку несет тенденцию раскола в обществе, вызывает неуправляемые процессы, подрывает общегосударственную систему власти и

РОС. НАЦИОНАЛЬНАЯ  
БИБЛИОТЕКА  
С.Петербург 46  
09.1005.46.9

управления.

В Российской Федерации проблема реформирования системы местного самоуправления сейчас особо актуальна. По словам Президента РФ В.В.Путина: «...от того насколько эффективно работает конкретная управа, поселковая или районная администрация судят о дееспособности всего государства в целом. ...Провозгласив фактически лозунг о приоритетном развитии местного самоуправления несколько лет назад, мы практически ничего не сделали, либо сделали очень мало для его реального воплощения в жизнь. Считаю, что ситуация должна быть радикально изменена к лучшему и в самые короткие сроки»<sup>1</sup>.

В настоящее время начинала реализовываться новая концепция реформы местного самоуправления с принятием пересмотренной редакции закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», которая предусматривает укрепление местного самоуправления по двум направлениям: первое - это формирование и функционирование местной власти на всей территории страны; второе - четкое определение полномочий муниципалитетов, с передачей необходимых для выполнения средств и их отделение от полномочий других уровней власти. Успешное реформирование и становление института местного самоуправления приобретает особое социально-политическое значение.

В связи с этим, объективно возникла необходимость исследовать процесс реформирования территориальных и финансово-экономических основ местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. В настоящем диссертационном исследовании рассматривается опыт реформ в Чувашской Республике, особенно территориальное деление на районно-городскую и поселенческую модель, а также изучается бюджетное единство трех уровней власти.

Исследование проблем, связанных с нормативными правовыми документами, регулирующие местное самоуправление, вопросы о

<sup>1</sup> Путин В В Не будет ни революций, ни контрреволюций Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 3 апреля 2001 года //Российская газета - 2001 - 4 апреля

территориальном делении, взаимодействие трех уровней власти (федерального, регионального и местного), экономическая сторона местного самоуправления в целом определяют предпринятое научное исследование.

### *Степень научной разработанности проблемы.*

В последнее годы большое внимание уделяется изучению проблемы местного самоуправления. Однако сегодняшнему интересу к данному вопросу предшествовал достаточно длительный исследовательский процесс. Сегодня уже можно говорить об определенной исторической традиции изучения различных концепций самоуправления, сложившихся с появлением первых теорий.

В России общественно-политическая мысль всегда испытывала определенные трудности, сталкиваясь с проблемой теоретического обоснования возможности совмещения института местного самоуправления с институтами государства. В странах с развитыми демократическими традициями местное самоуправление, являясь необходимым элементом гражданского общества, наряду с хозяйственно-административной, выполняет и важную политическую функцию - предоставляет гражданам возможность приобретать опыт демократического управления. Однако для России эта функция подготовки граждан к демократическому участию в управлении государством в условиях недемократического политического режима была невостребованной. Отсюда столь широкий спектр теорий местного самоуправления и мнений о его судьбах в России. Либеральные теории местного самоуправления, сами по себе достаточно противоречивые, подвергались, в свою очередь, критике и «справа», со стороны проправительственных монархически настроенных идеологов, и «слева», со стороны радикальной социал-демократической интеллигенции. Но независимо от позиций, все авторы видели в местном самоуправлении не только способ хозяйственной организации местной жизни, но и связывали с ним судьбу российской государственности. Тема озвучена в работах российских ученых, как В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов,

## Н.И. Лазаревский<sup>2</sup>.

После Октябрьской революции ликвидация муниципального уровня управления сделала это направление исследований неактуальным. Исключение составляет период НЭПа, когда выходят яркие работы Л.А.Велихова. В дальнейшем единственным направлением исследований советских ученых по выделенной проблематике явилось изучение опыта муниципального строительства в зарубежных странах.

Проблемы местного самоуправления вновь актуализируются в начале 90-х годов в связи с формированием в России политической системы демократического типа. В своих трудах В.Ф. Абрамов, Г.В. Барабашев, В.И. Быстренко, Г.А. Герасименко, В.И. Фадеев<sup>3</sup> и другие анализируют российский исторический опыт становления и развития местного самоуправления. Работы В.А. Гневко, Н.П. Медведева и других посвящены институту местного самоуправления в зарубежных странах. Вопросы муниципального права с различной степенью общности освещены в публикациях С.А. Авакьяна, А.А. Акмаловой, В.И. Васильева, О.Е. Кутафина, В.И. Фадеева<sup>4</sup> и других.

В основу понимания докторантом современной концепции местного самоуправления в целом и его места в системе федеративных отношений в России легли труды современных отечественных ученых Р.Г. Абдулатипова, Г.В. Атаманчука, Е.М. Ковешникова, Н.А. Емельянова, А.Н. Ершова,

<sup>2</sup> Безобразов В П Государство и общество Управление, самоуправление и судебная власть СПб , 1882 560 с , Градовский А Д История местного управления в России // Собр соч СПб , 1868 Т 2 ; Коркунов Н М Русское государственное право Т 2 СПб , 1913 - С 489 , Лазаревский Н И Самоуправление Мелкая земская единица Сборник статей СПб , 1903 - С 51 , Васильчиков А О самоуправлении Т 1 СПб , 1870 - С.1

<sup>3</sup> Абрамов В Российское земство экономика, финансы и культура М , 1996 – 125с , Барабашев Г В Местное самоуправление /Сост . А Г Барабашев, Н С Тимофеев - М , Изд МГУ - 1996 , Быстренко В И История государственного управления и самоуправления в России Учеб пособие /Новосиб гос акад экон и упр - М , 1997 , Герасименко Г А Первый опыт народовластия в России – М , 1992 – 183 с , Фадеев В И Муниципальное право России . – М Юрист, 1994 –168 с

<sup>4</sup> Авакян С А Местное самоуправление концепции и решения нового закона //Вестник Московского университета Серия «Право» – 1996 - № 2 - С 3-34 , Акмалова А А Модели местного самоуправления /А А Акмалова - М Прометей, 2001 - 168с , Акмалова А А Особенности самоуправления в РФ Теория и опыт регулирования /А.А Акмалова - М Прометей, 2002 - 336с , Васильев В И Местное самоуправление и государственная власть //Вестник государственной службы – 1993 - № 11 - С 14-19 , Васильев В И Местное самоуправление сегодня и завтра //Журнал Российского права – 1997 - № 8 - С 10-23 , Васильев В И Местное самоуправление Учебное и научно-практическое пособие М , 1999 - 195с

В.Н. Лысенко, В.С. Мокрого, И.А. Умновой, М.Х. Фарукшина<sup>5</sup> и др.

Для исследования местного самоуправления в Российской Федерации существенное значение имеют диссертации, статьи и монографии отечественных ученых, опубликованные в последние несколько лет. К авторам диссертационных работ по политico-правовым аспектам проблем развития местного самоуправления в нашей стране относятся Бажинов М.А., Малараева Ю.М., Байрамов В.Д., Кирюхина М.Н., Ланге, К.П., Мартынов М.Ю., Мокрый В.С., Широков А.Н., Селютина Е.Н., Лоханов П.Н., Миронцева С.А.<sup>6</sup>. Отличительной чертой проведенных ими исследований является то, что, рассматривая проблемы становления местного самоуправления в России в политологическом ракурсе, они в свете решения своих конкретных научных задач ограничиваются анализом выбранного для изучения предмета в строго оговоренной теоретической перспективе, не затрагивая вопросов комплексного характера.

<sup>5</sup> Абдулатипов Р Г *Россия на пороге XXI века: состояние и перспективы федеративного устройства* М Ставропольский диалог, 1996 – 255 с ; Атаманчук Г В *Сущность и истоки местного самоуправления //Муниципальный мир* – М , 1999 – № 1 – С 10–14 , Ковешников Е М *Государство и местное самоуправление в России: геополитико-правовые основы взаимодействия*. М Норма, 2002 – С 41–44 , Емельянов Н А *Местное самоуправление в России: теория и практика*. М , 1999 – С 140 , Ершов А Н *Местное самоуправление в РФ: проблемы становления* Париж Межл Институт гос. службы, 2000 – 15 с , Лысенко В Н *История повторяется трижды //Российская газета* – 2000 - 16 мая , Мокрый В С *Местное самоуправление в РФ как институт публичной власти в гражданском обществе* /В С Мокрый Самара Изд-во Самар. Науч. Центр Рос. Акад наук, 2003 – 356с , Умнова И.А. *Конституционные основы современного российского федерализма Учебно-практическое пособие* - М Дело, 2000 - С 116 , Фарукшин М Х *Федерализм: теоретические и прикладные аспекты* – М., Юристъ, 2004 – 527с

<sup>6</sup> Байрамов В Д *Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений* Дис канд. полит. наук 23 00 02 – М , 2003 – 176 с , Бажинов М А *Местное самоуправление как фактор становление гражданского общества в современной России* Дис канд. полит. наук. 23 00 02 – М , 2004 – 161с , Кирюхина М Н *Проблемы взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления в России: историко-теоретический аспект* Дис канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2000 – 183с , Ланге К П *Становление современной системы региональных органов государственной власти в 1993-1999 годах* Автореф дис канд. ист. наук. – Самара Б м, 2000 – 20с Лоханов П Н *Институционализация Российского федерализма* Дис канд. полит. наук 23 00 02 – Казань – 199с , Малараева Ю М *Местное самоуправление в системе российского федерализма: политico-правовые аспекты* Дис канд. юрид. наук 23 00 02 – М , 2004 – 166с , Мартынов М Ю *Местное самоуправление в политической системе России: теоретико-прикладной аспект* Автореф Дис на соиск. учен. степ. д-ра полит. наук – М . 2003 – 48с , Миронцева С А *Реформа местного самоуправления в контексте демократизации постсоциалистических политических систем (на примере Венгрии, Польши и России)* Дис канд. полит. наук 23 00 02 – Краснодар, 2003 – 161с , Мокрый В С *Местное самоуправление в РФ как институт публичной власти и гражданского общества* Автореф дис на соиск. учен. степ. д-ра юрид. наук – М , 2003 – 53с , Селютина Е Н *Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: правовой и политический аспекты* Дис канд. юрид. наук 23 00 02 – Орел – 183с , Широков А Н *Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления* Дис канд. политол. наук 23 00 02 – М , 1998 – 165 с , Миронцева С А. *Реформа местного самоуправления в контексте демократизации постсоциалистических политических систем* Дис канд. политол. наук 23 00 02 – Краснодар, 2003 – 170 с

Также следует отметить, что местное самоуправление становилось предметом пристального внимания ведущих печатных изданий. Характерной чертой всех этих исследований является попытка осмыслиения преимущественно реальных практических процессов в данной области, что обусловило участие в этих научных и научно-издательских проектах не столько ученых-теоретиков, сколько практиков, анализирующих проблемы местного самоуправления «изнутри».

Однако проблемы и невыясненные аспекты остаются. Так, Р.Г. Абдулатипов<sup>7</sup> выделяет следующий проблемный комплекс. Во-первых, не до конца проведенное разделение полномочий между всеми уровнями публичной власти. Во-вторых, трудности с определением внутренней структуры модели и территориального устройства местного самоуправления. В-третьих, отсутствие в регионах четкого законодательства, которое связало бы федеральный, региональный и местный уровни власти в работающую систему. Дискуссионными остаются также вопросы соотношения государственной власти и местного самоуправления в российской конституционно-правовой модели и непротиворечивости системы источников муниципального права.

Таким образом, оценивая в целом состояние дел в современной историографии изучаемого вопроса, можно констатировать, что работ общетеоретического плана недостаточно, в которых проблемы становления и развития местного самоуправления анализировались. В арсенале современной отечественной политологии пока мало, что обуславливает актуальность постановки цели и задач настоящего диссертационного исследования.

В данном контексте *цель диссертационной работы* заключается в том, чтобы исследовать институт местного самоуправления как механизм развития и укрепления государственного устройства России.

Для реализации этой цели ставятся следующие *задачи*:

- ✓ проанализировать содержание и современные концепции местного самоуправления;

<sup>7</sup> Абдулатипов Р Г *Федералогия* СПб, 2004 – 325с

- ✓ рассмотреть становление и развитие местного самоуправления в дореволюционной России, на примере республик Поволжья, земский опыт и современное состояние, изучаемого явления;
- ✓ выявить основные периоды в становлении и развитии федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении;
- ✓ раскрыть историческую специфику политico-правового регулирования местного самоуправления в регионах компактного проживания этнических общинностей на примере республик Среднего Поволжья;
- ✓ определить отличительные признаки и сходства двухуровневой территориальной организации местного самоуправления;
- ✓ охарактеризовать три уровня власти (федеральный, региональный и местный), выявить необходимость разграничения предметов ведения и полномочий между существующими уровнями власти;
- ✓ раскрыть условия развития экономической базы местного самоуправления, межбюджетные отношения регионального и местного уровней власти.

*Объектом исследования* является институт местного самоуправления как элемент системы публичной власти и нормативная правовая основа обеспечения функционирования этого политического института.

*Предметом исследования* является местное самоуправление как институт политической системы России.

*Положения, выносимые на защиту:*

1. Местное самоуправление в России есть объективная политическая реальность, основанная на прочном научно-теоретическом фундаменте, содержание местного самоуправления складывалось на протяжении веков. Современное российское местное самоуправление содержит в себе региональные компоненты, определяемые историческими, географическими, природно-климатическими, социально-экономическими особенностями конкретного региона России.

2. Существующая нормативная база федеративного государственного устройства России в определенной мере тормозит политическое и экономическое развитие страны, прежде всего, из-за отсутствия четкого распределения полномочий между Федеральным центром и субъектами Федерации. Требуется крупномасштабная реформа, направленная на эффективное развитие местного самоуправления, упорядочивание взаимоотношений между федеральными и региональными властями, на строгое разграничение прав и ответственности между участниками федеративных отношений.

3. Концепция развития системы местного самоуправления в Российской Федерации должна быть включена в общую стратегию государственного строительства современной России и должна последовательно осуществляться в ряду общегосударственных мер по демократическому преобразованию страны как один из решающих факторов достижения идеалов подлинно демократического и правового государства.

4. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления представляют наиболее значимое для укрепления российского демократического государства. Определение объема полномочий и предметов ведения во многом зависит будущая политическая стабильность государства, а также эффективное функционирование местного самоуправления. От уровня развития местного самоуправления и местной демократии зависит степень демократизации всей политической системы.

5. Местное самоуправление, соединяя государство и общество, и имея своим источником – власть народа, воплощает в себе единство публично-правового (политического) и частноправового (социального). Местное самоуправление как политический институт является организованной системой с определенной структурой, функциями, отношениями между элементами структуры, а также нормами, регулирующими эти отношения.

6. Выделение местного самоуправления из системы государственной власти, не приводит к разрушению единой системы публичной власти. Опыт

реформирования системы местного самоуправления в условиях демократизации показывает, что формирование этой системы происходит эффективней, если отвергается идея отделения местного самоуправления от общегосударственного управления, и местное самоуправление рассматривается как нижний уровень в системе вертикального разделения публичной власти и способствует укреплению государства.

7. Местное самоуправление объективно заинтересовано в укреплении государственности и поддержании динамического равновесия различных уровней публичной власти, и потому играет особо важную роль в обеспечении целостности Российской Федерации.

*Методологическую основу* настоящего диссертационного исследования составляют общенаучные методы, такие как анализ, синтез, индукция, дедукция. Они использовались для определения понятийно-категориального аппарата, последовательной аргументации теоретических положений. Были применены специальные методы политической и юридической наук: системный метод, сравнительный метод, количественный метод, а также структурно-функциональный метод.

**Научная новизна диссертационного исследования** определяется в следующем:

1. Проведен концептуальный анализ содержания местное самоуправление, в ходе которого зафиксирована его сущность как взаимосвязь между населением и государственной властью;
2. Рассмотрены проблемы отечественной традиции местного самоуправления в истории России с точки зрения его соотнесения с процессами развития российской государственности;
3. Исследованы специфические особенности (социально-политические, исторические, территориальные, экономические) становления и развития местного самоуправления в Чувашской Республике, Республике Татарстан и Республике Марий Эл;
4. Рассмотрены правовые основы местного самоуправления в России

- в свете «зрелости» конкретно-исторических условий для осуществления проводимой «сверху» муниципальной реформы;
5. Рассмотрены проблемы реформы территориального выделения двух моделей: районно-городской и поселенческой, на примере Чувашской Республики, Республике Татарстан и Республике Марий Эл.
  6. Осуществлена попытка периодизации нормативной правовой основы местного самоуправления в постсоветский период.

*Научно-практическая значимость работы* заключается в том, что материалы исследования могут служить одним из оснований для дальнейшего изучения теоретических проблем, связанных с задачами реформирования местного самоуправления в современной России. Выводы и отдельные положения, содержащиеся в диссертации, могут использоваться при разработке и чтении курсов по политологии, в политической практике.

*Апробация работы.* Отдельные положения диссертации нашли свое отражение в публикациях автора. Основные положения и выводы диссертации обсуждены, одобрены и рекомендованы к защите на заседании кафедры социально-экономических дисциплин Чувашского государственного педагогического университета им. И.Я. Яковлева и кафедры политологии Казанского государственного университета им. В.И. Ульянова-Ленина, ряд из них были изложены на научно-практической конференции «Экономические, социально-философские и этнические проблемы развития Чувашии: теория и практика».

*Структура диссертации.* Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка нормативных источников и литературы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

*Во введении* обосновывается актуальность темы исследования, состояние научной разработанности проблемы, формулируются объект, предмет, цели и задачи, указываются методы исследования, дается обзор источниковедческой и

эмпирической базы, подчеркивается научная новизна и практическая значимость работы, указываются способы апробации полученных результатов.

*В первой главе Местное самоуправление в системе народовластия* – рассмотрены основные концепции определения местное самоуправление и историко-политический опыт развития местной власти. Первый параграф диссертант анализирует основные теории и концепции, определяет местное самоуправление как уровень публичной власти. Теория свободной общины стала первой попыткой обобщения в концептуальном плане знаний о местном самоуправлении, определения его правовой природы и места в системе управления. В ее основе лежало признание естественного характера происхождения местной общины, которая именно в силу этого имела право (свободу) самостоятельно управлять своими делами. Такое теоретическое представление о местном самоуправлении было обусловлено, прежде всего, политическими задачами сторонников борьбы за самостоятельность и относительную независимость местных общин.

Следующим этапом изучения исследуемой проблемы было появление общественной и государственной теории. Общественная теория противопоставляла местное самоуправление государственной. Согласно этой теории местные сообщества вправе заниматься местными хозяйственными и общественными делами независимо от государства, которое не имеет права вмешиваться в сферу их деятельности.

Государственная теория самоуправления рассматривала органы самоуправления как часть государственного механизма. Считалось, что дела, находящиеся в ведении органов самоуправления, были и остаются по своей природе делами государственными<sup>8</sup>.

Неудивительно, что в основе современных взглядов на местное самоуправление лежат многие теоретические положения, выдвинутые в трудах отечественных и зарубежных правоведов, прежде всего XIX - XX веков.

<sup>8</sup> Теория государства и права Учебник для вузов /Под редакцией ММ Рассанова. В. О Лучинин, Б С Эбзесева М 2001 С 153-154

В 80-90-е годы появилась необходимость глубокого научного анализа, разработки теоретических концепций местного самоуправления. Были выработаны четыре подхода к пониманию сущности изучаемого явления: локализм, неомарксизм (школа социальных отношений), теория общественного выбора (теория «социального обслуживания»), дуалистический подход.

На современном этапе теоретическая мысль о местном самоуправлении развивается. Некоторые авторы полагают, что местное самоуправление как форма самоорганизации населения на локальном уровне обладает как признаками государства, так и признаками общественных институтов, то есть имеет двойственную природу, поэтому может реализовываться как в виде публично-правового, так и в виде частноправового института, например, территориального общественного самоуправления, а также в сочетании того и другого, что делает местное самоуправление более действенным институтом в реализации народовластия на местном уровне. Для устойчивого развития Российской государственности на принципах демократии особую важность приобретает, по их мнению, прочный «властный каркас», включающий и составляющую местного самоуправления.

Анализ классических теорий местного самоуправления: свободной общинны, общественной, государственной, а также современных теорий позволяет выделить следующие важные моменты: местное самоуправление является важнейшим уровнем публичной власти; обеспечивает учет интересов населения в решении вопросов местного значения.

На современном этапе развития теорий местного самоуправления существует тенденция синтеза различных подходов, соединения отдельных сильных моментов, которые включают: трансформацию институциональной основы, расширение центрального контроля в правовой и финансовой сферах, при сохранении определенной автономии в собственной компетенции местного самоуправления, повышение использования эффективных технологий менеджмента во взаимоотношениях центра и местного самоуправления и в организации сферы услуг.

Важную роль в общественно – политической и хозяйственной жизни дореволюционной России, начиная со второй половины XIX века, играли органы местного самоуправления – земства. Современные исследователи, общественные и государственные деятели все чаще приходят к мысли о необходимости возрождения исконно русских традиций местного самоуправления, изучению опыта земских учреждений, справедливо полагая, что этот опыт, принципы организации и деятельности земских учреждений должны быть изучены и критически осмыслены с позиции решения проблем сегодняшнего дня<sup>9</sup>.

Земский опыт представляет несомненный интерес не только для возрождения традиций местного самоуправления, но и для определения наиболее эффективных методов развития современной отечественной демократии. Местное самоуправление в то время сыграло свою роль – смягчила противоречия между центральной властью и властью на местах

Природу местного самоуправления можно выявить только на основе анализа закономерностей исторического развития данного института. С этой точки зрения, целесообразно различать самоуправление в широком смысле, как один из способов социальной саморегуляции, действительно универсальный и присущий любой общественной организации, и местное самоуправление в узком, политологическом смысле, как специфический политический институт, возникающий в конкретно-исторических условиях, когда субъектом политических отношений наряду с государством становится народ. Особенности местного самоуправления обусловлены историческими традициями народа, практическим опытом решения населением жизненных вопросов, экономическими и социальными факторами, природно-климатическими условиями и т.д.

В истории России «огосударствления» экономики и общественной жизни стало «блокирование» становления местного самоуправления. Причины

---

<sup>9</sup> Абрамов В.Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура. М., 1996. – 125с

спорадического появления местного самоуправления в России носили ситуативно-политический характер. Всегда требовалась некая дополнительная причина, политическая по содержанию и случайная по форме, заставляющая государство обратиться к использованию самоуправления в качестве удобного для нее в данный момент инструмента. Во-первых, - это потребность использовать самоуправление в фискальных целях. Во-вторых, - стремление государства в значительной мере уменьшить патерналистские обязанности, переложив основную часть забот о выживании подданных на них самих.

Процесс становления современного российского местного самоуправления, начался в 90-х годах прошлого столетия. Этот период характеризуется следованием в муниципальном строительстве теории дуализма: местные Советы выступают органами, как государственной власти, так и общественного самоуправления. Знаменуется распуском местных Советов и принятием Конституции РФ, закрепившей современный конституционный статус местного самоуправления. Принимается закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подписывается и ратифицируется Европейская Хартия местного самоуправления, закладываются правовые основы муниципальной службы и финансов. Происходит критическое переосмысление в структурах государственной власти постсоветского опыта муниципального строительства, в результате чего разрабатывается и принимается новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

*Во второй главе – Совершенствование системы местного самоуправления* – проанализирована законодательная база, а также территориально-организационные модели местного самоуправления.

На наш взгляд, можно привести следующую классификацию основных этапов формирования нормативной правовой базы местного самоуправления в период перехода российского государства к новым принципам организации местной власти. В развитии нормативной правовой основы можно выделить четыре этапа.

Первый этап 1990 – 1993 года можно назвать этапом первых основных законов о местном самоуправлении. Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» впервые создал систему местного самоуправления, в ее современном понимании и развитие которой предполагалось в законодательствах союзных и автономных республик. Согласно этому Закону, местное самоуправление понималось как часть социалистического самоуправления народа, обеспечивающего реализацию прав и свобод граждан в их стремлении к самостоятельному решению вопросов социального и экономического развития определенной территории. Второй по важности закон «О местном самоуправлении в РСФСР» провел четкое разграничение между исполнительными и представительными органами (Советами) местного самоуправления в части объема их полномочий и компетенций, но этот закон не до конца последовательно устанавливал новую систему организации власти на местах.

Второй этап 1993 – 1999 года этап создания новой модели местного самоуправления. Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года и Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года предопределило дальнейшее развитие местного самоуправления, появление новой модели.

Третий этап 2000 – 2003 года этап «вертикали власти» и новая концепция местного самоуправления. После прошедших в марте 2000 года выборов Президента России обозначились новые тенденции в государственной политике по отношению к местному самоуправлению. Комплекс мер, предпринятых новым президентом В. Путиным и названный «укреплением вертикали власти», направлен, прежде всего, на установление контроля над субъектами Федерации.

Четвертый этап начался с 2003 года вступлением в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В законе прослеживается мысль об огосударствлении местного самоуправления, но это на первый взгляд. Это не только усиление государственного управления местными делами, но также прослеживается определение самостоятельности, ответственности, объема полномочий и предметов ведения местного самоуправления.

С принятием Конституции РФ в 1993 году и вступлением в силу Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» впервые в отечественной теории и практики появился так называемый «поселенческий» принцип территориальной организации местного самоуправления. Согласно ему территориальной основой местного самоуправления, прежде всего, выступают отдельные населенные пункты: городские и сельские поселения. Признается также возможность организации местного самоуправления на основе объединения отдельных городских и сельских поселений.

Так, главным отличием организации местного самоуправления в Республике Татарстан заключается в определении территориального уровня местного самоуправления. Основные субъекты местного самоуправления в РФ - города, районы, районы в городах - находятся в Республике Татарстан в сфере компетенции местных органов государственной власти.

В результате, в Республике Татарстан сложилась такая система организации местной власти, когда фактически на уровне местного самоуправления (крупные города, сельские районы) продолжали действовать местные органы государственной власти и управления, а самоуправление было организовано лишь в небольших территориальных поселениях. Сложилось в границах городских и сельских поселений районного подчинения и в границах жилых комплексов в городах республиканского подчинения.

В целом, в республике сформировалась поселенческая модель территориальной организации местного самоуправления, включающая:

- 1) одноуровневые муниципалитеты, образованные на базе городов районного подчинения, поселков, сельских округов;
- 2) муниципалитеты на уровне части территорий внутригородских

районов в крупных городах.

В Чувашской Республике существуют три варианта территориальной организации местного самоуправления:

1. Сохранить муниципальные образования в том виде, в котором они существуют сейчас, то есть за основу взять существующие сельские, поселковые администрации, образованные на базе бывших сельсоветов.

2. Исходя из численности каждого предполагаемого муниципального образования не менее 3 тыс. человек.

3. Исходя из численности каждого предполагаемого муниципального образования не менее 1 тыс. человек.

Исключительно большая работа была проведена по изучению границ предполагаемых муниципальных образований в соответствии с положениями статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», исходя из численности каждого предполагаемого муниципального образования не менее 1 тыс. и не менее 3 тыс. человек.

Отметим, что все главы самоуправлений сельских районов Чувашской Республики, а также Республики Марий Эл твердо убеждены в том, что вариант от 3 тыс. человек для республики неприемлем. В диссертации рассмотрен вариант на примере Ядринского и Красноармейского районов Чувашской Республики.

Красноармейский район представляет собой компактное муниципальное образование площадью 456,3 кв. км, на территории которого расположены 89 населенных пунктов, 13 сельских администраций. Численность населения составляет чуть более 19 тыс. человек. В ходе рассмотрения границ предполагаемых муниципальных образований, исходя из численности населения не менее 3 тыс. человек, на территории Красноармейского района возможно создание 3 муниципальных образований, в состав которого войдут 37, 19 и 33 населенных пунктов соответственно.

Ядринский район крупнее Красноармейского почти вдвое, его площадь

составляет 897,5 кв. км. На территории района расположены 126 населенных пунктов, 1 городская и 20 сельских администраций. Численность населения - около 36 тыс. человек. В ходе рассмотрения границ предполагаемых муниципальных образований, исходя из численности населения не менее 3 тыс. человек, на территории Ядринского района возможно создание 8 муниципальных образований с количеством населенных пунктов от 10 до 24. Такое большое количество населенных пунктов на территории одного муниципального образования существенно скажется на их управляемости.

Максимальное расстояние от самого удаленного населенного пункта до административного центра в Красноармейском районе составит 13 км, а в Ядринском - 14,5 км.

Необходимо учесть, что в этих районах пешеходная доступность до административных центров затруднена особым рельефом местности (овраги, реки, леса). Вследствие чего население вынуждено будет добираться объездными путями, которые, как правило, намного длиннее и отнимают большое количество времени и средств.

Наибольшее количество социально-значимых объектов (детские сады, ясли, школы, участковые больницы, сельские амбулатории, офисы врача общей практики, фельдшерско-акушерские пункты, клубы, отделения связи) будут расположены на территории населенных пунктов, не являющихся административными центрами предполагаемых муниципальных образований, что приведет к снижению должного внимания местной власти к данным объектам.

После реформирования муниципальных образований, исходя из численности не менее 3 тыс. человек только в двух названных районах возможна ликвидация 25 ныне существующих сельских администраций, в которых предположительно может быть сокращено около 97 штатных единиц. В Ядринском районе соответственно возможна ликвидация 15 ныне существующих сельских администраций, в которых предположительно может быть сокращено 70 штатных единиц. Абсолютное большинство из них

проживают в отдаленных от административного центра населенных пунктах, поэтому не могут быть использованы для работы во вновь образуемых муниципальных образованиях. Таким образом, муниципалитеты окажутся без квалифицированных служащих, имеющих определенный опыт работы в органах местного самоуправления. Для подготовки новых специалистов потребуются значительные средства и время.

Установление границ вновь образуемых муниципальных образований исходя из численности не менее 3 тыс. человек, существенно нарушит и не вписывается под требования пункта 3 статьи 11 указанного Федерального закона, в соответствии с которым территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения.

Территориальное устройство субъекта Федерации является одним из факторов, оказывающих существенное влияние на построение эффективной вертикали власти и управления. В целях рационализации организации власти в субъекте Российской Федерации, с учетом масштабов его территории, численности населения, размеров производственной и социальной инфраструктуры, введено административно-территориальное деление, обеспечивающее приближение органов власти к объектам властного регулирования и повышающее эффективность осуществления власти.

*В третьей главе – Взаимодействие между уровнями публичной власти – рассмотрены проблемы определения полномочий и предметов ведения между уровнями власти, условия развития экономической основы на местном уровне власти.*

Проблема разделения власти по вертикали в федеративном государстве не ограничивается исключительно вопросами такого разделения между федеральным центром и субъектами федерации. Логическим продолжением ее являются проблемные вопросы разграничения властных полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и

находящимися на их территории органами местного самоуправления. В Российской Федерации существуют и функционируют три уровня власти, имеющие свою компетенцию:

- 1) власть федеральная, обеспечивающая единство конституционного строя, суверенитет и территориальную целостность России, гарантии прав человека и гражданина;
- 2) государственная власть субъектов РФ, обладающих вне пределов ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ведения всей полнотой государственной власти;
- 3) власть местного самоуправления, задачей, которой является реализация совместных интересов жителей в различных муниципальных образованиях.

Разграничение предметов ведения и полномочий между тремя уровнями публичной власти представляет собой не только принцип разделения власти, но и является основным политическим институтом в создании эффективного местного самоуправления.

Эффективность функционирования механизма местного самоуправления в первую очередь определяется его экономическими возможностями. Местное самоуправление эффективно, когда оно опирается на солидную экономическую базу.

Сложившаяся система межбюджетных отношений сегодня характеризуется следующими параметрами: ежегодные законы о бюджете, три уровня бюджетной системы, неопределенность расходных обязательств, необеспеченные мандаты, нестабильность разделения доходной части, недостаточная формализация выравнивания бюджета.

По данным муниципального сектора экономики на 2004 год, составленным Министерством экономического развития, доходы местных бюджетов от местных налогов варьируется от 1,5% от общей суммы налоговых доходов и сборов, а объем неналоговых доходов в пределах 10%. Местные бюджеты формируются в основном за счет отчисления от федеральных и региональных

налогов, получая по каналам бюджетного регулирования около 80%-90% их суммарных бюджетных доходов. Доля отчисления из бюджетов субъектов Российской Федерации в 2002 году составила 67,3% от доходов муниципальных образований. 67,3% - это была прямая дотация или субвенция от субъектов Российской Федерации.

Надо отметить, что в последние годы произошло резкое падение доходной части муниципала. Дефицит консолидированного бюджета муниципальных образований в 2003 году увеличился до 33,6 млрд. рублей, а в 2004 году ожидается, что сумма дефицита достигнет 41-42 млрд. руб. В 63 субъектах Российской Федерации бюджета имеют дефицит, основная причина которой является снижение отчислений из бюджетов субъектов Российской Федерации и, естественно, и отчислений снижается и в субъекты Российской Федерации.

«Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 1995 года практически ничего не говорил о межбюджетных отношениях между региональными и местными бюджетами. Принципы построения межбюджетных отношений на субрегиональном уровне содержался лишь в «Законе о финансовых основах местного самоуправления» от 1997 года.

Однако реализация закона затруднена, как по причине прямого его игнорирования разными уровнями властей, в том числе региональными властями, так и по причине неоднородности бюджетной системы на уровне региона. Эти законы не давали четкого ответа, какие именно муниципальные образования имеют право выступать в финансовой помощи, какие нет.

Новая система межбюджетных отношений с 2006 года устраниет данный недостаток и характеризуется следующими параметрами или намерениями. Вносятся законы об органах власти, бюджетный кодекс, налоговый кодекс в 4 уровня бюджетной системы: поселение, район или город, и простое поселение, город или городской округ - это два уровня (местный), и республиканский и федеральный - 4 уровня бюджетной системы.

Разделение бюджетных обязательств, отмена необеспеченных мандатов,

долгосрочное закрепление доходов и выравнивание по формулам или по законам. Новые законы об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации уделяет вопросы межбюджетных отношений в целую главу 8 «Экономическая основа местного самоуправления».

Эффективность разрешения основных проблем муниципального уровня зависит от успешного формирования финансово-экономических основ местного самоуправления. Пока местные власти не будут обладать законодательно закрепленными реальными возможностями по проведению собственной налоговой бюджетной политики, они не смогут в полной мере отвечать перед населением и инвесторами, и кредиторами за экономическое развитие своих территорий, состояние общественно-финансовой социальной сферы.

Предоставление субъектам федерации права самостоятельно формировать свои отношения с местными органами власти является отличительной чертой государственного федеративного устройства. При этом федеральные органы власти формируют общую стратегию развития бюджетной системы государства и дают субъектам федерации свои рекомендации по формированию межбюджетных отношений регионального уровня.

В Чувашии в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды за январь-июнь 2004 года перечислено 8363,1 млн. руб. Это на 23,1 % больше, чем за тот же период 2003 года. Непосредственно в федеральную казну направлено 2184,7 млн. руб. (112,7 % к январю-июню прошлого года). В бюджеты районов и городов республики поступило 3129,8 млн. руб., - на 28,7 % больше, чем за тот же период 2003 года. А республиканский бюджет за минувшие полгода пополнился на 2066,3 млн. руб., здесь рост на 31,8 %. Можно отметить самым доходным является налог на добавленную стоимость. За счет него обеспечено 34,3 % налоговых поступлений. Неплохо, почти как в западных странах, «работает» налог на доходы физических лиц - 21 % платежей в бюджеты всех уровней. Доля налога на прибыль составила 14,8%, акцизов-13,5 %, налога на

имущество - 7 %, платежей за пользование природными ресурсами (в основном это земельный налог) - 2,2 %.

Организация бюджетной системы, принципы ее построения представляют собой бюджетное устройство Российской Федерации. Бюджетное устройство основывается на принципах: единства бюджетной системы РФ; разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ; самостоятельности бюджетов; полноты отражения доходов и расходов бюджетов; сбалансированности бюджета; эффективности и экономности использования бюджетных средств; общего совокупного покрытия расходов бюджетов; гласности; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств.

*В заключении* сформулированы выводы и предложения, направленные на решение поставленных задач диссертационного исследования.

#### **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

1. Взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления. //Сб. науч. ст. ЧГПУ им. И.Я. Яковлева, Чебоксары, 2004. - С. 250-253.
2. Органы местного самоуправления в системе публичной власти / Савельев А.И. – ЧГПУ им. И.Я. Яковлева. – Чебоксары, 2004. – 14с. – Библиогр. 15 назв. – Рукопись деп. в ИНИОН РАН 13.07.2004 г. №58772
3. Органы местного самоуправления и условия их функционирования //Вестник ЧГПУ им. И.Я. Яковлева. – 2002. – №7(31). – С.129-135.
4. Механизмы формирования и функции местного самоуправления //Вестник докторантов, аспирантов, студентов. – 2003.– №1(Том 2). – С.43-45.

5. Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления //Вестник докторантов, аспирантов, студентов. – 2003. – №2. – С.93-97.
6. Взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления //Социально-экономическое развитие Чувашии: теория и практика: Сб. научн. статей. Вып.4. – Чебоксары: ЧГПУ, 2004. – С. 250-255.
7. Вопросы сочетаний властных отношений между федеральным центром и субъектами федерации //Экономические, социально-философские и этические проблемы развития Чувашии: теория и практика: Сб. научн. статей. – Чебоксары: ЧГПУ, 2005. – С. 136-146.

САВЕЛЬЕВ АНДРЕЙ ИВАНОВИЧ

Местное самоуправление в России и его особенности в республиках  
Среднего Поволжья

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

Подписано в печать 16.09.2005 г.

Формат 60x84/16. Бумага писчая.

Усл. печ. л. 1,5. Тираж 100 экз. Заказ № 945  
Отпечатано на участке оперативной полиграфии

ГОУ ВПО «Чувашский государственный  
педагогический университет им. И. Я. Яковлева»  
428000, г. Чебоксары, ул. К. Маркса, 38

19042

РНБ Русский фонд

2006-4  
17372