

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Вологодский государственный педагогический университет

*На правах рукописи*

Лукичев Александр Николаевич

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

Специальность 07.00.02 – Отечественная история

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата исторических наук

Научный руководитель –  
доктор исторических наук  
профессор А.М. Попов

Вологда – 2004

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
Глава I. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ЗАРОЖДЕНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	47
1.1. Попытки реформирования местных Советов (апрель 1990 г. – сентябрь 1993 г.) .....	47
1.2. «Президентская реформа» и конституционная модель местного самоуправления (октябрь 1993 г. – август 1995 г.) .....	89
1.3. Переход к реализации конституционных принципов местного самоуправления (сентябрь 1995 г. – декабрь 1996 г.).....	113
Глава II. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1990-х гг.....	147
2.1. Совершенствование правовой базы деятельности органов местного самоуправления.....	147
2.2. Развитие организационных основ местного самоуправления .....	161
2.3. Проблемы формирования финансово-экономической основы местного самоуправления .....	210
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	243
ПРИМЕЧАНИЯ .....	257
ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА .....	289
ПРИЛОЖЕНИЯ .....	320

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена прежде всего тем, что активное и должным образом организованное самоуправленческое начало в современном мире выступает в качестве одной из основ демократического общества. Наличие местного самоуправления подразумевает, что в стране наряду с интересами государства и личности признаются и гарантируются местные (муниципальные) интересы, связанные с решением вопросов обеспечения жизнедеятельности населения. При этом муниципальные интересы рассматриваются не как подчиненные государственным, а как равноправные им.

Демократического правового государства не может быть без местной системы самоуправления, без осуществления принципа разделения властей. Именно на местном уровне народ может осуществлять свое право на управление государственными и общественными делами наиболее полно и непосредственно. В обществе, в котором местная власть наделена полномочиями, ликвидируется отчуждение народа от власти. Власть становится доступнее, понятнее, ближе каждому гражданину и в силу этого эффективнее. Это предполагает развитие муниципальной демократии, создание условий для самостоятельного решения вопросов местного значения людьми, проживающими на определенной территории. Только тогда, когда население сможет повлиять на условия жизни в своем доме, в своем микрорайоне, в своем городе, оно сможет повлиять и на положение дел в стране в целом.

На путь демократизации становится все большее число стран. Право граждан на участие в решении вопросов местного самоуправления признано всеми государствами – членами Европейского Совета, принявшего 15 октября 1985 г. Европейскую хартию местного самоуправления. Не осталась в стороне от движения по пути демократизации и Россия. 1990-е гг. оказались для нее сложными и неоднозначными. В этот период российское общество пережило немало серьезных социально-политических и экономических потрясений. Упразднение старого механизма управления и отставание темпов создания новой системы

управления от стремительно происходивших общественных изменений вызвали напряженность во всех социальных структурах. В связи с этим в 1990-е гг. большую значимость приобрела проблема реформирования местной власти. Она и сегодня остается одной из актуальнейших для России, о чем свидетельствует принятие в 2003 г. нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Казалось бы, рано подводить окончательные итоги и выносить категорические суждения об исторических процессах 1990-х гг. Российское общество и сегодня продолжает меняться, в нем происходят сложные и противоречивые процессы, обусловленные глобальными реформами во всех сферах общественной жизни, в том числе в сфере управления. Вместе с тем уже сейчас общество нуждается в обобщении накопленного за минувшее десятилетие опыта (как позитивного, так и негативного), чтобы, учитывая уроки совсем недавнего, но все-таки уже ушедшего времени, двигаться дальше по пути развития демократии, по пути дальнейшего развития самоуправления как основы демократического общественного развития – одного из важнейших способов участия граждан в делах государства. Но серьезные обобщения на общероссийском уровне возможны лишь на основе тщательного изучения и анализа опыта строительства местного самоуправления в отдельно взятых муниципальных образованиях, областях и регионах. Без этого все рассуждения о становлении и развитии местного самоуправления в России будут бесплодным теоретизированием. В связи с этим диссертант и обратился к исследованию конкретно-исторического материала, а именно к проблеме формирования системы местного самоуправления на Европейском Севере РФ на материалах Архангельской и Вологодской областей в 1990-е гг.

Понятие «самоуправление» возникло в XVII в. в Англии. В середине XIX в. оно было заимствовано правоведами Германии, а в 1860-е гг. вошло в обиход в России<sup>2</sup>. Смысл, который вкладывался в это понятие, не был однозначным в различные эпохи в разных странах. В связи с этим не существует какой-то еди-

ной «для всех времен и народов» дефиниции понятия местного самоуправления. Официально принятая в какой-либо стране в определенное время дефиниция обусловлена избранной государством теорией (или совокупностью теорий) данного института публичной власти, на основе которой в свою очередь формируется модель (концепция, система) местного самоуправления.

Теоретические представления о том, каким должно быть местное самоуправление, как в отечественной, так и в зарубежной исторической и юридической науках многообразны. В отечественной науке XIX – начала XX в. существовало несколько теорий местного самоуправления<sup>3</sup>. К числу наиболее распространенных обычно причисляют теории «свободной общины», общественно-хозяйственную, государственную, юридическую, политическую. Сторонники этих теорий расходились между собой прежде всего в трактовке вопросов о степени независимости местного самоуправления от государственной власти и направленности его деятельности (на решение местных вопросов, выполнение государственных функций или сочетание того и другого). Известный историк и юрист А.Д. Градовский (1841–1889) писал: «Как только в науке зайдет речь о теории местного управления, тотчас ученые и публицисты разделяются на самые противоположные партии: ... защитников правительственной централизации, с одной, и защитников самоуправления, с другой стороны»<sup>4</sup>. Это высказывание актуально и сегодня, когда принято выделять две основные модели построения взаимоотношений органов местной власти и государства: англосаксонскую и европейскую континентальную.

Англосаксонская модель подразумевает, что местное самоуправление обладает автономией и отказывается от выполнения государственных функций. Применительно к этой модели местное самоуправление можно определить следующим образом: «Местное самоуправление – это местная публичная власть, реализуемая в рамках закона на территории соответствующего муниципального образования путем управления, осуществляемого жителями муниципального образования непосредственно, а также формируемыми ими органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления без вмеша-

тельства центральных органов власти на основе реальной материально-финансовой базы в целях решения задач местного значения»<sup>5</sup>.

Европейская континентальная модель местного самоуправления основана на признании того, что компетенция органов местного самоуправления регулируется государством, а органы местного самоуправления являются органами государственного управления. Такой подход подразумевает следующую дефиницию местного самоуправления: «Местное самоуправление – это установленная государством в законах местная публичная власть, реализуемая в рамках закона на территории соответствующего муниципального образования путем управления, осуществляемого жителями муниципального образования, органами и должностными лицами местного самоуправления на основе материально-финансовой базы, в целях решения задач местного значения и выполнения значительной части государственных дел с учетом интересов населения»<sup>6</sup>.

В Европейской хартии местного самоуправления «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» (п. 1 ст. 3)<sup>7</sup>. Хартия оказала существенное влияние на выработку концепции местного самоуправления в России, основные принципы которой отражены в Конституции РФ и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. Согласно последнему, местное самоуправление в РФ – это «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций»<sup>8</sup>.

Традиции исследования истории местного самоуправления в России закладывались известными историками и социологами конца XIX – начала XX вв.: представителем государственной школы, правоведом, профессором И.И. Дитяиным (1847–1892)<sup>9</sup>; доктором экономических наук, профессором Б.Б. Веселов-

ским (1880–1954)<sup>10</sup>; крупнейшим представителем либерального направления в российской исторической науке, академиком В.О. Ключевским (1841–1911)<sup>11</sup>; академиком М.М. Богословским (1867–1929)<sup>12</sup>; академиком С.Ф. Платоновым (1860–1933)<sup>13</sup>; главой государственной юридической школы в России профессором В.И. Сергеевичем (1832–1910)<sup>14</sup>; академиком, ректором Московского университета, крупнейшим представителем государственной школы С.М. Соловьевым (1820–1879)<sup>15</sup>; известным историком и общественным деятелем, профессором Московского университета А.А. Кизеветтером (1866–1933)<sup>16</sup>; экономистом, земским деятелем, князем А.И. Васильчиковым (1818–1881)<sup>17</sup> и др. Многие труды этих исследователей и сегодня не утратили научного значения.

В начале XX в. появилось немало политически окрашенных работ о местном самоуправлении, написанных политиками и историками различных убеждений<sup>18</sup>. Их появление, с точки зрения автора диссертации, подтверждает не только историческую, но и практическую значимость проблемы местного самоуправления. Количество и концептуальное разнообразие литературы по истории развития самоуправления в России свидетельствует о том, что на протяжении уже более чем столетия эта тема весьма актуальна, и она, несомненно, заслуживает специального изучения.

В работах дореволюционных исследователей особое внимание уделялось рассмотрению деятельности земства. В связи с 50-летним юбилеем земства в России, отмечавшемся в 1914 г., вышел целый ряд обобщающих трудов, посвященных его истории<sup>19</sup>. В основном это были труды представителей либерально-буржуазной школы, которые видели в российском земстве воплощение идей либерального конституционализма, считали, что оно выражает общенациональные интересы, и являлись его апологетами. Помимо изучения истории российского земства в целом, исследовалась история земства и его учреждений в отдельных регионах страны, в том числе на Европейском Севере России<sup>20</sup>.

К истории земства, в значении местного самоуправления, некоторые исследователи относили не только историю пореформенного земства XIX в., но и всю историю земства в целом, не учитывая многозначности этого понятия, из-

менения его содержания в различные исторические эпохи. В работах о местном управлении, написанных до 1860-х гг., под выборными («излюбленными») людьми XVI–XVII вв. понимались «мирские» (или «земские») власти. Их деятельность определялась как «выборная служба», «земское управление», а не как местное самоуправление<sup>21</sup>. На путь модернизации понятия «земство» в начале XX в. одним из первых встал историк М.М. Богословский. Он применил к общине XVI–XVII вв. понятия «земство» и «земское самоуправление» в том значении, какое они получили лишь после земской реформы 1864 г., не делая различия между «миром» на языке XVII века и «земством» на языке второй половины XIX – начала XX в.<sup>22</sup> Вопреки этому многие исследователи подчеркивали неоднозначность понятия «земство» на различных этапах российской истории. Князь А.И. Васильчиков писал, что во второй половине XIX в. земство относилось «к тому же самому организму внутреннего управления местных властей и учреждений», который в других государствах определялся понятием самоуправления. При этом он подчеркивал, что происхождение и основное значение слова «земство» восходит к «неразрывной связи народа с землей». В этом смысле земство выражает «совокупность интересов тех местных жителей, которые держат землю и доходами от нее обеспечивают исправное отбывание повинностей и уплату податей»<sup>23</sup>. С.М. Соловьев употреблял слово «земский» в значении «оседлый». Он писал: «Борьба земских людей, государства с козачеством есть относительно природных форм борьба лесной стороны с полем, степью, что особенно выразилось в Смутное время и в последующие козацкие движения, когда Россия делилась по духу, характеру народонаселения, на северную, земскую, и на южную Украину со степями, козацкую. Степь условливалась постоянно эту бродячую, разгульную козацкую жизнь с первобытными формами, лес более ограничивал, определял, более усаживал человека, делал его земским, оседлым, установившимся в противоположность козаку, вольному, гулящему»<sup>24</sup>. В.О. Ключевский в качестве одной из особенностей землевладения в Новгородской республике отмечал наличие крестьян-собственников, которые назывались «земцами» или «своеземцами». По определению



В.О. Ключевского, «земцы» — «...это вообще мелкие землевладельцы с небольшими хозяйствами. Но землевладение земцев отличалось некоторыми своеобразными чертами. Они редко владели землей в одиночку. Чаще всего своеземцы сидят гнездами, землевладельческими товариществами, связанными родством и договором»<sup>25</sup>.

В России после установления советской власти в основу принятой на государственном уровне советской теории местного «самоуправления» легла марксистско-ленинская концепция, интерпретированная в том виде, в котором она устраивала находившихся у власти.

Каковы же были взгляды В.И. Ленина на местное самоуправление? Он отстаивал программу Ф. Энгельса: «полное самоуправление... в уезде и общине через чиновников, избираемых всеобщим избирательным правом» и отмену «всех местных и провинциальных властей, назначаемых государством». Ленин выступал за «наибольшую местную, областную и пр. свободу, известную в истории» и призывал обратиться к опыту Франции 1792–1798 гг., Америки, Англии и Канады<sup>26</sup>. В его произведениях есть много высказываний в демократическом духе, например: «По какому праву смеет демократ отступать от теорией доказанного и опытом демократических реформ подтвержденного принципа: "никаких назначаемых сверху для местного населения властей"?!»<sup>27</sup> В начале строительства нового государства Ленин запрещал «всякое шаблонизирование и установление единообразия сверху»; резко критиковал советских бюрократов, засевших в центральных учреждениях и душащих местную инициативу<sup>28</sup>. Отрицая бюрократический (государственный) централизм, Ленин противопоставлял ему централизм демократический, который, согласно марксистско-ленинской теории, должен снять противоречие между централизацией и демократизацией в государственно-политическом устройстве общества. На деле этого не произошло. Выступая против бюрократической централизации, Ленин одновременно поддерживал идею диктатуры пролетариата (на практике ставшей диктатурой партийного аппарата, т. е. диктатурой партийной бюрократии). После революции местная самостоятельность для Ленина — это самостоятель-

ность победившего пролетариата. Но, как известно, самостоятельности пролетариата тоже не получилось... И.В. Сталиным был создан мощный аппарат советско-партийной бюрократической номенклатуры, всецело подконтрольный центру, и от «демократического централизма» фактически остался лишь централизм. Во второй половине 1920-х гг. Сталин даже публично заявлял, что «массы хотят, чтобы ими руководили, и массы ищут твердого руководства»<sup>29</sup>.

Ведущим официальным теоретиком «советского самоуправления» стал жесткий государственник-централист Л.М. Каганович, который в 1920 г. давал такие указания «советскому строителю»: «Отпадают и должны отпасть все рассуждения о контакте и параллельном существовании автономных органов власти в губернии помимо исполкома, за исключением особых представительств из центра. Все объединяется и должно объединяться под единым колпаком губисполкома. Таков закон Октябрьской революции. Губисполком является не просто канцелярией, а он является руководящим всеобъемлющим и вездесущим органом высшей власти, объединяющим все от больших до малых сторон жизни губернии... Отделы... будучи подчинены исполкому, вместе с тем подчиняются директивам центральных учреждений, то есть устанавливается принцип двойной подчиненности. Это наиболее жизненная форма, устраняющая... всякую возможность самостийности, обеспечивающая государственную, а не местническую линию»<sup>30</sup>. В 1923 г. в книге «Местное советское самоуправление. Строительство советской власти на местах» он рассматривает Советы как «составную часть всего государственного аппарата» и сводит строительство местного самоуправления к укреплению «советской власти на местах». По его выражению, «государственная власть вся в целом стала самоуправлением, а местное самоуправление стало государственной властью». Каганович противопоставляет Советы прежнему земскому и городскому самоуправлению и открыто говорит о недемократичности Советов как о том, к чему необходимо стремиться, осуществляя строительство советской власти на местах: «НЭП вызвал у наших врагов некоторые надежды, если не на уничтожение Советского государства, то на его демократическую эволюцию, и, в частности, на эволюцию Сове-

тов в сторону старых земских и городских самоуправлений. Но... Советы и впредь останутся органами пролетарской диктатуры»<sup>31</sup>.

Выражать какую-либо оригинальную, отличную от официально провозглашенной, точку зрения на проблему самоуправления в советские времена стало небезопасным. В связи с этим большинство авторов старалось придерживаться официальной позиции. Например, Е. Сорин (один из таких авторов) в начале 1930-х гг. утверждал, что в советском государстве «не может быть противопоставления местных органов власти центральным и наоборот», «нет и самой проблемы местного самоуправления», а «местные органы, выполняя руководящие указания... вышестоящих органов, осуществляют тем самым общие интересы пролетарской диктатуры»<sup>32</sup>.

Видный государственный и общественный деятель, классик отечественного муниципализма, член комиссии по местному самоуправлению IV Государственной думы, профессор Л.А. Велихов (основавший в 1908 г. журналы «Городское дело» и «Земское дело») был одним из тех немногих, кто не относился к числу апологетов советского строя. В 1928 г. в фундаментальном труде по муниципальной науке «Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства» он позволил себе поставить под сомнение существование местного самоуправления в СССР. Велихов показал, что горсовет на практике является лишь «совещательным органом при уездном и губернском исполкоме»; критиковал централистскую политику в области финансирования градостроительства<sup>33</sup>. В этой книге он теоретически обосновал принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах своей компетенции и необходимость его обеспечения собственными ресурсами (что является актуальным и для сегодняшнего дня). Так при советской власти Велихов продолжил борьбу с централизмом, начатую в дореволюционное время. Еще в 1914 г. он утверждал, что органы местного самоуправления «всего лучше могут вести дело, они знают местные нужды, они стоят близко к жизни», и обращался к царской бюрократии с призывом: «Оставьте им простор, и они, регулируя общественным мнением, успешнее разрешат все задачи. И да не вмешивается в

их дела государство, даже с благой целью... Принцип невмешательства прежде всего»<sup>34</sup>. В 1938 г. Велихов был арестован НКВД. По выражению С. Шевердина, «главная "контрреволюционная" деятельность Велихова... – его враждебный бюрократическому сталинскому централизму муниципализм»<sup>35</sup>.

К оценке деятельности земства советские исследователи подходили с узкоклассовых позиций, видели в ней в первую очередь выражение интересов буржуазии. Примером может служить следующее высказывание Г.А. Герасименко: «Проведение земской реформы в жизнь отражало борьбу нового, буржуазного, начала со старым феодальным порядком... Учреждение местного самоуправления являлось отражением процесса обновления общества и приспособления его к капиталистическим отношениям. Само существование земских учреждений, их продуктивность и влияние отражали степень развития буржуазных отношений, силу проявления капиталистического уклада, уровень развития буржуазных отношений в различных районах страны»<sup>36</sup>. Такая точка зрения восходит к позиции В.И. Ленина, который видел в российском земстве «готовую организацию всей русской буржуазии»<sup>37</sup>. Им же земству был вынесен следующий «приговор»: «Земство с самого начала было осуждено на то, чтобы быть пятым колесом в телеге русского государственного управления, колесом, допускаемым бюрократией лишь постольку, поскольку ее всевластие не нарушалось, а роль депутатов от населения ограничивалась голой практикой, простым техническим исполнением круга задач, очерченных все тем же чиновничеством»<sup>38</sup>. Оценка, данная Лениным земству, не могла не повлиять на взгляды представителей советской исторической науки. Впоследствии в работах советских исследователей, как правило, преувеличивалась слабость земства и его зависимость от государственного аппарата, а достижения, напротив, предпочиталось замалчивать или явно преуменьшать.

Отдельные аспекты и периоды деятельности земства в России рассматривались в специальных работах Л.Г. Захаровой, Н.М. Пирумовой, В.В. Гармизы, П.А. Зайончковского, М.С. Симоновой и др.<sup>39</sup> Внимание акцентировалось прежде всего на роли земства в политической жизни общества (главным образом в

предреволюционные и революционные годы), особенно на его соперничестве с Советами в период двоевластия<sup>40</sup>. В целом земству в советской исторической науке уделялось явно недостаточно внимания. В качестве обобщающего труда можно назвать уже упоминавшуюся монографию Г.А. Герасименко «Земское самоуправление в России»<sup>41</sup>.

Помимо земств, советские ученые исследовали организацию власти на местах в более ранние периоды истории дореволюционной России<sup>42</sup>. Процесс развития северорусской общины рассматривался в работах вологодских историков, например, П.А. Колесникова<sup>43</sup>. Однако особое внимание все-таки уделялось истории Советов, которые формально были провозглашены демократическими органами власти на местах, а фактически являлись низшими ячейками государственного аппарата и контролировались коммунистической партией. Процессу их прихода к власти – «триумфальному шествию» по стране – посвящено особенно много публикаций<sup>44</sup>. Установившаяся «советская модель самоуправления» характеризовалась в советской историографии как «действительно демократическая». Работы о Советах носили апологетический характер<sup>45</sup>.

В связи с начавшейся перестройкой и провозглашением курса на демократизацию общества во второй половине 1980-х гг. возрастает интерес к самоуправленческому началу в Советах народных депутатов, и издается много трудов, посвященных этой проблематике<sup>46</sup>. В это время рядом отечественных исследователей предпринимаются ранее невозможные попытки более пристально, критически взглянуть на деятельность органов социалистического «народовластия», поднимается вопрос о модернизации их деятельности (хотя и в рамках прежней системы)<sup>47</sup>. Но и во времена начавшейся «перестройки» в работах многих авторов можно было прочесть высказывания, аналогичные следующему: «Еще в апреле 1917 г. в речи к солдатам на митинге в Измайловском полку В.И. Ленин заявил: "...народ, объединенный Советами, – вот кто должен управлять государством". Это положение, выдвинутое Владимиром Ильичем, стало после победы Октября осуществляться на практике. Началась решительная борьба за утверждение подлинного народовластия в масштабе всей стра-

ны... В центре этой борьбы за демократию и социализм находилась ленинская партия большевиков... Во главе партии стоял Владимир Ильич Ленин. Его теоретическая мысль, его нравственный пример, плоды его титанической деятельности не пропали даром. Они и сегодня с нами, ибо наша перестройка все глубже, основательнее утверждает в жизни партии и страны революционный ленинский дух, дух Великого Октября, закрепившего за человеком труда реальные права и свободы, установившего власть Советов – самим народом найденную демократическую форму справедливой государственности»<sup>48</sup>.

В 1990-е гг. оценка сущности и роли Советов в СССР в работах многих авторов претерпевает принципиальные изменения. Даются, к примеру, следующие характеристики советского «самоуправления»: «В советское время, в условиях господства "общенародной собственности", когда интересы собственника были представлены в одном юридическом лице – государстве, необходимости в организации местного самоуправления не было. При господстве государственной собственности система экономических отношений была однотипна и не требовала регулирования этих отношений на низшем уровне – муниципального образования (городского, сельского поселения, нескольких поселений, объединенных общей территорией, части одного поселения). Основные полномочия по социально-экономическому развитию территории и решению вопросов местного значения осуществлялись РК и ОК КПСС, а органы местного самоуправления, особенно в сельских округах и поселениях, фактически оказались бесправными. В основу построения органов управления был положен принцип подчинения нижестоящих органов местного самоуправления вышестоящим органам государственной власти»<sup>49</sup>.

В постсоветское время, в связи с происходившими в стране радикальными политическими переменами, общественный и научный интерес к истории местного управления и самоуправления существенно вырос, и появилось множество публикаций по этой проблематике. К ним относятся исследования, посвященные истории местного управления и самоуправления как во всероссийских<sup>50</sup>, так и в региональных масштабах (в том числе на Европейском Севере)<sup>51</sup>.

Стремление обосновать возможность развития местного самоуправления в современной России порой приводило к тому, что время его появления неправомерно удревнялось. При таком подходе практически все выборные лица и структуры автоматически относились к самоуправленческой сфере. Наряду с общественными учреждениями, созданными земской и городской реформами 1860–1870-х гг., под местным самоуправлением в России предлагалось понимать также и земские учреждения, созданные в ходе преобразований в местном управлении середины XVI в., и институты, созданные в ходе городской реформы 1699 г.

Некоторые современные историки предлагают видеть исторические корни пореформенного земства в эпохе Ивана Грозного, полагаясь, видимо, на простое созвучие некоторых терминов из истории XVI в. («земство», «земщина», «земская изба», «земская реформа»), наполняя их более поздним, принципиально иным содержанием, тем самым явно модернизируя историю институтов местного управления XVI в. и связывая их с реформами 1550-х гг., превратившими общинные институты в местные государственные учреждения<sup>52</sup>. Как было показано выше, подобные воззрения не являются новыми для отечественной науки. Их критика традиционно сводится к тому, что понятие «земство» в различные эпохи русской истории имело разные значения<sup>53</sup>. Нельзя не согласиться со следующим высказыванием современного исследователя доктор исторических наук Л.Ф. Писарьковой: «Учитывая, что абсолютное большинство жителей русской земли составляли земские люди (такого преобладания сельского населения не знала ни одна европейская страна), понятие земский получило значение местный (пока города и деревни имели одну и ту же структуру управления) или сельский. Именно поэтому общественные учреждения, созданные в 1860-е гг. на территории сельской местности, в отличие от городских, получили название земские или земство, избранные в их состав члены стали земцами, а реформа 1864 г. – Земской. С этого времени слово земский было неразрывно связано с понятием самоуправление. Эта связь оказалась настолько прочной, что заслонила все другие значения этого слова и заставила многих исследовате-

лей искать начала самоуправления в истории Московского государства»<sup>54</sup>.

Чрезмерно раннее датирование времени появления местного самоуправления в России основано на недопонимании авторами сути этого понятия. Действительно, на всем протяжении отечественной истории прослеживаются такие существенные признаки самоуправления, как выборность местных органов власти и та или иная степень их самостоятельности в решении местных вопросов. При этом степень и формы участия населения в этом процессе в различные периоды и на различных территориях значительно варьировались. На Европейском Севере России (во многом благодаря его окраинному положению) сформировались и долгое время сохранялись черты своеобразия, нашедшие, к примеру, воплощение в общинных традициях черносошного крестьянства. Крестьянская община Русского Севера, основанная на традициях взаимопомощи и солидарности, на протяжении веков являлась ярким, самобытным примером сословной самоорганизации<sup>55</sup>. В то же время местную выборную власть в большинстве ее исторических российских форм следует признать скорее обязанностью, чем правом. Выборные лица находились под жестким контролем государства, отвечали перед ним за исполнение возложенных обязанностей своим имуществом и даже жизнью. Решение выборными органами местных хозяйственных вопросов хотя и подразумевалось, но являлось лишь дополнением к их основной (фискальной, судебной, полицейской) деятельности. Выборная служба и самоуправление, как справедливо отмечает Л.Ф. Писарькова, – «это далеко не равнозначные понятия. Потребовались столетия, чтобы выборная служба, являвшаяся характерной чертой не только "административного быта", но и всей жизни народа, превратилась в институт самоуправления, в котором переплелись и русские традиции, и достижения европейского законодательства. "Универсальное" применение термина самоуправление не помогает, а мешает проследить эволюцию выборной службы в разные периоды существования русского государства»<sup>56</sup>.

Современный отечественный исследователь Б.Н. Миронов выделил ряд признаков, присущих органам самоуправления. По его мнению, такой орган яв-



ляется представителем местного общества, проводником его особых интересов и стремлений; обладает самостоятельностью и инициативой в выборе способов осуществления возложенных на него государством задач; обладает правами юридического лица (имеет собственность, берет обязательства, вступает с государством в юридические отношения); выполняет государственные задачи; контролируется общественным мнением; самостоятельно принимает постановления, которые могут отменяться и корректироваться государственными органами; его члены избираются местным обществом<sup>57</sup>. Л.Ф. Писарькова считает возможным ограничиться «тремя основными условиями, которым должно отвечать учреждение самоуправления: 1) избираться местными жителями (из их числа) для решения местных дел; 2) обладать собственной финансовой базой и самостоятельностью, необходимой для выполнения возложенных на него задач; 3) находиться под контролем администрации и избравшего его общества»<sup>58</sup>.

Такой подход позволяет говорить о появлении местного самоуправления в подлинном смысле в России (в том числе в Вологодской губернии) в ходе Земской и Городской реформ 1860-х–1870-х гг. В это время местная выборная служба превратилась в институт самоуправления, сочетающий русские традиции и достижения европейского права. Временное правительство, пришедшее к власти в результате Февральской революции 1917 г., начало реформу местного самоуправления. В ряде регионов, в том числе в Архангельской губернии, самоуправление вводилось впервые. Все выборные органы формировались на основе всеобщего избирательного права. Устранялись ограничения самостоятельности местного самоуправления. Начала создаваться достаточная для его деятельности финансово-экономическая основа. Однако после Октябрьской революции местное самоуправление в России утратило свои завоевания в силу формирования системы Советов, предполагающих признание всех органов власти сверху донизу государственными. Поступательное движение в направлении развития самоуправления в России было прервано. В связи с этим, как считает большинство исследователей, преемственности между старой (дореволюционной) и новой (возникшей в 1990-е гг.) системами самоуправления не прослежи-

вается<sup>59</sup>.

В 1990-е гг. появляется множество публикаций, в которых обобщается опыт, анализируется состояние и оцениваются перспективы развития местного самоуправления в современной России<sup>60</sup>. Многие сборники научных статей, материалов конференций, монографии историков, политологов, правоведов, экономистов и социологов, объединенные этой проблематикой, увидели свет в серии «Библиотека муниципального служащего» (с 2000 г. – «Библиотека местного самоуправления»), которая была основана в 1998 г. Эта серия выходит в рамках программы «Местное самоуправление» Московского общественного научного фонда (далее – МОНФ) при поддержке института «Открытое общество». Она насчитывает более 40 выпусков.

Особо следует выделить работы начальника департамента местного самоуправления Министерства по делам Федерации и национальностей РФ А.Н. Широкова<sup>61</sup>. В них рассматриваются различные модели территориальной организации местного самоуправления и управления муниципальными образованиями. Автор анализирует современное состояние, проблемы и перспективы развития правовой базы и финансово-экономической основы местного самоуправления, поднимает вопросы его кадрового, методического и информационного обеспечения, останавливается на проблемах взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Особое внимание он уделяет исследованию механизмов реализации государственной политики в области местного самоуправления. А.Н. Широков рассматривает местное самоуправление и как субъект власти, и как субъект хозяйственной деятельности<sup>62</sup>.

На фоне новейшей политической истории России разнообразные общетеоретические и политологические аспекты становления местного самоуправления рассматриваются в работах таких исследователей, как С. Алексеев, А.С. Барсенков, В.К. Борисов, К.С. Гаджиев, Б. Пугачев, В.В. Согрин и др.<sup>63</sup> Ими прослеживается зависимость развития местного самоуправления от изменения политической ситуации в стране. Во многих публикациях постсоветского времени исследуются финансово-экономические аспекты местного самоуправления<sup>64</sup>.

Всплеск интереса к его правовым аспектам наблюдается среди правоведов<sup>65</sup>.

Начиная с середины 1990-х гг., появляется много учебной литературы по проблематике местного самоуправления. Фактически была разработана новая для отечественной науки дисциплина – муниципальное право<sup>66</sup>. Вышли в свет специальные пособия по основам местного самоуправления и муниципального управления для муниципальных служащих<sup>67</sup>, по организации планирования и управления социально-экономическим развитием муниципального образования для студентов-экономистов<sup>68</sup>.

Местному самоуправлению в современной России были посвящены многие научные и научно-практические конференции и семинары, проводившиеся на региональном, всероссийском и международном уровнях<sup>69</sup>. На них обсуждались такие актуальные вопросы, как пути взаимодействия государственной и местной власти; межбюджетные отношения между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления; развитие правовой основы местного самоуправления; роль этого института в политико-административной системе России и ее регионов, в решении социально-экономических, экологических проблем и т. д.

В 1990-е гг. по проблемам развития местного самоуправления в современной России выполнен ряд диссертационных исследований, к числу которых относятся работы Л.И. Антоновой, Н.А. Емельянова, П.М. Кебеш, Г.Г. Подовжней, А.Г. Гладышева, Е.А. Юшиной и др.<sup>70</sup> В них проблемы становления и развития местного самоуправления рассматриваются в основном с юридической и политологической точек зрения, а не с исторической, как это пытается сделать автор настоящей диссертации.

История становления местного самоуправления в России – это не только история разработки и принятия новой концепции на федеральном уровне, но и история реализации этой концепции непосредственно на местах. В связи с этим в настоящее время среди исследователей растет интерес к региональным особенностям организации местного самоуправления в современной России<sup>71</sup>. Значительный интерес представляет исследование реформы местного самоуправ-

ления в России, проведенное в сентябре 1998 – январе 1999 г. Международным институтом гуманитарно-политических исследований (далее – ИГПИ) при поддержке МОНФ. Оно стало плодом сотрудничества группы экспертов, специализирующихся в разных научных сферах и представляющих различные научные учреждения, главной задачей которых было исследовать ход реформы местного самоуправления на этапе ее «регионализации». По мнению участников этого проекта, «именно междисциплинарное сотрудничество при постоянном обновлении эмпирического материала является неременным условием развития цикла научных дисциплин, имеющих в качестве предметов те или иные стороны местного самоуправления»<sup>72</sup>. «Головной группой» участников проекта был разработан вопросник, используя который, эксперты собирали материал и готовили региональные очерки. Они стали основой для анализа положения дел в сфере реформы местного самоуправления по материалам 21 региона РФ. Результаты проведенной работы были обобщены в издании, которое по жанру является промежуточным между сборником статей и коллективной монографией. В нем рассматриваются основные принципы федеральной политики в области местного самоуправления и их эволюция на протяжении 1993–1998 гг.; анализируется современное состояние регионального законодательства в области местного самоуправления в разных субъектах РФ (выделяются группы регионов по степени соответствия их законодательной базы в сфере местного самоуправления федеральному законодательству, выявляются наиболее типичные нарушения федерального законодательства, содержащиеся в региональных нормативно-правовых актах); определяется роль региональных элит и партий в продвижении реформы местного самоуправления; выявляются особенности муниципальных выборов по сравнению с федеральными и региональными; исследуется развитие местного самоуправления с точки зрения учета прав и интересов этнических групп<sup>73</sup>.

Несмотря на повышенное внимание современных исследователей к становлению местного самоуправления в субъектах РФ, проблемы формирования системы местного самоуправления на Европейском Севере в 1990-е гг. до сих

пор не нашли достаточно полного отражения в научной литературе. Не считая статей в периодике, посвященных конкретным сюжетам и зачастую полемически заостренных, можно указать лишь несколько более или менее значительных специальных публикаций. В их числе – сборник материалов «Местное самоуправление в Вологодской области (проблемы, поиски, решения)», увидевший свет в Вологде в 1996 г. В него вошли материалы, посвященные некоторым актуальным, в первую очередь правовым, вопросам становления и деятельности органов местного самоуправления на Вологодчине в середине 1990-х гг.<sup>74</sup> Подобный же характер имеют статьи политиков и управленцев Вологодчины, в 1997 г. составившие специальный выпуск журнала «Федерализм: Теория. Практика. История»<sup>75</sup>.

Несомненно, заслуживает внимания увидевшая свет в том же году книга директора Вологодского научно-координационного центра (далее – ВНКЦ) ЦЭМИ РАН В.А. Ильина, научного сотрудника ВНКЦ ЦЭМИ РАН Е.М. Жирнова и главы г. Вологды А.С. Якуничева «Условия проживания населения: оценка и проблемы управления», основой для которой послужили научно-исследовательские работы ВНКЦ ЦЭМИ РАН<sup>76</sup>. В книге затрагиваются некоторые проблемы местного самоуправления в г. Вологде, напрямую связанные с изменением качества жизни. Этот показатель оценивается авторами, как определяющий при оценке эффективности работы местного самоуправления. Вместе с тем они справедливо указывают на отсутствие сегодня надежных методик, позволяющих сопоставить различающиеся по достоверности данные различного происхождения и выявить вклад самой местной власти в динамику экономических и социальных процессов. В книге собран фактический материал, касающийся успехов и проблем организации управления городским хозяйством Вологды, данные многолетних социологических опросов по теме изменения качества жизни горожан.

В конце 1990-х – начале 2000-х гг. коллективом ВНКЦ ЦЭМИ РАН был издан ряд разработок, посвященных социологическим аспектам исследования местного самоуправления. Так, принципам организации и возможным подхо-

дам к формированию системы показателей мониторинга социально-экономического состояния муниципалитетов посвящено исследование «Мониторинг развития муниципальных образований» (основано на материалах социологических исследований, проведенных в г. Вологде)<sup>77</sup>. В работе «Стратегия управления муниципальными образованиями» на примере г. Вологды рассматриваются проблемы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований России<sup>78</sup>. На материале исследований, проведенных в 1998–2000 гг. в Вологде, авторами формируются методологические и методические подходы к организации процесса административно-территориального управления, аргументируется необходимость повышения роли информационного обеспечения процесса управления. Проблемы становления рыночных отношений и роли в этом процессе местного самоуправления анализируются на примере Грязовецкого района Вологодской области в книге «Переход к рынку и местное самоуправление»<sup>79</sup>. В ее основу легла научно-исследовательская работа ВНКЦ ЦЭМИ РАН, выполненная по заказу администрации Грязовецкого района. В работе «Проблемы формирования региональных и местных бюджетов и распределения расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы» рассматриваются принципы организации взаимоотношений областного и местного бюджетов<sup>80</sup>. В этом исследовании предложены методические подходы к организации мониторинга состояния региональной бюджетной системы, произведена оценка состояния муниципальных бюджетов и межбюджетных отношений в Вологодской области в 1997–2000 гг. На страницах этого же издания на основе данных за 1999–2000 гг. оценивается налоговый потенциал муниципальных образований и рассмотрены варианты распределения финансовой помощи районам Вологодской области, направленные как на простое выравнивание бюджетной обеспеченности населения региона, так и на стимулирование местных органов управления к повышению эффективности использования доходной базы. Общие подходы к оценке эффективности бюджета муниципалитета представлены в исследовании «Разработка методики мониторинга состояния муниципального бюджета», где приводится обоснование

выбора индикаторов, характеризующих состояние бюджетной сферы<sup>81</sup>. Эти проблемы поднимаются и в информационно-аналитической записке, увидевшей свет под таким же названием<sup>82</sup>. Принципы организации мониторинга состояния региональной бюджетной системы рассматриваются в брошюре «Разработка методики мониторинга состояния региональной бюджетной системы», где на основе предлагаемой системы показателей произведена оценка состояния муниципальных бюджетов и межбюджетных отношений в Вологодской области в 1997–2000 гг.<sup>83</sup> Отношение жителей Вологды к деятельности местных органов власти и управления нашло отражение в работе «Условия проживания в Вологде (по оценкам населения)». Здесь представлена динамика изменений условий проживания в г. Вологде, основанная на анализе итогов опросов общественного мнения и изучении статистики обращений граждан в администрацию города<sup>84</sup>.

Информационные и аналитические материалы ВНКЦ ЦЭМИ РАН, Вологодского комитета государственной статистики и администрации г. Вологды легли в основу исследования Е.В. Перова «Характеристика взаимодействия субъектов хозяйственного комплекса города». В нем анализируется роль муниципальных органов власти в хозяйственном комплексе города, рассмотрены функции и задачи основных экономических подразделений администрации города, дана их оценка и предложены дополнительные функции, способствующие более эффективному управлению хозяйственным комплексом города<sup>85</sup>.

В 2004 г. были опубликованы результаты исследования современного состояния местного самоуправления в Грязовецком районе Вологодской области, которое было осуществлено научным коллективом под руководством В.А. Ильина<sup>86</sup>. В этой работе, увидевшей свет под названием «Местное самоуправление на пути к реформированию», на примере Грязовецкого района рассматриваются вопросы совершенствования организации местного самоуправления в сельском районе в свете реализации нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ней выявлен ряд проблем (в области структурной организации и распределения полномочий местного самоуправления), которые неизбежно вста-

нут перед местными органам власти в процессе реализации положений данного закона, и предложен комплекс мероприятий, призванных способствовать решению этих проблем.

Политические аспекты местного самоуправления в Вологодской области исследуются председателем избирательной комиссии Вологодской области Л.И. Антоновой (Дергаевой). Данным автором во второй половине 1990-х гг. по указанной проблематике опубликовано несколько статей<sup>87</sup>. Этим же проблемам посвящена и диссертация Л.И. Антоновой на соискание ученой степени кандидата политических наук, защищенная в 2001 г.<sup>88</sup> В диссертации проводится анализ зарубежного опыта становления систем местного самоуправления (с акцентом на политические процессы, определявшие характер и специфику формирования моделей местного самоуправления); исследуются особенности политических и социальных условий, в которых проводится реформа местного самоуправления в России; определяется возможность переноса накопленного зарубежного политического и управленческого опыта реализации идеи местного самоуправления на современную российскую почву; выявляются собственно политические факторы (расстановка политических сил на различных уровнях властных структур), влияющие на ход реформы местного самоуправления; анализируется отношение к этой реформе широких слоев населения, выражающееся в электоральном поведении. Основой для ряда наблюдений и рекомендаций автора стал опыт работы в избирательной комиссии Вологодской области. Основным итогом данного исследования являются выдвигаемые Л.И. Антоновой различные сценарные прогнозы возможного развития реформы местного самоуправления в России.

Попытка системного рассмотрения происходящих в регионе процессов была предпринята правоведом В.М. Ануфриевым в монографии «Государственная власть и местное самоуправление в областях-субъектах Российской Федерации: системный и сравнительно-правовой анализ», выпущенной в Москве в 1999 г.<sup>89</sup> Основная часть работы посвящена теоретико-правовым основам формирования и деятельности органов государственной власти и органов местного



самоуправления в областях-субъектах Российской Федерации. В третьем разделе монографии автор рассматривает с правовой точки зрения собственно органы местного самоуправления в РФ, достаточно часто обращаясь за примерами к материалам Вологодской и, реже, Архангельской областей. Привлечение именно этого регионального материала объясняется тем, что В.М. Ануфриев плодотворно работал в Законодательном собрании Вологодской области как юрист, являясь одним из авторов областного законодательства по проблемам самоуправления. Следует, однако, отметить, что основу раздела составляют сюжеты формирования правовой базы самоуправления в России в целом, а историко-правовые сюжеты, проиллюстрированные на примере Вологодской области, не претендуют на полноту охвата местного материала.

Другое представляющее интерес издание – «Что такое местное самоуправление?» – выпущено под редакцией д.и.н., профессора Ю.К. Некрасова в Вологде в 2001 г.<sup>90</sup> Авторы книги – профессиональные историки (Ю.К. Некрасов, В.А. Саблин) и практические деятели управления и самоуправления Вологодчины (С.А. Смирнов, И.В. Степанов, В.И. Лефонов и автор настоящей диссертации) обратились к широкому спектру вопросов исторического, правового и организационного характера, возникающих при рассмотрении института самоуправления в современной России. В разделах книги кратко описана история местного управления и самоуправления в Вологде в XX в., названы некоторые особенности и проблемы становления самоуправления в Вологодской области в 1990-е гг., охарактеризованы важнейшие проблемы, возникающие в деятельности современного местного самоуправления, затронуты вопросы взаимоотношения власти и общества. Вместе с тем задачу обстоятельного исторического анализа протекающих процессов авторы этой небольшой по объему и широкой по охвату проблем книги, конечно, не могли поставить.

В 2002 г. вышло в свет издание «Местное самоуправление – важнейший путь развития реального федерализма», составленное из материалов заседаний региональных секций III Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный

аспект»<sup>91</sup>. В опубликованных докладах ученых-экономистов, работников правительства, Законодательного собрания Вологодской области и органов местного самоуправления рассматриваются важнейшие проблемы управления экономикой региона, как одной из основ местного самоуправления.

В 2003 г. увидели свет материалы Международной конференции «Местное самоуправление и решение социально-экологических проблем», проходившей в Вологде и Кириллове 16–18 июня 2003 г.<sup>92</sup> На страницах этого издания представлены как материалы, посвященные конкретным практическим проблемам, с которыми сталкиваются в осуществлении хозяйственных функций муниципальные предприятия в Вологодской области и округе Планег в земле Бавария, так и построенные на вологодском материале статьи, посвященные анализу некоторых важнейших аспектов деятельности и эволюции системы местного самоуправления. Так, заместитель председателя Вологодской городской думы М.К. Банщиков анализирует сложившееся к рубежу XX и XXI веков бюджетное устройство и регламентацию бюджетного процесса в Вологде, рассматривает особенности порядка установления и отмены льгот по налогам и сборам в городской бюджет<sup>93</sup>. В статье заместителя председателя Вологодской городской думы И.А. Литвинова рассматривается состояние ЖКХ г. Вологды и динамика его развития в 1997–2002 гг., затрагивается проблема межбюджетных отношений в Вологодской области и Федерации в целом<sup>94</sup>.

Привлекают внимание и статьи деятелей местного самоуправления, посвященные насущным проблемам самоуправления Вологодской области. Заслуживает внимания, например, серия публикаций главы Великоустюгского муниципального района М.В. Деткова<sup>95</sup>. На основе анализа сложившейся в восточных районах Вологодской области ситуации он обосновывает в них оригинальный проект укрупнения размера некоторых дотационных муниципальных образований или прикрепления к ним предприятий-налогоплательщиков из других районов с целью стабилизации социально-экономического положения.

По результатам анализа литературы, посвященной Архангельской области, нужно констатировать, что проблемы истории становления местного само-

управления в этом регионе в 1990-е гг. привлекали внимание меньшего числа исследователей. Сведения об истории формирования современной системы местного самоуправления sporadически обнаруживаются в работах информационно-аналитического, политологического и социологического характера (например, в информационно-аналитическом сборнике «Архангельск от выборов до выборов»).

Значительный интерес представляют аналитические статьи Т.Л. Барандовой<sup>96</sup>. В качестве регионального эксперта ИГПИ она принимала участие в программе «Политический мониторинг», представляющей собою ежемесячную «летопись» социально-политических событий в регионах России (осуществляется с 1992 г.)<sup>97</sup>. Публикации Барандовой преимущественно посвящены региональным выборам. По большей части они имеют косвенное отношение к теме настоящего исследования или затрагивают лишь некоторые ее аспекты. Исключение составляет статья «Реформа местного самоуправления в Архангельской области», подготовленная в рамках упоминавшегося выше проекта по исследованию реформы местного самоуправления в регионах РФ, осуществленного ИГПИ при поддержке МОНФ<sup>98</sup>. В этой статье Барандова рассматривает в комплексе правовые основы местного самоуправления; взаимоотношения федерального центра, региональной власти и местного самоуправления; структуру, организацию, компетенцию органов местного самоуправления; выборы должностных лиц и органов местного самоуправления 8 декабря 1996 г. в Архангельской области. Автор статьи считает, что реформа местного самоуправления в Архангельской области началась в октябре 1993 г. с подписания главой областной администрации Постановления «О реформировании органов представительной власти и органов местного самоуправления на территории Архангельской области» (предшествующий период отнесен ею к предыстории реформы).

Специальной работой по интересующей нас теме являются составленные к.и.н. М.В. Буториным практические рекомендации «Становление местного самоуправления в Архангельской области», опубликованные в 1999 г. в Архангельске издательством Поморского государственного университета<sup>99</sup>. В этой

небольшой брошюре говорится о проблемах становления в 1990-е гг. местного самоуправления в РФ в целом, формирования органов местного самоуправления в Архангельской области, и подробнее – о полномочиях и структуре органов местного самоуправления. В качестве примера рассматриваются полномочия и структура органов самоуправления Приморского района Архангельской области, формулируются конкретные рекомендации по структурной реформе самоуправления, по вопросам перераспределения собственности и власти между его институтами.

Поднимаются вопросы местного самоуправления и в фундаментальных трудах заведующего кафедрой дополнительного профессионального образования Института управления, права и повышения квалификации (далее – ИУППК) при главе администрации Архангельской области, директора Высшей школы делового администрирования Поморского государственного университета (далее – ПГУ) имени М.В. Ломоносова, действительного члена Академии социальных наук РФ, д.и.н., профессора Ю.Ф. Лукина<sup>100</sup>.

В 1997–2001 гг. ИУППК совместно с Норвежским институтом урбанистических и региональных исследований (г. Осло) осуществлял проект «Современные стратегии окружающей среды и отдельные промышленные города России и Латвии». В рамках этого проекта под руководством Ю.Ф. Лукина исследовался вопрос о роли местного самоуправления в защите окружающей среды на примере сравнительного анализа ситуации в Новодвинске и Коржме<sup>101</sup>.

Ю.Ф. Лукин с 1989 г. является председателем Архангельского регионального общественного движения «Соловецкий форум». На Соловецких форумах обсуждались многие актуальные вопросы общественной жизни, в том числе проблемы местного самоуправления. В связи с проблематикой диссертационного исследования особый интерес представляют материалы Одиннадцатого Соловецкого форума, состоявшегося 17–19 сентября 2003 г. На этом форуме обсуждались вопросы местного самоуправления в современной России, в первую очередь связанные с перспективами его развития, которые открываются с принятием нового Закона РФ о местном самоуправлении. В работе форума прини-

мали участие представители федеральных, областных и местных органов власти и управления, образовательных учреждений, общественных организаций из Москвы, Санкт-Петербурга, Архангельска, Вологды, Каргополя, Коряжмы, Котласа, Мезени, Мирного, Новодвинска, Северодвинска, Шенкурска и других российских городов, а также гости из Дании, Германии, Норвегии и Швеции. Статьи и тезисы выступлений участников форума в том же году были опубликованы в специальном сборнике материалов (ответственный редактор – Ю.Ф. Лукин)<sup>102</sup>.

Статья председателя Архангельского областного собрания депутатов В.С. Фортыгина посвящена актуальным вопросам реформирования местного самоуправления. В ней автор подчеркивает неопценное значение, которое сыграл принятый в 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в конституционной реформе, его «огромный вклад в становление современного Российского государства, как государства демократического». Вместе с тем в статье указывается на ряд проблем, выявившихся в ходе применения этого закона на практике, препятствующих «эффективному функционированию системы местного самоуправления, в том числе: нечеткость в определении компетенции муниципальных образований; неопределенность территориальной организации местного самоуправления; возможность формирования структуры органов местного самоуправления, не соответствующей решаемым задачам; несоответствие финансовых ресурсов исполняемым полномочиям; удаленность органов местного самоуправления от населения; непроработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления». В результате, как считает автор, население «не стало субъектом местного самоуправления во всем объеме»<sup>103</sup>.

Консультант департамента организационной работы, информационных ресурсов и систем мэрии г. Архангельска, кандидат исторических наук, доцент ПГУ им. М.В. Ломоносова А.С. Константинов сосредотачивает внимание на проблемах, связанных с введением в соответствии с требованиями нового Фе-

дерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» двухуровневой системы территориальной организации местного самоуправления. Константинов классифицирует сельские муниципальные образования Архангельской области в зависимости от плотности населения на 1 кв. км., а сельские поселения – в зависимости от численности населения. На основе проведенного анализа материала автор делает вывод, что в Архангельской области «оптимальным является подход, который предусматривает разумное сочетание поселенческого и территориального принципов в формировании муниципальных образований первого уровня в сельской местности»<sup>104</sup>. Наиболее предпочтительным для Архангельской области вариантом формирования муниципальных образований второго уровня (муниципальных районов и городских округов) Константинов считает создание муниципальных образований-городских округов на базе городов Архангельска, Северодвинска, Мирного. Остальные города областного и районного значения получают статус муниципальных образований-городских поселений<sup>105</sup>.

В статье кандидата политических наук, доцента кафедры государственного и муниципального управления ПГУ им. М.В. Ломоносова А.И. Вертешеина рассматривается социальный механизм взаимодействия средств массовой информации и местной власти в период модернизации российского общества, выделяются его основные этапы<sup>106</sup>. Декан факультета управления ИУППК, кандидат психологических наук, доцент М.В. Журавкина посвящает свою статью исследованию проблемы формирования позитивного имиджа муниципальной власти<sup>107</sup>. В соавторстве с директором департамента государственной службы администрации Архангельской области Г.В. Косолаповым М.В. Журавкина также исследует кадровые аспекты в работе органов муниципальной службы<sup>108</sup>. Доцент кафедры муниципального и государственного управления ПГУ, директор агентства «Медиана» И.В. Каторин на примере региональных выборов в Архангельской области анализирует влияние условий, технологии организации выборов, их результатов на отдельные компоненты политической культуры населения<sup>109</sup>. Советник председателя Архангельского областного совета депута-

тов Н.Н. Матафанов поднял вопрос о взаимодействии областного Собрания депутатов с представительными органами местного самоуправления Архангельской области, рассмотрел основные направления этого взаимодействия<sup>110</sup>. Доцент кафедры конституционного и гражданского права юридического факультета ПГУ им. М.В. Ломоносова В.Г. Машутинский в своей статье на примере г. Мирного показал, насколько негативно влияет на местное самоуправление отсутствие устава муниципального образования<sup>111</sup>. Председатель комитета по труду администрации Архангельской области В.И. Синицкий посвятил свою статью анализу роли органов местного самоуправления в поддержании жизнедеятельности населенных пунктов<sup>112</sup>.

Из приведенного историографического обзора можно сделать вывод, что достаточно большое количество изысканий в сфере современного российского местного самоуправления сосуществует с дефицитом научно выверенных обобщающих работ по истории формирования местного самоуправления в отдельно взятых регионах (в том числе и на Европейском Севере РФ). Этим во многом был обусловлен выбор предмета настоящего исследования.

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

Для обоснования хронологических рамок диссертационного исследования можно привести следующие доводы. Диссертант разделяет точку зрения о том, что становление современной модели местного самоуправления в России началось в 1990 г. с принятия в апреле Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>113</sup>. Вскоре, 12 июня 1990 г., была принята Декларация «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики». Поэтому исследование становления и развития местного самоуправления ведется в настоящей работе именно с этого времени. К концу десятилетия в РФ, по мнению автора, современная система местного самоуправления в основном была выстроена, чем обусловлена верхняя хронологическая граница исследования (вместе с тем сле-

дует отметить, что формирование финансово-экономической основы местного самоуправления продолжается по настоящее время).

Исследование в комплексе материала по развитию местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях также является обоснованным, так как они близки и связаны между собой во многих отношениях. Граничащие между собой на протяжении около 600 км территории областей близко расположены географически (с 1982 г. обе принадлежат к Северному экономическому району<sup>114</sup>, а с 2000 г. – к Северо-западному федеральному округу<sup>115</sup>), имеют сходные культурные и экономические традиции, общность исторических судеб.

В целях подтверждения этой мысли автор диссертации считает целесообразным дать общую природно-географическую, демографическую и экономическую характеристику современных Архангельской и Вологодской областей.

К началу исследуемого в диссертации периода<sup>116</sup> площадь территории Архангельской области составила 587, 4 тыс. кв. км.<sup>117</sup> Большую часть площади – 39 % – занимают леса, 1,3 % – сельскохозяйственные угодья, 24,2 % – оленьи пастбища, 19 % – острова, остальное – болота, реки, озера. Столица области – г. Архангельск, основанный в 1583 г. (до 1613 г. именовался Новохолмогорским посадом). В начале рассматриваемого в диссертации периода в состав области входили 7 городов областного подчинения (Архангельск, Котлас, Коряжма, Мирный, Новодвинск, Онега, Северодвинск), г. Нарьян-Мар окружного подчинения, 6 городов районного подчинения (Вельск, Каргополь, Мезень, Няндом, Сольвычегодск, Шенкурск), Ненецкий автономный округ, 20 районов, 38 рабочих поселков, 239 сельсоветов<sup>118</sup>. На 1 января 1997 г. в области насчитывалось 3970 сельских населенных пунктов<sup>119</sup>.

По Конституции РФ с 1993 г. Ненецкий автономный округ является самостоятельным субъектом Федерации, но в административном отношении продолжает оставаться в составе Архангельской области<sup>120</sup>. На 1 января 1992 г. в округ входили окружной центр (г. Нарьян-Мар), два рабочих поселка (Амдерма окружного и Искателей городского подчинения), 16 сельсоветов, 50 сельских населенных пунктов<sup>121</sup>. К этому времени площадь округа составляла



176,7 тыс. кв. км.<sup>122</sup>

Коренные русские жители Архангельской области – поморы. Они имеют некоторые культурные и языковые особенности. По данным переписи 1989 г. население Архангельской области составляло 1570 тыс.; в конце 1994 г. оно составило 1534 тыс., а в начале 1997 г. – 1506 тыс. человек. Из них русских – 92 %, украинцев – 3,5 %, белорусов – 1,3 %, других (азербайджанцы, чеченцы, казахи, ненцы и т.д.) – 3,2 %. Около 3/4 населения области (73,4 %, по данным 1997 г.) – горожане<sup>123</sup>.

В экономической структуре Архангельской области выделяются лесозаготовительная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная отрасли промышленности, транспортный (преимущественно морской порт) и военно-промышленный комплексы. Активно эксплуатируются биологические (лес, море и т. д.), а также топливно-энергетические и сырьевые ресурсы (нефть, газ, алмазы, бокситы и т. д.). Предпринимаются попытки развития предприятий сферы информационных технологий, туристско-рекреационного комплекса на базе уникальных природных и историко-культурных памятников. Ведется работа по привлечению в экономику области иностранных инвестиций. Сельское хозяйство, легкая и пищевая промышленность развиты относительно слабо.

Площадь Вологодской области к началу 1990-х гг. составила 145,7 тыс. кв. км. Леса занимают 70 % территории Вологодской области. 12 % территории области занято болотами. По запасам торфа Вологодская область занимает одно из первых мест в России. К 2000 г. в Вологодской области имелось 4 города областного подчинения (Вологда, Череповец, Великий Устюг, Сокол), 11 городов районного подчинения, 13 рабочих поселков, 26 муниципальных районов, 371 сельсовет. В сельской местности к этому времени насчитывалось более 8 тыс. населенных пунктов. Столица области – г. Вологда.

На начало 2000 г. в Вологодской области проживало 1324 тыс. человек. В городах и поселках городского типа число жителей составило 905,6 тыс. человек (68 %), в сельской местности – 418,4 тыс. человек (32 %). Большая часть (97 %) населения – русские, 1 % – украинцы, проживают и немногочисленные

представители почти 100 других национальностей. В северо-западной части Вологодской области имеются места компактного проживания вепсов. Средняя плотность населения в области – 9,1 человека на кв. км. Плотнее заселена южная часть области, где расположены крупные промышленные центры – города Вологда, Череповец, Сокол<sup>124</sup>.

Вологодская область – крупный индустриально-аграрный регион. Доминирует черная металлургия, на долю которой в 1999 г. приходилось 67,4 % всей промышленной продукции. Важное место занимают лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, химическое производство, машиностроение и металлообработка. В пищевой отрасли основную роль играет молочная промышленность. Легкая промышленность представлена предприятиями по переработке льна, трикотажным и швейными производствами. Всемирную известность имеет вологодское кружево и великоустюгская чернь по серебру. Промышленностью области в 1999 г. было произведено более 31 % от объема продукции Северного экономического района. По объему промышленной продукции в расчете на душу населения область занимает в этом районе первое место<sup>125</sup>. Валовая продукция сельского хозяйства области в 1999 г. составила 49 % от ее объема в Северном экономическом районе. Ведущее положение в транспортном обслуживании занимает железнодорожный транспорт.<sup>126</sup>

Подводя итог приведенной выше краткой характеристике Архангельской и Вологодской областей, отметим, что эти регионы издавна испытывают взаимное экономическое и культурное тяготение. Неразрывность их исторических судеб демонстрируют и сложные перипетии истории административно-территориального деления этих областей в Новое и Новейшее время<sup>127</sup>, в ходе которых те или иные пограничные исторические территории оказывались поочередно в составе то одного, то другого региона.

Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы на материалах Архангельской и Вологодской областей исследовать историю и осмыслить опыт формирования системы местного самоуправления на Европейском Севере РФ в 1990-е гг.

В соответствии с поставленной целью определены следующие задачи исследования:

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

Структура диссертационного исследования определяется сформулированными задачами и целью. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, примечаний, списка использованных источников и литературы, приложений.

Диссертант использовал следующие методы исторического исследования: историко-генетический, историко-сравнительный и историко-типологический. С помощью первого метода прослеживается процесс становления и развития системы современного местного самоуправления на Европейском Севере РФ, выявляются его этапы, закономерности и присущие этому процессу причинно-следственные связи. С помощью второго – дается сравнительный анализ комплекса основных характеристик, присущих местному самоуправлению на различных этапах исторического развития в Архангельской, Вологодской областях и в целом в РФ. С помощью третьего метода – устанавливается типология характера взаимоотношений между представительными и исполнительными органами местного самоуправления в различных муниципальных образованиях.

Кроме того, при анализе системы местного самоуправления (в качестве структурных составляющих которой рассматриваются ее правовая, территориальная, организационная и экономическая основы) применяются элементы историко-системного подхода.

Тема исследования не позволяет диссертанту ограничиваться лишь историческими методами – она требует выхода на междисциплинарный уровень, в частности использования элементов правоведческих исследовательских подходов. Это необходимо при анализе нормативно-правовой базы системы местного самоуправления, которая определяла направленность происходящих в регионе перемен. Исследование процесса становления и развития системы местного самоуправления на Европейском Севере РФ в 1990-е гг. подразумевает необходимость изучения становления, развития и взаимодействия субъектов местного самоуправления – субъектов права, уполномоченных законом на осуществление собственной компетенции в вопросах местного самоуправления. Во взаимодействии данных субъектов между собой проявляются сущностные стороны конкретных моделей местного самоуправления. Поэтому анализ становления, развития, трансформации данных субъектов и их взаимодействия является адекватным методом анализа формирования тех или иных моделей местного самоуправления.

Все использованные в работе исторические источники относятся к письменным. Источниковая база диссертационного исследования состоит из архивных и опубликованных источников, которые можно подразделить на четыре основные группы: 1) нормативные правовые акты, 2) делопроизводственная документация, 3) статистические источники, 4) периодическая печать.

В работе использованы материалы Государственного архива Архангельской области (далее – ГААО), Государственного архива Вологодской области (далее – ГАВО), Вологодского областного архива новейшей политической истории (далее – ВОАНПИ). Всего в исследовании задействованы материалы восемнадцати фондов: 10 – ГААО, 7 – ГАВО, 1 – ВОАНПИ.

Ограниченное использование в работе материалов государственных архи-

вов объясняется тем, что по интересующему автора периоду времени архивные фонды еще не отложились или находятся в процессе формирования. Организации обязаны сдавать в государственные архивы документы только по прошествии десяти лет, в связи с чем к настоящему времени в архивы в основном поступили документы, относящиеся ко времени не позднее 1993 г. Таким образом, сконцентрированный в государственных архивах исторический материал, имеющий отношение к теме диссертационного исследования, ограничивается сведениями о попытках реформирования местных Советов в 1990–1993 гг. Например, в ГААО это блок материалов об изменении в 1991 г. в порядке эксперимента структуры органов власти в г. Архангельске, об образовании городских территориальных округов вместо районов, деятельности администраций этих округов и реакции жителей города на введение новшеств в системе управления<sup>128</sup>. Значительный интерес представляют также архивные источники, в которых находит отражение реакция Советов разных уровней Архангельской и Вологодской областей на события в Москве августа 1991 г.<sup>129</sup>, а также конца сентября – начала октября 1993 г.<sup>130</sup>

Нехватка источников по проведению в Архангельской и Вологодской областях «президентской реформы» (октябрь 1993 г. – август 1995 г.), началу реализации конституционной модели местного самоуправления (сентябрь 1995 г. – декабрь 1996 г.) и развитию системы местного самоуправления в 1997–2000 гг. компенсируется за счет привлечения материалов текущих архивов Вологодской городской думы, избирательной комиссии Вологодской области, Вологодского областного комитета статистики, департамента финансов правительства Вологодской области, управления по работе с муниципальными образованиями правительства Вологодской области, Архангельского городского Совета депутатов, избирательной комиссии Архангельской области, Архангельского областного комитета государственной статистики, отдела организационной работы и взаимодействия с муниципальными образованиями администрации Архангельской области.

К первой группе используемых в работе источников относятся норматив-

ные правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления. Источники этой группы, взяв за основу уровень власти, принявшей документы, и размер территорий, на которые распространяется их действие, можно разделить на следующие подгруппы: а) международные акты; б) государственные акты СССР, РСФСР, РФ; в) акты Архангельской и Вологодской областей; г) акты местных Советов и муниципальных образований на территории этих областей. Эти источники имеют большое значение для исследования поднимаемых в диссертации проблем.

Из числа международных актов в диссертации используется Европейская хартия местного самоуправления, принятая (как было указано выше) Европейским Советом в 1985 г. и оказавшая значительное влияние на выработку современной модели местного самоуправления в России. От имени РФ этот документ был подписан 28 февраля 1996 г. На четвертой сессии Конгресса местных и региональных властей Европы, состоявшейся в Страсбурге 3–5 июня 1997 г., в Докладе о состоянии местной демократии и федерализме в РФ (§ VI-1-a-2) был сделан вывод о соответствии Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принципам Европейской хартии местного самоуправления. 20 марта 1998 г. Государственной думой РФ был принят Федеральный закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления». 1 апреля 1998 г. он был одобрен Советом Федерации, а 11 апреля 1998 г. – подписан Президентом РФ<sup>131</sup>.

К государственным нормативным правовым актам, использованным в диссертационном исследовании, относятся ныне действующая Конституция РФ<sup>132</sup>, законы СССР<sup>133</sup>, РСФСР<sup>134</sup> и РФ<sup>135</sup>, указы Президента РФ<sup>136</sup>, постановления Верховного Совета РСФСР<sup>137</sup>, Правительства РФ<sup>138</sup> и т. д. Эти документы появились в конце 1980-х – 1990-е гг. и в большинстве своем были опубликованы в «Ведомостях Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР», «Собрании актов Президента и Правительства РФ», «Собрании законодательства РФ» и «Российской газете».

На основе федеральных законодательных актов шла разработка региональ-

ного законодательства по вопросам местного самоуправления. Из числа региональных нормативных правовых актов, изданных в Архангельской и Вологодской областях в 1990-е гг., диссертантом проанализированы законы Архангельской<sup>139</sup> и Вологодской областей<sup>140</sup>, уставы областей<sup>141</sup>, решения областных законодательных органов<sup>142</sup>, а также нормативные правовые акты исполнительных органов и должностных лиц государственной власти этих субъектов РФ (постановления глав администраций<sup>143</sup>, губернаторов<sup>144</sup> Архангельской и Вологодской областей и т. д.).

К числу нормативных правовых актов местных Советов и муниципальных образований Архангельской и Вологодской областей относятся решения и постановления представительных органов<sup>145</sup>, исполнительных органов и должностных лиц<sup>146</sup> местного управления и самоуправления; положения о местном самоуправлении и его службах<sup>147</sup>; уставы муниципальных образований<sup>148</sup>; решения, принятые на местных референдумах<sup>149</sup>, и т. д. Акты, принимаемые в системе местного самоуправления, являются подзаконными по отношению к законам РФ и ее субъектов, то есть не должны вступать в противоречие с ними.

Все нормативные правовые акты по своему содержанию и направленности подразделяются на две основные группы: полностью посвященные регулированию отношений в системе местного самоуправления и содержащие отдельные нормы, касающиеся местного самоуправления. Анализ содержания нормативно-правовых актов разных уровней позволяет проследить этапы формирования правовой основы местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях. Специфика этих источников состоит в том, что намерения законодателя получали практическое воплощение далеко не сразу и не всегда. Диссертант особое внимание уделяет рассмотрению особенностей хода местного правотворческого и правоприменительного процессов: привлекает материалы дискуссий, сопровождавших принятие тех или иных актов; обращает внимание на обстоятельства, связанные с их введением в действие (например, факты приостановления действия или корректировки актов по протестам прокуратуры).

Диссертантом в ходе работы также использовалась делопроизводственная

документация, составляющая вторую группу источников. В основном это относящиеся к теме исследования документальные материалы органов государственной власти и местного самоуправления (исполнительных комитетов Архангельского и Вологодского областных Советов народных депутатов<sup>150</sup>, городских и районных Советов народных депутатов Архангельской и Вологодской областей и их исполкомов<sup>151</sup>, управления по работе с муниципальными образованиями правительства Вологодской области, департамента финансов правительства Вологодской области, администраций территориальных округов г. Архангельска<sup>152</sup> и т. д.), избирательных комиссий<sup>153</sup>, Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации<sup>154</sup>. К их числу относится организационная документация (положения, правила); протоколы и распорядительная документация коллегиальных органов (протоколы сессий, заседаний, совещаний, тексты принятых решений, приказы и распоряжения); плановая и отчетная документация; текущая переписка (например, обращения граждан) и т. д. Отметим, что подавляющая часть этих документов не опубликована. Делопроизводственная документация отложилась в фондах государственных архивохранилищ и текущих архивов органов местного самоуправления и государственной власти Архангельской и Вологодской областей.

Третья группа источников – статистические материалы. Это сборники данных о развитии местного самоуправления в масштабах страны, подготовленные Государственным комитетом РФ по статистике<sup>155</sup>. К этой же группе источников относятся сборники, подготовленные на основе материалов органов местного самоуправления, оперативных и годовых данных Вологодского и Архангельского областных комитетов государственной статистики. Из этих источников почерпнуты данные о демографической, экономической, социальной обстановке в Вологодской и Архангельской областях в 1990-е гг.<sup>156</sup> Сведения об оценке жителями Вологодской области деятельности федеральных и региональных властей содержатся в изданиях ВНКЦ ЦЭМИ РАН, посвященных мониторингу общественного мнения (по итогам опросов, проводимых сотрудниками этого центра, начиная с середины 1990-х гг.)<sup>157</sup>. Систематическое исследование



дование отношения населения к осуществляемым преобразованиям, проводимое ВНКЦ ЦЭМИ РАН, является одним из индикаторов эффективности социально-экономической политики, проводимых преобразований и деятельности органов местного самоуправления в целом. Также представляют интерес некоторые публикации результатов мониторинга общественного мнения жителей Архангельской области по вопросам, имеющим непосредственное отношение к предмету исследования. К их числу, в частности, относятся итоги социологического экспресс-опроса «Горожане и реформа исполнительной власти»<sup>158</sup>.

Четвертая группа источников – периодическая печать. В 1990-е гг. в связи с процессами демократизации, происходящими в обществе, газет и журналов стало значительно больше. Если в советское время не вызывала сомнения направленность того или иного издания, то в исследуемый период ситуация изменилась и порой определить, какие именно силы стоят за тем или иным изданием, становится не просто. В периодических изданиях появилось много малоинформативных публикаций развлекательного и рекламного характера. Обнаружить статью, посвященную каким-либо аспектам проблемы местного самоуправления, в таких изданиях нелегко. Иногда (из-за стремления увеличить популярность издания за счет сенсационной публикации, а чаще по причине ангажированности или некомпетентности журналиста) информация передается неверно: искажаются суть и детали событий, имена, даты и т.п.

Периодические издания, используемые в диссертационном исследовании, по форме подразделяются на журналы, газеты и бюллетени. По территориальному признаку их можно подразделить на центральные (федеральные), областные (региональные), городские и районные.

По обилию материалов, касающихся проблем становления и развития местного самоуправления в России в целом, следует особо отметить центральные журналы «Российская Федерация»<sup>159</sup>, «Муниципальная власть»<sup>160</sup>, «Муниципалитет»<sup>161</sup>, «Федерализм: Теория. Практика. История»<sup>162</sup>, «Политический мониторинг»<sup>163</sup>, «Полития»<sup>164</sup> а также постоянную специализированную вкладку «Земство» в «Российской газете»<sup>165</sup>.

В большей степени источники, отражающие процесс становления и развития местного самоуправления на Европейском Севере РФ, представлены в местных периодических изданиях. Из их числа в диссертационном исследовании использованы материалы, опубликованные в архангельских областных изданиях: газете «Правда Севера», информационно-аналитическом еженедельнике «Волна», информационном бюллетене «Ориентир», «Бюллетене правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования "Город Архангельск"», журналах «Наш Север», «Ведомости Архангельского областного собрания депутатов второго созыва». В большей степени исследуемая проблематика представлена на страницах вологодских областных газет: «Вологодская неделя», «Губерния», «Губернские новости», «Красный Север», «Красный Север (Зеркало)», «Московский комсомолец в Вологде», «Премьер», «Русский Север», «Ступени», «Хронометр-Вологда». В определенной мере в качестве исторических источников были использованы также публикации городских и районных газет: «Архангельск» (г. Архангельск), «Ваша домашняя газета» (г. Мирный), «Вологда» и «Вологодские новости» (г. Вологда), «Восход» (пос. Сямжа), «Речь» (г. Череповец), «Русский огонек» (г. Вологда), «Кадуйские зори» (пос. Кадуй), «Север» (г. Мезень) и т. д.

Материалы, публикуемые на страницах указанных периодических изданий, разнообразны по своему происхождению, содержанию и жанру.

По происхождению среди используемых в работе публикаций в периодических изданиях можно выделить такие разновидности, как официальные документы, исходящие от органов государственного управления и местного самоуправления (официальные обращения и выступления политических и государственных лидеров<sup>166</sup>, законы, указы, постановления, уставы и т.д.), и информация, получаемая периодическим изданием из иных источников – от собственных корреспондентов, информагенств, присылаемая читателями и т.д. Многие нормативные акты, имеющие отношение к рассматриваемым в диссертационном исследовании проблемам, использовались в работе в виде публикаций на страницах периодических изданий. В первую очередь речь идет о «Ведомостях

Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР», «Ведомостях Верховного Совета РСФСР», «Российской газете», «Ведомостях Архангельского областного собрания депутатов второго созыва», информационном бюллетене «Ориентир», информационно-аналитическом еженедельнике «Волна», областных и городских газетах исследуемого региона. Данная разновидность исторических источников, опубликованных на страницах периодической печати, рассматривалась выше в составе нормативных правовых актов.

Используемые в диссертационном исследовании источники, опубликованные в периодической печати, освещают реалии и проблемы местного самоуправления. По содержанию их можно разделить на сугубо информативные и аналитические. Для информативных источников характерно стремление наиболее оперативно передать сведения о том или ином факте, в чем объективно заложена возможность появления недостаточно проверенной информации. Наиболее распространенными жанрами такого рода источников являются интервью, репортаж, заметка и отчет. Интервью отражает позиции по какому-либо вопросу журналиста и его собеседника<sup>167</sup>. В репортаже передается оперативная информация с места события<sup>168</sup>. В заметке констатируется факт без какой-либо его оценки<sup>169</sup>, а в отчете событие описано более обстоятельно<sup>170</sup>. К аналитическим жанрам (для которых характерно стремление выразить авторское мнение о том или ином событии или явлении) можно отнести статьи<sup>171</sup> и письма<sup>172</sup>.

Сведения, почерпнутые на страницах периодической печати, отражают субъективные, а порой откровенно тенденциозные, мнения различных авторов, часто стоящих на диаметрально противоположных позициях, поэтому нуждаются в критическом отношении. Вместе с тем анализ взглядов различных авторов, из числа представленных в периодической печати, в определенной мере позволяет составить представление о позициях по вопросам местного самоуправления определенных общественных групп. По частоте, с которой поднимается тот или иной вопрос, касающийся местного самоуправления, на страницах периодической печати можно судить о степени заинтересованности населения в его решении. Так, уже тот факт, что в постсоветское время на страницах

периодической печати (как центральной, так и региональной) появились многочисленные публикации, посвященные различным проблемам местного самоуправления, является подтверждением их актуальности.

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

Теоретическая и практическая значимость диссертации заключается в том, что проведенное диссертантом исследование процесса становления и развития самоуправления на материалах Вологодской и Архангельской областей РФ в 1990-е гг. дает возможность теоретически осмыслить закономерности и особенности развития местного самоуправления в данном регионе, что позволяет:

- обогатить теоретическую базу разработки научно-исследовательских проблем, касающихся истории становления и развития современной системы местного самоуправления в России;
- получить конкретный материал, обобщить региональный опыт становления, развития и взаимоотношений субъектов местного самоуправления и использовать его для решения практических политических задач развития основных структур демократии в РФ;
- выработать рекомендации для осуществления более эффективного взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти в интересах развития и совершенствования системы местного самоуправления;
- использовать полученный в ходе диссертационного исследования новый эмпирический и практический материал в учебном процессе в системе подготовки и переподготовки управленческих кадров.

Материал диссертационного исследования использован автором при участии в создании проектов основных нормативных правовых актов местного самоуправления в г. Вологде. Так, в 1996 г. автор был одним из разработчиков Устава г. Вологды, который был принят одним из первых в Вологодской области и получил высокую оценку Министерства РФ по делам национальностей и местного самоуправления<sup>173</sup>. Диссертант являлся автором или входил в группу разработчиков следующих важнейших для местного хозяйства решений Вологодской городской думы: «Положение о порядке установления и отмены льгот по налогам и сборам в городской бюджет», «Положение о порядке предоставления и отмены льгот по арендной плате», «Положение о бюджетном процессе в г. Вологде», «Положение об упорядочении и распоряжении объектами муниципальной собственности г. Вологды». Диссертантом было подготовлено «Положение о территориальном общественном самоуправлении в г. Вологде», которое впоследствии легло в основу Закона Вологодской области «О территориальном общественном самоуправлении».

Ряд важнейших положений настоящей работы апробирован в докладах и сообщениях автора на региональных, российских и международных научно-теоретических и научно-практических конференциях и семинарах. К их числу относятся следующие: международная конференция «Местная демократия – основа демократической системы: законодательные аспекты усиления местной демократии в РФ» под эгидой Совета Европы (Москва, 2001); семинар представителей городских и районных выборных органов местного самоуправления «О дальнейшем совершенствовании взаимодействия Законодательного собрания области с представительными органами местного самоуправления» (Вологда, 2001); цикл научно-практических семинаров по проблемам местного самоуправления под эгидой Международного республиканского института (Вологда, 2002); научно-практический семинар «Организация избирательных кампаний на региональном и местном уровне» под эгидой французского Фонда Жана Жореса (Вологда, 2002); Второй всероссийский муниципальный форум под эгидой Международного республиканского института (Санкт-Петербург, 2002);

международная конференция «Местное самоуправление и решение социально-экономических проблем» (Вологда–Череповец–Белозерск, 2002); круглый стол «Местное самоуправление и федерализм в России: перспективы законотворчества», организованный Фондом развития парламентаризма (Москва, 2003); Пятый испано-российский семинар институционального сотрудничества по вопросам территориального устройства государства на тему «Испанская модель автономий: политика и службы в природоохранной сфере как новый двигатель благосостояния и развития», организованный фондом «Гуманизм и демократия» и Московской школой политических исследований (Мадрид–Вальядолид–Саламанка–Бургос, 2003); межрегиональная научно-практическая конференция «Местное самоуправление в условиях реформируемой России: опыт становления и проблемы развития (г. Великий Новгород, 2003); международная конференция «Местное самоуправление и решение социально-экологических проблем» (Вологда–Кириллов, 2003); научная конференция «Европейский Север в судьбе России: общее и особенное исторического процесса» (Вологда, 2004); областная конференция «Становление и развитие законодательной власти на Вологодчине (опыт, проблемы, перспективы)» (Вологда, 2004).

По теме диссертации автором лично и в соавторстве были осуществлены публикации в сборниках материалов научно-теоретических и научно-практических конференций, сборниках научных и научно-методических трудов<sup>174</sup>, на страницах книги «Что такое местное самоуправление?»<sup>175</sup>.

## Глава I

# ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ЗАРОЖДЕНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 1.1. Попытки реформирования местных Советов (апрель 1990 г. – сентябрь 1993 г.)

В 1990-е годы Россия вошла с советской системой управления на местах. Система органов государственной власти, общие принципы которой были определены Конституцией 1977 г., состояла из Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик, краевых и областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов, городских, районных, районных в городах, поселковых и сельских Советов народных депутатов. Верховные Советы народных депутатов избирались непосредственно населением на 5 лет, местные – на 2,5 года. Советами народных депутатов создавались исполнительные и распорядительные подотчетные им органы, избирались постоянные комиссии, органы народного контроля и др.

Советская модель самоуправления, противопоставлявшаяся «буржуазному муниципализму», была важнейшей составной частью командно-административной системы. Одновременно она выполняла роль ее демократического камуфляжа. В связи с этим, изучая историю советского самоуправления, необходимо различать его видимость и сущность. Советы неизменно провозглашались политической основой СССР, «звеном социалистического самоуправления народа», а принципами их работы назывались коллективизм, критика и самокритика, гласность. Декларировалось, что через представительство в этих органах в социалистическом обществе осуществляется власть трудящихся<sup>176</sup>. В «Советском энциклопедическом словаре» дается следующее определение понятия «социалистическое самоуправление народа»: «единая демократическая система

управления государственными и общественными делами при социализме, основанная на постоянно возрастающем активном участии трудящихся, их организаций и коллективов, на совершенствовании и развитии различных форм самоуправления...»<sup>177</sup>. Правда, здесь же уточнялось, что «все более полное осуществление социалистического самоуправления народа и совершенствование советской демократии КПСС рассматривает как стратегическую линию развития политической системы общества, выступая ведущей силой этого процесса».

Провозглашаемое в советское время полновластие Советов было лишь видимостью. Исполнительные органы – исполкомы – формировались из состава представительных органов, которым призваны были подчиняться. Принцип разделения властей отрицался. Звенья управления были жестко соподчинены; реальная власть была сосредоточена в руках исполнительных органов, точнее, их бюрократической верхушки. Советы «автоматически» одобряли проекты решений, подготовленные исполкомами. Аппарат исполкомов рассматривал депутатов как своих помощников, работающих на общественных началах. Голосование на сессиях Советов практически всегда было единогласным. Сами сессии собирались редко, постоянно действовали лишь исполкомы, которые не просто осуществляли текущую работу, но зачастую подменяли собой выборные органы. Важно, что исполкомы в своей деятельности не были полностью самостоятельны – они подчинялись вышестоящим исполкомам. Кроме того, их деятельность постоянно контролировалась представителями аппарата компартии. Фактически именно партийным структурам принадлежала реальная власть.

Советы и их исполкомы являлись коллегиальными органами, решения в них принимались не единолично, а большинством голосов. Это, с одной стороны, было положительным фактором, поскольку в принятии решений участвовал довольно широкий круг лиц. С другой стороны, коллективная ответственность за принимаемые решения реально означала отсутствие ответственности личной, и способствовала вседозволенности и произволу.

Выборность местных Советов в советское время также была фикцией. Депутатов действительно избирали, но в большинстве случаев выборы проходили



на безальтернативной основе и по той кандидатуре, которая получала одобрение партийных комитетов. Без «рекомендаций», «согласований» и «одобрений» свыше рядовому гражданину невозможно было стать депутатом даже сельского Совета. Кроме того, местные Советы были слишком многочисленны, что снижало эффективность работы и практически исключало возможность компетентного обсуждения вопросов. Поскольку результаты голосования были заранее известны, у депутатов отсутствовали стимулы даже для посещения сессий.

Советы были призваны олицетворять неразрывную цепь народовластия. Это было еще одним мифом. Действительно, все Советы находились под началом вышестоящих Советов. Исполкомы, в свою очередь, подчинялись соответствующим Советам и вышестоящим исполкомам. Но в конечном счете вся советская система замыкалась на аппарате КПСС. Следствием такого положения дел оказывалась полная несамостоятельность местных органов власти. Четкое разграничение полномочий между органами власти разного территориального уровня отсутствовало. Компетенция различных Советов была одинаковой; разница заключалась лишь в масштабах территории. Вышестоящие Советы по своему усмотрению могли изъять из ведения подчиненных им Советов любой вопрос<sup>178</sup>. Система была ориентирована на иерархичность. Это приводило к медлительности в решении вопросов, отсутствию гибкости в осуществлении политики на местах.

При господстве государственной собственности система экономических отношений была однотипна и не требовалось регулирования их на нижнем уровне. Базовым звеном управления были город и сельские районы. На селе это привело к формированию основной части социальной инфраструктуры в районных центрах. Основные полномочия по социально-экономическому развитию территории и решению вопросов местного значения осуществлялись районными органами власти и управления. Вопросы жизнеобеспечения населенных пунктов, сельских, поселковых Советов решались за счет базовых предприятий и зависели от результатов их производственно-финансовой деятельности.

Из вышесказанного следует, что в Советском Союзе существовали лишь

отдельные элементы местного самоуправления, неспособные отменить всевластие бюрократического аппарата, прежде всего аппарата КПСС. Самоуправление в СССР подменялось управлением сверху.

В конце 1980-х гг. было начато реформирование политической системы СССР, которое имело целью проведение изменений в устаревшем политическом механизме и придание нового импульса модернизации социалистического общества. Полновластие Советов, превращение их в подлинно представительные органы власти и самоуправления народа стало официально провозглашенной целью реформы политической системы страны, задуманной М.С. Горбачевым. Для ее осуществления предполагалось сформировать новые высшие законодательные органы России – Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР, Верховные Советы автономных республик и наделенные широким кругом полномочий местные Советы. Реформа политической системы началась с корректировки функций КПСС – правящей партии, в руках которой фактически находилась вся полнота власти. Партийные органы в центре и на местах уступали функции управления хозяйственным органам и органам представительной власти. Однако руководящая роль коммунистической партии сохранялась и полное ее устранение от власти не предусматривалось. Вместе с тем политическая реформа давала М.С. Горбачеву шанс ослабить своих противников в развернувшейся внутрипартийной борьбе.

Снижение роли КПСС в сфере управления государством на этом этапе объективно вело к ослаблению системы власти на всех уровнях. На этом фоне стали открыто заявлять о себе силы, выступавшие с антисоциалистических позиций. Их не устраивали рамки проводимых М.С. Горбачевым реформ, которые были направлены на модернизацию социализма.

Начало работы Первого съезда народных депутатов СССР (25 мая – 9 июня 1989 г.) знаменовало собой вступление реформы политической системы в практическую фазу. Начало реформы совпало с появлением организованной политической оппозиции, о чем заявили на съезде «демократические» депутаты. В июне 1989 г. создается Межрегиональная группа депутатов, окончатель-

ное организационное оформление которой произошло на первой общей конференции ее членов 29 июля 1989 г. Б.Н. Ельцин являлся одним из пяти сопредседателей этой группы. В программных тезисах, с которыми он выступил, в частности, подчеркивалось признание группой необходимости децентрализации власти. Советы предполагалось превратить в главный источник власти, для чего требовалось отменить шестую статью Конституции СССР, в которой закреплялась ведущая роль КПСС<sup>179</sup>. Как пишет А.С. Барсенков, «лозунг «Вся власть Советам!» был реанимирован в 1989 г. в ходе процесса отстранения от власти КПСС»<sup>180</sup>. В августе 1989 г. на заседании Московского партийного клуба было принято решение о создании Демократической платформы в КПСС, объединявшей сторонников радикальной демократизации КПСС, которые также выступали за отмену шестой статьи Конституции<sup>181</sup>. Во второй половине 1989 г. — начале 1990 г. в стране проходила консолидация «демократических», по сути антикоммунистических, организаций.

В Вологде оппозиция правящей коммунистической партии на организованном уровне рождалась в первую очередь в рамках движения экологов и политического клуба студентов исторического факультета педагогического института. В стенах пединститута проходили заседания городского клуба избирателей «Альтернатива», который впоследствии составил в Вологде основу общественно-политического движения «Демократическая Россия». 16 апреля 1989 г. в парке ВРЗ состоялся первый «непартийный» митинг демократически настроенной интеллигенции и студенчества, в рядах участников можно было увидеть также рабочих и предпринимателей-кооператоров. Он был проведен по инициативе экологов и студентов политклуба. Выступавшие говорили о необходимости формирования новых органов государственной власти, благоустройства города, реставрации памятников истории и культуры, обновления комсомола.

Итак, к 1989–1990 гг. проводимые в стране преобразования, охватывавшие социально-экономическую, идеологическую и политическую сферы жизни общества, все более выходили из-под контроля своих инициаторов. Радикальные реформаторы провозглашали в качестве задач внедрение в жизнь страны обще-

человеческих ценностей, построение демократического общества, приобщение к достижениям «цивилизованных» государств.

На Втором съезде народных депутатов СССР, состоявшемся в декабре 1989 г., были приняты конституционные законы, согласно которым в 1990 г. реформы в системе власти должны были спуститься с «союзного» на «союзно-республиканский» уровень<sup>182</sup>. Громоздкая структура высшей представительной власти РСФСР была скопирована со всесоюзной модели, реализованной в 1989 г. Съезд народных депутатов РСФСР являлся высшим органом государственной власти (избирался сроком на 5 лет, созывался не менее двух раз в году). Верховный Совет был постоянно действующим законодательным и контрольным органом (избирался на 5 лет из народных депутатов РСФСР) и состоял из двух равноправных палат: Совета национальностей (комплектовался из депутатов, избранным по национально-территориальным округам) и Совета республики (комплектовался из депутатов, избранных в территориальных округах).

В ходе подготовки к выборам народных депутатов РСФСР, автономных республик и местных Советов, намеченных на март 1990 г., выявилось соперничество КПСС и тех сил, которые стремились занять места в новых властных организациях. В ходе предвыборной борьбы обозначились три основные политические силы: правящая коммунистическая партия, демократические движения (сформировали объединенный демократический блок, основу которого составило движение «Демократическая Россия») и национально-патриотические объединения (блок «Общественно-патриотические движения России»).

В феврале 1990 г. в ходе предвыборной кампании как формы прямого «народного волеизъявления» в стране прошли тысячи митингов, манифестаций и демонстраций. Они были направлены не только против кризисных явлений в экономике и в межнациональных отношениях, ухудшения условий жизни – их организаторы стремились оказать политическое давление на существовавший режим; разгоралась борьба за власть. 20 февраля 1990 г. Верховный Совет СССР (ссылаясь на готовящиеся экстремистские акции, массовые беспорядки, диверсии) своим заявлением обязал правительство и Советы на местах принять

необходимые меры защиты правопорядка. Митинги и демонстрации допускались только тогда, когда они были санкционированы. Тем не менее даже в таких условиях 25 февраля в стране прошли массовые митинги и демонстрации, организованные «демократами»<sup>183</sup>.

В Вологодской области предвыборная кампания почти целиком укладывалась в традиционные рамки встреч кандидатов с избирателями и распространения листовок с автобиографиями и программными тезисами кандидатов. Даже самые животрепещущие вопросы (борьба с привилегиями и злоупотреблениями партийной и советской бюрократии, экологические проблемы и т.п.) обсуждались вологжанами публично по преимуществу лишь на страницах газеты и заседаниях немногочисленных политклубов учебных заведений и предприятий. Митинги не были характерным явлением местной политической жизни, и такая позиция граждан поддерживалась местной партийной периодической печатью. Например, областная газета «Красный Север» 22 февраля 1990 г. перепечатывает из «Правды» от 17 февраля статью Ю. Щербинина под «говорящим» названием «Митинговый «вирус»»<sup>184</sup>, в которой на волгоградском фактическом материале делается вывод о возможном развитии тенденции «перерастания демократии в охлократию – то есть диктат толпы. Эйфория от свободоизлияния на первых митингах прошла не у всех. Наступило время понять: толпой сподручнее разрушать, строить можно исключительно в содружестве». Автор размышляет о низкой политической и правовой культуре большинства ораторов волгоградского «гайд-парка» на набережной реки Волги, и пишет о грядущих выборах в Советы: «Наши представительные органы должны являть собой мозговой центр, воплощающий новые концепции в конкретные мероприятия. И, бесспорно, возглавлять этот центр должен обеспеченный нашим доверием опытный, авторитетный партийный лидер. Но не надо многотысячной толпе дышать ему в затылок!» «В противном случае, – делает прогноз Ю. Щербинин, – толпа, победив дракона, сама станет тысячеглавым чудовищем».

В соответствии с установленным законом порядком, за разрешением о проведении митингов в воскресенье 25 февраля в Вологодский городской ис-

полнительный комитет Советов народных депутатов обратились две инициативные группы. Своим решением<sup>185</sup> горисполком разрешил провести оба митинга на территории стадиона «Буревестник» на ул. Ленинградской: рабочей группе Вологодского городского комитета КПСС по подготовке к выборам с 12 до 14 часов, а клубу избирателей «Альтернатива» – с 16 до 18 часов. К 12 часам 25 февраля на стадионе собралось около тысячи вологжан, с энтузиазмом выслушавших выступления нескольких кандидатов в депутаты и принявших обращение к жителям Вологды, зачитанное секретарем партийного комитета Вологодского государственного педагогического института В.А. Гостинцевым. В нем осуждались «перерожденцы» из числа партийных и советских деятелей, использующие свое положение в корыстных целях, звучали призывы к борьбе с мафией, дефицитом, экологическими проблемами. В заключении говорилось: «Вывести страну из кризиса смогут только истинно народные Советы – от сельского до Верховного. Но не сегодняшние бесправные, а Советы, опирающиеся на мощную финансово-экономическую базу и реализующие на деле все властные функции... Все на выборы!»<sup>186</sup>.

В это же время (с 12 часов) на площади Революции, клуб избирателей «Альтернатива» организовал по сути альтернативный партийному митинг, заявленный организаторами, как встреча с тремя кандидатами в депутаты. Здесь над несколькими сотнями собравшихся были подняты уже не красные, а трехцветные флаги и более радикальные лозунги типа «Советы – без коммунистов!». Собрание прошло спокойно, были выслушаны выступления нескольких ораторов. На собрании было объявлено об отмене вечернего митинга на стадионе «Буревестник», поскольку назначенное исполкомом время не устраивало организаторов. Но к указанному в газете времени (16 часам) на стадионе собралось несколько сотен человек, и митинг все же состоялся. На протяжении всего дня в городе распространялись листовки «Альтернативы», призывавшие снять свои кандидатуры тех кандидатов, которые оказались единственными в своих округах, т. е. в ситуации безальтернативных выборов<sup>187</sup>.

Спокойно прошли выходные дни перед выборами и в Череповце. Там на

«политический митинг», организованный горкомом ВЛКСМ и комитетом содействия выборам, пришло несколько сотен человек – гораздо меньше, чем на состоявшийся годом ранее «экологический» митинг. На митинге выступили преимущественно кандидаты в депутаты. Журналисты «Красного Севера» отметили, что «диалога не получилось: неактивны оказались ни члены ГК КПСС, не пришедшие на митинг, ни альтернативные политические организации»<sup>188</sup>.

В отличие от выборов народных депутатов СССР, на выборах народных депутатов РСФСР, автономных республик и местных Советов отменялось представительство общественных организаций, в большинстве округов были упразднены окружные предвыборные собрания, на которых ранее зачастую отсеивались неугодные кандидаты. Для избрания необходимо было набрать более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании (при этом к избирательным урнам должно было явиться не менее половины списочного состава избирателей). В ходе избирательной кампании впервые шла открытая политическая борьба и велось соперничество кандидатов от различных движений, поэтому данные выборы были охарактеризованы как первые «подлинно демократические» в России. Вместе с тем было зафиксировано много нарушений этики политической борьбы и законодательства о выборах.

Выборы народных депутатов РСФСР, автономных республик и местных Советов прошли в два тура 4 и 18 марта. Общее число победивших депутатов «демократической» ориентации по разным оценкам составляло от 20 до 35 %. Коммунисты в депутатском корпусе составили 86 %, но среди них многие к тому времени уже входили в демократический блок. «Общественно-демократическое движение России» на выборах потерпело поражение<sup>189</sup>.

В качестве местного примера рассмотрим, как проходили 4 марта 1990 г. первые выборы на альтернативной основе в Вологодский городской Совет народных депутатов. На 200 депутатских мест претендовало свыше 600 кандидатов. Городской Совет народных депутатов имел широкие полномочия. Он избирал председателя Совета, председателя исполнительного комитета, его заместителей, начальников управлений и отделов исполкома. В избранном наро-

дом городском Совете оказалась представлена не одна только КПСС, но также влиятельная тогда «Демократическая Россия» и другие политические организации. Впервые за 70 лет отсутствовала привычная «разнарядка»: пол, возраст, образование и т.д. В Совет шли люди, которые хотели и могли работать. На первой организационной сессии Совет создал 16 депутатских комиссий, среди них: по экономике, по законности и охране общественного порядка, по возрождению исторического наследия, по продовольствию, по привилегиям и др.<sup>190</sup> В самих названиях этих комитетов отразилось то, о чем говорил народ, что было на слуху у всех. Это было время, когда командно-распределительная система общественного производства в стране разваливалась, а новая – рыночная – еще только формировалась. Усиливался дефицит промышленных и продовольственных товаров. Полки магазинов опустели. Талонная система распределения товаров первой необходимости, которая на некоторые виды продукции была введена еще в начале 1980-х гг., к началу 1990-х гг. получила значительное распространение. Нормированному распределению подлежало все большее число товаров. В стране развивалась инфляция, что негативно сказывалось на уровне жизни населения. На этом фоне привилегии партийного аппарата вызывали особое недовольство со стороны рядовых граждан.

По месту жительства, непосредственно с населением, работали 19 депутатских групп, образованных Вологодским городским Советом. Они вели прием по месту жительства избирателей, решали их насущные проблемы, чаще всего связанные с благоустройством<sup>191</sup>. Председателем первого демократически избранного Совета народных депутатов стал опытный производственник, стратег и тактик одновременно, Е.И. Ершов (11 мая 1990 г. – 1 ноября 1993 г.; с мая 1990 г. по март 1991 г. должности председателя горсовета и председателя горисполкома исполнялись разными лицами, однако решением Пятой сессии горсовета XXI созыва от 22 марта 1991 г. в целях объединения усилий депутатов горсовета и исполнительных органов эти должности были совмещены)<sup>192</sup>.

Правовую основу преобразований в сфере местного управления заложил принятый 9 апреля 1990 г. Закон СССР «Об общих началах местного само-



управления и местного хозяйства в СССР»<sup>193</sup>. Этот закон провозгласил местные Советы основным звеном в системе местного самоуправления и ввел понятие «коммунальной собственности». Муниципальные органы выводились из-под партийной опеки, юридически закреплялся принцип экономической самостоятельности местного самоуправления.

Принятие Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» ознаменовало попытку государственной власти начать еще в рамках СССР создание новой системы местного самоуправления. Не случайно этот закон в значительной степени основывался на советской идеологической основе. В его преамбуле сказано, что местное самоуправление в СССР является частью социалистического самоуправления народа. Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» определял местное самоуправление как самоорганизацию граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материально-финансовой базы (ст. 1). Первичным территориальным уровнем самоуправления могли быть сельсовет, поселок (район), город (район в городе) (ч.1, п. 3, ст. 2). Союзные и автономные республики могли определить и другие уровни местного самоуправления (ч. 2, п. 3, ст. 2).

Согласно рассматриваемому закону, основными субъектами местного самоуправления являются местные Советы народных депутатов как представительные органы власти, которые на своей территории координируют деятельность системы местного самоуправления (п.1, ст. 2; ст. 3). Иные органы местного самоуправления создаются местными Советами. В первой статье указано, что через местные Советы граждане решают все вопросы местного значения. «Исходя из материально-финансовых ресурсов, максимального вовлечения местных ресурсов и резервов производства, интересов охраны окружающей среды», местные Советы самостоятельно разрабатывают и утверждают планы социально-экономического развития территории в пределах имеющихся полно-

мочий (ст. 12); утверждают и исполняют бюджеты соответствующих территорий в интересах населения (п. 1 ст. 16); устанавливают местные налоги, сборы и пошлины, ставки налога с прибыли для предприятий и других объектов коммунальной собственности, предоставляют льготы по налогам и платежам, поступающим в соответствующий местный бюджет (ст. 17); образуют внебюджетные и валютные фонды (ст. 19, 20); управляют и распоряжаются коммунальной собственностью (ст. 10). Принимаемые в пределах их полномочий решения местных Советов обязательны для исполнения расположенными на их территории предприятиями, учреждениями, кооперативами, общественными организациями и их органами, должностными лицами и гражданами (п. 2 ст. 25).

Граждане соответствующей территории также являются важным субъектом местного самоуправления (ст. 5). В преамбуле сказано, что местное самоуправление «призвано обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды». Согласно четвертой статье, одним из основных принципов местного самоуправления является выборность Советов народных депутатов, органов территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) и их подконтрольность населению. Закон предусматривал следующие формы прямой демократии: местные референдумы, собрания, сходки граждан и иные.

Еще одним субъектом местного самоуправления по Закону «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» является государство, которое осуществляет законодательное регулирование местного самоуправления: «Местное самоуправление регулируется на основе Конституции СССР конституциями союзных и автономных республик, настоящим законом, другими законами Союза ССР, союзных и автономных республик» (п. 1 ст. 7). Были определены уровни местного самоуправления (ст. 2); порядок выборов органов местного самоуправления и их роспуска (ст. 5); полномочия органов местного самоуправления (п. 3 ст. 6); порядок взаимоотношений между местными Советами (п. 4 ст. 6), порядок наделения органов ТОС правами юридиче-

ского лица (п. 6 ст. 6); порядок передачи, купли, продажи, перечень государственного имущества, передаваемого в состав собственности административно-территориальных единиц различного уровня, и порядок рассмотрения возникающих при этом споров (ч. 3 п. 2 ст. 10). Государство устанавливает налоговую и бюджетную политику (ст. 17). Защита прав и законных интересов органов местного самоуправления обеспечивается судом или государственным арбитражем в соответствии с законами СССР, союзных и автономных республик (ч. 2 п. 3 ст. 25). Высшие органы государственной власти и управления СССР, союзных и автономных республик обязаны рассматривать и учитывать в своей деятельности предложения органов местного самоуправления (ст. 27). «При централизованном распределении материальные ресурсы, необходимые для социально-экономического развития территории, обслуживания населения, строительства, охраны окружающей среды, удовлетворения других местных нужд, выделяются местным Советам народных депутатов соответствующими органами союзных и автономных республик» (ч. 2 п. 1 ст. 13).

Согласно Закону «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», органы ТОС (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы) также относятся к субъектам местного самоуправления (ст. 2). Эти органы избираются гражданами и им подконтрольны (ст. 4). Местные Советы вправе передавать им часть своих полномочий (п. 1 ст. 6). Органы ТОС могут иметь собственные финансовые ресурсы (как часть ресурсов местного самоуправления), основным источником которых являются добровольные взносы и пожертвования предприятий, организаций, учреждений и населения, доходы от созданных предприятий и проводимых мероприятий, финансовые ресурсы, переданные им местными Советами (ст. 15, ст. 21). Органы ТОС могут наделяться правами юридического лица.

В ходе анализа закона выявлены следующие субъекты местного самоуправления: местные Советы народных депутатов; сельсовет, поселок (район), город (район в городе), другие административно-территориальные единицы;

граждане, проживающие на соответствующей территории; государство (в лице СССР, союзных и автономных республик); органы ТОС. Вводятся институты непосредственной демократии. Принципиально новым было введение коммунальной собственности. По Закону «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» местное самоуправление по сути являлось местной государственной властью. Важно, что в системе местных Советов сохранялась соподчиненность как Советов, так и их исполнительных и распорядительных органов. Принцип разделения властей отрицался. Сохранялось прежнее административно-территориальное устройство республик.

Рассмотренный закон был предтечей местного самоуправления в России. Многие идеи, заложенные в нем, после развала СССР получили развитие в новом российском законодательстве о местном самоуправлении, хотя оно уже формировалось на иной общественно-политической и правовой базе.

В мае 1990 г. на Первом съезде народных депутатов РСФСР Председателем Верховного Совета РСФСР был избран Б.Н. Ельцин – сторонник либерально-демократического пути развития России. 12 июня 1990 г. была принята Декларация «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», согласно которой провозглашался государственный суверенитет РСФСР на всей ее территории и заявлялось «о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР». Носителем суверенитета и источником государственной власти в РСФСР объявлялся «ее многонациональный народ», который «осуществляет государственную власть непосредственно и через представительные органы на основе Конституции РСФСР». Провозглашалось разделение законодательной, исполнительной и судебной властей. Устанавливалось «верховенство Конституции РСФСР и законов РСФСР на всей территории РСФСР» («действие актов Союза ССР, вступивших в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливается Республикой на своей территории»)<sup>194</sup>.

30 октября 1990 г. был принят Закон РСФСР «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР», который серьезно усилил

представительную часть местной власти. По этому закону народному депутату местного Совета были предоставлены широкие права. В соответствии с законом депутат ответствен перед избирателями своего округа и им подотчетен (ст. 6). Он обладает депутатской неприкосновенностью (ст. 30). Законом определены такие институты, как депутатский запрос и расследование<sup>195</sup>.

Принятый 21 ноября 1990 г. Закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям»<sup>196</sup> должен был запустить процесс разграничения государственной и муниципальной собственности (однако реально это произошло лишь после выхода постановления Верховного Совета РСФСР № 3020-1 в декабре 1991 г.). В законе впервые используется понятие «муниципальной собственности».

15 декабря 1990 г. Съезд народных депутатов РСФСР внес важное изменение в Конституцию РСФСР: действовавшее конституционное положение о том, что народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, было дополнено словами «и непосредственно»<sup>197</sup>. Таким образом, идея прямого народовластия, неоднократно высказывавшаяся ранее (при обсуждении проектов Конституции СССР 1936 и 1977 г.), наконец-то нашла свое конституционное воплощение<sup>198</sup>.

В 1990–1991 гг. деятельность избранных на альтернативной основе Советов в Вологодской области набирала обороты. Так, Вологодским городским Советом народных депутатов были разработаны программы приватизации<sup>199</sup> и социальной защиты малообеспеченных семей вологжан, планировалось принять план застройки г. Вологды, программы по развитию объектов жилищно-коммунального хозяйства, городского строительства и благоустройства<sup>200</sup>. Программа приватизации в г. Вологде принималась с целью продажи на конкурсной основе муниципальных предприятий торговли и сферы услуг. В соответствии с этой программой в течение двух лет предусматривалось передать в частные руки или в руки трудовых коллективов все продовольственные и промтоварные магазины города. Приватизации также подлежали точки общественного питания и некоторые медицинские учреждения.

Решением исполнительного комитета от 7 мая 1991 г. было зарегистрировано Положение о комитете территориального общественного самоуправления (далее – КТОС) микрорайона Бывалово в г. Вологде<sup>201</sup> с наделением комитета правами юридического лица и открытием счета. Этот комитет стал примером действенного органа ТОС, образцом для создания в городе системы звеньев общественного территориального самоуправления, получившей развитие позже, во второй половине 1990-х гг. (ныне КТОС микрорайонов Бывалово и Можайский)<sup>202</sup>. Первые три пятиэтажных дома были построены в Бывалово в 1982 г. Ввиду отсутствия в бюджете города необходимых средств к моменту окончания активного строительства в микрорайоне Бывалово почти полностью отсутствовала социально-бытовая сфера. Стремление жителей микрорайона способствовать решению данной проблемы вылилось в создание Совета общности микрорайона. Совет был избран в 1987 г. на собрании жителей микрорайона в составе 12 человек. Его председателем стала М.И. Юртаева. Совету общности было суждено стать прообразом будущего КТОСа.

В начале 1990-х гг. в Вологде возник и комитет самоуправления в микрорайоне Лукьяново. Здесь была сделана попытка работы по следующей схеме: различные расположенные в микрорайоне предприятия отчисляют небольшие суммы в фонд комитета, который, используя эти средства, решает коммунальные, социальные и бытовые вопросы. Полностью эту схему реализовать не удалось, тем не менее многие насущные проблемы микрорайона были решены<sup>203</sup>.

Комитеты самоуправления в микрорайонах Бывалово и Лукьяново были одними из первых в России<sup>204</sup>.

Итак, как было показано выше, в апреле 1990 г. – мае 1991 г. на основе социально-политической активности народа и значительного повышения интереса населения к политическим вопросам внутри советской системы в рамках политической реформы закладывались правовые предпосылки перехода от советской государственной системы местной власти к местному самоуправлению.

24 мая 1991 г. III Съездом народных депутатов РСФСР были приняты законы «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона)

РСФСР» и «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления»<sup>205</sup>. Из ст. 137 Конституции было исключено упоминание о Советах в районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах как местных органах государственной власти. В ст. 138 введено положение, согласно которому местное самоуправление осуществляется населением через соответствующие местные Советы народных депутатов, различные формы непосредственной демократии и органы ТОС. Однако внесение изменений и дополнений в Конституцию, в которых явно просматривалась тенденция к выведению местных Советов из системы органов государственной власти, было проведено не до конца последовательно. В частности, сохранялись п. 11 ст. 109, по которому деятельность Советов народных депутатов по-прежнему направлял Верховный Совет РСФСР, и ст. 85, согласно которой все Советы составляли «единую систему представительных органов государственной власти в РСФСР».

Вместо исполкомов местных Советов создавались администрации. Глава администрации получил право лично назначать руководителей структурных подразделений (ст. 148). Местная администрация перестала быть органом Совета, хотя продолжала быть ему подотчетной (ст. 146). В итоге наметилась тенденция к ослаблению позиций местных представительных органов.

В исследуемом регионе начавшийся процесс выведения органов местного самоуправления из системы органов государственной власти выразился, в частности, в том, что в июне 1991 г. в Архангельской области на основании «Положения о порядке избрания мэра г. Северодвинска», утвержденного специальным постановлением Президиума ВС РСФСР от 27 мая 1991 г., жители Северодвинска всенародно избрали мэром города председателя Северодвинского горсовета В. Лыскова. Причем сделано это было без согласования с областным Советом народных депутатов<sup>206</sup>.

12 июня 1991 г. состоялись выборы первого российского Президента, которым стал Б.Н. Ельцин, а 6 июля того же года был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>207</sup>. В стране назрела потребность в демо-

кратических преобразованиях и его принятие стало шагом в этом направлении. Новый закон позволял несколько модернизировать советскую систему, не разрушая ее основ.

В первой статье закона дается определение местного (территориального) самоуправления в РСФСР. Это – «система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР, конституций и законов республик в составе РСФСР».

По Закону «О местном самоуправлении в РСФСР» местное самоуправление осуществляется населением в границах всех административно-территориальных единиц республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, входящих в состав РСФСР, через представительные органы власти (местные Советы народных депутатов), органы управления (местные администрации), через такие формы непосредственной демократии, как местные референдумы и собрания (сходы) граждан, а также через органы ТОС.

Полномочия Советов народных депутатов описаны в шестой («Полномочия поселкового, сельского Совета и поселковой, сельской администрации»), седьмой («Полномочия районного Совета и районной администрации») и восьмой («Полномочия городского Совета и городской администрации») главах закона. В правовом отношении районные, городские, поселковые и сельские представительные органы и администрации не были уравнены, поэтому понятие «муниципальное образование» для единого обозначения территориального субъекта местного самоуправления в данном законе не применялось. Однако территории, в которых по этому закону осуществлялось местное самоуправление, соответствуют определению муниципального образования, данному позднее (в 1995 г.) в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: в них было предусмотрено наличие как органов местного самоуправления, обладающих правом представлять интересы населения этих территорий, так и муниципальной собственности и местного бюджета.



Следовательно, административно-территориальные единицы, существовавшие в РФ на момент вступления в силу рассматриваемого закона, «обладали всеми признаками, позволяющими квалифицировать их в качестве муниципальных образований еще до введения термина «муниципальное образование» в юридическую практику»<sup>208</sup>.

В законе закреплялась единая модель структуры органов местного самоуправления. Представительный орган состоял из депутатов, избираемых населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Его возглавлял избираемый из числа депутатов председатель. Местной администрацией руководил ее глава, который избирался сроком на пять лет путем всеобщих прямых и равных выборов при тайном голосовании (п. 2 ст. 30) и осуществлял свои полномочия на принципах единоначалия (п. 4 ст. 30). Закон исходил из принципа разграничения статуса местного Совета и местной администрации. В нем была предусмотрена система их взаимного контроля (п. «е» ст. 31, п. 7 ст. 33, ст. 34, ст. 35).

В Законе «О местном самоуправлении в РСФСР» проводилась мысль, что органы местного самоуправления не являются органами государственной власти. Несмотря на это, в определенной степени сохранялась подчиненность Советов и администраций вышестоящим Советам и администрациям: вышестоящие Советы и администрации рассматривают споры между местными Советами (за исключением имущественных), регулируют межбюджетные отношения, могут отменять акты нижестоящих Советов и администраций.

По Закону «О местном самоуправлении в РСФСР» финансово-экономическую базу местного самоуправления составляли средства местного бюджета, местных внебюджетных фондов, имущество органов местного самоуправления, муниципальный жилищный фонд, учреждения образования, культуры, здравоохранения и другое имущество, необходимое для удовлетворения жилищно-коммунальных и социально-культурных потребностей населения определенной территории.

После вступления в силу в августе 1991 г. Закон «О местном самоуправле-

нии в РСФСР» стал основой для проведения преобразований на местах. В частности, он стимулировал процесс формирования муниципальной собственности (на уровне районов и крупных городов). Правда, в реальной жизни самостоятельного распоряжения муниципальной собственностью на местах не было: управление ею осуществлялось по единому образцу комитетами по управлению имуществом, которые входили в единую вертикаль органов управления имуществом. Если до появления этого закона большинство объектов социальной сферы были ведомственными, а на местные Советы народных депутатов и исполкомы возлагались контрольные функции, то теперь на органы местного самоуправления были возложены не только властные, но и хозяйственные полномочия. Объекты социальной сферы стали переходить в непосредственное ведение органов местного самоуправления. Этот процесс можно проследить на примере муниципального образования «Приморский район» Архангельской области. До 1991 г. все жилищно-коммунальное хозяйство, детские дошкольные учреждения, дома культуры, клубы этого района находились на балансе предприятий и организаций. Передача объектов социальной сферы в муниципальную собственность началась с 1992 г. Большинство из них не обладали статусом юридического лица, управлялись из райцентра и не подчинялись главам сельских и поселковых администраций. Например, было создано районное предприятие жилищно-коммунального хозяйства, включавшее ряд участков. Как считает М.В. Буторин, централизация в управлении социальной сферой «вела к неразберихе, порождала безответственность, в ее содержании не было порядка»<sup>209</sup>. Примером может служить ситуация, сложившаяся в поселке Уемский Приморского района с населением 5,5 тыс. человек. Здесь, как пишет Буторин, «школа, детский комбинат подчинялись районному отделу образования, участковая больница – районному отделу здравоохранения, Дом культуры, библиотека, музыкальная школа – районному отделу культуры, жилищно-коммунальный участок – районному предприятию жилищно-коммунального хозяйства»<sup>210</sup>. В связи с этим любой вопрос приходилось согласовывать с властями района. В результате в Приморском районе, как считает Буторин, «несмотря на провозгла-

шенное местное самоуправление, укреплялась административно-командная вертикаль. Это вело к увеличению районного аппарата, тем не менее сама структура существенных изменений не претерпела» (см. приложение 16)<sup>211</sup>.

Законом «О местном самоуправлении в РСФСР» было предусмотрено принятие в районах и городах муниципальных положений (уставов) о местном самоуправлении. Именно в эти годы на территории Архангельской и Вологодской областей проводилась активная работа по принятию первых положений о местном самоуправлении (например, в г. Вологде<sup>212</sup>, Белозерском, Вологодском, Никольском районах<sup>213</sup> и т.д.). Хотя практическое значение муниципальных уставов в начале 1990-х гг. было невелико, так как в законе были подробно прописаны полномочия органов местного самоуправления и их иерархия.

Примером такого документа может служить «Положение о местном самоуправлении в городе Архангельске», утвержденное 3 сентября 1991 г.<sup>214</sup> Согласно положению, «городское самоуправление осуществляется населением города Архангельска через представительный орган власти – городской Совет народных депутатов, городской референдум, городскую администрацию в лице избираемого населением города мэра, организацию в установленном порядке территориальных и функциональных округов самоуправления... в границах городской черты, а также на территориях, переданных в административное подчинение города Архангельска» (п.1 ст. 1)<sup>215</sup>. В документе указано, что городской Совет народных депутатов избирается населением города тайным голосованием на основе всеобщего равного и прямого избирательного права сроком на пять лет (п. 2 ст. 2). Общая схема управления г. Архангельском была построена на основе образования единого городского представительного органа власти, единой административной территории, единого общегородского бюджета, единой городской администрации и образования в ее составе территориальных и функциональных административных округов, имеющих территориальные органы управления, подчиненные городской администрации (п. 4 ст. 2)<sup>216</sup>. В рассматриваемом документе к компетенции городского Совета народных депутатов отнесены такие сферы, как городской бюджет и внебюджет-

ные фонды; местные налоги, лотереи, займы; льготы по налогообложению; предоставление и изъятие земель; использование природных ресурсов; назначение в должности и освобождение руководителей и управлений служб и отделов городской администрации (п. 6 ст. 2)<sup>217</sup>.

Третья статья положения посвящена структуре и организации деятельности городской администрации (мэрии), осуществляющей исполнительно-распорядительные функции и подотчетной городскому Совету народных депутатов<sup>218</sup>. Глава местной администрации (мэр города) является распорядителем бюджетных ассигнований, выделенных на финансирование городского хозяйства через мэрию, распорядителем резервного фонда. Он управляет муниципальной собственностью, приобретает, создает, сдает в аренду объекты муниципальной собственности, арендует необходимые объекты, самостоятельно отчуждает муниципальную собственность в размере до 10000 руб.; отводит земельные участки и решает вопросы размещения объектов на участках в пределах земель, переданных городской администрации и т.д. (п. 7 ст. 3)<sup>219</sup>. При мэре города в целях подготовки рекомендаций и вариантов решений по вопросам управления городским хозяйством создается коллегиальный совещательный орган – административный Совет города (городская дума). Решения городской думы (без подписи мэра города) носят рекомендательный характер. В состав думы по должности входят мэр города, его заместитель, начальники главных городских управлений, руководители территориальных административных округов, начальник управления делами (городской секретарь) (п. 8 ст. 3)<sup>220</sup>.

В положении имеется специальная статья, названная «Территориальное общественное самоуправление городского населения»<sup>221</sup>. В ней определено, что система ТОС г. Архангельска «включает общие собрания (сходы), конференции жителей, местные референдумы и опросы, участие жителей города в работе органов управления территориальных, ведомственных округов и иных органов городской администрации, избранные жителями комитеты самоуправления микрорайонов, жилых поселков, прочих городских поселений» (п. 1 ст. 4). Территории, на которых действуют органы ТОС, предусматривалось определить

решением городского Совета. Органы ТОС наделялись правами юридического лица. Финансирование их деятельности должно было осуществляться «за счет кооперирования на добровольной основе средств населения, предприятий, организаций и учреждений, собственной хозяйственной деятельности органа общественного самоуправления». Лишь «в исключительных случаях» они могли рассчитывать на бюджетные ассигнования (п. 5 ст. 4).

Значительно повлияли на ход реформирования местного самоуправления события августа 1991 г. 19 августа страна узнала о создании Государственного комитета по чрезвычайному положению СССР (ГКЧП СССР) и переходе полномочий Президента СССР к вице-президенту Г.И. Янаеву под предлогом невозможности исполнения М.С. Горбачевым своих обязанностей по состоянию здоровья. Целью ГКЧП провозглашалось преодоление кризиса и сохранение СССР. В отдельных местностях страны вводился режим чрезвычайного положения. ГКЧП противостояло российское правительство. Президент России объявил все решения ГКЧП незаконными на территории РСФСР. Началась «дуэль указов». В Москве в районе Дома Советов сконцентрировались его защитники, ожидавшие штурма.

Вечером 19 августа по Архангельскому областному телевидению выступил председатель Архангельского горсовета А.П. Иванов, который «осудил государственный переворот как антиконституционный акт, призвал северян не подчиняться распоряжениям ГКЧП в соответствии с решением президиума городского Совета»<sup>222</sup>. Утром 20 августа состоялось заседание Архангельского облисполкома с участием руководителей КГБ, МВД и армии, участники которого высказались за то, чтобы не создавать ГКЧП и не вводить чрезвычайное положение в области, а руководствоваться только указами Президента РСФСР<sup>223</sup>. 20 августа председателем Архангельского облисполкома П.Н. Балакшиным<sup>224</sup> всем председателям окр-, гор-, райисполкомов и руководителям промышленных предприятий была отправлена телеграмма следующего содержания: «Прервав отпуск, приступил к исполнению обязанностей. На местах продолжают работать законно избранные Советы и исполнительные комитеты... В област-

ном масштабе, городах и районах никаких чрезвычайных комитетов не создано и создавать нет необходимости... Обращаюсь к руководителям, советам трудовых коллективов, общественным формированиям – не допускать организации забастовок, пикетов, других форм дезорганизации трудовых процессов. Сосредоточить внимание на заготовке кормов, уборке урожая...»<sup>225</sup>. В тот же день депутаты Архангельского областного Совета направили в адрес Р.И. Хасбулатова телеграмму: «Народные депутаты Архангельского областного Совета, выражая волю избирателей, считают, что создание и действие ГКЧП являются неконституционными, попирающими суверенитет России»<sup>226</sup>. Вечером 20 августа под председательством Ю.А. Гуськова<sup>227</sup> состоялось совместное заседание президиума и исполкома областного Совета народных депутатов, на котором было принято решение направить следующую телеграмму Б.Н. Ельцину и Г.И. Янаеву: «Члены президиума и исполкома Архангельского областного Совета народных депутатов в создавшейся ситуации руководствуются в своей деятельности Конституцией РСФСР, законами РСФСР, указами Президента РСФСР»<sup>228</sup>. В тот же вечер Ю.А. Гуськов и П.Н. Балакшин выступили по областному телевидению. Кроме того, 20 августа по областному телевидению и радио были зачитаны все указы Президента РСФСР.

20 августа 1991 г. председатель Вологодского областного Совета Г.В. Судаков и председатель облисполкома А.А. Титов обратились к населению Вологодской области с призывом «к спокойствию и благоразумию, выдержке и бдительности»; призвали население сосредоточить усилия на уборке урожая. В обращении была выражена уверенность, что вологжане трезво оценят «всю сложность и ответственность создавшейся ситуации», однако конкретных оценок политической ситуации не давалось<sup>229</sup>. В Вологодском городском Совете народных депутатов к этому времени сложилось две группы: «Демократическая Россия» и «Демократическое действие» (коммунисты). Представители первой осудили действия ГКЧП, сторонники второй приняли решение отправить в ЦК КПСС телеграмму с требованием исключить из партии членов ГКЧП.

В ночь с 20 на 21 августа в Москве в результате попыток задержать на Са-

довом кольце колонну боевых машин, двигавшихся в сторону Смоленской площади, погибли трое граждан. Вскоре фактически бездействовавшие члены ГКЧП были арестованы. Деятельность КПСС и КП РСФСР на территории России была приостановлена. Коммунисты были отстранены от власти и от фактического контроля над Советами.

Когда исход событий стал очевиден, было обнародовано обращение к жителям Вологды, принятое 20 августа на собрании народных депутатов Вологодского городского Совета. В нем выражалась поддержка действий Б.Н. Ельцина, а также содержался призыв ко всеобщей политической забастовке на тот случай, если «гэкачеписты» возьмут верх. В обращении дается следующая оценка произошедшего: «Мы, депутаты городского Совета, как и Президент РСФСР, расцениваем эти события как преступление против государства и общества, а лиц, его совершивших, – как государственных преступников. Мы заявляем, что будем поддерживать только законную власть РСФСР и ее решения»<sup>230</sup>.

23 августа 1991 г. Президиумом Верховного Совета РСФСР было принято Постановление № 1630/1 «О деятельности Советов народных депутатов РСФСР во время государственного переворота». В нем, в частности, указывалось: «При установлении фактов оказания должностными лицами Советов содействия антиконституционному ГКЧП принимать решения об освобождении их от должности в установленном законом порядке». Президиум Верховного Совета РСФСР постановил всем Советам (Советам народных депутатов краев, областей, автономных областей, автономных округов, районов, городов, поселков и сельсоветов) рассмотреть вопрос о деятельности Советов народных депутатов РСФСР во время государственного переворота до 1 сентября 1991 г.<sup>231</sup>

В Архангельской и Вологодской областях Советы народных депутатов различных уровней выполнили это постановление. Так, к 30 августа во всех сельских Советах Тарногского района были проведены сессии или собрания депутатов, на которых давалась оценка деятельности Советов по выполнению указов Президента в дни государственного переворота. 30 августа в ходе обсуждения вопроса «О работе районного Совета народных депутатов, его испол-

кома по выполнению указов Президента РСФСР в дни государственного переворота 19–21.08.91 г.» на президиуме Тарногского районного Совета народных депутатов исполняющая обязанности председателя районного Совета народных депутатов Е.А. Попова доложила, что «обстановка в районе была спокойная, ход уборочных работ остановлен не был». Кроме того, в этом выступлении было отмечено следующее: «Весь депутатский корпус поддерживает обращение Б.Н. Ельцина, его указы и осуждает действия ГКЧП. В эти же дни был поднят российский флаг над зданиями сельских Советов и райисполкома. Проведена работа по опечатаванию здания райкома партии и инвентаризация имущества»<sup>232</sup>. Члены президиума были единодушны в том, что районным Советом и исполкомом указы Президента не были нарушены, а действия ГКЧП были осуждены. Вместе с тем, президиум Тарногского районного Совета народных депутатов указал на беспринципность в отборе материала для печати исполняющего обязанности редактора районной газеты «Ленинец» А.И. Попова, который оправдывал свою позицию следующим образом: «Помещение материала о создании комиссии ГКЧП объяснено продиктованным материалом ТАСС (что раньше было обязательно для помещения в газету) и отсутствием полным какой-либо информации. Откликов населения на происходящие события почти не было, так как высказывающие свое мнение говорили «не для газеты», хотя осуждение ГКЧП было в большинстве интервью»<sup>233</sup>. Подобного рода объяснения руководителей средств массовой информации в те дни были типичными. Например, редактор вологодской районной газеты «Маяк» Н.А. Чухина на обвинения в недостаточности информации, даваемой в газете в разгар событий, отвечала: «Наша газета работает для народа. И не надо сейчас обвинять тех людей, у которых взяты блиц-интервью и помещены в газету. Мнения 19 августа были разные. Члены редакции сразу же были против ГКЧП. Мы считали, что не надо публиковать все указы Президента РСФСР, а достаточно обращения президиума и исполкома райсовета к жителям района»<sup>234</sup>.

В конце августа позиция местной власти обсуждалась на внеочередных сессиях районных Советов народных депутатов Архангельской и Вологодской



областей. К примеру, 30 августа вопрос «О работе районного Совета, его органов, должностных лиц по выполнению указов Президента РСФСР (№ 59–69) в период государственного переворота» рассматривался на внеочередной сессии Вологодского районного Совета народных депутатов. Прокурор района Ю.В. Малафеевский подчеркнул, что «обстановка в районе была спокойной, ситуацию народ понял и встретил правильно»<sup>235</sup>. Председатель Подлесного сельсовета Ю.Е. Чесноков в своем выступлении отметил: «Мы в это время так не сидели, провели за эти 3 дня 25 сходов в сельсовете, объясняя ситуацию, надо было подключиться к этой работе и работникам райкома, а они не были в эти дни даже в трудовых коллективах на местах»<sup>236</sup>. Депутат районного Совета (бывший первый секретарь РК КПСС) Н.А. Жаравин в ответ на это высказался следующим образом: «Сегодня реакция на прошедшие события сложна, не надо искать виноватых, а надо работать. Жизнь в районе была нормальная. Я был на некоторых предприятиях, связывался по телефону с некоторыми из них, у рабочих было мнение – работать, не было попыток забастовок»<sup>237</sup>. Почти все выступавшие отмечали, что из-за недостатка информации в сложившейся обстановке трудно было быстро сориентироваться, поэтому не следует «карать за инакомыслие» тех, кто не сразу понял суть происходящего. В итоге районный Совет принял решение: «Отметить, что в период государственного переворота с 19 по 21 августа президиум и исполком районного Совета не издавали актов и других документов, противоречащих Конституции РСФСР и законам РСФСР. Не установлено фактов нарушения указов Президента РСФСР от 19 августа 1991 г. Президиум и исполком признали создание комитета антиконституционным, ни один документ не был принят к действию или доведен до населения. Отметить, что работа президиума, исполкома районного Совета, сельских Советов, правоохранительных органов, трудовых коллективов была направлена на сохранение стабильной и устойчивой обстановки в районе»<sup>238</sup>.

Были проведены и внеочередные сессии областных Советов народных депутатов. В решении 7-й (внеочередной) сессии Архангельского областного Совета народных депутатов 21-го созыва «О работе областного Совета, его орга-

нов и должностных лиц по выполнению указов Президента РСФСР № 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 69 в период государственного переворота» от 28 августа 1991 г. отмечено, что «в период с 19 по 22 августа 1991 г. органы власти и управления, должностные лица области в целом действовали в соответствии с Конституцией и законами РСФСР, указами Президента РСФСР»<sup>239</sup>.

Таким образом, на территории Архангельской и Вологодской областей решения ГКЧП не выполнялись, чрезвычайное положение не объявлялось, комитеты по чрезвычайному положению не создавались и каких-либо неконституционных действий местных Советов народных депутатов не наблюдалось.

На Внеочередном V съезде народных депутатов СССР (2–3 сентября 1991 г.) Верховный Совет СССР был заменен Советом представителей народных депутатов, сформированным по принципу равного представительства от союзных республик. Высшим органом по согласованию политики республик стал Госсовет СССР, первым решением которого стало признание независимости Латвии, Литвы и Эстонии. Был дан толчок к развалу СССР. Судьба Советов, ликвидированных на союзном уровне, была предрешена и на остальных.

В результате событий августа-сентября 1991 г. произошла фактическая смена общественно-политического устройства страны. Власть перешла от коммунистов к либерально-демократическим силам, основу которых составляли деятели «Демократической России». Обретя реальную власть, либерально-демократические силы стали выступать за «твердую руку» в кризисный период. Следствием этого стало развитие тенденции усиления власти исполнительной в ущерб представительной, что непосредственно отразилось на ситуации в сфере местного управления. Последовавший вскоре отход от принципа выборности глав краевых и областных администраций и создание жесткой подконтрольной Президенту вертикали исполнительной власти, о чем речь пойдет далее, являются подтверждением этой мысли.

Если по Закону РСФСР «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» 1989 г.<sup>240</sup> была установлена значительная численность Советов<sup>241</sup>, то Постановлением Верховного Совета РСФСР о порядке

введения в действие Закона «О местном самоуправлении в РСФСР» районным, городским, районным в городах Советам до проведения выборов в местные Советы народных депутатов нового созыва предписывалось избрать из своего состава малый Совет. Как правило, избиралось по одному депутату малого Совета от десяти депутатов «большого» Совета. Малый Совет должен был осуществлять большинство полномочий «большого» Совета, за исключением кадровых. Более узкую коллегию депутатов решено было создать с целью оперативного решения вопросов.

3 сентября 1991 г., основываясь на Законе «О местном самоуправлении в РСФСР» и Постановлении Президиума ВС РСФСР «Об изменении структуры органов государственной власти и управления в г. Архангельске в порядке эксперимента»<sup>242</sup>, Архангельский городской Совет народных депутатов, Исакогорский, Ломоносовский, Октябрьский, Соломбальский районные Советы народных депутатов решили «образовать в г. Архангельске на период полномочий местных Советов народных депутатов двадцать первого созыва единый орган представительной власти – городское Собрание народных депутатов – в составе народных депутатов, избранных в Архангельский городской, Исакогорский, Ломоносовский, Октябрьский, Соломбальский районные Советы народных депутатов»<sup>243</sup>. Этим же решением был образован городской Совет народных депутатов – малый Совет – в составе 32 депутатов, избранных на сессиях Советов (по квотам: 12 депутатов от городского Совета, по 5 депутатов от Исакогорского, Ломоносовского, Октябрьского и Соломбальского районных Советов), и прекращены полномочия президиумов, председателей, заместителей председателей городского и районных Советов народных депутатов в г. Архангельске, а также постоянных, временных и других депутатских комиссий, комитетов городского и районных Советов народных депутатов. Малому Совету в период между сессиями городского Собрания предоставлялось право осуществлять все полномочия, предусмотренные законодательством РСФСР для местного самоуправления (за исключением п. «б»–«г», «ж»–«к» ст. 17 Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»)<sup>244</sup>. Он взял на себя фактически все функции

органов представительной власти: утверждение бюджета, руководителей исполнительной власти и т.д. В компетенцию этого Совета не входили лишь те вопросы, которые решались на сессиях. Следовательно, он имел все полномочия, необходимые для руководства городом. Введение в управленческой структуре представительных органов местного управления новой части – малого Совета – упрощало процесс принятия решений громоздкими Советами. Малые Советы создавались во всех городских, районных и даже в некоторых сельских Советах народных депутатов Архангельской и Вологодской областей<sup>245</sup>.

3 сентября 1991 г. Собранием народных депутатов г. Архангельска были приняты решения «Об утверждении структуры штатов аппарата городского Совета народных депутатов (малого Совета)»<sup>246</sup> и «Об образовании постоянных комиссий городского Собрания народных депутатов»<sup>247</sup>. Исполнительным комитетам городского и районных Советов народных депутатов по согласованию с городским Советом народных депутатов (малым Советом) было поручено подготовить и провести в 1991 г. выборы главы местной администрации, городскому Совету народных депутатов – обеспечить процедуру выборов. Было установлено, что до избрания Архангельского городского Совета народных депутатов двадцать второго созыва полномочия единого представительного органа власти в г. Архангельске принадлежат городскому Собранию народных депутатов. Городскому Совету народных депутатов в течение 1991 г. было поручено разработать и утвердить положения о комиссиях, отделах, службах и управлениях городской администрации, принять решения о формировании структуры, штатов и функций единых городских служб, отделов и управлений<sup>248</sup>.

Принятию решения об изменении структуры органов государственной власти и управления в г. Архангельске предшествовала тщательная подготовительная работа. Были проведены опросы населения и учтены их результаты. 17 марта 1991 г. на городском референдуме 52,2 % жителей г. Архангельска высказались за создание в городе единого органа городского управления на основе городского и районных Советов народных депутатов<sup>249</sup>.

28 октября – 13 ноября 1991 г. состоялся второй этап работы V съезда на-

родных депутатов РСФСР, прерванного в июне после неудачных попыток избрания Председателя Верховного Совета РСФСР. На нем были одобрены основные принципы радикальной экономической реформы. По решению V съезда выборы в представительные органы местного самоуправления и выборы глав местных администраций были отложены до 1 декабря 1992 г., хотя по Закону РСФСР «О выборах главы администрации»<sup>250</sup> и постановлению Верховного Совета РСФСР о введении его в действие<sup>251</sup>, выборы глав администраций всех уровней предписывалось провести не позднее 1 декабря 1991 г.

Съезд принял Постановление «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы», в соответствии с которым 25 ноября 1991 г. издается Указ Президента РСФСР «О порядке назначения глав администраций». Этими документами вводился порядок назначения и смещения глав местных администраций главой вышестоящей администрации (при согласии местного Совета). Президент получил право назначать и смещать глав краевых и областных администраций. Глава местной администрации становился представителем государства на территории соответствующего Совета. Выборная система местного самоуправления была парализована. Создавая жесткую вертикаль исполнительной власти, Президент ссылаясь на временный характер такой меры, ее обусловленность политической целесообразностью.

Постановлением администрации Вологодской области от 12 ноября 1991 г. была образована администрация города Вологды<sup>252</sup>. Были назначены и первые в области главы администраций. В их числе оказались глава администрации г. Вологды Б.В. Упадышев (13 ноября 1991 г. – 4 января 1994 г.)<sup>253</sup> и главы администраций Белозерского и Сямженского районов А.И. Гамичев и Е.П. Гальченко<sup>254</sup>. 11 ноября 1991 г. глава администрации Архангельской области П.Н. Балакшин назначил первым мэром г. Архангельска депутата городского Совета народных депутатов А.А. Бронникова. Вскоре были назначены главы остальных администраций исследуемого региона. В отличие от прежних исполкомов Советов народных депутатов, которые были коллективными избираемыми органами, в новых органах исполнительной власти были последовательно

проведены принципы единоначалия и замещения руководящих должностей по назначению вышестоящих исполнительных органов власти.

15 ноября 1991 г. Архангельским городским Советом было принято решение «Об образовании территориальных городских округов». В соответствии с ним в г. Архангельске ликвидировалось прежнее территориальное деление на четыре района: Исакогорский, Октябрьский, Ломоносовский и Соломбальский. Вместо них в границах городской черты были образованы территориальные округа: Северный, Соломбальский, Маймаксанский, Октябрьский, Ломоносовский, Майская Горка, Варавино-Фактория, Исакогорский, Цигломенский<sup>255</sup>. Одновременно было утверждено Положение о территориальном городском округе, в соответствии с которым создавались новые структурные исполнительные и распорядительные подразделения мэрии – администрации территориальных городских округов. Городской территориальный округ наделялся правами юридического лица, а также бюджетными средствами как через городскую администрацию, так и через городской Совет. Руководитель округа (администратор)<sup>256</sup> назначался городским Советом по представлению мэра города. Согласно положению администрация территориального округа разрабатывает и вносит в мэрию проекты планов и программ социально-экономического развития округа, организует их выполнение; участвует в составлении городских балансов; управляет муниципальным имуществом на территории округа; ведет регистрацию индивидуальной трудовой деятельности, сбор пошлин и контролирует выплату налогов по индивидуальной трудовой деятельности; заключает договоры с предприятиями и организациями на обслуживание округа; организует отвод земельных участков; осуществляет учет и контроль использования земель; организует проведение работ по землеустройству; вносит предложения по разработке плана застройки города; управляет в пределах своей компетенции городским пассажирским транспортом; распределяет муниципальный жилищный фонд, ведет учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий; осуществляет контроль и координацию деятельности всех, находящихся на территории округа, предприятий и учреждений народного образования, здраво-

охранения, культуры, социального обеспечения, физкультурно-спортивных учреждений; занимается вопросами опеки и попечительства<sup>257</sup>.

Как показали опросы жителей города, для большинства из них были не вполне понятны причины, обусловившие образование городских территориальных округов, задачи и функции их администраций, возможности последних в решении насущных городских проблем<sup>258</sup>. Оценивая реальные возможности администраций территориальных округов, жители города сочли их способными решать такие вопросы, как оказание социальной помощи, образовательных и медицинских услуг, организация свободного времени, благоустройство территории. Остальные проблемы, по мнению респондентов, успешнее могли бы решаться на уровне городского управления<sup>259</sup>.

Политическая ситуация в стране продолжала меняться. 8 декабря 1991 г. в Беловежской пуще на встрече руководителей России, Украины и Белоруссии было подписано соглашение, в соответствии с которым СССР как «субъект международного права» объявлялся «прекратившим свое существование». Было заявлено о создании Содружества Независимых Государств. В конце 1991 г. сессия Верховного Совета РСФСР приняла решение о переименовании РСФСР в РФ (Россия). Из названия исчезли слова «Советская» и «Социалистическая», чем закреплялось намерение изменить социально-экономическое и общественно-политическое устройство республики.

5 марта 1992 г. был принят Закон РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации». В нем указывалось, что краевые и областные Советы и администрации не должны принимать решения по вопросам, отнесенным законодательством РФ к ведению органов местного самоуправления. Вместе с тем краевые и областные Советы обладали правом самостоятельно отменять противоречащие законодательству РФ решения районных и городских Советов, а главы краевых и областных администраций – акты местных администраций, противоречащие законодательству РФ, решениям областных Советов или администраций.

В начале 1990-х гг. в Вологодском областном Совете народных депутатов

вопросы, связанные с развитием местного самоуправления, рассматривались Постоянной комиссией по вопросам работы Советов, управлению, самоуправлению и гласности. Уже в самом названии этого комитета, когда слова «Советы», «управление» и «самоуправление» фигурируют через запятую, отдельно друг от друга, в определенной мере отражается неготовность народных депутатов отнести Советы того или иного уровня к сфере государственного управления или местного самоуправления. Они воспринимаются как органы, сочетающие в себе оба этих начала. В определенной мере это было результатом указанной выше непоследовательности законодателей в их попытках превращения местных Советов (кроме краевых и областных) в органы самоуправления. На заседаниях Постоянной комиссии по вопросам работы Советов, управлению, самоуправлению и гласности рассматривались вопросы образования и распределения налоговых и других поступлений в бюджеты районов и городов Вологодской области<sup>260</sup>, об организационных схемах управления территориями сельсоветов и районов Вологодской области<sup>261</sup>, о положениях о местном самоуправлении на территориях районов Вологодской области<sup>262</sup> и т.д.

31 марта 1992 г. был подписан Федеративный договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами государственной власти республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов в составе РФ. Установление общих принципов организации местного самоуправления было отнесено к вопросам совместного ведения. К.Ф. Шеремет считает, что этот момент был кульминационным в развитии механизма правового регулирования местного самоуправления в России<sup>263</sup>.

21 апреля 1992 г. в Конституцию РФ были внесены изменения<sup>264</sup>. В третьей статье был закреплён принцип разделения властей между органами законодательной, исполнительной и судебной власти; между РФ, ее субъектами и местным самоуправлением. Районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы были исключены из системы органов государственной власти и вошли в систему местного самоуправления (ч. 2 ст. 85). Из ста-



тии 138 исключалось указание на Советы как «главное звено системы местного самоуправления», а в перечень элементов структуры местного самоуправления включалась местная администрация. Последнее можно трактовать как проявление тенденции к ослаблению местных представительных органов, что было закономерным следствием развернувшейся в стране политической борьбы.

По мере усложнения ситуации в стране обострялись противоречия между высшими органами двух ветвей власти: законодательной (Съезд народных депутатов и Верховный Совет РФ во главе с Председателем Р.И. Хасбулатовым) и исполнительной (Президент РФ и федеральное правительство). Уже в апреле 1992 г. Р.И. Хасбулатов заявил, что Верховный Совет «в некотором смысле» возглавил оппозиционное течение. На VI Съезде (апрель 1992 г.) взаимное отчуждение двух ветвей власти проявилось достаточно определенно.

В отличие от высших органов власти РФ в Архангельской и Вологодской областях обостренных отношений между исполнительной и представительной ветвями власти не наблюдалось. Вместе с тем противостояние местных Советов на уровне городов давлению областной власти в этот период было достаточно характерным. Например, на сессиях Архангельского городского Совета регулярно объявлялись не действующими на территории города те или иные решения чиновников областной администрации, касающиеся, например, установления лицензирования строительной деятельности и автоперевозок<sup>265</sup>.

1 апреля 1993 г. был принят Закон РФ «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой и сельской администрации». Рассмотрим пример того, как этот закон осуществлялся на практике. В марте 1993 г. 73 депутата Северодвинского горсовета (при списочном составе – 171 депутат) обвинили мэра г. Северодвинска В. Лыкова в «излишне тесных связях с коммерческими структурами и злоупотреблении властью», приняли решение о выражении ему недоверия и рекомендовали главе администрации Архангельской области освободить Лыкова от занимаемой должности. Подобные действия

вступали в противоречие с пятнадцатой статьей «Положения о порядке избрания мэра г. Северодвинска», в которой возможность отстранения мэра от должности предусматривалась только в случае нарушения им действующего законодательства путем голосования депутатов горсовета (при наличии квалифицированного большинства голосов) или проведения референдума. Сославшись на пятую статью Закона РФ «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, городской администрации»<sup>266</sup>, в середине июля 1993 г. глава администрации Архангельской области П.Н. Балакшин, несмотря на протест прокурора области А. Пушкина, издал распоряжение об освобождении мэра Северодвинска Лыскова от должности. Последний был арестован и отправлен в Архангельский СИЗО<sup>267</sup>.

1 июля 1993 г. за подписью председателя Северодвинского городского Совета В. Пузырева и членов комиссии администрации Президента РФ В. Трофимова и А. Фадеева было направлено письмо Балакшину с предложением отменить распоряжение о Лыскове. 22 июля 1993 г. заместитель руководителя администрации президента В. Волков направил письмо заместителю главы администрации Архангельской области А.Ф. Личутину с аналогичным предложением. В течение июля 1993 г. в области работала комиссия Администрации Президента. Тем не менее 30 июля на заседании Северодвинского малого городского Совета было единогласно принято решение о предложении главе администрации Архангельской области произвести представление на должность нового главы администрации города на очередной сессии горсовета в октябре 1993 г. О дальнейшей судьбе В. Лыскова Т. Барандова сообщает следующее: «Незаконное (по крайней мере – вина не была доказана в суде) тюремное заключение больного (он страдал заболеванием сердца) человека на протяжении полутора последующих лет привело к кончине всенародно избранного мэра города Северодвинска в декабре 1994 г.»<sup>268</sup>.

Разногласия между высшими органами законодательной и исполнительной властей в РФ углублялись и привели к конституционному кризису. Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе

в Российской Федерации»<sup>269</sup> было прервано «осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций» Съездом народных депутатов и Верховным Советом РФ, введено в действие Положение «О федеральных органах власти на переходный период» (при этом полномочия представительных органов власти в субъектах РФ сохранялись). На 11–12 декабря 1993 г. назначались выборы в новый двухпалатный парламент – Федеральное собрание. До этого периода в стране фактически вводилось прямое президентское правление, которое не было предусмотрено действовавшей Конституцией РФ. Верховный Совет, опираясь на заключение Конституционного суда, оценил случившееся как государственный переворот. На основании этого было принято решение об отстранении Б.Н. Ельцина от поста Президента РФ. Вице-президент А.В. Руцкой принял присягу в качестве Президента РФ. 23 сентября в Доме Советов начал работу X Чрезвычайный съезд народных депутатов России. В стране наступило двоевластие. Началась блокада оппозиционных Президенту сил, сосредоточившихся в Доме Советов.

В эти дни народные депутаты ряда Советов народных депутатов Архангельской и Вологодской областей потребовали срочного проведения одновременных перевыборов народных депутатов РФ и Президента. В качестве примера можно назвать принятое 22 сентября 1993 г. решение народных депутатов Котласского городского Совета<sup>270</sup> «О политической ситуации в стране», в котором четко прописано данное требование. В пункте 3 этого решения находит отражение попытка предотвратить кровопролитие: «Просить Президента РФ и Верховный Совет РФ не допустить столкновения противоборствующих сторон»<sup>271</sup>. В решении, принятом в тот же день малым Советом Вологодского областного Совета народных депутатов 21-го созыва<sup>272</sup>, сказано: «Потребовать от Президента и Съезда народных депутатов РФ принять решение об одновременном проведении досрочных выборов депутатов РФ и Президента России 12 декабря 1993 г.»<sup>273</sup>. Депутаты Малого Совета призвали Президента и Верховный Совет РФ «не приступать к каким-либо действиям» по реализации Указа Президента «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и

ответных решений Верховного Совета. Они приняли решение «перевести федеральные органы, расположенные на территории области и подотчетные Верховному Совету РФ, под юрисдикцию областного Совета народных депутатов» (до преодоления конституционного кризиса и восстановления законности в РФ)<sup>274</sup>. К этому же призывали в своем обращении представители ряда политических партий, общественных движений и организаций, действовавших в то время на территории Вологодской области<sup>275</sup>. Они предлагали «перевести руководство силовыми структурами, расположенными на территории области, под юрисдикцию областного Совета народных депутатов», «областному Совету народных депутатов взять под строгий контроль соблюдение конституционных норм администрацией области» и, «в случае их нарушения, областной Совет должен принять на себя всю полноту власти и ответственность за соблюдением законности на территории области до полного разрешения политического кризиса»<sup>276</sup>. Но, если в этом обращении Указ Президента от 21 сентября 1993 г. оценивался как антиконституционный акт, в результате которого «в России начался государственный переворот», то народные депутаты Вологодского областного Совета народных депутатов в оценке происходящего заняли совершенно иную позицию, высказавшись в этом отношении (в отличие от Малого Совета) совершенно определено. В своем решении «О политической ситуации в стране и области» от 27 сентября 1993 г. они признали принятие Президентом данного Указа «мерой вынужденной, объективно необходимой в сложившейся ситуации, соответствующей основополагающим конституционным принципам народовластия, результатам всероссийского референдума 25.04.93 г., конституционному праву и обязанности Президента обеспечить государственную и общественную безопасность Российской Федерации»<sup>277</sup>. В связи с этим депутаты областного Совета призвали «всех граждан и должностных лиц проявлять выдержку, спокойствие, не допускать нарушения общественного порядка, строго выполнять действующее законодательство, указы Президента РФ Ельцина Б.Н., постановления Правительства РФ»<sup>278</sup>.

Совершенно иную позицию заняли депутаты Архангельского областного

Совета. 25 сентября 1993 г. ими на 14-й (внеочередной) сессии Архангельского областного Совета народных депутатов 21-го созыва было принято решение «О политической ситуации в стране», в котором действия Президента оценивались как антиконституционные. Депутаты постановили: «администрации области и силовым структурам на территории области руководствоваться в своей деятельности Конституцией РФ, законами РФ и решениями облсовета», «считать необходимым проведение одновременных выборов Президента РФ и Верховного Совета РФ не позднее марта 1994 г.», «при необходимости выделить средства из областного бюджета на финансирование деятельности депутатов РФ, избранных от Архангельской области, для работы по преодолению конституционного кризиса в стране», «поддержать предложения председателя Конституционного суда В.Д. Зорькина, высказанные на X съезде народных депутатов РФ, по преодолению конституционного кризиса»<sup>279</sup>.

Народными депутатами ряда районных Советов рассматриваемого региона были приняты решения, осуждающие действия Б.Н. Ельцина. В резолюции собрания народных депутатов городского Совета г. Коряжмы Архангельской области от 23 сентября 1993 г. «О политической ситуации в связи с Указом Президента РФ о роспуске Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ» решения и действия Президента РФ оценены как неконституционные. Народные депутаты этого Совета выразили «решительный протест любым неправовым, неконституционным действиям органов власти и управления, должностных лиц, общественных объединений и граждан». Они постановили потребовать от Президента РФ «отмены незаконных, неправовых актов и восстановления нормальной деятельности законных органов высшей государственной и судебной властей», а от народных депутатов – обеспечить в конституционном порядке «одновременные, досрочные перевыборы как народных депутатов России, так и Президента РФ». В этой резолюции депутаты потребовали от администрации г. Коряжмы «обратить внимание всех граждан и должностных лиц г. Коряжмы на то, что соблюдение Конституции и законов РФ является первой обязанностью каждого гражданина и каждый вправе защищать свои

права, свободы и законные интересы всеми способами, не противоречащими закону». Последнее обосновывалось тем, что «в соответствии со ст. 121.8 Конституции РФ в случае противоречия акта Президента РФ Конституции, закону РФ действует норма Конституции, закона РФ»<sup>280</sup>. Аналогичное решение в тот же день было принято малым Советом народных депутатов и Советом администрации Шенкурского района Архангельской области (председатель малого Совета – Г.А. Тяпкин, глава администрации района – Н.В. Тяпкин). В нем Указ Президента России Б.Н. Ельцина о прекращении деятельности Съезда народных депутатов и Верховного Совета назван «неконституционным» и выражено убеждение, что он «приведет к развалу России как единой державы, прекратит мирный демократический путь развития». Депутаты предлагали разрушительное противостояние законодательной и исполнительной властей остановить следующим образом: «Верховному Совету России внести изменения в действующую Конституцию в отношении высших органов власти, в том числе о выборах народных депутатов и Президента; принять решение о перевыборах одновременно народных депутатов и Президента России»<sup>281</sup>.

Такая позиция значительной части народных депутатов на местах осталась без внимания, кризис углубился. 2–4 октября произошли столкновения вооруженных формирований сторонников Советов и силовых структур. В результате штурма «Белого дома» его оборона была сломлена.

Во время описанных событий часть Советов на местах выступила в защиту конституционного строя, но в рассматриваемом регионе все прошло спокойно. Это в первую очередь объясняется позицией областных администраций. Так, 5 октября 1993 г. состоялась пресс-конференция главы администрации Вологодской области: «На вопрос о возможности роспуска местных Советов Н.М. Подгорнов ответил, что это зависит от действий и решений, которые будут приниматься этими Советами. Если, скажем, местный Совет примет антиправительственные решения, допустит экстремистские выпады или подстрекательство к нарушению стабильной ситуации, сложившейся в области, то глава администрации своим решением примет самые решительные меры»<sup>282</sup>. Как пи-

шет Р. Романенко, «в отличие от Москвы, местные Советы никоим образом не намекнули на свое существование. Зато исполнительная власть взяла на себя всю ответственность за происходящее в городе. За всю ночь практически не сомкнули глаз ни Николай Подгорнов, ни Борис Упадышев»<sup>283</sup>.

Вместе с тем со стороны некоторых радикально настроенных организаций в сентябре 1993 г. звучали призывы к решительным действиям против Б.Н. Ельцина, который, с их точки зрения, «окончательно поставил себя вне закона и должен немедленно покинуть пост Президента и предстать перед судом»<sup>284</sup>. В «Обращении к населению Архангельской области, областному Совету народных депутатов и депутатам Верховного Совета РФ» Архангельского анархо-демократического союза «Вольный Север» от 22 сентября 1993 г. нашли отражение сепаратистские настроения некоторых жителей Архангельской области, имевшие место в это время. В этом документе сказано: «Чтобы избежать в нашей области потрясений, вызываемых грызней в центре за власть, призываем депутатов на внеочередной чрезвычайной сессии областного Совета, с учетом мнения политических движений и общественных организаций области, принять решение об остановке действий на территории Архангельской области указов и постановлений, противоречащих ее интересам, объявить область самостоятельным территориальным образованием, независимым от центра, со статусом республики...»<sup>285</sup>. Сложившуюся в стране ситуацию члены союза «Вольный Север» пытались использовать для переизбрания на территории Архангельской области местных Советов и их исполнительных органов. Аргументировалось последнее следующим образом: «Б. Ельцин, не считаясь с мнением населения, и вопреки Закону о местном самоуправлении, своим личным решением назначил на неопределенный срок глав местной администрации – прежних функционеров, не способных к созидательной деятельности. В большинстве своем – это погрязшие в пьянстве коррумпированные элементы. В то же время местные Советы, состоящие из депутатов, избранных в партноменклатурные времена при прежней психологии избирателей, в большинстве своем не являются представителями народа, не отражают мнение избирателей, проявля-

ют в современных условиях безответственность и неспособность к принятию конструктивных решений, благодаря чему местные Советы превратились в формальные, бесполезные органы»<sup>286</sup>. Подобные призывы не имели влияния на политический процесс в регионе и местное самоуправление.

События конца сентября – начала октября 1993 г. окончательно определили на всех уровнях судьбу Советов, являвшихся ключевым элементом прежней политической системы. Недостатки местных Советов были очевидны широким слоям населения. Примером этому может служить «Обращение патриотических сил трудящихся к руководству области и главе администрации области тов. Балакшину лично», в котором еще весной 1992 г. группа радикально настроенных архангелогородцев предлагала: «Ликвидировать все городские структуры власти – трудящимся не нужны дармоеды! Исполнительные полномочия бывших городских структур возложить на Совет руководителей предприятий, организаций, кооперативов, церкви и т.д.»<sup>287</sup>. Правда, здесь фактически предлагается ликвидировать неэффективное местное самоуправление как систему.

Итак, если с апреля 1990 г. до 24 мая 1991 г. попытки реформирования местных Советов проводились в рамках системы органов государственной власти, то с конца мая 1991 г. начинается их выведение из этой системы. С этого времени до сентября 1993 гг. наблюдалось параллельное развитие двух тенденций. С одной стороны, юридическое закрепление получил принцип разделения властей. Местные представительные органы – Советы – были выведены из системы государственной власти. Исполнительными органами местных Советов стали созданные местные администрации. В управленческой структуре представительных органов местного самоуправления появились малые Советы. Тем самым в Вологодской и Архангельской областях, как и во всей РФ, формировалась система органов самоуправления. С другой стороны, местные администрации последовательно встраивались в жесткую вертикаль исполнительной власти, фактически становясь органами государства. Противоречия между представительной и исполнительной ветвями власти нарастали.



## **1.2. «Президентская реформа» и конституционная модель местного самоуправления (октябрь 1993 г. – август 1995 г.)**

Широта полномочий Советов в центре и на местах была серьезным препятствием на пути укрепления создаваемых Президентом административных исполнительных структур, на которые он опирался в своей деятельности. В связи с этим в октябре 1993 г. издается несколько президентских указов, существенно меняющих концепцию местного самоуправления в России: Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>288</sup>; Указ от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», которым было утверждено «Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы»<sup>289</sup>; Указ от 29 октября 1993 г., которым были утверждены «Основные положения о выборах в органы местного самоуправления»<sup>290</sup>. Указы Президента положили начало кардинальной ломке складывавшейся с 1990 г. системы местного самоуправления, которую К.Ф. Шеремет называет «президентской реформой»<sup>291</sup>. Существенное значение для понимания ее сути, помимо указанных выше, имеют следующие указы Президента: «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 г.<sup>292</sup>, «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» от 21 марта 1994 г.<sup>293</sup>, «О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления» от 21 ноября 1994 г.<sup>294</sup>

Указ «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» признавал недействующими Закон РСФСР «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» и статьи Закона о местном самоуправлении 1991 г., касающиеся Советов<sup>295</sup>.

В ходе «президентской реформы» в организацию местного самоуправления были внесены существенные изменения, которые в основе своей, с одной стороны, сводились к повышению статуса и расширению функций главы ме-

стной администрации; с другой стороны, – к ограничению функций и полномочий представительных органов местного самоуправления.

Указами Президента был введен институт главы местного самоуправления, который одновременно являлся главой местной администрации. Глава местного самоуправления получал право выносить на местный референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении, созывать заседания выборного представительного органа местного самоуправления, председательствовать на них и подписывать принятые решения. Теперь глава местного самоуправления и другие должностные лица местной администрации могли быть членами соответствующего представительного органа местного самоуправления<sup>296</sup>. Обязательные выборы главы местного самоуправления предусматривались лишь для городских и сельских поселений с населением до 50 тыс. человек. В поселениях с населением свыше 50 тыс. жителей глава администрации мог назначаться главой администрации края, области, города федерального значения<sup>297</sup>.

Полномочия представительного органа местного самоуправления сводились к утверждению местного бюджета и отчета о его выполнении, установлению местных налогов и сборов, утверждению программ развития территорий, принятию положения (устава) о местном самоуправлении, осуществлению контроля за деятельностью главы местного самоуправления<sup>298</sup>. Только в городах, а также в городских и сельских поселениях с населением свыше 5 тыс. человек представительные органы местного самоуправления избирались непосредственно населением на основе всеобщего избирательного права. В городских и сельских поселениях с населением до 5 тыс. человек местное самоуправление могло осуществляться непосредственно населением через собрания, сходы и выборным главой местного самоуправления<sup>299</sup>.

С момента вступления в силу Указа «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» прекращалась деятельность сельских, поселковых, районных, городских и районных в городах Советов народных депутатов. В истории советской власти была поставлена точка. До новых выборов их функции выполнялись соответствующей администрацией, возглавляемой назначенным

главой. Выборы новых органов местного самоуправления и глав местного самоуправления должны были состояться в период с декабря 1993 г. по июнь 1994 г. По Указу Президента РФ от 21 марта 1994 г. выборы в представительные органы местного самоуправления могли назначаться на осень 1994 г. Конкретные даты выборов должны были определить органы власти субъектов Федерации, которые предписывалось избрать с декабря 1993 г. по март 1994 г.

В соответствии с Указом Президента «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» 11 октября 1993 г. вышли Постановления главы администрации Вологодской области «О приостановлении деятельности Вологодского городского Совета народных депутатов» и «О реформе представительных органов местного самоуправления области»<sup>300</sup>. Постановлением администрации Вологодской области от 29 октября 1993 г. «О городских и районных Советах народных депутатов области» с 1 ноября деятельность городских и районных Советов прекращалась, а их функции передавались соответствующим администрациям.

Главой администрации Архангельской области П.Н. Балакшиным 12 октября 1993 г. было подписано Постановление «О реформировании органов представительной власти и органов местного самоуправления на территории Архангельской области»<sup>301</sup>. На основании этого постановления были распущены областной Совет, пять городских Советов (в городах Каргополь, Няндама, Мезень, Сольвычегодск, Шенкурск), все поселковые и сельские Советы. Остальные Советы были упразднены на основании Постановления от 29 октября 1993 г. № 234 «О реформе местного самоуправления на территории области».

2 декабря 1993 г. прошли выборы в Федеральное собрание РФ – высший представительный орган власти, призванный заменить Верховный Совет РФ и Съезд народных депутатов. Одновременно с выборами в Федеральное собрание прошел референдум по принятию Конституции РФ. Новый Основной закон, закрепивший свершившиеся в стране социально-экономические и политические перемены, вступил в действие 25 декабря 1993 г.

По Конституции Российская Федерация (Россия) «есть демократическое

федеративное правовое государство с республиканской формой правления», а российский народ – единственный источник власти и носитель суверенитета, который «осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления» (ч. 2 ст. 3). Местное самоуправление провозглашено одной из основ конституционного строя России. В основу новой конституционной концепции местного самоуправления легли принципы Европейской хартии местного самоуправления. Конституцией проводится принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (каждая из которых самостоятельна). Ею установлен новый порядок формирования органов местного самоуправления, который порывал с традицией советской эпохи и наделял местное самоуправление реальной властью. Реальность местного самоуправления обеспечивается наличием в его руках собственности и эффективным участием в определении ее состава<sup>302</sup>. Конституцией провозглашено: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (ч. 1 ст. 130). По Конституции местное самоуправление осуществляется «гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» в городских, сельских поселениях и на других территориях «с учетом исторических и иных местных традиций» (ч. 2 ст. 130, ч. 1 ст. 131).

К принципиально новым концептуальным положениям, касающимся осуществления местного самоуправления в России, относятся конституционные нормы, устанавливающие: наличие государственных гарантий местного самоуправления (ст. 12, 133); самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий (ст. 12, 130, 131, 132); организационную обособленность местного самоуправления от системы органов государственной власти (ст. 12); возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии передачи необходимых для их реализации финансовых средств (ст. 132); осуществление местного самоуправле-

ния с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 131).

Таким образом, Основной закон России установил новый порядок формирования органов местного самоуправления, который порывал с традицией советской эпохи и наделял местное самоуправление реальной властью. Положения новой Конституции вступали в противоречие с «президентской реформой» местного самоуправления, в результате которой произошла замена системы организации деятельности граждан и избираемых ими органов местного самоуправления для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения на систему местной государственной (исполнительной) власти в виде назначенных глав местных администраций.

17 декабря 1993 г. постановлением главы администрации Вологодской области Н.М. Подгорнова было утверждено «Положение об основах организации местного самоуправления в Вологодской области на период поэтапной конституционной реформы»<sup>303</sup>, которое получило широкий общественный резонанс. Глава администрации г. Кириллова Н. Брюшинин отмечал: «Согласно этому постановлению, органы самоуправления городов областного подчинения (их два всего – Вологда и Череповец) состоят из городских дум и глав местного самоуправления. В районах – главы районного местного самоуправления и собрания глав местного самоуправления более низкого ранга как консультативные органы. Ниже глав самоуправления, надо понимать, – главы администраций городов районного подчинения, сельсоветов... Они, естественно, назначаются, и никаких представительных органов при этом не предусматривается. Все это было похоже на пародию президентских указов. Но не только они тут нарушены. Ведь никто не отменял в целом закона о местном самоуправлении. Да и за новую Конституцию мы уже к тому времени проголосовали»<sup>304</sup>.

Особую остроту противодействие постановлению главы областной администрации приобрело на страницах местной прессы. 1 марта 1994 г. на первой странице независимой областной газеты «Русский Север» появилось открытое письмо Н.М. Подгорнову, подписанное 31 участником совещания директоров предприятий Великого Устюга<sup>305</sup>. В этом письме, броско озаглавленном «Бес-

силie разумного и всевластие глупцов», говорилось: «Вопреки воле устюжан Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 31.10.89 г. Великоустюгский район Вологодской области был передан городскому Совету народных депутатов. В настоящее время этого Совета нет. Кто же руководит нашим районом? На основе «Положения об основах организации местного самоуправления в Вологодской области на период поэтапной конституционной реформы», утвержденного Вами 17.12.93 г., в Великом Устюге городское самоуправление (о районном сказано выше) осуществляет у нас глава районного самоуправления, ... которого у нас нет в соответствии с упомянутым выше Указом. Он же формирует районное Собрание глав сельского самоуправления. А где же Великий Устюг, Красавино, Кузино? На основе Вашего «Положения» выборная городская дума, закреплённая в уставе города, и глава городского самоуправления не предусмотрены. Кто же будет утверждать бюджет, отчитываться о его исполнении, устанавливать местные налоги и сборы, утверждать программу развития города и района, принимать положение о городском и районном самоуправлении, осуществлять контроль за деятельностью главы администрации?»<sup>306</sup> В открытом письме напоминалось, что 13 января 1994 г. в адрес Н.М. Подгорнова уже было направлено письмо первого заместителя главы администрации Великого Устюга о необходимости срочного приведения в соответствие с законом постановления областной администрации от 17 декабря 1993 г. и немедленного назначения выборов в городскую думу Великого Устюга. Оппоненты главы областной администрации считали, что им были нарушены Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О выделении г. Великий Устюг в самостоятельную административно-хозяйственную единицу областного подчинения» и недавно принятая Конституция РФ. Они указывали, что глава пренебрег следующими конституционными принципами: «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления» (гл. 8, ст. 130, п. 2) в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (гл. 8, ст. 131, п. 1); структура органов ме-

стного самоуправления определяется населением самостоятельно<sup>307</sup>.

Несмотря на негативную реакцию общественности, Н.М. Подгорнов продолжил свою «реформаторскую» деятельность. В связи с этим Н. Брюшинин пишет: «Якобы во исполнение указов Президента и исключительно "в целях совершенствования местного самоуправления, – говорится в следующем его постановлении, от 5 января 1994 г., – улучшения руководства социально-экономическим развитием малых городов, являющихся центрами районов, упразднить администрации в..." – тут следует перечень городов: Кириллов, Белозерск, Тотма, Устюжна – всего девять. Главы районных администраций, получив сей документ (а в нем не было указано, с какого момента «упразднить»), не мешкая издали свои постановления, в которых конкретизировали сроки полной уже ликвидации городского самоуправления. Некоторые решили это сделать буквально на следующий день»<sup>308</sup>. В результате претворения в жизнь этого постановления главы областной администрации в г. Белозерске, например, вместо городской администрации создали районный отдел городского хозяйства, в Вытегре функции ликвидированной администрации переложили на районное управление жилищно-коммунального хозяйства, а в г. Устюжне вообще создали лишь отдел по учету и распределению жилья.

11 февраля 1994 г. губернатор издал новое постановление, в котором разъяснялось, что создание единого органа местного самоуправления соответствующих территорий осуществляется совместным решением органов самоуправления. Глава администрации г. Кириллова на страницах журнала «Российская Федерация» так рассказывает о развитии ситуации в городе: «К этому моменту в некоторых городах администрация уже была ликвидирована. В Кириллове, правда, осталась, ибо мы договорились с главой районной администрации не спешить, чтоб дров не наломать. Радовались мы, однако, недолго. Наш районный глава решил быть последовательнее самого губернатора, который дал самоуправлению надежду на выживание и неожиданно принял – опять же «в целях совершенствования местного самоуправления» – свое категоричное решение: упразднить администрацию г. Кириллова. Получив это по-

становление, я сделал заявление, в котором перечислил все содержащиеся в документе нарушения Конституции и указов Президента, и предложил главе районной администрации отменить свое решение. Копию заявления передал в районную прокуратуру и в областную с просьбой внести протест на незаконность постановления, что и было сделано. Кроме того, обратился в областной арбитражный суд, приложив к заявлению ходатайство о быстрейшем его рассмотрении, ибо постановление действовало «с момента подписания»: немедленно был закрыт наш счет в банке, образована ликвидационная комиссия. Областной арбитражный суд сразу же вынес решение, запрещающее какие-либо действия по ликвидации администрации города до рассмотрения дела по существу в суде. И буквально накануне судебного заседания я получил новую «бумагу» от главы районной администрации, где он признает «утратившим силу» свое предыдущее постановление. Но состоявшийся суд определил его иначе – как недействительное, незаконное»<sup>309</sup>.

Характерные для того времени мысли высказаны в заключительной части статьи Н. Брюшнина. Он пишет: «Я никогда не защищал с пеной у рта систему Советов. И многие депутаты на себе испытывали ее несовершенство. Скажем, в нашем горсовете было 35 депутатов, а по-настоящему работали лишь семь-восемь. Это активные, болеющие за город люди. Они, кстати, задавали тон в Совете. И именно Совет как представительный орган не раз защищал меня перед районной властью при посягательствах главы районной администрации на права города. В целом наш горсовет, несмотря на несовершенство, не мешал процессу демократизации, поддерживал политику реформ. И когда чохом разогнали все местные Советы, то обидели многих самоотверженных людей, нанесли ущерб городским сообществам. Теперь вот сетуем на снижение гражданской активности провинциального населения... Да что теперь рассуждать о взаимоотношениях представительных и исполнительных органов самоуправления. Первых уже нет (и не только в нашей области), вторые висят на волоске, как мы. И все-таки мы надеемся на суд, на Конституцию, на будущий Федеральный закон об основах законодательства о местном самоуправлении»<sup>310</sup>. Однако со-



хранения городского Совета в г. Кириллове добиться так и не удалось<sup>311</sup>.

6 января 1994 г. постановлением главы администрации Вологодской области было утверждено Положение о выборах в городскую думу (г. Вологда, г. Череповец)<sup>312</sup>. Выборы были назначены на 20 марта 1994 г. По этому положению, в частности, в назначенный срок прошли выборы депутатов в новый орган местного самоуправления г. Вологды<sup>313</sup>, который с 6 апреля 1994 г. стал именоваться «Советом самоуправления г. Вологды (городской думой)»<sup>314</sup> и был возглавлен М.Д. Зарецким (председатель Совета самоуправления с 6 апреля 1994 г. по 6 марта 1996 г.)<sup>315</sup>. Значение деятельности Совета самоуправления г. Вологды трудно переоценить: он, пожалуй, единственный в области сумел сохранить свою самостоятельность – совмещения постов председателя Совета самоуправления и главы администрации не произошло. Этот Совет (в отличие от других) не пошел по пути, насаждаемому сверху, когда представительная и исполнительная власть оказалась в одних руках. Прямая заслуга в этом председателя Совета М.Д. Зарецкого. Полное отсутствие правовой базы, малочисленный состав (всего шесть депутатов, из которых один – коммунист, а остальные шли как независимые кандидаты)<sup>316</sup> в то время не благоприятствовали работе представительного органа власти г. Вологды. Лишь появившийся в 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» смог изменить ситуацию.

18 марта 1994 г. было принято Постановление администрации Вологодской области «О реформе местного самоуправления»<sup>317</sup>. 31 марта 1994 г. начало работу впервые избранное Законодательное собрание Вологодской области. Уже вторым областным законом, принятым 5 сентября того же года, был Закон «О местном самоуправлении в Вологодской области»<sup>318</sup>. Подчеркнем, что этот закон был принят раньше Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В других субъектах РФ аналогичные законы начали принимать лишь в 1995 г. (в 13 регионах) и в 1996 г. (в 44 регионах)<sup>319</sup>. 27 августа был принят Закон Вологодской области «О выборах в органы государственной власти и выборные органы местного само-

управления области»<sup>320</sup>.

Зимой 1994–1995 гг. поднялась новая волна общественного внимания к проблемам становления системы местного самоуправления. В этот период главы администраций нескольких районов Вологодской области, почувствовавшие себя единственной реальной силой на местах, стремились оформить собственное укрепившееся положение. Еще до запланированного на март 1995 г. избрания представительных органов местного самоуправления главы инициировали местные референдумы по принятию уставов районов. Отметим, что отсутствие муниципального устава не может служить основанием для запрета на проведение референдума, так как право граждан на референдум гарантировано Конституцией. 17 января 1995 г. референдум по принятию устава района прошел в Усть-Кубинском районе; 21 января того же года – в Междуреченском и Шекснинском районах; 22 января – в Белозерском, Верховажском, Вожегодском, Вологодском, Кичменгско-Городецком, Тарногском, Чагодощенском районах; 22–23 января – в Бабушкинском, 25 января – в Бабаевском, 29 января – в Грязовецком районе (см. приложение 12). Дискуссии о целесообразности таких референдумов разгорелись в Вологодской области в начале 1995 г.<sup>321</sup>

Председатель Законодательного собрания области Г.Т. Хрипель 28 декабря 1994 г. выступил на страницах областной газеты «Русский Север» со статьей под названием «Самоуправление или самоуправство». В ней он так характеризовал ситуацию: «И вдруг... главы администраций, как по команде, стали принимать постановления о проведении районных референдумов по рассмотрению проектов уставов о местном самоуправлении, даже не проконсультировавшись не только в Законодательном собрании, но и с квалифицированными специалистами. Если бы они получили грамотную консультацию, то грубейших нарушений действующего законодательства в своих постановлениях, положениях о референдумах и в опубликованных проектах уставов о местном самоуправлении не допустили. Естественно, у Законодательного собрания возникли вопросы: откуда появились излишние финансы для проведения референдумов, соблюдены ли при этом действующие правовые нормы и не будут ли

деньги выброшены на ветер?.. Финансирование референдумов запланировано из местных бюджетов, а они почти все дотационные и в долгах как в шелках. И так как Законодательное собрание выделит из областного бюджета деньги только на проведение выборов в марте 1995 г., то непонятно, откуда деньги главы администраций возьмут на референдумы. И для чего такое расточительство при скудных бюджетах: в январе – референдум, а в марте – выборы»<sup>322</sup>. Эта позиция отражена в постановлении Законодательного собрания Вологодской области «О нарушениях законодательства о местном самоуправлении»<sup>323</sup>.

14 марта 1994 г. Государственно-правовое управление Президента РФ направило на места официальное разъяснение п. 4 Указа Президента РФ от 22 января 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации». Этот документ разъясняет, что глава администрации (даже в статусе главы местного самоуправления) не имеет права утверждать положение о местном референдуме, не имеет права назначать референдум и может вынести на референдум (в случае объявления его представительным органом местного самоуправления) только тот проект устава (положения) о местном самоуправлении, который принят соответствующим выборным представительным органом местного самоуправления. Таким образом, постановления глав администраций о назначении референдумов, об утверждении положений о референдумах, о внесении проектов уставов о местном самоуправлении на местный референдум оказались незаконными.

Важно отметить, что в проектах уставов (положений) о местном самоуправлении, выносимых главами администраций на районные референдумы, были выявлены многочисленные нарушения действующего законодательства. Это можно объяснить тем, что кадровый состав органов исполнительной и представительной власти был значительно обновлен. На волне перемен он пополнился многими новыми людьми, которые зачастую игнорировали существующие законы. С другой стороны, у исполнительной и законодательной власти субъектов РФ не хватало сил для осуществления должного контроля.

Констатируя массовое нарушение законодательства в проектах уставов,

Г.Т. Хрипель к числу наиболее распространенных относит введение непредусмотренной законодательством системы выборщиков: «То есть население на собрании (сходе) избирает старосту, и на этом избирательное право жителя района исчерпывается. Далее представительные органы местного самоуправления всех уровней избираются этими старостами. Они избирают из своего состава представительный орган на уровне сельсовета. Старосты, избранные в представительный орган сельсовета, в свою очередь избирают, опять же из своего состава, районный представительный орган. Это и есть система выборщиков, которая запрещена законом»<sup>324</sup>. Г.Т. Хрипель объясняет, почему такая «система выборщиков» не соответствует законодательству и не допускается. «В собраниях (сходах), – пишет он, – принимают участие граждане, достигшие 16 лет, а право избирать и быть избранным наступает с 18 лет. Поэтому на собраниях (сходах) граждан допускается законом избрание только органов ТОС – т. е. тех же старост сел, деревень, домовых и квартальных комитетов, советов микрорайонов и т. д. При выборах же представительных и исполнительных органов местного самоуправления, обладающих властными нормотворческими и распорядительными функциями, должен неукоснительно соблюдаться Закон РФ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». В соответствии с этим законом выборы в РФ в органы государственной власти и в выборные органы местного самоуправления (преамбула закона) проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 3 закона)». Следовательно, законом устанавливается прямое голосование избирателя, в какой бы орган ни проводились выборы (включая районный представительный орган, представительный орган сельсовета и т. д.). Избиратель не может передать избирательное право никакой категории «выборщиков» (ст. 6 закона). Вопреки этому, заключает Г.Т. Хрипель: «Во всех проектах уставов жители райцентров (будь это село, поселок, город) лишены права участвовать в выборах районного представительного органа, их конституционные права просто игнорированы»<sup>325</sup>.

Г.Т. Хрипель отмечает также наличие и других нарушений и нерешенных

вопросов в проектах уставов. В их числе он указывает соединение полномочий представительного и исполнительных органов местного самоуправления. «Согласен с тем, — пишет он, — что делить власть на уровне района не обязательно, но функции должны быть четко разграничены. Нет ясных очертаний границ сельского самоуправления, представительный орган полностью лишается контрольных полномочий, а отрешение от должности главы местного самоуправления (главы администрации) может произвести только глава областной администрации, не имеющий по Конституции РФ никакого отношения к органам местного самоуправления. Напрашивается вопрос: а почему не избиратели или представляющий их орган, которые ежедневно видят плоды деятельности руководителя исполнительной власти?»<sup>326</sup>.

После изучения ситуации Законодательное собрание Вологодской области приняло постановление о незаконности таких действий глав районных администраций. А чтобы не были зря потрачены деньги на районные референдумы, итоги которых будут признаны незаконными и недействительными, предложило областной прокуратуре внести протесты на проведение в районах референдумов, а главам районных администраций — отменить свои решения. Таким же образом ранее была предотвращена попытка областной администрации ввести систему выборщиков в декабре 1993 г. Постановлением «Об основах организации местного самоуправления в Вологодской области». Тогда глава областной администрации был вынужден отменить свое постановление в связи с аналогичными нарушениями федерального законодательства.

По мнению Г.Т. Хрипеля, в этой ситуации главам местных администраций следовало умерить свои амбиции, «перенести референдумы на 26 марта 1995 г. и провести их одновременно с выборами районных представительных органов. И референдумы провести не по проектам уставов о местном самоуправлении, а по конкретным, тщательно подготовленным вопросам. Институт старост сохранить, и пусть они на пользу людей работают как органы ТОС. На уровне района можно будет принять положение и тем самым узаконить их статус. Не возвращается законом и образование районного совета старост как коллегиального со-

вещательного органа общественного самоуправления. После проведения выборов в районные представительные органы... разработать и принять уставы о местном самоуправлении, отвечающие требованиям законодательства. А Законодательное собрание в период формирования представительных и исполнительных органов местного самоуправления, разработки и утверждения их уставов должно подготовить и принять блок нормативных актов по формированию в районах и городах экономической и финансовой основы местного самоуправления. Это наиболее подходящий и отвечающий интересам населения порядок формирования, становления и развития местного самоуправления»<sup>327</sup>.

Несмотря на изложенные выше аргументы в пользу принятия уставов после проведения выборов в представительные органы местного самоуправления, почти половина муниципальных уставов Вологодской области была принята в январе 1995 г. В результате некоторые уставы, принятые в это время, оказались подготовленными без должной тщательности, поэтому впоследствии существенно дорабатывались и даже принимались заново (например, в Белозерском, Тарногском и Междуреченском муниципальных районах) (см. приложение 12). Юридическая корректность муниципальных правовых актов была недостаточной. К наиболее типичным нарушениям относились игнорирование муниципальными властями требований налогового, земельного, жилищного, трудового, административного законодательства. Органами и должностными лицами местного самоуправления допускалось превышение полномочий. Уставы муниципальных образований порой необоснованно включали в состав муниципальной собственности все природные ресурсы, независимо от того, закреплены они в установленном порядке за муниципальным образованием или нет. В значительной мере данная ситуация объясняется наличием значительного числа противоречий между нормами федерального и регионального законодательства по местному самоуправлению. Правовые акты муниципальных образований, принятые на основе определенных положений федерального законодательства, могли попасть в число противоречащих региональным законам (или наоборот).

Не все вынесенные на референдумы уставы муниципальных образований

были одобрены населением. Например, проект устава Сокольского муниципального района на референдуме в январе 1995 г. был отвергнут населением<sup>328</sup>, так как, по мнению сокольчан, принижал значение выборного представительного органа и неоправданно расширял полномочия администрации. Принятие устава Сокольского муниципального района оказалось отсрочено почти на два года: устав был принят 4 декабря 1996 г., причем уже не референдумом, а на сессии Совета самоуправления района (см. приложение 12).

6 марта 1995 г. Совет самоуправления г. Вологды утвердил «Положение об организационных основах местного самоуправления»<sup>329</sup>, согласно которому Совет самоуправления избирается тайным голосованием на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права; председатель Совета – его депутатами; глава администрации города – Советом или по решению Совета назначается по контракту на конкурсной основе<sup>330</sup>.

7 марта 1995 г. был принят Закон Вологодской области «О порядке государственной регистрации уставов (положений) о местном самоуправлении в Вологодской области»<sup>331</sup>. Проводимая перед регистрацией экспертиза соответствия этих актов положениям федерального и областного законодательства была призвана способствовать повышению юридической корректности принимаемых уставов муниципальных образований.

26 марта 1995 г. в 12 муниципальных образованиях Вологодской области были избраны представительные органы (Белозерский, Вашкинский, Великоустюгский, Верховажский, Вологодский, Вытегорский, Грязовецкий, Кирилловский, Нюксенский, Устюженский, Череповецкий, Шекснинский районы). В сентябре того же года был принят Закон Вологодской области «Об основах статуса депутата (выборного представителя) местного самоуправления Вологодской области»<sup>332</sup>, а в декабре – «О порядке реализации права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Вологодской области»<sup>333</sup>.

Начиная с 1994 г., в Вологодской области на уровне сельских административных единиц (сельсоветов) по инициативе «снизу» начали стихийно создаваться органы ТОС. Ранее других новая система местного самоуправления

формировалась в Шекснинском районе, где местная администрация уже вела систематическую работу с населением. Затем инициатива охватила Устюженский, Тотемский, Кадуйский районы. Началась работа с организации сельских сходов и выборов старост. Староста – это выборный представитель местного сообщества отдельного населенного пункта, либо группы населенных пунктов, осуществляющий практическую деятельность по организации жизнеобеспечения населенной территории.

В ноябре 1994 г. в «Российской газете» была опубликована статья специального корреспондента газеты Ю. Вахрина, в которой он анализирует первые итоги становления самоуправления в селах Вологодчины: «В деревню после десятилетий "отсутствия" возвратились старосты. С весны по нынешнюю пору уже избраны более трех тысяч старост. В десятке районов области выборы практически уже позади, и сформировалась достаточно стройная структура местного самоуправления, или, по крайней мере, сложился четкий ее прообраз. В сельсоветах образованы советы старост. Авторитетных представителей они делегируют на районный уровень – в совет представителей. Коллегиальный орган, действующий при главе районной администрации и вместе с ним, – чем он хуже бывшего районного Совета или грядущего «собрания представителей»? Единственная вина новой власти, что ей и ставится постоянно в упрек областными депутатами, так это то, что она якобы "стихийна" и "нелегитимна"»<sup>334</sup>.

Прошли выборы старост и в г. Тотьме, в ее заречной части. Инициатива тотьмичей на этом не остановилась. В сельсоветах были созданы советы старост, активно включившиеся в решение вопросов, выходящих за пределы интересов одной улицы или села. В Тотьме проходили районные советы глав администраций и представителей советов старост<sup>335</sup>. Здесь народные избранники впервые, еще до появления областного закона «О местном самоуправлении в Вологодской области», проявили самостоятельность и законотворческую инициативу, самостоятельно определив круг своих прав и обязанностей, утвердив Положение о районном Собрании. Созданное районное Собрание из представителей старост населенных пунктов и глав администраций было наделено



совещательно-распорядительными функциями. В Тотемском районе сочли необходимым дать старостам и определенные льготы (например, по общественным делам бесплатно проехать в автобусе до сельсовета или райцентра). На страницах газеты «Русский Север» рассказывается об опыте жителей Тотемского района: «В тотемских деревнях нынче появились старосты. Как утверждают знатоки, таким образом восстанавливается историческая традиция: до революции именно старосты были на виду и в почете у местных крестьян... Требуется на деревенской улице и порядок навести, и дрова для пенсионеров заготовить, и связь с администрацией сельсовета поддерживать. Собирался народ в тотемских деревнях на сходы и самостоятельно определял: нужен для всего этого авторитетный человек. Любителям регламентов сообщу, что каждый сход протоколировался, итоги выборов зафиксированы и в папочках подшиты»<sup>336</sup>.

Подобные инициативы в середине 1990-х гг. получили широкое распространение в Вологодской области. Сложившаяся практика формирования низового звена самоуправления была закреплена уставами нескольких муниципальных районов. Ее можно представить следующим образом: а) населением избираются старосты; б) из избранных старост формируются комитеты сельского самоуправления; в) комитеты избирают глав сельского самоуправления из граждан, проживающих на данной территории; г) избранный комитетом сельского самоуправления глава утверждается главой муниципального образования (района); в) только после этого глава сельского самоуправления возглавляет избравший его комитет сельского самоуправления (такой порядок закреплён, например, ст. 10 Устава Грязовецкого муниципального района), либо без последующего утверждения (например, по ст. 34 Устава Кадуйского муниципального района в редакции 1995 г.).

Областной закон «О местном самоуправлении в Вологодской области»<sup>337</sup> закрепил включение в систему исполнительных органов местного самоуправления старост (старшин, городского или сельского голову, управляющего и т. п.) – в границах небольших по численности территорий или городских образований, когда нет необходимости в коллегиальном исполнительном органе

(ч. 4 ст. 23). Староста избирается на сельских сходах тайным или открытым голосованием, положения о старостах принимаются представительными органами муниципальных образований. Институт старостата, установленный областным законом, был благожелательно воспринят населением. На должности старост выдвигались наиболее авторитетные жители поселений. Среди них были учителя, механизаторы, доярки, домохозяйки, пенсионеры – наиболее активная и авторитетная часть селян. Кстати, население весьма свободно распорядилось и при формировании границ низовых самоуправляющихся территорий: есть старосты, опекающие сразу три–четыре деревни, но есть крупные села, где (в отличие от Архангельской области) избрали нескольких старост.

В сентябре 1994 г. в Шекснинском районе был проведен опрос общественного мнения. Трое из каждых четырех опрошенных заявляли, что их волнуют изменения в реформе местного самоуправления. Каждый второй был убежден, что перемены касаются его лично. 62 % высказались в пользу сельских сходов как органов местного самоуправления – как на уровне отдельных сел, так и сельсоветов. Большинство участников опроса считали необходимым иметь представительный орган районного уровня<sup>338</sup>.

В Архангельской области областной закон о местном самоуправлении был принят значительно позднее (более, чем на год), нежели в Вологодской области. В связи с этим строительство местного самоуправления в Архангельской области началось на основе «Положения о выборах в представительные органы местного самоуправления Архангельской области» и «Положения об основах организации местного самоуправления в Архангельской области», утвержденных Архангельским областным собранием депутатов 19 января 1994 г.<sup>339</sup> Эти документы следовали духу рассмотренного выше Указа Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», снизившего значение представительных органов местного самоуправления.

Председателем депутатской комиссии по вопросам планирования, бюджета, налогообложения и приватизации А.П. Ивановым был подготовлен альтернативный проект положения о местном самоуправлении, который не получил

поддержки. А.П. Иванов следующим образом обозначил свою позицию: «Я лично полагаю, что в положении надо закладывать возможности для того, чтобы на местах уже сейчас появился полнокровный представительный орган. Со своим аппаратом и со своим руководством. А не под началом глав администраций, как предусмотрено принятым положением. Законодательство, на мой взгляд, давало такую возможность, но... Не всегда лучшее проходит. Сегодня общие воззрения на власть не соответствуют тому, что я предлагаю»<sup>340</sup>.

В пункте 2.8.1 «Положения об основах организации местного самоуправления в Архангельской области» определено, что в населенных пунктах «самоуправление осуществляется через формы непосредственной демократии (собрания, сходы, конференции) и выборных старост. При небольшом количестве жителей близлежащие населенные пункты (деревни, села) могут объединяться и выбирать старосту». Старосты в основном работали на общественных началах, но их работа могла и оплачиваться (п. 2.8.1). На 1 апреля 1994 г. в Архангельской области были избраны 1208 старост. Следовательно, к этому времени старосты имелись в 30% населенных пунктов области. В 69 центрах сельсоветов старосты не избирались. 688 старост были избраны жителями не одного, а нескольких малых населенных пунктов.<sup>341</sup>

Несколько позднее, в октябре 1994 г., отделом по работе с органами местного самоуправления комитета госслужбы администрации Архангельской области было разработано «Примерное положение о старосте и казначее сельского поселения (сельских поселений) района», рекомендованное для использования в районах<sup>342</sup>. В предваряющем положение введении приведены примеры внимания, которое уделялось в различных муниципальных образованиях области институту старост. Так, в Коношском районе был организован внеочередной прием старост в муниципальных учреждениях здравоохранения, а РОВД выдал старостам удостоверения внештатных сотрудников милиции, дающие право на предоставление некоторых льгот. Согласно пункту 1.1 «Примерного положения о старосте и казначее сельского поселения (сельских поселений) района», староста сельского поселения является выборным органом тер-

риториального общественного самоуправления. В своей работе он обязан руководствоваться существующим законодательством, распоряжениями главы администрации района и сельской администрации. Предусматривалась возможность создания при сельской администрации совещательного органа – совета старост, на котором председательствует глава сельской администрации (п. 1).

Согласно пункту 1.3 «Положения об основах организации местного самоуправления в Архангельской области», «в сельсоветах органом местного самоуправления является собрание представителей, формируемое из числа старост сельских, поселковых и других населенных пунктов в количестве, определяемом самим органом местного самоуправления сельсовета, и глава администрации, назначаемый главой администрации района с согласия представительного органа». Такие органы к апрелю 1994 г. были сформированы в 207 (из 224) сельсоветах Архангельской области. В них вошли 1087 старост и 207 глав местного самоуправления сельсоветов<sup>343</sup>.

В пункте 2.8.3 «Положения об основах организации местного самоуправления в Архангельской области» определено: «В городах, поселках, сельских и других населенных пунктах с населением свыше 5000 человек местное самоуправление может осуществляться через собрание депутатов или собрание представителей в количестве до 10 человек и главой администрации, назначаемым главой администрации района с согласия представительного органа». При этом в пункте 2.8.4 оговаривалось, что «в селах, поселках, городах районного подчинения и г. Онеге, являющихся районными центрами, органы местного самоуправления могут не создаваться. Их функции в этом случае исполняют органы местного самоуправления района». К апрелю 1994 г. органы местного самоуправления были созданы в 31 рабочем поселке из 36. Они состояли из 191 старосты и 31 главы администрации. В поселках Березник Виноградовского района, Коноша Коношского района и Октябрьский Устьянского района, являющихся центрами районов, функции органов местного самоуправления выполняли главы администрации районов. К этому времени органы местного самоуправления находились в двух городах районного подчинения (Мезени и

Сольвычегодске), а в четырех районных центрах (Вельске, Каргополе, Няндо-ме, Шенкурске) их не было. В г. Онеге и Онежском районе было решено образовать единый орган местного самоуправления. К апрелю 1994 г. формирование органов местного не было закончено в Ленском и Онежском районах, рабочем поселке Шипицино Котласского района<sup>344</sup>.

В соответствии с пунктом 2.9.3 «Положения об основах организации местного самоуправления в Архангельской области» в районах «органами местного самоуправления являются собрания депутатов или формируемое собрание представителей и глава администрации, назначаемый главой администрации области с согласия представительного органа». При этом форма представительного органа и нормы его представительства устанавливаются самостоятельно органами местного самоуправления, но не свыше 25 человек. В соответствии с этим установлением к апрелю 1994 г. в 18 районах Архангельской области из 20 были сформированы органы местного самоуправления. Их общая численность составила 334 человека (включая 18 глав администраций районов)<sup>345</sup>.

В пункте 2.9.1 «Положения об основах организации местного самоуправления в Архангельской области» было определено: «В городах областного подчинения (кроме города Онеги) органами местного самоуправления являются собрания депутатов и глава администрации, назначаемый главой администрации области с согласия собрания депутатов. Нормы представительства в собрании депутатов устанавливаются самостоятельно органами местного самоуправления, но не свыше 25 человек». 20 марта 1994 г. в 6 городах областного подчинения проводились выборы депутатов в представительные органы местного самоуправления. Из-за низкой явки избирателей (12–19%) представительные органы местного самоуправления в городах Архангельске, Северодвинске, Котласе, Коряжме, Мирном, Новодвинске не были избраны. Из 92 депутатских мест в результате выборов оказались замещены только четыре (в г. Котласе), но этого числа оказалось недостаточно для начала работы городского Собрания<sup>346</sup>. Представительные органы были сформированы только в декабре 1996 г., когда проходили выборы главы администрации Архангельской области<sup>347</sup>.

В 1994 г. политическая апатия населения на местных выборах в РФ может считаться характерным явлением. Выборы тогда проходили в 17 российских регионах, но избирателям удалось преодолеть требуемый 25-процентный барьер явки лишь в 5 регионах<sup>348</sup>. Л. Гильченко считает, что «низкая избирательная активность была не показателем "социального самочувствия", гражданской незрелости, а реакцией населения на предлагаемые заведомо формальные правила игры в демократию». С его точки зрения, «основной причиной так широко рекламированной повсеместной "усталости от демократии" в 1993–1994 годах» в первую очередь было отсутствие «четких представлений о полномочиях выборных органов местного самоуправления и интуитивное осознание их чисто декоративной роли»<sup>349</sup>.

До выборов представительных органов социально-экономическими процессами управляли местные администрации. Так, в Архангельске этими процессами руководила мэрия. Структурными подразделениями мэрии г. Архангельска являлись администрации городских территориальных округов, которые были призваны управлять социально-экономическими процессами на территории округов (об их возникновении см. п. 1.1 настоящей диссертации)<sup>350</sup>. Деятельность этих администраций была многоплановой. Они руководили внебюджетными фондами<sup>351</sup>, участвовали в организации проведения референдумов и выборов<sup>352</sup>, составляли планы социально-экономического развития округов<sup>353</sup>, решали жилищные вопросы<sup>354</sup> и т.д. О многоплановости деятельности администраций территориальных округов г. Архангельска свидетельствует их делопроизводственная документация<sup>355</sup>.

Из содержания обращений граждан в администрации, их жалоб и заявлений можно составить представление о наиболее злободневных для жителей Архангельска вопросах, которые они пытались решить с помощью руководства городских территориальных округов. Так, в 1995 г. в администрацию Маймаксанского округа поступило 309 письменных обращений от граждан. Из них 185 (или 59 %) содержат просьбы об улучшении жилищно-бытовых условий, ремонте жилого фонда, переселению из ветхих домов и их ускоренному сносу. По

вопросам коммунального обслуживания поступило 67 обращений. 24 письменных заявления свидетельствуют о том, что меры со стороны ремонтно-эксплуатационных служб по улучшению содержания жилого фонда принимались недостаточные (со ссылкой на плохое финансирование). Проблемы торгового и бытового обслуживания, повышения стоимости жизни, несвоевременной выплаты пенсий и пособий, медицинского обслуживания составили 67 % всех обращений граждан. 3% обращений – просьбы об оказании материальной и гуманитарной помощи. По сравнению с предшествующим годом снизилось количество писем по вопросам трудоустройства, увеличилось число обращений граждан по земельным вопросам (23% от общего числа). Также поступило 18 коллективных писем по вопросам о предупреждении загрязнения окружающей среды, о работе общественного транспорта, ремонте тепловых сетей и водоснабжения, домов, дорог и т.д.<sup>356</sup>

Установившаяся жесткая вертикаль власти тормозила решение многих насущных вопросов местного значения. А.П. Иванов таким образом выразил свое мнение по поводу сложившейся ситуации: «Ну укрепили чиновничью структуру – управленческую вертикаль. А может, ее надо было оставить только в ключевых звеньях – финансы, приватизация, земельные комитеты, – а остальное отдать на откуп городской, районной и сельской власти? И пусть она борется, сопротивляется – опираться можно только на то, что сопротивляется. Но власть "низам" не дали. Назначили глав администраций и не дали им прав окончательного решения ни в чем. Вот они и отфутболивают все вопросы наверх. Шумят сельские учителя, а они им: "А у нас денег нет, область не дала"...»<sup>357</sup>

Ситуация в местном самоуправлении, сложившаяся в Архангельской области в рассматриваемый в данном параграфе период, когда управление муниципальными образованиями осуществлялось без представительных органов, порой приводила к злоупотреблениям главами исполнительной власти своей фактически никем не контролируемой властью. Так, в сознании жителей Архангельска, по свидетельству Т.Л. Барановой, это время связывается с «самым коррупционным периодом» в жизни города. В те годы мэром Архангельска был

В.Г. Герасимов. Как пишет Барандова, «как раз на его правление пришелся период отсутствия представительного органа в городе. Одним из решений первой сессии избранного позднее городского Совета Архангельска было решение о проведении с помощью КРУ проверки деятельности Герасимова на посту мэра города. В начале июля 1997 г. областная прокуратура откликнулась на требования городского Совета депутатов Архангельска и общественности – было заведено уголовное дело на экс-мэра Архангельска Владимира Герасимова»<sup>358</sup>.

Полномочия органов местного самоуправления были закреплены в Уставе Архангельской области, принятом 23 мая 1995 г. 14-й сессией Архангельского областного собрания депутатов (ст. 36 гл. VIII). По уставу система власти в области основана на принципах разделения властей и разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления<sup>359</sup>.

Таким образом, начало рассмотренного в данном параграфе периода было ознаменовано прекращением деятельности Советов и передачей их функций соответствующим администрациям (до времени избрания новых органов и глав самоуправления). Характерная черта данного периода – временное оттеснение на второй план властью исполнительной власти представительной и даже правление первой без участия второй, что было очевидным нарушением демократического принципа формирования муниципальной власти. Фактически в это время исполнительная власть в лице назначаемых сверху глав местных администраций входила в систему государственной власти, что вступало в противоречие с провозглашенным принятой тогда же Конституцией принципом разделения властей и самостоятельности местного самоуправления.

Несмотря на указанные противоречия в формировании системы местного самоуправления, проявившиеся в ходе проведения «президентской реформы», в Архангельской и Вологодской областях этот процесс не был полностью остановлен. В частности, разрабатывалась правовая база, необходимая для проведения выборов в реформируемые органы местного самоуправления, и начался сам процесс выборов, хотя в рамках данного периода они были осуществлены далеко не во всех муниципальных образованиях. В это время оказался востребован-



ным такой институт местного самоуправления, как референдум; начался процесс принятия уставов муниципальных образований; активизировалось движение по созданию органов ТОС, в районах стал складываться институт старост; закладывались территориальные основы системы местного самоуправления. Все это получит дальнейшее развитие на последующих этапах становления системы местного самоуправления. Имеющийся в распоряжении диссертанта исторический материал свидетельствует о том, что процесс формирования системы местного самоуправления в рассмотренный в данном параграфе период в Вологодской области шел быстрее, чем в Архангельской.

### **1.3. Переход к реализации конституционных принципов местного самоуправления (сентябрь 1995 г. – декабрь 1996 г.)**

В 1995 г. развернулись дискуссии вокруг проектов Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – «Об общих принципах...»)<sup>360</sup>. Принятие закона встретило сопротивление со стороны различных звеньев государственных органов и бюрократии, прежде всего на уровне субъектов Федерации. Закон дважды отклонялся Советом Федерации. 12 августа 1995 г. Государственная дума квалифицированным большинством (более 300 голосов из 450 установленной численности) преодолела вето верхней палаты Федерального собрания и направила закон Президенту РФ, который подписал его 28 августа. Закон вступил в силу с момента официального опубликования 1 сентября 1995 г.<sup>361</sup>

Закон «Об общих принципах...» «в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления, устанавливает общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>362</sup>. Он обладает приоритетом над иными законами в части норм муниципального права (ст. 7). В законе подчеркивается, что «местное самоуправление

как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации» (ст. 2).

В первой главе закона определены полномочия органов государственной власти РФ и субъектов РФ в области местного самоуправления (ст. 4, 5), предметы ведения местного самоуправления (ст. 6). По закону «в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления» (ст. 6). Несмотря на провозглашение самостоятельности местного самоуправления, за органами государственной власти субъектов РФ сохраняется ряд контрольно-надзорных функций за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления (ст. 5). В этой же главе определена законодательная основа местного самоуправления (ст. 7)<sup>363</sup>.

В законе разграничивается компетенция органов государственной власти РФ, субъектов Федерации и органов местного самоуправления в определении территориальных основ местного самоуправления<sup>364</sup>. Во второй главе определено, что федеральные органы государственной власти устанавливают общие принципы территориальной организации местного самоуправления, регулируют организацию местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях и приграничных территориях (п. 16 ст. 4). Органы государственной власти субъектов РФ наделены компетенцией принимать законы, определяющие территории муниципальных образований (п. 1. ст. 12); закрепляющие порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований (ст. 5). Представительные органы местного самоуправления, с учетом мнения населения, решают вопросы образования, объединения, преобразования или упразднения внутригородских муниципальных образований, установления или изменения их территорий (п. 3 ст. 12).

В третьей главе закона установлены общие принципы формирования органов местного самоуправления, организации взаимодействия между органами и должностными лицами местного самоуправления. По закону «наличие выборных

органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным» (п. 2 ст. 14). В законе закреплён порядок их выборов (п. 1 ст. 15); перечислены вопросы, находящиеся в их исключительном ведении (п. 3 ст. 15). В четвертой главе изложены положения, устанавливающие общие принципы реализации форм прямого волеизъявления граждан<sup>365</sup>.

Пятая глава Федерального закона «Об общих принципах...» посвящена финансово-экономической основе местного самоуправления. В ней определено, что «экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования». Здесь изложены нормы, определяющие принципиальные подходы к организации хозяйственной деятельности муниципальных образований, к взаимодействию органов местного самоуправления с предприятиями, организациями и учреждениями, находящимися в муниципальной собственности, а также иными субъектами хозяйственной деятельности<sup>366</sup>.

В шестой главе закрепляются гарантии местного самоуправления: запрещается ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общих принципах...» и другими федеральными законами (ст. 43); решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями (п. 1 ст. 43); обращения органов и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены (п. 1 ст. 45); представительные органы обладают правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ (п. 2 ст. 45); местное само-

управление обеспечивается судебной защитой (ст. 46).

В седьмой главе устанавливается ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами. Орган государственной власти субъекта РФ может обратиться в суд за заключением о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции РФ, уставу субъекта РФ, федеральным законам, законам субъекта РФ, уставу муниципального образования. Заключение суда о признании этого несоответствия является основанием для рассмотрения законодательным органом государственной власти субъекта РФ вопроса о прекращении полномочий органа местного самоуправления или выборного должностного лица местного самоуправления (п. 3 ст. 49)<sup>367</sup>.

Таким образом, Федеральным законом «Об общих принципах...» был установлен порядок реализации прав граждан на осуществление местного самоуправления, закрепленных в Конституции РФ. При этом населению была предоставлена значительная свобода в выборе форм осуществления местного самоуправления и определении структуры его органов. В законе предусмотрено, что основная часть организационных вопросов местного самоуправления должна определяться законодательством субъектов РФ и уставами муниципальных образований. Следовательно, положения Федерального закона «Об общих принципах...» должны были стать основой для формирования нормативно-правовой базы местного самоуправления на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований.

14 сентября 1995 г. постановлением Законодательного собрания Вологодской области был принят Устав Вологодской области<sup>368</sup>. В связи с проблематикой диссертационного исследования в первую очередь обращает на себя внимание глава устава, озаглавленная «Основы местного самоуправления» (гл. 11). Именно эта глава содержит самое большое количество статей (ст. 82–103). Во время разработки Устава Вологодской области еще не вступил в силу федеральный закон, регулирующий организацию местного самоуправления, по-

этому в процессе правотворческой работы над основным законом области депутатам приходилось осторожно подходить к закреплению в нем основ местного самоуправления. Задача облегчалась тем, что уже действовал областной закон, регулирующий организацию местного самоуправления в Вологодской области. В дальнейшем развитие законотворчества на уровне Федерации показало, что областные законодатели практически не допустили ошибок.

Статья 82 устава определяет местное самоуправление, как деятельность населения, обеспечивающую возможность самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Местное самоуправление организуется в границах муниципальных образований. В статье 83 закреплены принципы, на которых в области осуществляется местное самоуправление: соблюдение прав и свобод человека и гражданина; признание за местным сообществом общественных полномочий; организационная независимость местного самоуправления, его органов при взаимодействии с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий при решении вопросов местного значения; ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед местным сообществом; гласность в работе органов и должностных лиц местного самоуправления; достаточность финансовых ресурсов для осуществления предусмотренных законом функций местного самоуправления; многообразие форм организации местного самоуправления; самостоятельность сообщества в определении структуры органов местного самоуправления; экономическая и финансовая самостоятельность самоуправления; государственная поддержка местного самоуправления; государственный контроль над реализацией органами местного самоуправления государственных полномочий, переданных им на основании закона или договора, а также над исполнением органами местного самоуправления федерального и областного законодательства.

Статья 93 закрепляет предметы ведения органов местного самоуправления, осуществляющих их собственное правовое регулирование, включая принятие нормативно-правовых актов. Статья 94 вменяет в обязанность муниципальному

образованию иметь устав. В сельских поселениях представительные органы местного самоуправления могут не создаваться. Решения о передаче их функций непосредственно собраниям (сходам) граждан, порядке образования и функциях исполнительных органов (должностных лиц) местного самоуправления принимаются на собраниях граждан<sup>369</sup>. Статья 101 регулирует формы непосредственной демократии и порядок принятия уставов территорий самоуправления.

Территория местного самоуправления может иметь свой герб и иную символику. По инициативе населения территорий местного самоуправления могут образовываться органы ТОС. Органы местного самоуправления могут передавать органам ТОС часть своих функций, заключать с ними договоры, если это не противоречит федеральным законам и законам Вологодской области.

Ко времени принятия областного устава в Вологодской области уже имелся некоторый опыт работы ТОС. Наиболее ярким примером тому может служить опыт работы совета ТОС микрорайона Бывалово. Е.М. Жирнов так характеризует его деятельность в первой половине 1990-х гг.: «В практике работы совета немало фактов, когда интересы городской администрации вступали в противоречие с интересами большинства жителей микрорайона. На протяжении многих лет председатель совета и его коллеги последовательно защищали интересы населения микрорайона... Вот эту функцию бываловского совета можно выделить как главную. Не имея каких-либо весомых юридических прав и самостоятельных средств, совет, конечно, вынужден многое просить, обивая пороги различных учреждений и инстанций. Это противоречие достаточно серьезное, и оно нуждается в разрешении. Кроме общих проблем района, члены совета вместе с депутатами осуществляли и общественный прием жителей Бывалово, стараясь помочь каждому обратившемуся»<sup>370</sup>. Не случайно по результатам опроса жителей Бывалово оценка ими качества жизнеобеспечения своего микрорайона в 1995–1996 гг. оказалась почти в два раза выше аналогичных показателей по другим районам г. Вологды<sup>371</sup>. В связи с закреплением в Уставе Вологодской области возможности образования по инициативе населения органов ТОС эта форма осуществления местного самоуправления позднее получила

дальнейшее развитие (см. п. 2.2).

В середине 1990-х гг. перед субъектами РФ остро встала проблема выбора территориальной основы местного самоуправления. Фактически речь шла о теоретическом обосновании модели территориальной организации местной публичной власти. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах...» местное самоуправление осуществляется на территориях муниципальных образований, которые «устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций» (п. 1 ст. 12). В состав территории муниципального образования входят земли поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования, независимо от форм собственности и назначения (ч. 2 ст. 12). При этом закон дает достаточно широкую трактовку самого понятия «муниципальное образование»: муниципальным образованием может быть городское или сельское поселение; несколько поселений, объединенных общей территорией; часть поселения или иная населенная территория, «в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления» (п. 1 ст. 1). Следовательно, каждый субъект РФ должен был самостоятельно определить территории, в границах которых будут созданы муниципальные организации местного самоуправления. Исследователи, как правило, выделяют два возможных принципа территориальной организации местного самоуправления – поселенческий и территориальный: «Поселенческий принцип предусматривает создание территориальной организации местного самоуправления в границах городских и сельских поселений... Территориальный принцип означает, что организация местного самоуправления осуществляется в границах территориального образования, созданного административным способом в результате административного или территориального деления региона – субъекта РФ (район, округ, уезд, волость и т.п.)»<sup>372</sup>.

По вопросу выбора модели формирования муниципальных образований в

Вологодской области существовало две точки зрения. Сторонники первой утверждали, что с учетом сложного социально-экономического положения и демографических факторов в настоящее время реально могут существовать (как переходная модель) муниципальные образования лишь на уровне районов и городов областного значения. Их оппоненты придерживались мнения, что муниципальные образования могут и должны создаваться сразу на уровне поселений, причем без учета их экономического потенциала и численности населения. Принятие решения потребовало серьезной подготовительной работы. Был проведен анализ исторического уклада жизнедеятельности поселений Вологодской области до 1917 г. и в советский период, анализ современного социально-экономического положения районов, городов, сельских населенных пунктов, производилась оценка демографической ситуации.

К концу 1996 г. на территории Вологодской области площадью 145,7 тыс. кв. км проживало 1 млн. 344 тыс. человек; плотность населения составляла 9,3 человек на 1 кв. км (что приближается к средней плотности населения России, которая на 1 января 1995 г. составляла 8,7 человека на 1 кв. км.)<sup>373</sup>. Наиболее высока плотность населения в центральной и западной части области с центрами в г. Вологде и г. Череповце, где сосредоточено примерно 900 тыс. человек, или почти 65 % населения. Наименьшая плотность населения в восточных и северных районах области.

Ко времени решения вопроса выбора модели формирования муниципальных образований 65 % населения области проживало в 15 городах, 6 % – в 12 поселках городского типа, 2,9 % – в сельских районных центрах, 26,1 % – в 6720 сельских населенных пунктах при территориальной разобщенности. Более чем в 1,5 тыс. населенных пунктах не было постоянно проживающего населения, а в 5200 – число жителей составляло менее 50 человек. Во многих сельсоветах (около 400) численность населения подвержена существенным колебаниям. Объекты социально-культурного назначения (школы, больницы, медпункты, клубы, библиотеки и т.п.) расположены в большинстве случаев в районных центрах или центральных усадьбах сельхозпредприятий.



Вологодская область на фоне Северного экономического региона Европейской части России выделяется уровнем развития промышленности<sup>374</sup> и входит в первую десятку регионов России по производству промышленной продукции на душу населения. Однако распределение промышленности по территории области крайне неравномерно, столь же неравномерна оказалась и динамика изменения объемов производства в разных отраслях. Экономический кризис, охвативший страну в начале 1990-х гг., сказался и на промышленности Вологодской области. Отметим, что падение промышленного производства в области за пять лет (с 1990 до 1995 г.) на 30 % явилось не самым плохим показателем по стране. Некоторые отрасли промышленности в условиях кризиса смогли адаптироваться успешнее других. Это, в частности, электроэнергетика, машиностроение и металлообработка, химическая промышленность, черная металлургия<sup>375</sup>. Предприятия этих отраслей расположены преимущественно в двух крупнейших городах области – Череповце и Вологде и в непосредственно прилегающих к ним районах. В отраслях, которые получили развитие на остальных территориях, влияние кризиса сказалось в значительно большей мере.

Таким образом, неравномерность экономического развития городов и районов Вологодской области в первой половине 1990-х гг. оказалась усугублена кризисными явлениями периода перехода к рыночным взаимоотношениям. Это не позволило в деле строительства системы местного самоуправления встать на позиции механического разделения региона на мелкие муниципальные единицы, которые в тех условиях были обречены оказаться несостоятельными в борьбе за экономическое выживание. В то же время сохранение по мере возможности ранее существовавших единиц административно-территориального деления и придание статуса муниципальных единиц лишь районам и городам областного подчинения представлялось наименее затратным путем.

Приведенные данные о социально-экономическом развитии Вологодской области свидетельствуют о правомерности принятия в середине 1990-х гг. модели формирования муниципальных образований на уровне районов и городов областного значения. Преобладающее число участников обсуждения проблемы

выбора территории, в пределах которой должно осуществляться самоуправление в Вологодской области, высказалось именно за этот вариант. Поскольку создание муниципальных образований, как и весь процесс становления самоуправления, – не самоцель, а средство повышения уровня жизни людей, посчитали, что разделение области на 400–500 муниципалитетов при отсутствии элементарных экономических условий и наличии большого финансового дефицита не даст ничего, кроме ухудшения управляемости, раздувания штатов муниципальных служащих, и желания «разорвать» областной бюджет (через дотации) на огромное число муниципальных бюджетов. Следствием этого могло стать усиление социального напряжения. Предполагалось, что избранная (переходная) модель муниципальных образований в процессе развития территорий будет модифицироваться – разделяться (с учетом мнения населения) на менее обширные муниципальные образования, все более приближаясь к поселениям.

26 декабря 1995 г. Законодательным собранием Вологодской области был принят Закон Вологодской области «О муниципальных образованиях Вологодской области», вступивший в силу после подписания губернатором Н.М. Подгорновым 9 января 1996 г.<sup>376</sup> Законом Вологодской области «О муниципальных образованиях Вологодской области», состоящим всего из двух статей, были установлены территории и наименования 28 муниципальных образований области. Им закреплялись муниципальные образования, соответствующие 26 административным районам (территория которых делится на 374 территориальные единицы, не обладающие статусом муниципальных образований, – города областного и районного подчинения, поселки, сельсоветы) и двум крупнейшим городам областного подчинения – Вологде и Череповцу. Два других, меньших, города областного подчинения – Сокол и Великий Устюг – вошли в состав единых с окружающими их сельскими районами муниципальных образований. Статистические данные по муниципальным образованиям Вологодской области сведены в приложение 11.

В первые годы после принятия Закона «О муниципальных образованиях Вологодской области» споры о правильности избранного принципа формиро-

вания муниципальных образований в границах сельских районов и городов областного значения Вологда и Череповец продолжались. Так, в течение мая–июня 1996 г. в Вологодской области были проведены два областных совещания по этому вопросу с приглашением всех заинтересованных лиц. Значительное внимание этому вопросу уделяла периодическая печать. На ее страницах представлены позиции участников дискуссии и их доводы, например, главы самоуправления Грязовецкого муниципального района Вологодской области, председателя Грязовецкого земского собрания В.И. Чиркова. В 1997 г. В.И. Чирков считал, что хотя во введении к Федеральному закону «Об общих принципах...» под муниципальными образованиями подразумеваются не столь крупные единицы, как те муниципальные районы, которые образованы в 1996 г. в Вологодской области, но этот шаг оправдан: «В сегодняшних условиях хозяйствования и управления нужно вести разговор об укрупнении территорий, на которых осуществляется местное самоуправление. Это позволит эффективно управлять системой коммуникаций, значительно сократив аппараты управления, объединив или создав совместные объекты образования, здравоохранения и т. д.»<sup>377</sup>.

Такое решение, однако, не всеми было воспринято как единственно приемлемое для Вологодской области. Не получили права муниципальных образований города-районные центры, обладающие давней историей, – Великий Устюг, Белозерск, Тотьма, Устюжна, Кириллов; город областного значения с довольно большим населением – Сокол – и другие поселения. Город Белозерск неоднократно пытался через обращения в Законодательное собрание области и к губернатору получить статус муниципального образования, но получал отказ от областных органов государственной власти.

Глава Великоустюгского муниципального района В.И. Филимонов так оценивал ситуацию, сложившуюся в результате создания без учета мнения устюжан в административно-территориальных границах района и города единого муниципального образования: «Уставом Великоустюгского муниципального района предусматривается существование внутри него и других муниципальных образований. Однако попытка Великоустюгской думы назначить в этих

муниципальных образованиях, в том числе и в городе Великий Устюг, выборы представительных органов была опротестована прокурором Вологодской области. Таким образом, в настоящее время город Великий Устюг не имеет своих органов представительной и исполнительной власти. Все вопросы его социально-экономического развития решаются представительным органом и администрацией муниципального района. С одной стороны, это позволяет укрепить кооперационные связи с предприятиями района, а с другой – ослабляет внимание к проблемам жизнедеятельности города... Сложившаяся ситуация не позволяет в полной мере задействовать потенциал города, который, при условии признания за ним прав местного самоуправления, смог бы хотя бы частично разрешить имеющиеся противоречия и проблемы за счет собственных ресурсов...»<sup>378</sup>

Аргументы сторонников другого взгляда изложены консультантом комитета по вопросам местного самоуправления Законодательного собрания Вологодской области В.В. Елхачевым: «На уровне района должно быть государственное управление, что повысит его эффективность в решении социально-экономических проблем общества. Все, что ниже: поселки, малые города и другие поселения – местное самоуправление. То есть необходимо на территории районов создавать муниципальные образования в границах сельсоветов, городов, поселков, а по мере созревания условий – в сельских округах. Районная власть в таком случае будет продолжением власти субъекта Федерации в решении определенных вопросов, и областные бюджеты должны учитывать затраты района на выполнение государственных функций, ибо сегодня они составляют 90 процентов должностных обязанностей главы района»<sup>379</sup>.

Привлекает внимание и оригинальная для Вологодской области точка зрения, высказанная М.В. Детковым<sup>380</sup>. Он предлагает, напротив, укрупнить размеры некоторых муниципальных образований в Вологодской области. Его аргументы состоят в следующем. Муниципальное образование должно быть экономически автономным регионом, способным реализовать весь объем полномочий местного самоуправления. На востоке Вологодской области из пяти муниципальных районов (Великоустюгский, Кичменгско-Городецкий, Николь-

ский, Нюксенский, Тарногский), соседствующих на трассах двух важнейших автодорог области, только Великоустюгский приближается к возможному самофинансированию. Анализ экономических и демографических показателей свидетельствует, что остальные четыре района еще на протяжении многих лет будут оставаться дотационными. М.В. Детков полагает, что было бы полезным на основе пяти муниципальных районов северо-восточной части области создать Великоустюгский муниципальный «регион» – «работоспособное муниципальное хозяйство, сбалансированное по ресурсам и обеспечивающее эффективное управление финансами, закрепленными за органами местного самоуправления этого региона»<sup>381</sup>. Поскольку экономика региона не в состоянии принести поступления для формирования бездефицитного бюджета, предлагается за проектируемым муниципальным регионом закрепить на постоянной основе промышленные предприятия из других местностей области с тем, чтобы они выплачивали в бюджет региона налоги на недостающую сумму. М.В. Детков подчеркивает: «Принцип подбора и закрепления предприятия должен быть отраслевой. Например, Череповецкий ФМК и Сокольский ЦБК получают сырье из Никольского и других леспромхозов, поэтому логично этим предприятиям платить все территориальные налоги в бюджет Великоустюгского муниципального региона». Это необходимо делать с тем расчетом, чтобы «объем производства и бюджет на 1000 жителей муниципального региона не были ниже средних значений по всем муниципальным субъектам» области. Свои предложения глава Великоустюгского муниципального района представил в виде развернутой экономически обоснованной концепции<sup>382</sup>.

В Архангельской области неравномерность распределения населения по отдельным территориям, входящим в ее состав, и различие в экономическом развитии этих территорий выражено еще более явственно. Здесь плотность населения на 1 января 1995 г. составляла всего 2,6 человека на 1 кв. км. (т.е. она была более, чем в три раза меньше среднего показателя по России; при этом в Ненецком автономном округе этот показатель был примерно в 8 раз меньше, чем средний по Архангельской области). К наименее населенным, помимо Не-

нецкого национального округа, относятся территории приполярных районов (Мезенского и Лешуконского); к наиболее заселенным – центральные и южные районы (Вельский, Няндомский, Котласский, Коношский)<sup>383</sup>. На протяжении последних трех десятилетий в Архангельской области проявлялась устойчивая тенденция к сокращению числа сельских населенных пунктов. При этом возрастает удельный вес сельских населенных пунктов без постоянных жителей, а также с числом жителей менее 10 человек<sup>384</sup>. Учитывая эти данные, А.С. Константинов приходит к заключению, что «в сельских районах Архангельской области продолжается процесс "реконструкции" функционирующей территориально-поселенческой структуры»<sup>385</sup>. Это в значительной мере затрудняет формирование муниципальных образований в сельской местности на основе поселенческого принципа.

В итоге в Архангельской области, как и в Вологодской, местное самоуправление стало осуществляться на уровне сельских районов как административно-территориальных единиц и крупных городов области. Согласно четвертой статье Устава Архангельской области, в состав области входит 27 муниципальных образований (без учета Ненецкого автономного округа). Из них 18 созданы в границах сельских районов; 6 – в городах областного значения (Архангельск, Коряжма, Котлас, Новодвинск, Северодвинск и Мирный, входящий в закрытое административно-территориальное образование – ЗАТО «Мирный»); 2 – на островных территориях (Соловецкий район, Новая Земля<sup>386</sup>), 1 – в границах города Онеги и Онежского района (см. приложение 8). Данный принцип территориальной организации местного самоуправления был закреплен в законах «О местном самоуправлении в Архангельской области» (декабрь 1995 г.) и «О территориях муниципальных образований Архангельской области и установлении их границ» (октябрь 1997 г.)<sup>387</sup>.

В Ненецком автономном округе территориальная основа местного самоуправления отличается ярко выраженным своеобразием по сравнению с Архангельской областью в целом. Здесь в силу специфики социально-экономического развития территории среди муниципальных образований преобладают сельские

администрации (из 20 муниципальных образований 17 – сельские администрации, 2 – поселки городского типа и 1 – город)<sup>388</sup>.

Модель территориальной организации местного самоуправления, избранная в Архангельской области, была поддержана не всеми. В частности, председатель комиссии по вопросам планирования, бюджета, налогообложения и приватизации Архангельского областного собрания депутатов А.П. Иванов предлагал опираться на местные традиции и отстаивал поселенческий принцип организации местного самоуправления<sup>389</sup>. Позднее, уже в начале 2000-х гг., оценивая сложившуюся в середине 1990-х гг. в Архангельской области модель территориальной организации местного самоуправления, В. С. Фортыгин справедливо указывал на то, что «сегодня, к сожалению, до власти добраться в муниципальных образованиях трудно (я не говорю про города): некоторые села находятся за 200 километров, и чтобы решить какую-либо проблему, человеку надо выезжать на двое-трое суток в районный центр»<sup>390</sup>.

Население на основании собственного добровольного волеизъявления и в соответствии с нормативными правовыми актами области может образовывать новые территории местного самоуправления<sup>391</sup>. В этом случае областным представительным органом государственной власти утверждаются необходимые изменения в административно-территориальном делении области.

Итак, в Вологодской и Архангельской областях при определении размера муниципальных образований выбор был сделан в пользу территорий, соответствующих административно-территориальным районам и крупным городам областного подчинения. Это, как показано выше, было обусловлено конкретными социально-экономическими условиями, сложившимися к моменту принятия решения, и имело свои преимущества. К числу достоинств районной модели территориальной организации местного самоуправления можно отнести то, что она способствует обеспечению сбалансированного развития района и комплексному решению вопросов районного значения, позволяет создать единую финансовую базу местного самоуправления в виде районного бюджета, облегчает контроль со стороны государственных органов власти<sup>392</sup>. К недостаткам

относятся ограничение возможности участия граждан в местном самоуправлении по причине отдаленности местных органов власти от большинства населения района; затруднение самостоятельного решения вопросов, касающихся жизнеобеспечения отдельных населенных пунктов района, из-за отсутствия у них собственных (обособленных) бюджетов<sup>393</sup>. Кроме того, в связи с тем, что в одном достаточно крупном муниципальном образовании было объединено несколько административно-территориальных единиц (поселков, сельсоветов...) возникли проблемы, связанные с оформлением статуса единиц самоуправления низового уровня (сельских и поселковых) и создания условий для их результативной деятельности. Статус органов ТОС не создает таких условий и поэтому не представляется достаточным. Особый круг требующих решения проблем, возникновение которых не было предусмотрено законодательством, так как их породила практика развития самоуправления на поселковом и сельском уровнях, достаточно полно очертил начальник департамента государственной службы и вопросов местного самоуправления администрации Вологодской области В.И. Лефонов: «а) нет законодательных и нормативно-правовых актов, точно определяющих статус органа исполнительной власти на уровне поселков и сельсоветов; б) фактически не урегулированы взаимоотношения ветвей власти в самих муниципальных образованиях (район – сельсовет, поссовет); в) отсутствие легитимных представительных органов не дает возможности законодательным путем решать на местах многие вопросы финансово-экономической и хозяйственной деятельности (советы старост, сходы и другие органы ТОС таким правом не наделены); г) сельские и поселковые органы исполнительной власти находятся в неравном положении по ряду позиций»<sup>394</sup>. В каких конкретно аспектах проявлялось неравенство сельских и поселковых органов исполнительной власти перед исполнительной властью муниципальных образований, будет показано в следующей главе диссертационного исследования.

Каждое муниципальное образование должно было принять устав, так как Федеральным законом «Об общих принципах...» предусмотрена обязательность принятия нормативного правового акта муниципального образования,



имеющего высшую юридическую силу по отношению к иным нормативным правовым актам муниципального образования (подпункт 1 п. 2 ст. 6, ст. 8). В законе перечислены 14 вопросов, подлежащих изложению в уставе муниципального образования, причем этот перечень открыт (ст. 8). Уставом муниципального образования определяются виды правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления (ст. 19). В Федеральном законе «Об общих принципах...» записано: «Устав муниципального образования подлежит регистрации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации». Основанием для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования может быть только его противоречие Конституции РФ, законам РФ и законам субъекта РФ. Отказ в государственной регистрации может быть обжалован в судебном порядке гражданами и органами местного самоуправления (п. 4 ст. 8). По Федеральному закону «Об общих принципах...» устав муниципального образования «принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно» (п. 2 ст. 8).

В Вологде важнейшие положения будущего устава города было решено обсудить на общегородском референдуме, который был назначен на 17 декабря 1995 г.<sup>395</sup> Необходимость проведения референдума в данном случае была вызвана политической борьбой, развернувшейся вокруг вопроса о способе избрания главы города Вологды и даже о целесообразности введения этой должности. Вологодский городской комитет КПРФ выступил с заявлением, где утверждалось, что эта должность явится олицетворением авторитарной власти на уровне города, соответствующей духу предшествующей «президентской» модели местного управления<sup>396</sup>. На местном референдуме избирателям предлагалось выбрать один из двух вариантов избрания главы города: всем населением города или городской думой из своего состава. За первый вариант было подано 121583 голосов (85,9 %)<sup>397</sup>. Дискуссия продолжилась и после референдума в стенах городской думы, где депутатами из числа разработчиков устава города были предложены варианты положений устава, предусматривавшие назначение главы города на сессии думы.

25 июля 1996 г. на четвертой сессии Совета самоуправления г. Вологды был принят Устав г. Вологды<sup>398</sup>, где проведена четкая граница между предметами ведения Совета самоуправления и администрации города<sup>399</sup>. Устав служит основным нормативным актом саморегуляции, с которым соотносятся другие акты, решения и действия городского самоуправления и его органов. Причиной многих общегородских проблем до принятия Устава г. Вологды было нечеткое разграничение компетенции между представительной и исполнительной ветвями власти. Именно неразграниченность прав влечет за собой, с одной стороны, конкуренцию в регулировании тех или иных процессов, с другой – неостребованность непопулярных полномочий. А главное – у населения не создается ясной картины, кто и за что несет ответственность.

Если почти все муниципальные уставы, принятые в Вологодской области до сентября 1995 г., принимались на референдумах (из 14 принятых в это время лишь один Устав Вашкинского района принят представительным органом местного самоуправления), то после вступления в силу закона «Об общих принципах...» две трети уставов было принято решением представительного органа местного самоуправления. К их числу относятся уставы г. Вологды, г. Череповца, Вашкинского, Великоустюгского, Вытегорского, Нюксенского, Сокольского, Устюженского и Харовского районов (см. приложение 12). В 1995–1996 гг. в подавляющем большинстве (более, чем в 80 %) муниципальных образований Вологодской области были разработаны и утверждены уставы, на основании которых определена структура органов местного самоуправления<sup>400</sup>.

В пяти муниципальных образованиях Архангельской области проводились референдумы по утверждению уставов муниципальных образований. Один референдум по принятию устава не состоялся из-за низкой явки избирателей, на четырех референдумах уставы приняты (Вельский и Вилегодский районы, города Северодвинск, Котлас). Референдум по принятию Устава г. Северодвинска был проведен совместно с первым туром выборов президента и выборами в Архангельское областное собрание депутатов в июне 1996 г.<sup>401</sup> Другие референдумы прошли совместно с первым туром губернаторских выборов 8 декабря

1996 г. Уставы остальных муниципальных образований Архангельской области принимались представительными органами местного самоуправления по мере их избрания. Так, в конце 1996 г. принято 15 уставов, в течение 1997 г. – 6 уставов, позднее (в начале 2000-х гг.) – 6 уставов (см. приложение 13). В нескольких случаях имелись и альтернативные проекты уставов муниципальных образований (например, альтернативный проект Устава Вельского района разрабатывался объединением «Важский край» – коалицией демократической оппозиции в районе)<sup>402</sup>.

В ситуации, сложившейся в связи с принятием Устава г. Архангельска, мэрия присвоила себя функции представительной власти. Устав был разработан правовым отделом мэрии. С целью придания видимости легитимности принятия устава при мэре был создан так называемый общественный совет, куда вошли директора предприятий и представители ряда политических организаций. Частью членов совета было рекомендовано отложить принятие устава до избрания городского Собрания депутатов<sup>403</sup>. Несмотря на это, мэр г. Архангельска В.Г. Герасимов 25 марта 1996 г. своим постановлением «утвердил» устав<sup>404</sup> и распорядился опубликовать его в газете «Архангельск» и «Газете АТК». В пункте 5 того же постановления указано: «Предложить городскому Собранию депутатов после его избрания рассмотреть и принять устав города Архангельска»<sup>405</sup>. Данный устав не был зарегистрирован Управлением юстиции администрации Архангельской области<sup>406</sup>. В ответе В.Г. Герасимову начальника этого управления Н.М. Портянко дается следующее обоснование позиции облуста: «Устав муниципального образования принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно»<sup>407</sup>. Устав, утвержденный мэром единолично, по сути можно расценивать лишь как его проект.

В рамках межрегионального семинара «Местное самоуправление: организация и функции», проведенного в г. Архангельске 25–27 октября 1996 г. по инициативе архангельского отделения общественно-политической организации «ЯБЛОКО» при финансовой поддержке Международного республиканского института, была проведена общественная экспертиза проекта Устава города

Архангельска на соответствие его областному и федеральному законодательству. В проекте были обнаружены серьезные нестыковки с законами. Также было отмечено несоответствие некоторых положений Закона Архангельской области «О местном самоуправлении» Конституции РФ и федеральным законам. Основными докладчиками на семинаре выступили заместитель председателя комитета Государственной думы по вопросам местного самоуправления С. Митрохин и два депутата областного Собрания (председатель депутатской комиссии по законодательству, государственному устройству и местному самоуправлению А.А. Корыгин и председатель комиссии по вопросам планирования, бюджета, налогообложения и приватизации А.П. Иванов)<sup>408</sup>.

В ноябре–декабре 1995 г. на восемнадцатой сессии Архангельского областного собрания депутатов прошло обсуждение законопроектов и принятие нескольких областных законов о местном самоуправлении<sup>409</sup>. К ним относятся законы «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований Архангельской области», «О выборах в органы местного самоуправления», «О местном самоуправлении в Архангельской области»<sup>410</sup>. Последний из перечисленных законов допускал совмещение должностей глав администраций с деятельностью в Архангельском областном собрании депутатов в составе созыва 1996–2000 гг.<sup>411</sup> Одним из наиболее активных участников разработки законодательной базы местного самоуправления в Архангельской области в 1994–1996 гг. был А.П. Иванов<sup>412</sup>.

Для управленцев на местах были непривычными правовые конструкции Федерального закона «Об общих принципах...», отражавшие лишь общие принципы организации местного самоуправления (без их детальной регламентации)<sup>413</sup>. В связи с этим на местах имели место попытки обойти некоторые нормы, установленные этим законом. В частности, это касалось процедуры избрания глав местного самоуправления. По закону должность главы муниципального образования может быть, а может и не быть предусмотрена в уставе муниципального образования (п. 1 ст. 16). В связи с этим выборы главы могут быть назначены при условии, если такой вариант предусмотрен в уставе муни-

ципального образования, то есть только после его принятия. На практике это условие порой не соблюдалось. Так, Череповецкая городская дума в отсутствие устава города Постановлением «О назначении выборов главы городского самоуправления» от 26 сентября 1995 г. назначила выборы главы города на 17 декабря 1995 г. Попытки городского представительного органа и действующего главы администрации города оказать давление на Законодательное собрание Вологодской области с целью получения от него правового акта, обеспечивающего правомерность назначенных выборов, не увенчались успехом: проведение выборов, исходя из соображений экономии денежных средств, без устава города, было квалифицировано как попытка нарушить федеральное законодательство о местном самоуправлении. Череповецкая городская дума была вынуждена постановлением № 153 от 26 октября 1995 г. отменить прежнее постановление о назначении выборов главы и поступить в соответствии с законодательством — принять 28 ноября 1995 г. Устав г. Череповца, предусмотреть в нем должность главы муниципального образования и лишь затем назначить выборы.

В аналитической записке главного контрольного управления Администрации Президента РФ по проверке исполнения Федерального закона «Об общих принципах...» отмечалось, что процесс формирования законодательства по вопросам местного самоуправления в субъектах РФ шел сложно и противоречиво. Лишь в шести из них к концу 1996 г. была создана удовлетворительная правовая база. В 25 субъектах РФ принято по 5–6 законов по предметам местного самоуправления из 14 рекомендованных Министерством по делам национальностей и региональной политике РФ, а в остальных эта работа находится на начальной стадии. Принимаемые правовые акты зачастую шли вразрез с Конституцией РФ и федеральным законодательством. В том числе нарушения были отмечены в Архангельской и Вологодской областях: законами Архангельской области в нарушение шестой статьи федерального закона установлена подчиненность одного муниципального образования другому; в Вологодской и Архангельской областях законами субъектов РФ утверждены структуры органов местного самоуправления и установлены даты проведения в них выборов,

что является вмешательством в компетенцию местного самоуправления. Указывается также, что в этих областях имели место факты незаконного увольнения избранных глав местного самоуправления, ликвидации муниципальных образований и назначения референдумов по вопросам местного самоуправления без учета мнения населения<sup>414</sup>.

В феврале 1996 г. был образован постоянный комитет Законодательного собрания Вологодской области по вопросам местного самоуправления. В качестве основных направлений деятельности комитета были определены следующие: становление и развитие местного самоуправления в Вологодской области; формирование финансовой и экономической основ местного самоуправления; укрепление взаимодействия комитета с органами местного самоуправления через различные формы деятельности, изучение опыта работы, нахождение оптимальных путей совершенствования структур органов самоуправления<sup>415</sup>.

В Федеральном законе «Об общих принципах...» было указано, что выборы представительных органов и соответствующих должностных лиц проводятся не позднее, чем через шесть месяцев со дня вступления закона в силу, то есть до 1 марта 1996 г. (п. 1 ст. 58). При этом органы и должностные лица местного самоуправления, избранные населением до вступления в силу этого закона, сохраняли свои полномочия до истечения срока, на который были избраны (п. 1 ст. 59). Главы же местных администраций, назначенные на должность государственными должностными лицами, органами государственной власти или в ином порядке, чем это предусмотрено Федеральным законом «Об общих принципах...», сохраняли свои полномочия до момента избрания соответствующего органа, должностного лица с учетом положений данного закона (но не более шести месяцев со дня его вступления в силу) (п. 2 ст. 59).

Как было показано в п. 1.2 настоящей диссертации, почти в половине муниципальных районов Вологодской области представительные органы местного самоуправления были избраны весной 1995 г. (а в городах Вологда и Череповец – весной 1994 г.). 25 февраля 1996 г. представительные органы местного самоуправления были избраны еще в четырех муниципальных районах (Меж-

дуреченском, Сямженском, Тарногском, Чагодощенском).

25 февраля 1996 г.<sup>416</sup> в соответствии с новым законодательством состоялись выборы в представительный орган власти г. Вологды (выборы состоялись по 27 округам из 30, по трем округам выборы были проведены повторно 6 октября 1996 г.)<sup>417</sup>. 6 марта председателем представительного органа стал И.И. Кротченко<sup>418</sup>. 14 марта 1996 г. новый состав депутатов постановил именовать представительный орган Советом самоуправления г. Вологды<sup>419</sup>. Решения I сессии четко прописывают структуру представительного органа городского самоуправления: рабочий орган – президиум и шесть постоянных депутатских комиссий: 1) по экономике и бюджету; 2) образованию и культуре; 3) законности и порядку; 4) здравоохранению и физической культуре; 5) экологии, землепользованию и градостроительству; 6) социальной политике. Были приняты такие городские программы, как «Правопорядок», «Вакцинопрофилактика», «Лекарственная помощь», «Содействие занятости населения».

Таким образом, к назначенному времени (1 марта 1996 г.) в Вологодской области муниципальные выборы были проведены в 2/3 муниципальных образований. Выборы глав местного самоуправления в сельских районах проходили при большей активности, чем выборы в областном центре. В голосовании на выборах глав местного самоуправления в 1996 г. в среднем по области приняли участие 56,41 % избирателей, а в г. Вологде – 42,43 %<sup>420</sup>.

Установленные в Федеральном законе сроки выборов оказались нереальными для Архангельской области, как и для значительной части других субъектов РФ. В срок до 1 марта 1996 г. выборы были проведены полностью лишь в 14 субъектах Федерации и в 15 – частично<sup>421</sup>. Формирование законодательной базы, необходимой для проведения выборов и функционирования органов местного самоуправления, также было далеко от завершения.

17 сентября 1995 г. Президент РФ подписал Указ «О выборах в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления», в котором предписывалось считать необходимым проведение выборов в органы местного самоуправления в срок не до 1 марта, а до 31 декабря 1996 г. (п. 4)<sup>422</sup>.

Этот документ вступал в противоречие с Федеральным законом «Об общих принципах...», поэтому носил рекомендательный характер. 22 апреля 1996 г. была принята новая редакция п. 1 ст. 58 Закона «Об общих принципах...»: «Выборы представительных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, а также выборы должностных лиц местного самоуправления проводятся не позднее, чем через шестнадцать месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона...»<sup>423</sup>. Сроки принятия законов, обеспечивающих реализацию прав граждан на осуществление местного самоуправления, рекомендованные законодательным органам государственной власти субъектов РФ, были изменены с шести на четырнадцать месяцев со дня вступления в силу Федерального закона «Об общих принципах...» (п. 2 ст. 62).

19 сессия Архангельского областного собрания депутатов назначила выборы во все структуры исполнительной и представительной власти области и местного самоуправления на июнь 1996 г. (одновременно с президентскими выборами). К этому времени в области не было принято ни одного устава муниципального образования<sup>424</sup>. 6 марта 1996 г. в Закон Архангельской области «О выборах в органы местного самоуправления» были внесены изменения<sup>425</sup>. Областное Собрание депутатов давало им официальное толкование в своем решении от 26 сентября 1996 г. Понятие «выборные органы местного самоуправления» толковалось как «представительные органы местного самоуправления и главы муниципальных образований», избрание которых предписывалось непосредственно избирателями (хотя способ избрания главы муниципального образования и само наличие этого должностного лица, в соответствии с пунктами 1 и 2 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах...», определяются его уставом, а не законами субъектов РФ)<sup>426</sup>. Устанавливался срок полномочий органов местного самоуправления – 4 года. В толковании подчеркивалось, что «наличие устава муниципального образования на момент проведения выборов органов местного самоуправления не является обязательным»<sup>427</sup>.

В начале апреля 1996 г. в областном суде состоялось рассмотрение дела по заявлению прокурора области А. Климова о признании недействительным ре-



шения 19 сессии областного Собрания депутатов относительно назначения сроков выборов в областные и местные органы власти одновременно с первым туром выборов Президента. В результате на внеочередной сессии 23 апреля депутаты областного Собрания перенесли сроки проведения выборов губернатора и органов местного самоуправления на 8 декабря 1996 г.<sup>428</sup>

6 октября 1996 г. представительные органы были избраны еще в 10 муниципальных районах Вологодской области (Бабаевском, Бабушкинском, Вожегодском, Кадуйском, Кичменгско-Городецком, Никольском, Сокольском, Тотемском, Усть-Кубинском, Харовском) и переизбраны в г. Череповце. Таким образом завершилось формирование системы представительных органов местного самоуправления в Вологодской области. Были избраны 69 депутатов в городские, 434 – в районные, 261 – в поселковые и сельские органы самоуправления. Срок полномочий представительных органов местного самоуправления, глав администраций городов и районов составлял 4 года.

В тот же день в Вологде и Череповце впервые были всенародно избраны главы исполнительной власти. В областном центре при явке избирателей 42,61 % и пяти конкурентах на выборах победил А.С. Якуничев, который с 11 мая 1995 г. являлся главой администрации г. Вологды<sup>429</sup>, а после всенародного избрания (с момента вступления в должность 17 октября 1996 г.) стал именоваться главой г. Вологды<sup>430</sup>.

В октябре 1996 г. в подавляющем большинстве (16) муниципальных районов Вологодской области были всенародно избраны главы районного самоуправления.

Формирование системы органов местного самоуправления в Вологодской области оказалось растянутым по времени. Особенности менталитета населения в период становления системы местного самоуправления проявились, например, в том, что в 1995–1996 гг. в течение полутора лет в пяти районах области действовали всенародно избранные главы местного самоуправления, но при этом не были сформированы представительные органы местного самоуправления, выборы которых в соответствии с требованиями федерального и

регионального законодательства обязательны<sup>431</sup>. Более года фактически игнорировались неоднократно принимаемые Законодательным собранием области постановления о необходимости проведения выборов в органы местного самоуправления. Такая ситуация возникла вследствие неявки большинства избирателей на выборы. Протестная позиция электората объясняется не только низкой правовой и политической культурой части населения, но и неверием в реальные возможности местной представительной власти разрешить существовавшие социально-экономические проблемы. Последним в Вологодской области был сформирован представительный орган в Сокольском муниципальном районе: избран 6 октября 1996 г., приобрел полномочия после принятия устава района 4 декабря 1996 г., то есть спустя три года после принятия Конституции РФ.

Остановимся подробнее на том, как прошли выборы представительных органов и глав местного самоуправления в Архангельской области, назначенные, как уже было сказано, на 8 декабря 1996 г. В соответствии с Законом Архангельской области «О выборах в органы местного самоуправления», право выдвижения кандидатов предоставлялось избирательным объединениям (блокам) и непосредственно избирателям. Однако кандидатов от избирательных блоков и объединений было выдвинуто мало (их число составляло 4,4 % зарегистрированных кандидатов). В итоге лишь 34 из 599 избранных депутатов принадлежали к числу выдвинутых избирательными объединениями и блоками. Из этого можно заключить, что активность избирательных блоков и объединений была незначительной. В Архангельске их роль была выше (см. приложение 2). ЛДПР, создавшая движение «Уютный город», пользовалась поддержкой администрации и смогла получить 1/3 голосов избирателей города<sup>432</sup>.

В ходе предвыборной агитации кандидаты в депутаты органов местного самоуправления не в полной мере использовали имеющиеся у них возможности. Сказалось отсутствие опыта политической борьбы, недостаточное знание законодательства. Право на предоставление эфирного времени и печатной площади бесплатно использовали только 16,8 % кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления и 45,6 % кандидатов в главы

муниципальных образований; на платной основе – лишь 7,9 % кандидатов в депутаты и 25,4 % кандидатов в главы муниципальных образований. В Северодвинске, Котласе, Коряжме кандидатами эфирное время использовалось кандидатами для проведения коллективных дискуссий и «круглых столов». В предвыборной агитации предпочтение отдавалось митингам, приемам избирателей, встречам кандидатов с ними по месту жительства, работы и учебы<sup>433</sup>. Среди жалоб, поступивших в избирательные комиссии при подготовке и проведении выборов преобладали жалобы на нарушения, связанные с предвыборной агитацией<sup>434</sup>. Эти нарушения в основном касались использования не имевших выходов (издательских) данных агитационных материалов.

Активность избирателей Архангельской области во время муниципальных выборов 8 декабря была низкой и составила 47,8 %<sup>435</sup>. Низкая явка избирателей объясняется их неверием в возможность решения накопившихся злободневных проблем на местном уровне, слабостью агитационной работы и недостаточностью финансирования выборной компании. Финансирование выборов осуществлялось за счет средств, выделяемых в основном из областного бюджета и незначительно – из местных бюджетов.

Среднее количество кандидатов на один мандат на выборах представительных органов местного самоуправления составило 2,6 человека (для сравнения: среднее количество кандидатов на один мандат в ходе выборов Архангельского областного собрания депутатов составило 6,9 человек)<sup>436</sup>. Выборы местных представительных органов отличались низким количеством кандидатов: их количество было более, чем в два раза меньшим по сравнению с одновременно проходившими выборами регионального представительного органа государственной власти. Власть на муниципальном уровне обладает меньшей притягательной силой. Объяснение этого явления, возможно, следует искать в недоверии к самой идее местной представительной власти, сформировавшемся за время безраздельного правления на местах власти исполнительной.

Во всех муниципальных образованиях выборы представительных органов были признаны состоявшимися<sup>437</sup>. В представительные органы избрано необхо-

димое для формирования и признания их правомочными количество депутатов (в большинстве районов – по 20–25 человек). Всего в состав представительных органов муниципальных образований были избраны 599 депутатов. 67 % депутатов имели высшее или незаконченное высшее образование. 36 % от общего числа депутатов составили руководители предприятий, учреждений и организаций, а государственные и муниципальные служащие – всего 8 % (что, по всей видимости, свидетельствует о неудовлетворенности населения деятельностью последних). На долю женщин в представительных органах приходилось 35 %. Подавляющее большинство (70 %) составили депутаты в возрасте от 30 до 50 лет, 6% – до 30 лет, 24% – старше 51 года<sup>438</sup>. Подобное соотношение возрастных групп в представительных органах местного самоуправления характерно и для других российских регионов<sup>439</sup>.

Итоги выборов представительного органа местного самоуправления в г. Архангельске 8 декабря 1996 г. приведены в приложении 2. Из 30 депутатов Архангельского городского совета депутатов восемь выдвинуты общественным движением «Уютный город» (создано ЛДПР), четверо – от КПРФ/НПСР, двое – от «Яблока». По профессиональному признаку среди них особенно много учителей и врачей – 13 человек. Работники социальной сферы в представительных органах многих российских городов в те годы получали больше мест, чем руководители промышленных, строительных и прочих предприятий. Б. Овчинников объясняет это тем, что на «выборах представительных органов местного самоуправления в бюллетене редко встречаются известные фамилии. Соответственно, растет доля избирателей, делающих свой выбор по формальным признакам, в частности по профессии и месту работы кандидата». А в условиях дефицита информации избиратели чаще всего голосуют «за врача (учителя)», а не за конкретного кандидата<sup>440</sup>. В числе остальных депутатов есть корреспонденты газет (4 человека), директора АО и ТОО (6 человек), юристы и работники УВД (4 человека), а также эколог, начальник окружного управления городского хозяйства, ответственный секретарь «Общества по защите прав налогоплательщиков». В состав совета вошли 8 женщин<sup>441</sup>.

Среднее количество кандидатов на выборах глав муниципальных образований Архангельской области 8 декабря 1996 г. составило 4,4 человека (то есть почти на треть больше, чем на выборах в представительные органы местного самоуправления), что близко к средним для России показателями<sup>442</sup>.

Из 26 глав администраций сохранили свой пост 12 (из них 4 человека были назначены в 1991 г., 3 – в период с 1993 г. по 1995 г., 5 – в 1996 г.)<sup>443</sup>. Как видим, сохранила свое положение меньшая, но значительная часть (46 %) назначенных глав. С точки зрения ведущего эксперта ИГПИ Б. Овчинникова, их «успеху ... на муниципальных выборах способствовали и меньшая острота конкуренции на "малых" выборах, и пассивность коммунистов, и высокая степень управляемости электората во многих сельских районах»<sup>444</sup>.

Из избранных глав администраций (все – мужчины) прежде являлись государственными и муниципальными служащими 14 человек, руководителями предприятий – 8 человек; иных – 4 человека; имеют высшее и неоконченное высшее образование – 21 человек, в том числе юридическое – 3 человека; возраст от 30 до 50 лет – 20 человек, старше 50 лет – 6 человек<sup>445</sup>.

В рассматриваемый период остро встала проблема нехватки квалифицированных кадров для работы в области местного самоуправления. Существенным шагом вперед в этом деле стало создание при Поморском международном педагогическом университете Архангельского института управления и переподготовки государственных служащих и работников образования<sup>446</sup>. В 1995 г. одной из первых была получена лицензия по специальности 061000 «государственное и муниципальное управление» и осуществлен прием на первый курс дневного отделения. С ноября 1995 г. институт возглавил профессор Ю.Ф. Лукин. 6 сентября 1996 г. был создан базовый факультет института – факультет управления, а 27 сентября институт был переименован в Институт управления, права и повышения квалификации ПГУ им. М.В. Ломоносова. В том же году для студентов факультета управления началась реализация образовательного проекта «Экономика переходного периода», совместного с университетом г. Тромсе (Норвегия)<sup>447</sup>.

Исходя из приведенных выше фактов, можно сделать вывод, что в сентябре 1995 г. – декабре 1996 г. происходил переход от «президентской реформы» местного самоуправления к осуществлению той его организационно-правовой модели, которая была установлена Конституцией и Федеральным законом «Об общих принципах...».

В это время в Архангельской и Вологодской областях были заложены территориальные основы системы местного самоуправления. Муниципальные образования было решено создавать только на уровне административно-территориальных районов и городов областного подчинения. По данным Госкомстата РФ по состоянию на 1 января 1994 г. в Архангельской области было 293 административно-территориальные единицы (20 районов, 13 городов, 36 поселков, 224 сельсовета), а в Вологодской – 431 (26 районов, 15 городов, 14 поселков, 376 сельсоветов), которые могли стать основой для создания муниципальных образований<sup>448</sup>. Однако в ходе реформирования в исследуемом регионе было создано значительно меньшее число муниципальных образований: в Архангельской области – 26, а в Вологодской – 28. Избранный в Вологодской и Архангельской областях тип территориальной организации местного самоуправления является самым распространенным в РФ. На 2000 г. по различным типам территориальной организации в России сложилось следующее распределение: самоуправление на уровне административных районов и городов – в 37 субъектах РФ; на уровне административных районов – в 6; на уровне административных районов, городов и сельских округов – в 23; сельских округов и поселков – в 5; городских районов и округов – в 2; городских и сельских округов – в 11; тип не определен или лишь часть территорий является муниципальными образованиями – в 5 субъектах РФ<sup>449</sup>. При определении границ муниципальных образований в исследуемых областях мнение населения фактически не учитывалось.

Практическая реализация Закона РФ «Об общих принципах...» была затруднена в связи со стремлением чиновничества различных уровней сохранить диктат вышестоящих государственных органов по отношению к местному са-

моуправлению и управлению. На местах в процессе проведения «президентской реформы» успел утвердиться принцип назначения глав местных администраций, которые отвечали за свою деятельность не перед населением, а перед назначившим их главой субъекта РФ. Стремясь помешать реализации Закона РФ «Об общих принципах...», его противники использовали такие способы, как искажение смысла закона, принятие на региональном и местном уровнях правовых актов, противоречащих федеральному законодательству; бойкот, затягивание или срыв выборов представительных органов и глав местного самоуправления и т. д. Все это во многом стало возможным в связи с пассивностью и апатией граждан, обусловленной неразвитостью институтов гражданского общества. Переход к организационно-правовой модели местного самоуправления, установленной Конституцией и Законом РФ «Об общих принципах...», в Архангельской и Вологодской областях в основном завершился к 31 декабря 1996 г., когда истек установленный законом срок для проведения выборов в органы местного самоуправления и истекли полномочия назначенных глав местных администраций (глав местного самоуправления).

\* \* \*

Анализ материала, представленного в первой главе, позволяет сделать некоторые выводы. К рубежу 1990-х гг. в РФ существовала советская модель «самоуправления». Система Советов предполагала признание всех органов власти сверху донизу государственными. Фактический контроль над местными делами находился в руках партийно-бюрократической элиты. Выборность Советов (едва ли не единственная черта их сходства с органами самоуправления) превратилась в фикцию. В связи с этим провозвестником начала реформ можно считать первые альтернативные выборы в местные Советы народных депутатов, состоявшиеся в марте 1990 г. и вызвавшие в регионе широкий резонанс.

Деятельность Советов в рамках командно-административной системы находила поддержку у значительной части населения, поскольку не вступала в противоречие с вековыми традициям русской государственности (государство слишком долго рассматривало местное самоуправление в качестве зависимого

элемента) и патриархальной политической культурой, ориентировавшей человека на подчинение авторитарной власти. Не случайно реформирование местной власти началось сверху, принятием в апреле 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». С этого времени наметилась тенденция выведения местных Советов из системы органов государственной власти. В этот период в Архангельской и Вологодской областях в реформировании местной власти более активно проявили себя Советы народных депутатов крупных городов. Здесь проводилась реорганизация структуры существующих при Советах постоянных комитетов, велся поиск новых форм работы с общественностью.

Принцип разделения властей между органами государственной власти и самоуправления получил юридическое закрепление в дополнениях и изменениях, внесенных в Конституцию РСФСР в мае 1991 г. и апреле 1992 г., а также в Законе РСФСР о местном самоуправлении, вступившем в силу в августе 1991 г. Местные представительные органы – Советы – были выведены из системы государственной власти. Исполнительными органами местных Советов стали местные администрации. Начинает меняться управленческая структура представительных органов местного самоуправления – на сессиях городских и районных Советов избираются малые Советы. Тем самым в Вологодской и Архангельской областях было положено начало формированию новых органов местной власти. Уже в начале 1990-х гг. с появлением на местах новых исполнительных органов – местной администрации – наметилась получившая впоследствии развитие тенденция к встраиванию этих органов в вертикаль государственной власти и ослабления позиций местных представительных органов.

Характерной чертой процесса становления системы местного самоуправления в 1990–1996 гг. нужно признать наличие двух разнонаправленных векторов. С одной стороны, в это время поэтапно и все более последовательно формировались основы современного правового фундамента местного самоуправления – органы местного самоуправления выводились из системы государственной власти; создавались структура органов, отвечающая интересам прове-



дения принципа разделения властей, правовая база для формирования финансовой основы самоуправления и т.д. Конституция, принятая в декабре 1993 г., установила новый порядок формирования органов местного самоуправления, который, вопреки советским традициям, наделял местное самоуправление реальной властью. С другой стороны, в угоду тактическим политическим интересам и под давлением проявлений всеобъемлющего социально-экономического кризиса федеральной властью и государственными органами Вологодской и Архангельской областей неоднократно предпринимались попытки ограничить действенность и самостоятельность местного самоуправления, вплоть до фактического устранения органов представительной власти от исполнения ими своих функций – в октябре 1993 г. по инициативе Президента РФ в стране фактически вводится местное государственное управление.

В 1994–1995 гг. впервые широко и многообразно проявилась инициатива жителей Вологодской и Архангельской областей, стремившихся на практике реализовать закрепленное Конституцией право жителей самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. Выборы старост, широко распространившиеся в вологодских и архангельских селах, стали показателем небывалого роста общественного интереса к проблеме строительства системы местного самоуправления. В нескольких районах Вологодской области становление системы самоуправления «снизу» не остановилось на уровне низового звена – начали формироваться общественные советы старост на уровне сельсоветов и даже районов. Правда, в рассмотренный период инициативы в Архангельской и Вологодской областях в подавляющем большинстве случаев не находили необходимой организационной и финансовой поддержки, оставаясь на уровне общественных форм деятельности.

Период с сентября 1995 г. (вступление в силу Закона РФ «Об общих принципах...») до декабря 1996 г. (истечение законодательно установленного срока полномочий назначенных глав местных администраций и проведения выборов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления) в Архангельской и Вологодской областях можно считать переходным от «прези-

дентской» системы (фактического местного государственного управления) к реализации организационно-правовой модели, установленной Конституцией и Законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РСФСР». Этот период отмечен важными шагами в направлении реализации в местной практике положений Закона РФ «Об общих принципах...» – в регионах принимались необходимые законы, уставы муниципальных образований, избирались депутаты органов самоуправления муниципальных образований и главы местного самоуправления. Проводилось правовое установление (федеральными законами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований) компетенции субъектов местного самоуправления, способов и характера их взаимодействия. В исследуемом регионе возобладал принцип создания муниципальных образований на уровне административно-территориальных районов и городов областного подчинения. Сложившаяся к концу 1996 г. территориальная основа местного самоуправления в Вологодской и Архангельской областях сохранилась почти в неизменном виде по настоящее время.

К концу 1996 г. система местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях в целом сложилась. К этому времени были в основном сформированы следующие структурные составляющие этой системы: ее законодательная, территориальная и организационная основы. На протяжении рассмотренного в первой главе периода шло становление таких институтов местного самоуправления, как местный референдум, митинги и демонстрации, собрания и сходы граждан, должностные лица, органы местного самоуправления и их выборы, территориальное общественное самоуправление. Во второй главе предполагается исследовать, как развивались и взаимодействовали элементы системы местного самоуправления, сложившиеся в Архангельской и Вологодской областях к концу 1996 г., на следующем этапе ее развития. Особое внимание будет уделено анализу проблем, которые возникли на пути формирования важнейшей структурной составляющей этой системы – ее финансово-экономической основы.

## Глава II

### РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1990-х гг.

#### 2.1. Совершенствование правовой базы деятельности органов местного самоуправления

Как было показано в первой главе диссертационного исследования, важнейшими законодательными документами, закладывающими основы законодательного регулирования вопросов местного самоуправления, являются Конституция РФ и Федеральный закон «Об общих принципах...». Федеральные законы и законы субъектов РФ, устанавливающие нормы муниципального права, не могут им противоречить.

Во второй половине 1990-х гг. происходило дальнейшее развитие правовой базы местного самоуправления. К числу основных федеральных законов по нормативно-правовому регулированию местного самоуправления, которые были приняты Государственной думой в 1997 г., относятся законы «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>450</sup>, «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»<sup>451</sup>. Общие вопросы проведения муниципальных выборов и местных референдумов регулируются принятым в том же году Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>452</sup>. Согласно этому закону, гражданин РФ участвует в референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании; за всеми гражданами, проживающими на территории муниципального образования и обладающими избирательным правом, закреплено право участия в местном референдуме. По сравнению с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 г. этот закон усилил основные гарантии избирательных прав граждан. Вступивший в действие 19 октября 1999 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации за-

конодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» регулирует взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ и обязывает последние содействовать развитию местного самоуправления на территории субъекта РФ<sup>453</sup>.

Среди указов Президента РФ о местном самоуправлении, изданных во второй половине 1990-х гг., особенно важны следующие. Указом Президента РФ от 29 мая 1997 г. в качестве координационного центра при Президенте РФ образован Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации, призванный обеспечивать рассмотрение важнейших вопросов развития местного самоуправления<sup>454</sup>. На его заседаниях обсуждались варианты решения проблем местного самоуправления<sup>455</sup>, вопросы государственной политики в области развития муниципальных образований в РФ<sup>456</sup>, материалы межведомственных комиссий Совета по вопросам становления и развития местного самоуправления в России<sup>457</sup> и т.д. 11 июня 1997 г. издан Указ «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации», в котором активное содействие развитию местного самоуправления провозглашено приоритетным направлением деятельности Президента и Правительства РФ. В этом документе подчеркивается, что дальнейшее развитие реформы местного самоуправления направлено на создание финансово-экономической основы местного самоуправления, формирование муниципальной собственности, организацию эффективного взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления<sup>458</sup>. 15 октября 1999 г. издан Указ Президента РФ «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>459</sup>.

Постановления Правительства РФ также играют значительную роль в регулировании вопросов местного самоуправления. Ими определяются меры, направленные на реализацию отдельных законов и указов Президента РФ, утверждаются федеральные целевые программы и положения о порядке решения проблем местного самоуправления. 15 декабря 1999 г. было принято Постанов-

ление Правительства РФ «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления»<sup>460</sup>.

Как показывает практика местного самоуправления в Вологодской области, федеральное законодательство не всегда оказывалось корректным. Например, создатели Налогового кодекса РФ вышли за пределы своих полномочий и незаконно занялись вопросом распределения компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления. Так, Налоговый кодекс установил, что предоставление льгот по местным налогам – компетенция представительного органа местного самоуправления, хотя решение этого вопроса не отнесено основополагающим Законом «Об общих принципах...» к исключительной компетенции представительных органов. После вступления кодекса в силу это несоответствие выявилось. Например, было отменено постановление комитета районного самоуправления Харовского района Вологодской области, по которому главе муниципального образования давалось право предоставления некоторых налоговых льгот. Представляется, что принятие постановления было оправдано: некоторые льготы по местным налогам, требующие оперативности в решении и не влекущие существенного уменьшения районного бюджета, действительно целесообразно предоставлять простым решением главы муниципальному образованию. Однако в связи с указанными обстоятельствами по области было отменено около 40 подобных постановлений органов самоуправления.

В соответствии со ст. 72 Конституции общие вопросы воспитания, образования и науки отнесены к совместному ведению РФ и ее субъектов. Однако Федеральным законом «Об общих принципах...» дошкольное, основное общее (1–9 классы общеобразовательной школы) и профессиональное образование отнесены к вопросам местного значения, то есть к предметам ведения местного самоуправления (ст. 6). При этом в Вологодской и Архангельской областях в муниципальную собственность были переданы школы целиком (в том числе полные, где ведется обучение с 1 по 11 классы). Все расходы по обеспечению учебного процесса, в том числе выплата заработной платы, также оказались пе-

реложены на муниципалитеты. Профессор ВГПУ Г.В. Судаков считает, что «надо или в соответствии с Конституцией вернуть органам государственной власти области государственные полномочия в сфере образования, или использовать механизм соучредительства». Следовательно, департаменту образования целесообразно выступить соучредителем вначале одиннадцатилетних, а затем и остальных школ. С его точки зрения, правомерно за счет государственного (т.е. областного) бюджета финансировать расходы школ на реализацию государственных образовательных стандартов (учебные расходы, зарплата работникам, компенсационные выплаты), а органы местного самоуправления, с его точки зрения, «как собственники зданий должны содержать школьные здания – это теперь муниципальная собственность». Г.В. Судаков делает вывод: «Думается, что в Конституции сохранится государственная ответственность за образование, а вот Федеральный закон «Об общих принципах...» придется привести в соответствие с Конституцией»<sup>461</sup>.

После ратификации Россией весной 1998 г. Европейской хартии местного самоуправления представители органов государственной власти ряда субъектов РФ (Москвы, Краснодарского края, Ставропольского края) поставили вопрос о несоответствии ее требованиям отдельных норм федерального законодательства. В связи с этим диссертант счел целесообразным провести сопоставление норм федерального законодательства и законодательства Архангельской и Вологодской областей с требованиями Европейской хартии местного самоуправления (см. приложение 3). Результаты этого сопоставления свидетельствуют о том, что законодательство РФ, Архангельской и Вологодской области в целом соответствует Европейской хартии местного самоуправления.

Представляется целесообразным остановиться подробнее на соблюдении принципа субсидиарности и разграничения полномочий между центром и местными властями, а также на экономическом и финансовом обеспечении местного самоуправления.

Ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления предписывает следовать принципу субсидиарности: вопросы, которые можно решать на низовых

уровнях управления, не должны передаваться наверх. В этом документе отстаиваются самостоятельность органов местного самоуправления и невмешательство государственной власти в реализацию их полномочий<sup>462</sup>. В ст. 12 Конституции РФ подчеркивается самостоятельность и независимость органов местного самоуправления от органов государственной власти, указывается, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Ст. 132 Конституции РФ написана в духе принципа субсидиарности. В ней, во-первых, указывается, что органы местного самоуправления все свои полномочия исполняют самостоятельно; во-вторых, перечисляются основные вопросы, решаемые органами местного самоуправления, перечень которых не является исчерпывающим. В Законе РФ «Об общих принципах...» компетенция местного самоуправления определена в ст. 6 и 15. В ст. 15 указаны вопросы, находящиеся в исключительном ведении представительных органов местного самоуправления. В ст. 6, посвященной предметам ведения местного самоуправления, дается перечень 30 вопросов местного значения, который не является исчерпывающим<sup>463</sup>. Следовательно, можно предположить, что все вопросы местного значения решаются органами местного самоуправления. Исходя из этого, можно сделать вывод о соответствии Конституции РФ и Закона РФ «Об общих принципах...» принципу субсидиарности.

В ст. 132 Конституции и в ст. 4 и 5 Закона РФ «Об общих принципах...» указано, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, исполнение которых должно обеспечиваться за государственный счет и контролироваться государственными органами. Это также соответствует Европейской хартии (ст. 8).

Девятая статья хартии посвящена вопросам экономического и финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Подчеркивается, что органы местного самоуправления вправе обладать финансовыми средствами, достаточными для реализации своих функций, и самостоятельно распоряжаться ими. Причем часть средств должна поступать за счет местных налогов и сборов, ставки которых орган местного самоуправления вправе уста-

навливать самостоятельно в соответствии с законом. Ст. 132 Конституции РФ соответствует указанным требованиям Европейской хартии. Данному вопросу посвящена пятая глава Закона РФ «Об общих принципах...» под названием «Финансово-экономическая основа местного самоуправления», а также уже упоминавшийся отдельный Закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», в которых детально регламентируется деятельность органов местного самоуправления в экономической и финансовой сфере. Эти законы также соответствуют Европейской хартии.

В ходе реализации организационно-правовой модели местного самоуправления, основанной на Федеральном законе «Об общих принципах...» и Конституции РФ, во второй половине 1990-х гг. встала задача конкретизации в законодательстве субъектов РФ заложенных на федеральном уровне правовых основ. Рассмотрим, как проходило урегулирование вопросов, касающихся местного самоуправления, в регионах Севера Европейской части РФ.

Разработкой законов Архангельской области о местном самоуправлении занимались члены комиссии областного Собрания депутатов по законодательству, государственному устройству и местному самоуправлению. 28 января 1997 г. был принят Закон «О порядке расчетов с местными бюджетами по федеральным и областным налогам предприятий и организаций, в состав которых входят территориально обособленные структурные подразделения, не имеющие отдельного баланса и расчетного (текущего, корреспондентского) счета»<sup>464</sup>; 4 июня того же года – «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Архангельской области»<sup>465</sup>; 15 июля – «О делегировании полномочий органам местного самоуправления Архангельской области на установление размера взимания платы за прохождение тяжеловесного автотранспорта, другой тяжеловесной техники, а также за перевозку тяжеловесных и крупногабаритных грузов по улицам и дорогам муниципальных образований с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, другой тяжеловесной техники»<sup>466</sup>; 1 октября – «О собраниях (сходах), конференциях граждан по месту жительства в Архангельской области»<sup>467</sup> и «О территориях муни-



ципальных образований Архангельской области и установлении их границ»<sup>468</sup>. Последним законом закреплялась фактически сложившаяся территориальная основа местного самоуправления. В Архангельской области было законодательно оформлено существование 26 муниципальных образований. Впредь изменение границ муниципальных образований не допускалось без учета мнений населения соответствующих территорий.

12 ноября 1997 г. принимается Закон «О статусе главы муниципального образования в Архангельской области», 15 апреля 1998 г. – Закон «О едином реестре выборных муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы в Архангельской области». По реестру выборные муниципальные должности делятся на пять категорий: глава муниципального образования (мэр), заместитель главы (вице-мэр), работающий на постоянной основе депутат представительного органа местного самоуправления, работающий на постоянной основе член выборного органа местного самоуправления, иные выборные муниципальные должности. На пять категорий подразделяются, согласно реестру, и муниципальные служащие: высшие должности муниципальной службы, главные должности местного самоуправления, ведущие, старшие и младшие должности муниципальной службы<sup>469</sup>. В тот же день, 15 апреля 1998 г., в уже упоминавшийся ранее Закон «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований Архангельской области» были внесены изменения, касающиеся перечня предоставляемых для регистрации уставов документов<sup>470</sup>. 16 апреля 1998 г. принимается Закон Архангельской области «О муниципальной службе в Архангельской области»<sup>471</sup>, 8 июля того же года – «О наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями в области государственного регулирования цен (тарифов)»<sup>472</sup>. 6 июля 1999 г. решением 23-ей сессии Архангельского областного собрания депутатов второго созыва принят Закон «О порядке отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления»<sup>473</sup>.

При разработке областных законов за основу брались уже принятые законы РФ, тем не менее после их принятия последовал ряд протестов областной

прокуратуры. Так, по протесту прокурора области был отменен п. 2 ст. 9 Закона «О местном самоуправлении в Архангельской области». В данном пункте было определено, что в случае, если в административно-территориальном образовании отсутствует представительный орган, его устав может быть утвержден органом местного самоуправления (должностным лицом местного самоуправления), которому переданы полномочия представительного органа<sup>474</sup>. Из Закона «О статусе главы муниципального образования в Архангельской области» в ответ на протест прокурора решением Архангельского областного собрания депутатов был исключен подпункт «в» п. 2 ст. 7<sup>475</sup>. Вместе с тем многие другие протесты решениями областного Собрания были отклонены<sup>476</sup>.

Во второй половине 1990-х гг. Законодательное собрание Вологодской области также приняло целый ряд областных законов о местном самоуправлении. В них определялся порядок формирования муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований; регулировались вопросы, связанные с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и передачей объектов государственной собственности в муниципальную (и наоборот); проводилось разграничение компетенции между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления; определялся статус органов и должностных лиц местного самоуправления, разрабатывались основы муниципальной службы; определялся порядок отзыва депутата, члена выборного органа местного управления, выборного должностного лица местного самоуправления в результате утраты доверия населения<sup>477</sup>. В Закон «О муниципальной службе в Вологодской области» были включены требования к уровню образования лиц, занимающих муниципальные должности, что побуждало муниципальных служащих повышать свой профессиональный уровень, а следовательно, выполнять свои функции более квалифицированно, качественно, с применением теоретических знаний. Однако в этот закон были внесены изменения, которыми эти требования были исключены, что не способствует решению кадровой проблемы.

В целом законотворчество органов государственной власти Вологодской

области в сфере местного самоуправления соответствует федеральному законодательству. Однако имели место и случаи несоответствия законов Вологодской области закрепленным в Конституции РФ общим принципам организации местного самоуправления. Так, ст. 17 Закона Вологодской области «Об областном бюджете Вологодской области на 2000 г.»<sup>478</sup> устанавливает, что финансирование части мероприятий, предусмотренных Федеральными законами «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» осуществляется за счет бюджетов муниципальных образований. Данное положение прямо противоречит федеральным законам, установившим, что финансирование их исполнения осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ; противоречит оно и ст. 132 Конституции РФ, установившей, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления финансовых средств, а также ст. 133 Конституции, установившей, что местное самоуправление в РФ гарантируется правом на компенсацию расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

В некоторых законах имеет место нестрогое употребление такого понятия, как «орган местного самоуправления», что создает трудности в их применении на практике. Например, в Законе Вологодской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» от 21 июля 1997 г. содержится как понятие «орган местного самоуправления», так и «глава местного самоуправления»<sup>479</sup>. При этом закон не придает особого значения различению этих понятий, что создает трудности. Так, по закону государственные полномочия передаются только «органам местного самоуправления», а ответственность за ненадлежащее исполнение или неисполнение полномочий установлена и для «органов», и для «глав местного самоуправления».

В отчете контрольного управления Администрации Президента РФ, проводившего анализ законодательства субъектов РФ, касающегося местного самоуправления по состоянию на начало 1998 г., отмечаются проблемы и недостатки законотворчества и практики организации местного самоуправления в

субъектах РФ<sup>480</sup>. В частности, констатируется, что в ряде областей (в том числе в Вологодской) без учета мнения населения областные органы государственной власти ликвидируют существующие муниципальные образования или сокращают их количество до числа сельских районов и крупных городов.

Используя предоставленные им права, представительные органы муниципальных образований Архангельской и Вологодской областей достаточно часто обращались в законодательные органы своих регионов с законодательными инициативами. Например, Вологодская городская дума на протяжении 1996–2000 гг. выходила с законодательными инициативами 11 раз<sup>481</sup>. Инициативы чаще всего содержали предложения с изменениями областных законов о бюджетах и отношениях бюджетов области и муниципальных образований, других областных законов, непосредственно затрагивающих экономические интересы местных сообществ.

Необходимо подчеркнуть и рост правовой культуры граждан. Об этом может свидетельствовать следующий прецедент судебной защиты избирателями своих прав. Жители с. Емецк Холмогорского района Архангельской области в феврале 1998 г. лишились своего представителя в районном Собрании депутатов. Несмотря на то, что Закон Архангельской области «О выборах в органы местного самоуправления» предписывает назначить новые выборы в течение месяца, районные власти этого не сделали. Этого требовали сентябрьский сход жителей Емецка и районная прокуратура. Права жителей Емецка были восстановлены лишь после того, как один из них, А.Н. Соснин, обратился в областной суд. По его требованию коллегия по гражданским делам назначила проведение выборов депутата по Емецкому избирательному округу № 24 в районное Собрание депутатов на 14 ноября 1999 года. По словам судьи Е.А. Мартынова, такие дела в практике российских судов встречаются очень редко, а Архангельский областной суд назначил день выборов по требованию граждан впервые<sup>482</sup>.

На основании изложенного можно сделать вывод о продолжении развития во второй половине 1990-х гг. в Архангельской и Вологодской областях законодательства по вопросам местного самоуправления. При этом региональные

правовые акты в целом соответствовали требованиям федерального законодательства и Европейской хартии местного самоуправления.

Во второй половине 1990-х гг. в Архангельской и Вологодской областях развивалась практика муниципального нормотворчества. Продолжался процесс разработки и принятия уставов муниципальных образований, хотя, как было показано выше, к концу 1996 г. в большинстве своем они уже были приняты. В то же время известны факты, когда процесс принятия уставов некоторых муниципальных образований неправомерно растягивался.

Наиболее долгой на Европейском Севере РФ оказалась история принятия устава г. Мирного. Постановлением главы администрации г. Мирного от 24 ноября 1995 г. на 17 декабря 1995 г. был назначен референдум, на который выносились следующие вопросы: кто принимает устав города (население города непосредственно, путем голосования или выборный орган местного самоуправления); как избирать главу местного самоуправления (гражданами, проживающими на территории города, путем всеобщего тайного голосования или выборным органом местного самоуправления из своего состава). В референдуме приняли участие 12 186 человек (65,7 % от включенных в список для голосования). Из принявших участие в референдуме 78,8 % проголосовали за принятие устава непосредственно населением; 83,3 % – за избрание главы местного самоуправления гражданами, проживающими на территории города<sup>483</sup>.

8 декабря 1996 г. состоялись выборы главы местного самоуправления, назначение которых главой администрации г. Мирного в условиях отсутствия устава города изначально было ошибкой. Как было показано в п. 1.3, в переходный период от «президентской» системы местного государственного управления к осуществлению принципов местного самоуправления, установленных Конституцией и Законом РФ «Об общих принципах...», в муниципалитетах Вологодской и Архангельской областей была достаточно распространенной ситуация, когда полномочия ранее назначенного главы местной администрации заканчивались, а устав муниципального образования еще не был принят. В этих случаях наблюдались подобные незаконные попытки назначить и провести вы-

боры главы местного самоуправления в отсутствие устава и, следовательно, в отсутствие должности главы муниципального образования, которая может быть предусмотрена только уставом. При этом вполне очевидно, что легитимность полномочий главы местного самоуправления, избранного в отсутствие устава муниципального образования, может быть подвергнута законному сомнению.

В случае с г. Мирным затягивание принятия устава города привело к острому конфликту<sup>484</sup>. Отсутствие устава привело к многочисленным спорам между главой и представительным органом местного самоуправления в части полномочий по изданию различных актов и управлению муниципальным имуществом. Депутатами Мирнинского муниципального собрания в течение 1998 г. разрабатывался проект устав муниципального образования, который был разослан в организации ЗАТО «Мирный» для внесения дополнений и изменений. 30 сентября 1998 г. на сессии муниципального собрания было принято решение о проведении референдума по принятию устава, которое мэр отказался подписать, ссылаясь на то, что проект устава требует доработки. 3 февраля 2000 г. мэр обратился в муниципальное собрание с инициативой по принятию устава, разработанного администрацией и им лично. Муниципальное собрание приняло решение о назначении референдума по этому вопросу на 26 марта 2000 г., который не состоялся по причине истечения сроков основных действий по подготовке референдума<sup>485</sup>. 28 августа 2000 г. мэр Мирного издал постановление «Об организации местного референдума по принятию Устава муниципального образования "Мирный"». Это постановление было отменено решением Мирнинского городского суда от 20 сентября 2000 г., так как в соответствии с законодательствами РФ и Архангельской области вопрос о назначении местного референдума входит в компетенцию представительного органа местного самоуправления. В связи с этим в постановлении президиума Архангельского городского суда указано, что «из текста оспариваемого постановления видно, что оно явно противоречит решению Муниципального собрания и фактически устанавливает иную дату проведения местного референдума, чем определил представительный орган, что не входит в компетенцию мэра города Мирного»<sup>486</sup>.

Вскоре после этого, 16 октября 2000 г., Мирнинским муниципальным собранием было снова принято решение о назначении местного референдума по принятию устава муниципального образования. Постановлением от 18 октября 2000 г. мэр г. Мирный вынес на местный референдум проект устава, разработанный администрацией, который существенно отличался от устава, разработанного депутатами Муниципального собрания (в первую очередь они расходились по вопросу о полномочиях выборных органов местного самоуправления). В ответ на жалобу депутатов Муниципального собрания о неправомерности действий мэра Мирнинский городской суд 30 октября 2000 г. вынес решение о признании недействительным постановления мэра Мирного о вынесении на референдум проекта устава в связи с тем, что оно принято с превышением полномочий главы местного самоуправления. 3 декабря 2000 г. референдум по принятию устава был проведен, но его признали несостоявшимся, так как не было набрано необходимое число участников. 3 января 2001 г. депутаты Мирнинского муниципального собрания приняли решение о назначении нового срока проведения референдума по принятию устава, сорванного из-за низкой явки избирателей и выжидательной позиции мэра А.А. Корягина, – 25 февраля 2001 г.<sup>487</sup>, но организовать референдум не удалось. В марте 2001 г. Мирнинское муниципальное собрание приняло решение о принятии устава, после чего он был направлен на государственную регистрацию в областную администрацию. Однако 14 мая 2001 г. администрация Архангельской области постановила отказать в регистрации этого устава из-за его несоответствия федеральному и областному законодательству и несоблюдения процедуры его принятия<sup>488</sup>.

Мэр г. Мирный А.А. Корягин пытался использовать отсутствие устава для того, чтобы оставаться на своем посту, одновременно выполняя полномочия депутата областного Собрания депутатов (что с декабря 2000 г. в Архангельской области было запрещено)<sup>489</sup>. Новый глава согласно областному законодательству должен был быть избран всенародно, но его выборы в городе не могли состояться из-за того, что по закону их нельзя проводить без предварительного принятия устава данного муниципального образования. Вместе с тем в соответ-

ствии с областным законодательством полномочия главы муниципального образования заканчиваются в день вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования (за исключением случаев досрочного прекращения его полномочий). В связи с этим имевшие место заявления о признании истекшими полномочий главы местного самоуправления муниципального образования «Мирный» и о назначении даты его выборов в судебном порядке не были удовлетворены<sup>490</sup>.

Референдум по принятию Устава муниципального образования «Мирный» был успешно проведен лишь с седьмой (!) попытки 17 марта 2002 г. (на него был вынесен согласованный проект устава, явившийся результатом совместной работы органов местного самоуправления Мирного, органов государственной власти Архангельской области, Управления Минюста России по Архангельской области и областной прокуратуры). Таким образом, пример ЗАТО «Мирный» наглядно демонстрирует, как сказывается на местном самоуправлении отсутствие устава муниципального образования. Нельзя не согласиться с мнением, высказанным на этот счет В.Г. Машутинским: «Несмотря на то, что наличие устава в принципе не является необходимым условием при признании муниципального образования существующим, в отсутствие устава порядок разрешения многих важнейших вопросов местного значения остается полностью неурегулированным. Представляется, что в законе, с одной стороны, должен быть четко прописан порядок управления муниципальным образованием в отсутствие устава, с другой – предоставлена населению возможность при определенных условиях самостоятельно избирать форму акта, устанавливающего систему органов местного самоуправления»<sup>491</sup>.

В рассматриваемый в данном параграфе период в Архангельской и Вологодской областях принимались многочисленные решения представительных органов местного самоуправления, постановления глав муниципальных образований и иных должностных лиц, обладающих полномочиями на единоличное решение отдельных вопросов местного значения. Примеры такого нормотворчества многочисленны и разнообразны (они приводятся, например, в п. 2.2 дан-



ной работы). В целом можно констатировать, что многочисленные муниципальные нормативные правовые акты являются важной составляющей частью правового пространства Вологодской и Архангельской областей.

Итак, в течение рассматриваемого в данном параграфе периода в Архангельской и Вологодской областях шло совершенствование нормативно-правовой базы местного самоуправления. Основные принципы современной системы местного самоуправления, как было показано в первой главе, были разработаны на федеральном уровне в предшествующие периоды ее формирования. Они нашли отражение в Конституции РФ и Федеральном законе «Об общих принципах...». Во второй половине 1990-х гг. эти принципы получали развитие на следующих основных уровнях: федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ (региональное законодательство) и нормативные правовые акты муниципальных образований. Указанные уровни развития нормативно-правовой базы местного самоуправления соответствуют трехуровневой организации публичной власти (уровень государственной власти РФ – федеральный уровень, уровень государственной власти субъектов РФ – региональный уровень, уровень местного самоуправления – муниципальный уровень). В Архангельской и Вологодской областях в этот период принимались нормативно-правовые акты, призванные укрепить финансово-экономическую основу местного самоуправления, сформировать муниципальную собственность и обеспечить взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления. Именно в этих направлениях в первую очередь шло совершенствование правовой базы деятельности местного самоуправления.

## **2.2. Развитие организационных основ местного самоуправления**

Н.В. Постовой под организационной основой местного самоуправления предлагает понимать «совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, касающихся структуры органов местного самоуправления, порядка, форм и принципов их деятельности, а также выборных должностных лиц

местного самоуправления»<sup>492</sup>, с чем трудно не согласиться.

Местное самоуправление осуществляется через выборные органы местного самоуправления, выборные должностные лица, исполнительные органы и органы ТОС, в формах непосредственной демократии (местный референдум, муниципальные выборы, собрания граждан, народная правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления).

По действующей Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131). Наиболее адекватная этому конституционному положению процедура – местный референдум, на котором население может утверждать устав муниципального образования. При этом определяемая населением структура местного самоуправления должна соответствовать общим принципам организации местного самоуправления, установленным в РФ. Выше (в п. 1.2, 1.3) показано, что на референдумах были приняты уставы большинства муниципальных образований Вологодской области. В Архангельской области, напротив, лишь четыре муниципальных устава были приняты на референдумах; уставы остальных муниципальных образований приняты их представительными органами. В отличие от периода, рассматриваемого в первой главе, когда принималось большинство уставов муниципальных образований, во второй половине 1990-х гг. референдумы не были столь популярны. К концу 1996 г. структура органов местного самоуправления в Вологодской и Архангельской областях была определена и в большинстве своем нашла отражение в уставах муниципальных образований.

Формирование органов местного самоуправления – внутреннее дело населения данной территории. В конечном счете они подконтрольны и подотчетны этому населению и никому больше. Исключение составляют вопросы обеспечения законности – здесь они поднадзорны и подконтрольны соответствующим государственным органам. Некогда свойственный системе Советов административный и партийный контроль за деятельностью органов местного самоуправления был заменен контролем, осуществляемым со стороны избирателей. О некоторых негативных последствиях ослабления оценки деятельности мест-

ных властных структур в 1990-е гг. после «демонтажа планово-директивной системы управления и исчезновения тотального контроля» пишут в своей книге В.А. Ильин, Е.М. Жирнов и А.С. Якуничев: «Сейчас местные представительные и исполнительные органы управления должны быть ответственными уже не перед партийными инстанциями, а перед избирателями, то есть населением. Но на сегодня, как правило, только в предвыборный период часть населения в разной степени активности включается в процесс анализа положительных и отрицательных сторон деятельности органов власти, вырабатывая свою позицию к предстоящему выбору главы исполнительной власти или депутатов представительного органа. Постоянная же обратная связь власти и ее лидеров с населением фактически утеряна. Отсутствует механизм промежуточной отчетности и ответственности за результаты деятельности как депутатского корпуса, так и администрации»<sup>493</sup>. Говоря о последствиях сложившейся ситуации, те же авторы справедливо замечают, что «отсутствие развитых механизмов государственного и общественного контроля за деятельностью местной власти потенциально может повлечь за собой осуществление политики, ориентированной на экономические выгоды элитных групп, собственные цели, а не на интересы большинства населения местного сообщества. Что в общем-то неоднократно имело место в переходный к рынку период. Это не создает и достаточных стимулов для совершенствования всей системы государственного управления»<sup>494</sup>. Изменению ситуации в лучшую сторону должно способствовать включение в структуру органов местного самоуправления контрольного органа, которое предусмотрено в ст. 34 нового Федерального закона «Об общих принципах...».

Организационная структура местного самоуправления в РФ включает два вида органов: представительные и исполнительные. Рассмотрим, что собой представляют органы, действующие в системе местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях; какова их структура, роль и функции.

Органы местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления, установленными в РФ, разделяются на коллегиальные представи-

тельные (наделенные нормотворческими, представительными, контрольными и в случаях, предусмотренных уставами о местном самоуправлении, распорядительными функциями) и исполнительные.

В исследуемом регионе наименования органов местного самоуправления закреплены уставами соответствующих муниципальных образований, чем объясняется разнообразие названий<sup>495</sup>.

Представительные органы 27 муниципальных образований Архангельской области имеют 6 вариантов названия (см. приложение 8):

- 1) совет депутатов (г. Новодвинск, Новая Земля, Шенкурский район);
- 2) городской совет депутатов (Архангельский городской совет депутатов);
- 3) муниципальный совет (Коношский, Соловецкий р-ны, г. Северодвинск);
- 4) собрание депутатов (Вельский, Верхнетоемский, Вилегодский, Виноградовский, Каргопольский, Котласский, Красноборский, Ленский, Лешуконский, Мезенский, Няндомский, Пинежский, Плесецкий, Приморский, Устьянский, Холмогорский районы, муниципальное образование «Город Онега и Онежский район», г. Котлас);
- 5) муниципальное собрание (Закрытое административное территориальное образование «Мирный»);
- 6) городская дума (Городская дума муниципального образования «Город Коржма»).

Самым распространенным в Архангельской области названием представительного органа муниципального образования является «собрание депутатов».

Представительные органы 28 муниципальных образований Вологодской области имеют 11 вариантов названий (см. приложение 7):

- 1) дума (Великоустюгская дума);
- 2) городская дума (г. Вологда и г. Череповец);
- 3) комитет районного самоуправления (Бабушкинский, Белозерский, Вашкинский, Верховажский, Вожегодский, Вологодский, Кирилловский, Междуреченский, Никольский, Нюксенский, Тарногский, Харовский, Чагодощенский муниципальные районы);

- 4) комитет самоуправления (Сямженский район);
- 5) районный комитет самоуправления (Чагодощенский район);
- 6) районное собрание представителей (Бабаевский, Череповецкий, Шекснинский районы);
- 7) представительное собрание местного самоуправления (Вытегорский, Усть-Кубинский районы);
- 8) земское собрание района (Грязовецкий район);
- 9) муниципальное собрание района (Кадуйский район);
- 10) районное муниципальное собрание (Тотемский район);
- 11) районный совет самоуправления (Кичменгско-Городецкий, Сокольский, Устюженский районы).

Самым распространенным вариантом названия представительного органа муниципального образования в Вологодской области является «комитет районного самоуправления». Таким образом, в Вологодской области имеется без малого в два раза больше вариантов названий представительных органов, чем в Архангельской области.

Исполнительные органы муниципальных образований Архангельской области имеют лишь 2 варианта названия (см. приложение 8):

- 1) администрация муниципального образования (Вельский, Верхнетоемский, Вилегодский, Виноградовский, Каргопольский, Коношский, Котласский, Красноборский, Ленский, Лешуконский, Мезенский, Няндомский, Пинежский, Плесецкий, Приморский, Соловецкий, Устьянский, Холмогорский, Шенкурский районы, Новая Земля, город Онега и Онежский район, города Котлас, Новодвинск, Северодвинск);
- 2) мэрия города (города Архангельск, Коряжма, Мирный).

Наименования исполнительных органов муниципальных образований Вологодской области более разнообразны – 8 вариантов (см. приложение 7):

- 1) администрация района (Бабаевский, Бабушкинский, Белозерский, Вашкинский, Вожегодский, Вологодский, Вытегорский, Грязовецкий, Кадуйский, Кирилловский, Кичменгско-Городецкий, Междуреченский,

Никольский, Нюксенский, Сямженский, Тарногский, Усть-Кубинский, Устюженский, Харовский, Чагодощенский, Череповецкий муниципальные районы);

- 2) администрация муниципального района (Великоустюгский район);
- 3) администрация города (г. Вологда);
- 4) администрация совета самоуправления (Сокольский район);
- 5) аппарат комитета районного самоуправления (Верховажский район);
- 6) аппарат районного собрания (Шекснинский район);
- 7) исполнительный комитет районного муниципального собрания (Тотемский район);
- 8) мэрия города (г. Череповец).

Наличие выборных (представительных) органов муниципальных образований, которые формируются в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах...» (ст. 14), законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований, является обязательным. В исключительном ведении представительного органа местного самоуправления находятся такие вопросы, как «принятие обязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; установление местных налогов и сборов; установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью; контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований»<sup>496</sup>. Решения должны приниматься в коллегиальном порядке. Представительный орган имеет статус юридического лица.

Численность представительных органов местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях в рассматриваемый период составляла в среднем около 20 человек. Меньше всего (10) было депутатов в Белозерском комитете районного самоуправления и в Муниципальном совете муниципаль-

ного образования «Соловецкий район», наибольшее число (38) – в Собрании депутатов Вельского района. В представительные органы самоуправления Архангельска и Вологды входило по 30 человек<sup>497</sup>. Как правило, депутаты работали на непостоянной основе. Так, в Архангельской области к концу рассматриваемого в диссертационном исследовании периода на постоянной основе работали только 19 депутатов: в Архангельском городском совете депутатов – 3, Собрании депутатов муниципального образования «Котлас» – 2, Муниципальном собрании ЗАТО «Мирный» – 2, Собраниях депутатов муниципальных образований «Мезенский район» и «Няндомский район» – по одному<sup>498</sup>.

Исполнительный орган местного самоуправления в соответствии с уставом данного муниципального образования действует, основываясь на принципах единоначалия или коллегиальности. К компетенции исполнительного органа могут относиться следующие вопросы: назначение должностных лиц и формирование структурных подразделений органа исполнительной власти; разработка проектов и исполнение местного бюджета, смет внебюджетных фондов, программ развития подведомственных территорий; издание распорядительных актов местного самоуправления; установление договорных отношений с хозяйствующими субъектами по реализации функций жизнеобеспечения населенных пунктов; распоряжение муниципальной собственностью; решение земельных вопросов. Исполнительный орган местного самоуправления является юридическим лицом. В качестве типичной для Архангельской области можно считать организационную структуру администрации муниципального образования «Приморский район», которая представлена в приложении 16.

Исполнительный орган возглавляется высшим должностным лицом, которое в соответствии с уставом муниципального образования может обладать статусом главы местного самоуправления. Глава в соответствии с уставом наделяется собственной компетенцией по вопросам местного значения: осуществляет от лица органов местного самоуправления и административно-территориального образования представительские и прочие функции; формирует самостоятельно или с согласия представительного органа местную адми-

нистрацию; организует работу представительного и (или) исполнительного органа местного самоуправления; подписывает нормативно-правовые акты; осуществляет иные полномочия в соответствии с действующим законодательством и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления. Например, прерогативой главы г. Вологды является назначение руководителей структурных подразделений администрации (в ряде случаев и их заместителей), а также освобождение их от должности. Он имеет право сформировать новый отдел, но в пределах средств, установленных бюджетом города.

Должность главы муниципального образования предусмотрена уставами всех муниципальных образований Архангельской и Вологодской областей. По Федеральному закону «Об общих принципах...» «глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации» (п. 2 ст. 16).

К концу рассматриваемого периода в Архангельской области в 26 случаях главы местного самоуправления были избраны всенародно, лишь в одном (муниципальное образование «Новая Земля») – глава избран депутатами представительного органа местного самоуправления из своего состава (см. приложение 8). К этому же времени в Вологодской области в 26 муниципальных образованиях главы самоуправления были избраны населением непосредственно, а в двух (Грязовецком и Нюксенском муниципальных районах) – на заседании представительного органа из числа депутатов (см. приложение 7)<sup>499</sup>.

Следует отметить, что принятый 4 декабря 1996 г. Устав Сокольского муниципального района первоначально также устанавливал избрание главы местного самоуправления на сессии Совета самоуправления из числа депутатов (п. 3 ст. 23). Сокольский муниципальный район – один из самых крупных в Вологодской области, с высокоразвитым целлюлозно-бумажным и деревообрабатывающим производством. Однако в экономическом плане в рассматриваемый



период район являлся дотационным. В 1997 г. отклонения по доходам составили -7356,0 тыс. руб.; в 1998 г. -8472,0 тыс. руб. Спад производства, банкротство предприятий, долги по заработной плате сопровождались социальными катаклизмами, судебными процессами, протестами и голодовками бюджетников. В этих условиях, связав социально-экономические проблемы со слабостью исполнительной власти, депутаты Совета самоуправления Сокольского района в 1998 г. внесли поправки в устав района, усиливающие значение исполнительной власти, расширяющие прерогативы главы самоуправления и устанавливающие всенародный способ его избрания. Аналогичные изменения впоследствии были внесены в Устав Нюксенского муниципального района, и в декабре 2003 г. глава районного самоуправления здесь избирался уже всенародно<sup>500</sup>.

Для сравнения укажем, что на 2000 г. выборные должностные лица местного самоуправления в 67 субъектах РФ избирались в основном населением напрямую, в 7 субъектах – из числа депутатов, в 13 субъектах – обоими способами в равной мере, в 5 субъектах – нанимались по контракту<sup>501</sup>. По данным Центральной избирательной комиссии РФ, к 2000 г. непосредственно населением избрано более 65 % глав образований, представительными органами – около 30 % глав, собраниями (сходами) граждан – 1 %. Как видим, жители Вологодской и Архангельской областей в еще большей мере, чем по РФ в среднем, предпочитают избирать глав самоуправления всенародно.

Всенародное избрание глав самоуправления имеет определенные минусы. Так, М.В. Буторин считает, что такой вариант избрания глав, «несмотря на его демократический характер, вряд ли в нынешних условиях является оправданным. Одна из главных причин – в городах и районах слабо развита система многопартийности. Если она и есть, то эти организации в жизни региона не играют практически никакой роли. Так что для выдвижения кандидатов в главы характерен элемент случайности»<sup>502</sup>. Подтверждением этого мнения может служить тот факт, что по итогам выборов в органы местного самоуправления, состоявшихся в Архангельской области в декабре 1996 г., из 26 глав муниципальных образований два не имели высшего образования, десять – опыта

управленческой работы, восемь – до этого не работали в органах власти<sup>503</sup>. Кроме того, Буторин отмечает, что «преимущество имеют находящиеся у власти главы, которые используют в предвыборной кампании свое положение, бюджетные средства, на них работает аппарат исполнительной власти»<sup>504</sup>. Исходя из сказанного, он приходит к выводу, что «было бы самым разумным и справедливым, если бы глава муниципального образования избирался представительным органом из числа депутатов. Это позволило бы избрать действительно достойного главу, который знает проблемы региона, пути их решения, интересы своих избирателей. В таком случае ответственность за состояние дел в городе и районе несло бы наравне с главой и собрание депутатов. Глава был бы подконтролен представительному органу и в случае невыполнения своих обязанностей мог быть отозван»<sup>505</sup>. Кроме того, по мнению Буторина, «это заставило бы федеральные и региональные органы власти считаться с собранием депутатов, их мнением, апеллировать не только к главе местного самоуправления, но и к представительному органу»<sup>506</sup>.

Отметим, что в январе 1999 г. 62 % респондентов, опрошенных в ходе широкомасштабного социологического исследования Фондом «Общественное мнение», согласились с тезисом, что Президент страны не должен обладать правом отстранять от должности избранного населением городского (районного) руководителя, даже если тот не справляется со своими обязанностями. Только четверть опрошенных (25%) продемонстрировали готовность признать за президентской властью такие полномочия. К опросу, проведенному в июле 2001 г., соотношение имеющих такие же мнения респондентов изменилось до 64% и 17% соответственно<sup>507</sup>. Выявленное опросами направление эволюции взглядов очевидно – все большее число россиян хочет лично влиять на деятельность глав местного самоуправления, воспринимает их как инструмент решения местных задач. Действительно, всенародное избрание главы местного самоуправления – максимально демократическая процедура, но одновременно она затрудняет реальный профессиональный контроль за деятельностью главы, например, со стороны представительного органа, поскольку для процедуры от-

зывает главы требуется проведение местного референдума.

Федеральное и региональное законодательство предусматривает довольно широкий спектр возможных вариантов структуры управления муниципальными образованиями, различающихся по схеме построения связей и способу образования ее элементов (выбор определенного варианта закрепляется в уставах отдельных муниципальных образований)<sup>508</sup>. В уставах муниципальных образований Архангельской и Вологодской областей закреплены несколько моделей структуры управления муниципальными образованиями и системы взаимодействия органов местного самоуправления. По способу образования отдельных элементов самоуправления, как было показано выше, они различаются прежде всего тем, избирается глава местного самоуправления всем населением или представительным учреждением местного самоуправления из числа депутатов (оба способа имеют свои положительные стороны и свои недостатки).

В различных муниципальных образованиях Архангельской и Вологодской областей по-разному определено место главы местного самоуправления в структуре органов местного самоуправления, степень его участия в работе представительного учреждения. По состоянию на 1 августа 1999 г. в Вологодской области по этому основанию можно выделить следующие варианты структур органов местного самоуправления<sup>509</sup>.

1. Глава местного самоуправления возглавляет администрацию, а во главе представительного органа местного самоуправления стоит один из депутатов (г. Вологда и Вытегорский муниципальный район)<sup>510</sup>.

2. На заседаниях представительного органа муниципального образования председательствует глава местного самоуправления, одновременно возглавляющий исполнительный орган (г. Череповец, Бабаевский, Бабушкинский, Белозерский, Вашкинский, Великоустюгский, Верховажский, Вожегодский, Вологодский, Грязовецкий, Кадуйский, Кирилловский, Кичменгско-Городецкий, Междуреченский, Никольский, Нюксенский, Сокольский, Сямженский, Тарногский, Тотемский, Устюженский, Усть-Кубинский, Харовский, Чагодощенский, Череповецкий, Шекснинский районы)<sup>511</sup>.

Как видим, в 26 муниципальных образованиях Вологодской области (то есть в их подавляющем большинстве) глава местного самоуправления к концу рассматриваемого периода председательствовал на заседаниях представительного органа. Он подписывал решения представительного органа местного самоуправления и организовывал их выполнение, созывал и вел его заседания. Этот способ распределения власти имеет свое положительное начало: единоначалие исключает выяснение, кто же является «главным» на данной территории. Такая ситуация характерна для подавляющего большинства муниципальных образований РФ<sup>512</sup>. Но в таких условиях проявилось и обстоятельство, которое нельзя не принимать во внимание. Это проблема действенности осуществления представительными органами своих контрольных функций в отношении администрации. Возникающая ограниченность возможностей представительного органа иногда приводит к внутренним конфликтам, получающим широкую огласку, как это случилось в городской думе г. Череповца, где в 1999 г. произошла смена секретаря думы.

В Архангельской области также законодательно закреплены все возможные варианты структуры органов местного самоуправления<sup>513</sup>, однако на практике количественно, как и в Вологодской области, преобладает схема типа «сильный глава исполнительного органа – слабый представительный орган». С.И. Шубин обозначает суть этой модели более категорично. Он пишет: «В России традиционно сильны авторитарные традиции, поэтому у нас в Архангельской области, в частности, сформировалась модель, которую можно назвать "супер-сильный мэр (глава администрации) – хилое представительное собрание"»<sup>514</sup>. Глава администрации, или мэр, как правило, совмещает должности руководителя исполнительной и законодательной власти». М.В. Буторин приводит данные о том, что во всех муниципальных образованиях области, кроме Пинежского района, во второй половине 1990-х гг. глава местного самоуправления возглавлял депутатский корпус<sup>515</sup>. Научный сотрудник Мезенского районного краеведческого музея В.И. Дранников так описывает типичную для области ситуацию: «Я был за выборы населением глав районных администраций,

которые оказались никому не подотчетны. У любого нынешнего районного собрания прав нет практически никаких. Подписывает решения глава администрации. Захочет – поставит автограф, не захочет, не согласится, – отмахнется. А раньше председатель исполкома был обязан делать то, что решал Совет»<sup>516</sup>. Подобное мнение высказывает и член Собрания депутатов Приморского района С. Зеленин: «При активнейшей поддержке областных органов власти у нас в уставах муниципальных образований был реализован самый недемократичный их вариант... Получив в свои руки всю полноту власти, главы местного самоуправления успешно превращают представительные органы в послушно голосящие придатки своих администраций. Ни о каком эффективном и действенном контроле за администрацией в этих условиях говорить не приходится. Единственный освобожденный депутат Собрания депутатов Приморского района, по должности являясь заместителем главы местного самоуправления, естественно, также не может организовать такой контроль»<sup>517</sup>. М.В. Буторин, отмечая дисбаланс властных полномочий между главами и депутатским корпусом представительных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях Архангельской области, пишет: «Все организационные вопросы работы Собрания оказались сосредоточены у главы. Он формирует повестку дня предстоящего заседания, созывает его, председательствуя на нем, подписывает принимаемые депутатами решения... Представительный орган стал своего рода придатком главы местного самоуправления. К тому же, если учесть малочисленность нынешних Собраний, а также то, что в составе их немало людей, зависимых от главы по службе, прослеживается тенденция возвысить статус всенародно избранных глав над представительными органами»<sup>518</sup>. К началу 2000-х гг. в муниципальных образованиях Архангельской области главы местного самоуправления все реже председательствуют на заседаниях представительных органов (к 2004 г. главы не являлись председательствующими в 9 муниципальных образованиях – Вельском, Коношском, Мезенском, Няндомском районах, в городах Коряжме, Котласе, ЗАТО Мирный, Новодвинске, в муниципальном образовании «Новая Земля»)<sup>519</sup>.

В.М. Ануфриев анализирует закрепление в уставах модели взаимозависимости представительной и исполнительной ветвей местного самоуправления в крупнейших городах рассматриваемого нами региона (Вологда, Череповец, Архангельск) в связи с историей принятия их уставов<sup>520</sup>. Он приходит к следующим выводам: «Уставы муниципальных образований отразили соотношение, уровень взаимного влияния вновь сформированных представительных органов – с очень малым числом депутатов и исполнительных органов – с устоявшейся структурой, традициями и большим числом муниципальных служащих. Не случайно в Вологодской области в самом промышленно развитом городе Череповце, отличающемся демократически ориентированным населением, устав города принимался келейно – городской думой в составе 9 депутатов (25 ноября 1995 г.), не решившихся вынести его проект на городской референдум (в декабре этого же года проходили выборы в Государственную думу, что позволяло совместить их с принятием устава населением города)»<sup>521</sup>. Анализируя содержание Устава г. Череповца, Ануфриев подчеркивает, «что он готовился в недрах исполнительных органов и не ориентирован на создание полноценного представительного органа городского самоуправления». Подтверждением этому, с его точки зрения, служат следующие его положения: «Ст. 20 устава установила, что городскую думу возглавляет мэр города, председательствует на ее заседаниях, подписывает принятые городской думой постановления; на заседаниях городской думы имеет право решающего голоса. Ст. 16 устава скромно говорит о секретаре думы, который избирается городской думой тайным голосованием из числа депутатов, выполняет функции по организации работы городской думы, по статусу является заместителем мэра города, денежное содержание секретарю думы устанавливается по предложению мэра города; в аппарате мэрии образуется структурное подразделение организационно-контрольной работы городской думы с непосредственным подчинением секретарю думы. В то же время, ст. 14 устава говорит о том, что городская дума представляет население города; городской думе принадлежит право выступать от лица всего населения города, а ст. 18 устанавливает подотчетность мэрии го-

родской думе»<sup>522</sup>. Как справедливо отмечает Ануфриев, «такая структура представительного органа местного самоуправления возможна и не противоречит федеральному и областному законодательству, но она понятна в муниципальном образовании с малым числом населения, с неразвитой промышленностью, с бедным бюджетом, а не в таком промышленном гиганте, каковым является город Череповец, где достаточно работы для двух полноценных и самостоятельных органов местного самоуправления – представительного и исполнительного». С правовой точки зрения ему представляется далеко не бесспорным то, что уставом «определено: на заседаниях городской думы в отсутствие мэра города председательствует первый заместитель мэра; не являющийся депутатом городской думы заместитель мэра на заседаниях думы имеет право совещательного голоса, однако, в любом случае – он подписывает принятые думой постановления»<sup>523</sup>.

Более «мягким» и приемлемым с правовых позиций Ануфриеву представляется вариант, представленный в Уставе г. Архангельска (ст. 12), закрепивший право подписывать протоколы заседаний городского Собрания депутатов за секретарем Собрания, который председательствует на его заседаниях в отсутствие мэра г. Архангельска.

По Уставу г. Вологды структуру органов городского самоуправления составляют: представительный орган – Совет самоуправления г. Вологды (с апреля 2000 г. – Вологодская городская дума)<sup>524</sup> и исполнительный орган – администрация города. Совет самоуправления и администрация являются юридическими лицами и вместе с главой города представляют единую систему городского самоуправления. Совет самоуправления г. Вологды состоит из 30 депутатов и главы города, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 4 года. Этот орган представляет все население города и осуществляет власть в делах городского самоуправления в пределах, установленных действующим законодательством; выступает от лица всего населения города в отношениях с органами государственной власти, другими государственными и общественными организа-

циями; принимает решения в соответствии с уставом города. В исключительном ведении Совета самоуправления находятся принятие общеобязательных правил по предметам ведения города, предусмотренных уставом муниципального образования; утверждение городского бюджета и отчета о его исполнении; принятие программ развития города, утверждение отчетов об их исполнении; установление местных налогов и сборов, налоговых льгот; установление порядка управления и распоряжения собственностью города; контроль за деятельностью органов и должностных лиц городского самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. В г. Вологде Совет самоуправления избирает своего председателя, имеет свою компетенцию, на равноправных условиях сотрудничает с администрацией города (см. приложение 15). Глава города входит с правом решающего голоса в состав Совета и его президиума (ч. 2 ст. 26 Устава г. Вологды).

Ануфриев предлагает рассматривать устройство Совета самоуправления г. Вологды как пример наиболее развитой структуры представительных органов местного самоуправления (структура представительного органа местного самоуправления г. Вологды представлена в виде схемы в приложении 14). Он подчеркивает, что «структура представительных органов местного самоуправления прямо зависит от уровня их самостоятельности», в связи с чем «наиболее развернутая структура – в представительных органах, обладающих собственным статусом и не руководимых главой исполнительного органа». Трудно не согласиться с выводом Ануфриева о том, «что и на уровне местного самоуправления необходим баланс полномочий между представительными и исполнительными органами, во избежание их концентрации в одних руках, неизбежно приводящей к последствиям, мало отвечающим интересам населения территории»<sup>525</sup>.

В Вологде сильны обе ветви власти: представительная и исполнительная. В работе главы города с представительными органами отсутствуют напряжение и конфликтность. В деятельности Совета самоуправления очевидна инициатива и независимость. Работая самостоятельно и эффективно взаимодействуя друг с другом, обе ветви власти внесли свой вклад в стабилизацию социально-



экономического положения областного центра. Свидетельством этого, в частности, является то, что в г. Вологде с 1997 г. прекращены задержки заработной платы работников бюджетной сферы, регулярно выплачивались пособия. В 1998 и 1999 гг. здесь ранее, чем на территории всей области, были приняты решения о повышении заработной платы. 26 февраля 1998 г. Советом самоуправления г. Вологды было принято решение, в котором в качестве основных направлений социально-экономического развития г. Вологды в 1998 г. определялись социальная защита и обеспечение минимальных социальных гарантий населению, создание приоритетных условий для развития производства, стимулирования отечественных производителей товаров, обеспечение им необходимых льгот и налоговых освобождений, проведение инвестиционной политики по поддержке промышленных предприятий, создание благоприятных условий для развития малого и среднего бизнеса<sup>526</sup>. Совет самоуправления г. Вологды особое внимание уделял контролю за ходом выполнения программ социально-экономического развития города. К примеру, 15 апреля 1999 г. Совет самоуправления г. Вологды принял решение: «1. Согласиться с основными направлениями деятельности администрации города в 1999 г. 2. Утвердить Программу социально-экономического развития города на 1999 год... 3. Администрации города ежеквартально представлять Совету самоуправления информацию о ходе выполнения данной программы. 4. Контроль за выполнением Программы социально-экономического развития города на 1999 г. возложить на постоянную комиссию по экономике и бюджету Совета самоуправления г. Вологды»<sup>527</sup>.

О результатах практической деятельности органов самоуправления г. Вологды в определенной мере можно судить по итогам выполнения программ социально-экономического развития города. Так, рассмотрев информацию об итогах выполнения Программы социально-экономического развития Вологды за 2000 г., Вологодская городская дума приняла решение обратить внимание главы г. Вологды А.С. Якуничева «на слабое экономическое состояние муниципальных предприятий коммунального хозяйства города». Вместе с тем итоги выполнения этой программы свидетельствуют о том, что «преодолев серьезные

трудности кризиса 1998 г., экономика города в течение 2000 г. подошла к периоду устойчивого развития, в основных отраслях экономики сохранился наметившийся подъем, достигнуты определенные положительные результаты. Нет задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, значительно уменьшилась задолженность по выплате заработной платы работающим на предприятиях, организациях города, нет задолженности по выплате пенсий, детских пособий. Увеличился объем получаемой прибыли, сократилось число убыточных предприятий»<sup>528</sup>.

В декабре 1999 г. избранный в 1996 г. глава г. Вологды А.С. Якуничев пошел на досрочные выборы и вновь победил. Активность избирателей по сравнению с выборами 1996 г. выросла почти на 20 %. Результаты выборов 1999 г. свидетельствуют о стабилизации политической ситуации в городе, о росте доверия народа к местной власти и повышении ее авторитета.

По результатам мониторинга общественного мнения с 1995 г. по 2000 г. оценка деятельности главы местной администрации жителями Вологды значительно повысилась. Если в 1995 г. деятельность главы города полностью и в основном одобряли лишь 24,6 % опрошенных, то в 2000 г. – уже 42,8 %. В то же время, если в 1995 г. его деятельность полностью и в основном не одобряли 40,8 % опрошенных, то в 2000 г. – лишь 25,1 % (см. приложение 9). В целом по области, как свидетельствуют материалы опросов, «удельный вес положительных и отрицательных оценок деятельности глав местных администраций существенно не изменился: примерно по одной трети населения области ее одобряют и не одобряют. Для районов области характерно одновременное увеличение доли положительных и сокращение доли отрицательных оценок. В Череповце сокращение доли позитивных оценок не сопровождается увеличением доли негативных. Такая ситуация может явиться следствием отсутствия достаточной информации у горожан для того, чтобы однозначно высказать свое мнение о деятельности мэра»<sup>529</sup>.

Эволюция оценки жителями Вологды деятельности представительных органов местного самоуправления происходила в том же направлении, хотя и не

была столь же значительной. Если в 1995 г. деятельность представительных органов самоуправления г. Вологды полностью и в основном одобряли 12,5 % опрошенных, то к 2000 г. этот показатель вырос до 20,8 %. В то же время за этот период несколько уменьшилось число тех, кто полностью и в основном не одобряет деятельность этих органов (с 29,6 % до 26,5 %) (см. приложение 9).

Однако далеко не во всех направлениях деятельность органов местного самоуправления г. Вологды можно признать успешной. Так, по данным социологического опроса предпринимателей, проведенного ВНКЦ ЦЭМИ РАН в конце 2000 г., оценка уровня взаимодействия предпринимателей с местными властями в это время оставалась низкой. Более половины предпринимателей не заметили существенных изменений в этой сфере. С их точки зрения, без изменений остались такие направления взаимодействия предпринимателей с органами власти и управления, как разработка и внедрение законодательных и нормативных актов на региональном и муниципальном уровнях, программ социально-экономического развития территорий и содействия развитию малого бизнеса, разрешение конфликтных ситуаций. Тех же предпринимателей, которые заметили позитивные и негативные изменения, оказалось примерно поровну. Внимание органов местного самоуправления к малому предпринимательству было оценено как неудовлетворительное. Более половины предпринимателей отметили, что решения местных властей вступали в противоречие с их интересами, в связи с чем им приходилось обходить некоторые положения нормативных документов. Результативность взаимодействия городских исполнительных органов власти с предпринимателями последние оценили в 3,6 балла (по 10-бальной шкале)<sup>530</sup>. С точки зрения предпринимателей, наиболее предпочтительными направлениями развития деятельности региональных органов власти по улучшению предпринимательского климата являются следующие (в порядке их значимости, начиная с наиболее предпочтительного направления деятельности): совершенствование нормативно-правовой базы, обеспечение финансово-имущественной и инвестиционной поддержки, развитие инфраструктуры поддержки малого предпринимательства, совершенствование справочно-

информационного обеспечения, оказание правовой помощи, упорядочение работы проверяющих организаций, развитие лизинга, содействие взаимодействию крупных, средних и малых предприятий, совершенствование выставочно-ярмарочной деятельности<sup>531</sup>.

Архангельский городской Совет в конце 1990-х гг. также занимался решением злободневных проблем в различных сферах жизни города. Депутатами принимались решения по вопросам, связанным с местными налогами и сборами<sup>532</sup>, планированием социально-экономического развития города<sup>533</sup>, использованием городским пассажирским транспортом<sup>534</sup>, развитием здравоохранения<sup>535</sup>, приобретением и строительством жилья<sup>536</sup>, развитием городского жилищно-коммунального хозяйства<sup>537</sup>, выработкой нормативов потребления и тарифов на коммунальные услуги<sup>538</sup>, воспитанием и образованием<sup>539</sup>, молодежной политикой<sup>540</sup>, развитием культуры<sup>541</sup>, социальной защитой населения<sup>542</sup> и поддержкой малообеспеченных граждан<sup>543</sup>, борьбой с преступностью и правонарушениями<sup>544</sup>, благоустройством города<sup>545</sup>, городским бюджетом<sup>546</sup>, выплатой задолженностей по заработной плате работникам бюджетной сферы<sup>547</sup>, развитием и поддержкой малого предпринимательства<sup>548</sup> и т.д.

Отметим, что по данным общероссийских опросов населения наиболее ожидаемыми направлениями деятельности органов местного самоуправления являются предоставление коммунальных услуг, благоустройство населенных пунктов, социальная поддержка (выплата пособий, обеспечение льгот), транспортное обслуживание, скорая и первичная медицинская помощь<sup>549</sup>.

Спецификой г. Архангельска (большего по территории, чем Вологда) являлось наличие в его пределах территориальных округов, не являющихся муниципальными образованиями. Руководство ими до 1996 г. осуществлялось администрациями городских территориальных округов, подчиненными мэрии города Архангельска<sup>550</sup>. Постановлением мэра г. Архангельска от 4 июля 1996 г. «О создании муниципальных учреждений городского хозяйства» администрации девяти территориальных округов г. Архангельска ликвидировались. На их месте этим же постановлением были созданы (путем разделения) территори-

альные муниципальные учреждения ЖКХ и дорожно-транспортных служб.

При анализе особенностей формирования структуры местного самоуправления необходимо обратить внимание и на способ образования его органов, создаваемых на уровне городов районного значения, рабочих поселков и сельсоветов. В Архангельской и Вологодской областях на этом уровне повсеместно создавались исполнительные органы местного самоуправления. В ряде случаев были созданы и представительные органы<sup>551</sup>. Некоторые поселковые и сельские администрации стали структурными подразделениями исполнительного органа муниципального образования<sup>552</sup>. В Белозерском и Вашкинском муниципальных районах Вологодской области главы поселковых и сельских администраций к концу рассматриваемого избирались из числа депутатов представительных органов. В Вологодской области значительно чаще, чем в Архангельской, главы поселковых и сельских администраций избирались населением непосредственно. К концу рассматриваемого периода в Вологодской области главы поселковых и сельских администраций были избраны населением непосредственно в 11 муниципальных районах (Бабушкинский, Верховажский, Вологодский, Вытегорский, Сокольский, Сямженский, Тарногский, Тотемский, Усть-Кубинский, Чагодощенский, Шекснинский муниципальные районы), а в Архангельской – в трех (Ленский, Устьянский и Шенкурский районы). В 13 муниципальных районах Вологодской области главы поселковых и сельских администраций назначались главами муниципальных районов по согласованию с представительными органами и с учетом мнения населения (Бабаевский, Великоустюгский, Вожегодский, Грязовецкий, Кадуйский, Кирилловский, Кичменгско-Городецкий, Междуреченский, Никольский, Нюксенский, Устюженский, Харовский, Череповецкий). В Архангельской области главы поселковых и сельских исполнительных органов самоуправления к началу 2000-х гг., как правило, назначались.

В уставах многих муниципальных районов оговорено, что глава поселковой, сельской администрации назначается по согласованию с населением<sup>553</sup>. Но насколько это соответствует действительности? М.В. Буторин считает, что «все в итоге сводится к тому, что собирается сход, на котором, как правило, присут-

ствуется незначительная часть населения, мнение которой довольно часто считается решающим»<sup>554</sup>. На страницах периодической печати Архангельской области время от времени появляются сведения о недовольстве жителей кандидатурой того или иного главы сельского или поселкового органа самоуправления<sup>555</sup>. В связи с этим у довольно значительных групп жителей и даже местных сходов возникают претензии к местным и региональным законодателям, закрепившим возможность назначения глав.

В качестве примера организационной структуры муниципального района остановимся на структуре местного самоуправления в Череповецком муниципальном районе. Структуру органов местного самоуправления в Череповецком муниципальном районе составляют представительный орган – районное Собрание представителей (выборный орган, состоящий из главы районного самоуправления и 17 депутатов-представителей населения, избираемых населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании в порядке, определенном законом Вологодской области, сроком на 4 года); исполнительный орган районного самоуправления – администрация района; выборный глава районного самоуправления (глава администрации района) – высшее должностное лицо районного самоуправления. Глава самоуправления председательствует на заседании представительного органа. В Череповецком муниципальном районе исполнительные органы назначаются в рабочем поселке Тоншалово и 20 сельсоветах. В этом районе на 1 мая 2002 г. зафиксировано самое большое в Вологодской области количество старост – 254<sup>556</sup>.

В своей деятельности сельские и поселковые органы исполнительной власти, как справедливо отмечает В.И. Лефонов, сталкиваются с целым комплексом проблем: «имущество, находящееся на территории поселковых и сельских советов, последним или вовсе не передается, или передается только в оперативное управление; отсутствует практика передачи сельским органам власти отдельных полномочий органа исполнительной власти района; нет механизма по разграничению доходов и расходов в муниципальных образованиях; нет законодательных и нормативно-правовых актов по формированию и организации

финансово-экономической и материально-технической базы служб, предприятий, подсобных хозяйств и т.д., создающихся при сельсоветах для оказания услуг населению и пополнения доходной части бюджета; не урегулированы в данном случае и вопросы налогообложения; отсутствуют предметные рекомендации по наиболее эффективным формам участия сельских органов самоуправления в предпринимательской деятельности: по разрешению, регистрации и контролю предпринимательской и иной хозяйственной деятельности на территории поселков и сельсоветов; органы исполнительной власти поселков, сельсоветов в недостаточной мере владеют методикой разработки программ социально-экономического развития территорий; слаба информационно-методическая и правовая поддержка деятельности поселковых и сельских органов исполнительной власти; система подготовки и повышения квалификации кадров не всегда распространяется на сельский уровень; недостаточно урегулированы земельные отношения (особенно возникающие при банкротстве сельхозпредприятий); лишь частично урегулированы вопросы закупок у населения сельскохозяйственных продуктов, дикорастущих плодов, шкур животных и т.д., неясны возможности в решении этих вопросов сельских советов»<sup>557</sup>.

Возникновение части перечисленных выше проблем было обусловлено тем, что на территории исследуемых областей на уровне поселков и сельсоветов (как было показано в п. 1.3 настоящей работы) не были созданы муниципальные образования. По этой же причине на районные администрации был возложен огромный объем работ, с которым они далеко не всегда были в состоянии справиться. В связи с этим встает вопрос о необходимости перераспределения полномочий между органами самоуправления внутри муниципального образования. М.В. Буторин, во многом опираясь «на собственные наблюдения, проведенные в Архангельской области», предлагает внедрить на районном и поселковом (сельском) уровнях следующую структуру управления. На районном уровне создается только четыре комитета: по экономике, социальной сфере, по бюджету и финансам, по управлению имуществом и муниципальных хозяйством. В новой структуре нет управления сельского хозяйства и продоволь-

ствия. Его функции, по замыслу Буторина, должны быть переданы «вновь создаваемой ассоциации агропромышленного комплекса, учредителями которого могут выступить администрация муниципального образования, коллективные и частные хозяйства, предприятия торговли и транспорта. Ассоциация занимается сбором, переработкой и реализацией сельскохозяйственной продукции как через бюджетные учреждения, так и через розничную торговую сеть и общественное питание... Она обеспечивает товаропроизводителей топливом и семенами, решает вопросы индивидуального жилищного строительства на селе»<sup>558</sup>. Поселковой и сельской администрациям передаются полномочия по обеспечению «жизнедеятельности социальной и инженерной инфраструктуры, находящейся на ее территории». В связи с этим все составляющие ее учреждения (жилье и коммунальная сфера, школы, больницы, дома культуры, библиотеки, детские комбинаты и т.п.) переходят в непосредственное ведение местной власти. При этом создается централизованная бухгалтерия. Предполагается, что бюджетные средства будут перечисляться не на счета отделов образования, здравоохранения, культуры и т.д., а «станут напрямую направляться на счета нижестоящих администраций». Непосредственно на местах будут решать, на что их израсходовать. При этом за деятельностью администрации будет осуществлять контроль общественный совет, а решение наиболее важных вопросов будет выноситься на обсуждение населения<sup>559</sup>. Такая организация управления, по мнению Буторина, имеет следующие преимущества: «Наличие определенных полномочий у поселковой и сельской администрации позволит ей активнее задействовать органы территориального общественного самоуправления, расширив их функции... и передав им часть бюджетных средств. В этом случае повышается эффективность контроля со стороны получателя услуг за их производителем и эффективность использования целевых средств. Возможно также, что часть работ будет выполнена не сторонними организациями, а самими гражданами в своих же интересах, за счет чего можно повысить качество, снизить затраты и создать, хотя бы и временные, рабочие места»<sup>560</sup>.

Структура управления муниципальным районом, предложенная Бутори-



ным, в Архангельской и Вологодской областях не может быть реализована без изменения территориальной основы местного самоуправления, так как по закону иметь свой бюджет могут только муниципальные образования. Подобная схема может быть осуществлена при создании муниципальных образований на уровне поселков и сельсоветов.

Некоторое движение в направлении децентрализации районного самоуправления имеет место на практике. Так, в муниципальном образовании «Холмогорский район» за поселковыми и сельскими администрациями закрепили жилищно-коммунальную сферу, медпункты и учреждения культуры. При этом, правда, часть полномочий по-прежнему осталась за районной администрацией<sup>561</sup>. Этот процесс тормозит, с одной стороны, отсутствие у значительного числа глав районных администраций желания делиться своими полномочиями; с другой стороны, – неготовность поселковых и сельских администраций брать на себя вместе с этими полномочиями ответственность за их выполнение.

Существует ли зависимость между закреплённой уставом муниципального образования организационной структурой местного самоуправления и социально-экономическими успехами территории?

Рассмотренный выше пример Вологды свидетельствует в пользу положительного ответа на этот вопрос. Однако сравнительно-исторический анализ ситуации, сложившейся в других муниципальных образованиях, не подтверждает наличия жесткой прямой зависимости между их социально-экономическими успехами и структурой местного самоуправления. Сопоставляя, например, положение дел в Кадуйском и Кичменгско-Городецком муниципальных районах Вологодской области, где сходны организационно-правовые формы местной власти, можно отметить объективную разницу в благосостоянии населения. Например, средняя заработная плата по Кадуйскому району в 1998 г. составила 1064 руб., по Кичменгско-Городецкому – 686 руб. Кадуйский муниципальный район обходится без дотаций, зарплата выплачивается вовремя. В Кичменгско-Городецком районе дотации в общем объеме доходов в 1994 г. составляли 63 %. План дотаций в 1997 г. составил 18976,0, а в 1998 г. – 17858,7 тыс. руб.

В расходной части областного бюджета на 2000 г. на реализацию Федеральных законов «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» для Кичменгско-Городецкого района предусмотрена сумма 2224,3 тыс. руб. По линии фонда финансовой поддержки муниципальных образований на 2000 г. Кичменгско-Городецкий район по доле занимает четвертое место из 22 дотационных районов. Охарактеризованная разница в эффективности муниципальных экономик, прежде всего, является результатом различной экономической базы районов: наличия промышленных предприятий в Кадуйском и безусловном преобладании предприятий сельского хозяйства, лесного комплекса и торговли в удаленном от областного центра Кичменгско-Городецком районе.

Эффективность управления в значительной мере связана с уровнем профессионализма муниципальных служащих – «лиц, осуществляющих службу на должностях в органах местного самоуправления» (ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах...»). В ст. 2 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» дано понятие муниципальной службы – это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на невыборной муниципальной должности<sup>562</sup>. В работе с персоналом целесообразно применять системный подход, который обеспечивает связь подбора персонала, должностного продвижения, повышения квалификации и материального стимулирования работников<sup>563</sup>.

Анализ кадрового обеспечения органов местного самоуправления свидетельствует о том, что далеко не всего муниципальные служащие (в том числе лица, занимающие руководящие посты) имеют высшее образование. Так, в Архангельской области высшее образование к концу рассматриваемого периода имели лишь чуть более половины муниципальных служащих – 54,4 %, а среди руководителей – 73,4 % (при этом средний возраст муниципальных служащих составлял 41 год)<sup>564</sup>. В связи с этим актуальной оставалась проблема повышения образовательного уровня муниципальных служащих.

Во второй половине 1990-х гг. активная работа по подготовке кадров для муниципальной службы продолжала проводиться на базе факультета управле-

ния ИУППК ПГУ им. М.В. Ломоносова. ИУППК был одним из первых вузов России, где в 1998 г. началось обучение по Президентской программе подготовки управленческих кадров. В течение 1998–2003 гг. в Архангельской области подготовку в рамках этой программы прошли более трехсот человек. В 1999 г. на базе кафедры управления ИУППК была сформирована кафедра государственного и муниципального управления, а в 2000 г. состоялся первый выпуск студентов дневного отделения факультета управления. В 2001 г. ИУППК получил статус «при главе администрации Архангельской области». В том же году институт вошел в состав Российской образовательной сети публичного администрирования Конгресса муниципальных образований РФ и вскоре включился в реализацию проекта Совета Европы «Повышение качества в области подготовки муниципальных и региональных кадров»<sup>565</sup>. Заметное влияние на повышение образовательного уровня муниципальных служащих оказало открытие во второй половине 1990-х гг. в Вологде и Архангельске филиалов Северо-Западной академии государственной службы.

Специальная подготовка специалистов для муниципалитетов и организаций, образуемых при органах местной власти, позволяет им реализоваться в качестве организаторов «процесса общественного управления (на местном уровне это больше процесс общения)»<sup>566</sup>. В число функциональных задач специалиста как организатора процесса общественного управления, с точки зрения доктора политических наук, профессора РАГС при Президенте РФ В.В. Бакушева и соискателя РАГС при Президенте РФ К.В. Гарибяна, входят следующие: «идентификация проблем местного сообщества; обеспечение технической и аналитической поддержки процесса разработки и реализации проектов; определение комбинации ресурсов, соответствующей потребностям экономического развития и конкретной ситуации; развитие социальных сетей и связей между людьми и организациями; стимулирование взаимодействия между различными группами людей для достижения общей цели»<sup>567</sup>. Одновременно должны решаться такие технические задачи, как «создание сильных и жизнеспособных организаций развития, имеющих большой внутренний потенциал и прочные связи с внеш-

ними организациями местного, регионального и национального уровней; инвентаризация ресурсов местного сообщества, не только природных и человеческих, но и таких, как культура, управление, организация, интегрированность местного сообщества; выбор стратегии развития (наиболее ценным считается умение специалиста не навязывать или «продавать» конкретную стратегию, а помочь членам местного сообщества самим ее выбрать); маркетинг территории (принципиально отличается от маркетинга продукции, т. к. конкретные продукты мало меняются, а сообщества меняются постоянно); сбор, анализ и обновление данных (данные, получаемые из официальных источников, сложны для восприятия непрофессионалами и не всегда годятся для идентификации проблемы местными жителями), перед специалистами всегда стоит задача переработать и представить сложную информацию в доступной форме»<sup>568</sup>.

В 2001 г. Н. Бедило на факультете управления ПГУ им. М.В. Ломоносова было проведено исследование, целью которого являлось выявление мотивов выбора профессии у муниципальных служащих мэрии г. Новодвинска. Что привело сотрудников мэрии г. Новодвинска на муниципальную службу? Как показали результаты исследования, большинство опрошенных сотрудников мэрии на муниципальную службу привел случай (что, конечно же, нельзя назвать правильным – нужен грамотный профессиональный отбор), а также надежда на стабильную занятость. Лишь 24 % из них стремились на муниципальную службу с целью сделать что-то полезное для области и города; 21 % привлекала возможность участия в разработке и принятии важных управленческих решений; 9 % стремились помочь людям<sup>569</sup>.

В процессе работы мотивация служащих несколько изменилась. В качестве основных привлекательных факторов своей профессии опрошенные муниципальные служащие в первую очередь называли то, что их привлекает интересная работа; возможность реализовывать свои знания, опыт и способности, повышать свой профессиональный уровень и квалификацию, общаться с людьми; наличие различных льгот. Лишь 24 % сотрудников мэрии отметили, что они имеют возможность влиять на принятие и осуществление важных решений;

21 % признали деятельность муниципального служащего престижной и неплохо оплачиваемой; 15 % отметили, что муниципальная служба обеспечивает надежные гарантии занятости; 12 % – что они имеют возможность продвигаться по службе и у них может быть хорошая пенсия. При этом только 9 % ответили, что они могут сделать что-то полезно для страны и людей<sup>570</sup>. Можно согласиться с мнением Г.В. Косолапова и М.В. Журавкиной, что «на последнем месте оказался самый важный параметр, отражающий степень причастности сотрудников к миссии государственной и муниципальной службы»<sup>571</sup>.

В 1999–2000 гг. почти во всех муниципальных образованиях Архангельской и Вологодской областей прошли очередные выборы органов местного самоуправления. В Вологодской области в этот период выборы прошли в 24 муниципальных образованиях (т.е. в 85,7 %). В подавляющем большинстве муниципальных образований Архангельской области выборы состоялись в декабре 2000 г. Во время этих выборов для замещения 599 депутатских мандатов было зарегистрировано 1605 кандидатов в депутаты. Выборы глав и депутатов представительных органов местного самоуправления во всех муниципальных образованиях были признаны состоявшимися – были избраны 23 главы муниципальных образований и 594 депутата<sup>572</sup>. Являясь одной из форм непосредственной демократии, выборы продемонстрировали позицию населения, предпочтения избирателей.

Во время этих выборов активность избирателей в Вологодской области была выше, чем в Архангельской. Так, по Вологодской области в среднем в голосовании на выборах глав местного самоуправления приняли участие 62,16 % избирателей<sup>573</sup>, а по Архангельской – 45,2%<sup>574</sup>. Аналогичная картина наблюдалась и в ходе выборов глав местного самоуправления в областных центрах: в Вологде в голосовании на выборах главы приняло участие 60,5 % избирателей<sup>575</sup>, а в Архангельске – 44,7 %<sup>576</sup>.

В ходе рассматриваемых выборов в Вологодской области доля переизбранных глав местного самоуправления составила 37,03 %<sup>577</sup>, а в Архангельской – 46,2 %<sup>578</sup>. Следовательно, в Вологодской области в результате выборов

руководство муниципальных образований обновляется в большей степени (на 62,97 %). Если сравнить показатели по Архангельской и Вологодской областям с теми, которые были во второй половине 1990-х гг. в других российских регионах, то становится очевидным – главы администраций здесь переизбираются реже. Впрочем, аналогичные показатели характерны и для других северных регионов. Отсюда обычно делается вывод о большем «демократизме» и «динамизме» северных регионов по сравнению с южными<sup>579</sup>. Соответственно несколько меньшая степень обновления руководства муниципальных образований в Архангельской области по сравнению с Вологодской, с одной стороны, может быть результатом большего традиционализма избирателей, боязни перемен. С другой стороны, этот же показатель может свидетельствовать о большей эффективности деятельности избранных на предшествующих выборах глав администраций и, как следствие, – большем доверии им со стороны избирателей.

Доля выдвиженцев избирательных объединений и блоков на муниципальных выборах была мала. Так, на выборах в Архангельский городской совет депутатов среди кандидатов она составила всего 1,8 %, но среди избранных депутатов – 10 %. Лидировало избирательное объединение «Команда Таскаева» (впоследствии – Союз правых сил)<sup>580</sup>. В Вологодской городской думе, избранной в 1999 г., представлен лишь один коммунист. Однако около половины депутатов думы так или иначе ориентируются на политические силы общероссийского масштаба: «Союз правых сил», «Единство» и социал-демократов. Самой большой является «фракция беспартийных».

В Вологодской области в ходе рассматриваемых выборов главой местного самоуправления не стала ни одна женщина, в то время как в Архангельской области женщины среди глав составили 7,4 % (хотя в 1996 г. здесь ни одна женщина также не была избрана на пост главы местного самоуправления). В то же время в Архангельской области достаточно велика была доля женщин в представительных органах местного самоуправления: в 2000 г. она в среднем составляла 36,09 %<sup>581</sup> (причем это показатель достаточно стабилен; он близок к тому, который был в ходе выборов 1996 г. – см. п. 1.3 настоящей работы). Воз-

можно, это связано со значительным вниманием, которое в Архангельской области уделяется женскому общественному движению (о чем подробнее речь пойдет ниже). Хотя не исключено, что само это движение – отражение своеобразия менталитета местного населения, отводящего женщине в жизни местного сообщества достаточно значимую роль. Вместе с тем по результатам выборов 2000 г. доля женщин в Архангельском городском совете депутатов оказалась значительно ниже, чем в среднем по области, – 13,3 % (причем этот показатель существенно уменьшился по сравнению с предшествующими выборами, когда он составлял 27 %) <sup>582</sup>.

Среднее количество кандидатов на выборах глав местного самоуправления по Вологодской области составило 3,8 человека, по Архангельской области – 4,84 человека. Причем этот показатель очень мало изменился по сравнению с выборами 1996 г. (3,1 и 4,4 человека соответственно) <sup>583</sup>. Такое среднее количество претендентов на пост главы районной или городской администрации в исследуемом регионе близко к общероссийским показателям <sup>584</sup>. Меньшее число претендентов на выборах глав местного самоуправления в Вологодской области по сравнению с Архангельской может быть расценено как косвенное свидетельство большего влияния глав администраций, наличия у них возможности искусственно ограничивать количество своих оппонентов.

Вдвое меньше различалось в Архангельской и Вологодской областях среднее количество кандидатов на один мандат на выборах представительных органов местного самоуправления. В Вологодской области оно составило 3,27 % <sup>585</sup>, в Архангельской – 2,68 %. Близким был и показатель среднего количества претендентов на один мандат на выборах представительного органа местного самоуправления в областных центрах: в Вологде – 5,2 кандидата на один мандат, в Архангельске – 5,6 <sup>586</sup>. Из приведенных данных видно, насколько более престижным считается участие в работе представительных органов местного самоуправления областных центров по сравнению с другими муниципальными образованиями. Этот показатель в Вологодской области даже превышал среднее количество кандидатов на один мандат, которое было на выборах Зако-

нодательного собрания Вологодской области, – 4,2 кандидата на один мандат (1999 г., ротация – 17 депутатов)<sup>587</sup>.

В состав представительных органов муниципальных образований Архангельской области по результатам выборов 2000 г. вошло 30,8 % руководителей предприятий (промышленных, строительных, транспортных, ЖКХ и т.д.); 5,3 % руководителей сельхозпредприятий; 40,2 % работников образования и медицины; 3,5 % государственных и муниципальных служащих<sup>588</sup>. Причем последний показатель сократился с 1996 г. более чем вдвое (см. п. 1.3 настоящей работы). В Вологодской области этот показатель еще меньше – 1,12 %<sup>589</sup>.

В составе избранного в 1999 г. органа представительной власти г. Вологды<sup>590</sup> произошли качественные изменения: в нем депутаты от бюджетной и внебюджетной сфер представлены поровну, тогда как в предшествующем Совете самоуправления «бюджетники» занимали 2/3 мест. В депутатский корпус вошли 15 руководителей предприятий и предпринимателей, 4 врача, 5 педагогов, 1 журналист, а 5 депутатов – профессиональные политики (работают в городской думе на освобожденной основе)<sup>591</sup>.

В целом избиратели Архангельской и Вологодской областей отдают явное предпочтение руководителям предприятий, а также представителям сферы образования и здравоохранения (в Вологодской области больше доля руководителей предприятий, меньше – работников образования и медицины)<sup>592</sup>. Эти «фракции» представительных органов местного самоуправления являются наиболее многочисленными и в других российских регионах<sup>593</sup>.

Согласно результатам опроса жителей Архангельска, проведенного исследовательским агентством «Медиана», большинство горожан – за молодежь в политике. Однако итоги выборов свидетельствуют о другом: старшие поколения отдают предпочтение более зрелым по возрасту кандидатам (лишь в возрастной группе до 25 лет сторонников молодых депутатов больше, чем более зрелых). И.В. Каторин по этому поводу иронизирует – «среднестатистический архангельский избиратель рассуждает примерно так: "молодым в политику у нас дорога, ... но после того, как им исполнится 40–50 лет"»<sup>594</sup>. Как показывают



результаты выборов, многомандатные округа увеличивают возможность молодых кандидатов, «которые получив поддержку со стороны избирателей, ратующих за омоложение власти, могут занять 2 или 3 место. К примеру, 3 декабря на выборах в Городской совет Архангельска (по трехмандатным округам) кандидаты в возрасте до 30 лет, в среднем, набрали голосов ненамного меньше других возрастных групп, тогда как на выборах депутатов Областного собрания по архангельским округам их отставание оказалось более существенным»<sup>595</sup>.

В качестве тревожной тенденции избирательных кампаний в Архангельской области на рубеже тысячелетий Каторин отмечает отсутствие публичной состязательности между кандидатами, «диалоговых» форм и методов пропаганды. В связи с этим «основная часть избирателей взаимодействовала лишь с виртуальными образами кандидатов, посредством листовок, газет, теле-радио-обращений, с помощью общения с агитаторами». Вместе с тем, как отмечает Каторин, «анализ результатов исследования выявил, что молодежь и граждане зрелого возраста (особенно более образованные) склонны позитивно реагировать на попытки диалога, а не односторонней подачи информации. Так, при использовании отдельных состязательных форм ведения агитации интерес избирателей к политике существенно возрастал, например, в ноябре 2000 г. теледебаты кандидатов на пост мэра Архангельска привлекли внимание около 65 % избирателей города»<sup>596</sup>.

Далее представляется целесообразным кратко остановиться на проблеме реализации органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Возможность передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления предусмотрена ст. 132 Конституции РФ, содержащей следующую норму: «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству»<sup>597</sup>. Эта норма получила развитие в Федеральном законе «Об общих принципах...»: «Наделение органов местного самоуправления отдельными го-

сударственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству... Порядок контроля определяется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации» (п. 4 ст. 6).

Указанные положения конкретизируются в законах субъектов Федерации. В Архангельской области делегирование отдельных полномочий органов государственной власти органам местного самоуправления осуществляется через издание соответствующих областных законов. Примерами могут служить областные законы «О делегировании полномочий органам местного самоуправления Архангельской области на установление размера взимания платы за прохождение тяжеловесного автотранспорта, другой тяжеловесной техники, а также за перевозку тяжеловесных и крупногабаритных грузов по улицам и дорогам муниципальных образований с владельцев или пользователей автомобильного транспорта»<sup>598</sup>, «О наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями в области государственного регулирования цен (тарифов)»<sup>599</sup>.

На территории Вологодской области органы местного самоуправления к концу 1990-х гг. исполняли уже не «отдельные» государственные полномочия, а весьма значительный их объем, причем часто без надлежащего финансирования со стороны государства и порой даже без наделения этими полномочиями законом. Среди таких полномочий, например, оказались регистрация актов гражданского состояния, назначение пенсий, выполнение отдельных нотариальных действий, архитектурный надзор, даже содержание некоторых государственных учреждений. В Вологодской области бюджет 2000 г. предусматривал частичную компенсацию расходов муниципальных образований лишь по исполнению двух Федеральных законов – «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (о неправомерности перекладывания на муниципалитеты даже части этих расходов без их последующей компенсации уже говорилось в п. 2.1 настоящей работы). За муниципальными образованиями осталась некомпенсированной из вышестоящих бюджетов оплата за предостав-

ление льгот по ЖКХ (28 категорий льготников), по транспорту (43 категории), содержание бесплатных квартир и телефонов для работников суда и прокуратуры, финансирование органов ЗАГС, ГО и ЧС и т. д. (подробнее об этом см. в п. 2.3 настоящей диссертации).

Подобное положение во многом сложилось по той причине, что исполнение большинства из упомянутых полномочий практически невозможно осуществлять органам государственной власти, расположенным сегодня только в областных центрах. Существует объективная необходимость оперативно и компетентно решать подобные вопросы на месте – в районе, поселке, сельсовете. Но выполнение этих функций органами местного самоуправления требует немалых затрат средств, времени, специальной техники и наличия специалистов. Выход из этой ситуации кажется очевидным – необходимо создать представительства органов исполнительной власти государства в районах.

Губернатор Вологодской области В.Е. Позгалеv, бывший мэр Череповца, местному самоуправлению в исследуемый период уделял много внимания. Видя в региональном законодательстве мощный механизм реализации государственной политики, он стоял на позициях его строительства в строгом соответствии с федеральным законодательством. Во многом благодаря принципиальной позиции губернатора в этом вопросе, система местного самоуправления в Вологодской области к концу исследуемого периода оказалась максимально соответствующей тем принципам, которые были заложены в Федеральном законе «Об общих принципах...». Вместе с тем выстраивалась и система контроля над органами муниципальной власти, что было не сложно в условиях их финансовой зависимости от органов государственной власти.

В 1998 г. и 2000 г. В.Е. Позгалеv, учитывая назревшую необходимость более согласованного взаимодействия органов власти и местного самоуправления, инициировал создание при администрации Вологодской области трех общественно-консультативных органов.

Первый, созданный постановлением губернатора Вологодской области № 36 от 16 января 1998 г., – Совет по местному самоуправлению Вологодской

области. Утверждены положение о его деятельности и персональный состав. Согласно положению, не менее половины членов совета должны являться выборными должностными лицами местного самоуправления. В состав совета (26 чел.) входят главы муниципальных районов, председатель Совета самоуправления г. Вологды, мэр г. Череповца и глава г. Вологды, главы сельских администраций, чиновники нескольких департаментов областной администрации и муниципалитетов. Совет имеет функции координационного центра по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов власти и местного самоуправления. Основные задачи совета – разработка мероприятий по реализации государственной политики в области местного самоуправления и контроль за их реализацией, рассмотрение проектов областных законов и программ, подготовка ежегодных докладов о положении дел в области местного самоуправления, развитие сотрудничества с общественными организациями в сфере местного самоуправления. Организационно деятельность совета обеспечивает управление по вопросам местного самоуправления администрации Вологодской области. Заседания совета, на которых председательствует губернатор области, проводятся не реже одного раза в месяц. Практикуются выездные заседания (например, выезжали непосредственно в Вологодский, Грязовецкий и Шекснинский муниципальные районы). В конце 1990-х гг. на заседаниях Совета по местному самоуправлению Вологодской области, в частности, были рассмотрены следующие вопросы: о практике реализации на территории Вологодского и Грязовецкого муниципальных районов Федерального закона «Об общих принципах...», об основных принципах формирования бюджетов муниципальных образований, о бюджетных взаимоотношениях по финансированию выполняемых органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, о практике работы департамента труда и социального развития с муниципальными образованиями области и т.д.<sup>600</sup>

Второй общественно-консультативный орган – Консультативный совет глав поселковых, сельских администраций муниципальных районов области – создан постановлением губернатора Вологодской области № 653 от 2 августа

2000 г. Опубликованное «Положение о консультативном совете глав поселковых, сельских администраций муниципальных районов области» характеризует этот совет, как консультативный орган при департаменте государственной службы и вопросов местного самоуправления администрации Вологодской области<sup>601</sup>. В состав совета (28 чел.) вошли главы 22 сельских советов и 4 главы администраций поселков, а также консультант департамента государственной службы и вопросов местного самоуправления Ю.Е. Чесноков (секретарь совета) и начальник этого департамента В.И. Лефонов (председатель совета).

Третий, созданный постановлением губернатора № 808 от 18 сентября 2000 г., – Совет глав муниципальных образований Вологодской области. Утверждены положение о его деятельности и состав. Возглавили совет губернатор области В.Е. Позгалев (председатель) и начальник департамента государственной службы и вопросов местного самоуправления администрации области В.И. Лефонов (заместитель председателя). Членами совета являются 28 глав муниципальных образований Вологодской области. Ст. 3.1 «Положения о Совете глав муниципальных образований области» устанавливает, что создание этого консультативно-совещательного органа при губернаторе области призвано содействовать реализации полномочий органов государственной власти и местного самоуправления – укреплять взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления муниципальных образований области, обсуждать исполнение ими федерального и областного законодательств, проекты наиболее значимых региональных законов и программ, ежегодные доклады администрации области по итогам социально-экономического развития региона, доклады о социально-экономическом развитии муниципальных образований, вносить предложения по развитию и совершенствованию законодательства и пр.

Как отмечает председатель постоянного комитета Законодательного собрания Вологодской области по вопросам местного самоуправления В.П. Росляков, «в администрации области одной из основных форм работы стало проведение совещаний с главами местного самоуправления», причем в 1999–2000 гг.

делался акцент на проведение выездных совещаний в муниципальных образованиях области с изучением опыта их работы. Это, как считает В.П. Росляков, позволяет оперативно влиять на ситуацию на местах и своевременно принимать необходимые меры<sup>602</sup>. В 1999 г. в Верховажском, Кадуйском и Кирилловском районах Вологодской области прошли областные и зональные совещания-семинары с участием глав поселковых и сельских органов местного самоуправления. В 2000 г. в таких совещаниях в Сокольском, Череповецком, Тарногском и Тотемском районах приняли участие и депутаты органов местного самоуправления.

11 августа 1999 г. губернатором Вологодской области было принято Постановление «О проведении смотра-конкурса на лучшую поселковую, сельскую администрацию муниципальных образований области по результатам хозяйственной деятельности»<sup>603</sup>, а 9 ноября 2000 г. – Постановление «О проведении смотра-конкурса на лучшую городскую, поселковую, сельскую администрацию муниципальных районов области». Согласно последнему постановлению конкурс должен проводиться ежегодно с 1 января 2001 г. «в целях активизации деятельности городских, поселковых, сельских администраций муниципальных районов области по улучшению условий жизни населения, изучения и распространения лучшего опыта работы по социально-экономическому развитию территории». Губернатором были утверждены Положение о проведении смотра-конкурса и состав областной конкурсной комиссии.

В течение 1996–2000 гг. состоялось 40 заседаний постоянного комитета Законодательного собрания Вологодской области по вопросам местного самоуправления (об образовании комитета и основных направлениях его работы см. п. 1.3 настоящей диссертации). Только за 2000 г. члены комитета рассмотрели 70 вопросов, из них 10 – по письмам и обращениям. На заседаниях комитета были проанализированы и обсуждены 28 проектов областных и 17 проектов федеральных законов, по большинству из которых подготовлены заключения, направленные в соответствующие комитеты Законодательного собрания области и Государственной думы РФ<sup>604</sup>.

В феврале 1997 г. в названии департамента государственной службы администрации Вологодской области появилось добавление «и вопросов местного самоуправления». Как отмечал начальник этого департамента В.И. Лефонов, «это было вызвано необходимостью заниматься не только государственной службой на уровне области, но вникать в вопросы муниципальной службы, обеспечить связку областных исполнительных органов с исполнительными органами на местах»<sup>605</sup>. В апреле 2000 г. внутри департамента были созданы два управления: 1) по кадровой политике и государственной службе, 2) по вопросам местного самоуправления.

Таким образом, можно констатировать, что в Вологодской области к концу 1990-х гг. отчетливо проявилась тенденция к поиску областной администрацией путей улучшения согласованности действий органов государственной власти и местного самоуправления, а во многом и усиления ее влияния на управление муниципальными образованиями. Такая же тенденция, но выраженная в меньшей степени, наблюдалась в это время в Архангельской области.

Постановлением главы администрации Архангельской области А.А. Ефремова от 11 марта 1998 г. № 68 при областной администрации был создан Совет руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области, имеющий целью координировать деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. В структуре администрации Архангельской области был образован отдел оргработы и взаимодействия с муниципальными образованиями, который возглавил заместитель главы администрации, руководитель аппарата администрации области М. Синельщиков. В Архангельском областном собрании депутатов создана комиссия по законодательству государственному устройству и местному самоуправлению.

Согласно ст. 10 Федерального закона «Об общих принципах...», «муниципальные организации в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать объединения в форме ассоциаций или союзов»<sup>606</sup>. Первым шагом на пути создания такой орга-

низации в Вологодской области можно считать созданный в январе 1997 г. Совет глав районных самоуправлений Вологодской области<sup>607</sup>. Председателем этого общественного совета стал глава самоуправления Грязовецкого района В.И. Чирков.

Созданная весной 1997 г. Ассоциация глав администраций местного самоуправления Архангельской области, которую возглавил мэр Архангельска П.Н. Балакшин, не оказалась жизнеспособной и через год распалась. Т.Л. Барандова в связи с этим отмечает: «По мнению некоторых глав администраций, она распалась по причине своего формального характера, так как не имела никакого влияния на политику в регионе. Главам оказалось гораздо удобнее использовать «личные» контакты с губернатором при «продвижении» своих инициатив. Попытки проведения совместных мероприятий депутатами городских советов Архангельска, Северодвинска и Новодвинска дальше обмена визитами по обмену опытом не продвинулись»<sup>608</sup>. В связи с этим отметим, что в 2/3 субъектов РФ отсутствуют даже формальные региональные ассоциации местных властей<sup>609</sup>.

Некоторые главы администраций местного самоуправления Архангельской и Вологодской областей представлены во всероссийских и межрегиональных организациях местного самоуправления. Так, в ноябре 1995 г. на собрании глав администраций городов и районов Архангельской области было принято решение о создании регионального отделения Российского союза местных властей, возглавляемого мэром Северодвинска В. Росляковым<sup>610</sup>, но заметного влияния на деятельность муниципалитетов вхождение в эту политизированную организацию не оказало<sup>611</sup>. В 1990-е гг. представители от Вологодской и Архангельской областей входили в состав Союза российских городов, Союза малых и средних городов России, Союза городов Северо-Запада России. Глава самоуправления Белозерска И.А. Жаравин в 1997 г. был включен в состав Совета руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве РФ<sup>612</sup>. Важнейшим событием стало объединение крупнейших межмуниципальных организаций России в рамках



Конгресса муниципальных образований РФ, созданного в 1998 г. Указами Президента РФ подтвержден статус конгресса как общенациональной организации<sup>613</sup>. Глава Вологды А.С. Якуничев и автор настоящей работы в 2000 г. участвовали в работе VII сессии Конгресса муниципальных образований Российской Федерации<sup>614</sup>. Мэр г. Архангельска В.Г. Герасимов участвовал в общероссийском конкурсе на звание лучшего мэра, являлся одним из его победителей и получил грамоту от Президента РФ. Со Всероссийским земским движением была достигнута договоренность о разработке программы сотрудничества по вопросам реформирования местного самоуправления в Вологодской области, включающей проведение мониторинговых исследований, конференций и научно-практических семинаров, разработку оптимальной модели управленческой структуры муниципального образования и т.д.

У деятелей местного самоуправления в исследуемый период проявилось стремление к выходу на международный уровень с целью изучения опыта функционирования системы местного самоуправления за рубежом. Распоряжением Президента РФ представителем РФ в палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы в 1995 г. был назначен глава городского самоуправления Белозерска И.А. Жаравин, а заместителем представителя РФ – мэр г. Череповца В.Е. Позгалева<sup>615</sup>. В 1995 г. председатель Совета самоуправления Вологды М.Д. Зарецкий принимал участие в международной конференции мэров и председателей выборных городских органов власти «Городское лицо социализма», состоявшейся в Италии<sup>616</sup>. Вологодская область приняла участие в международной российско-шведской программе «Местное самоуправление в условиях рыночной экономики». Между администрацией Вологодской области и администрацией провинции Оулу (Финляндия) было подписано соглашение о торгово-экономическом, научном и культурном сотрудничестве, в рамках которого предполагается обмен группами муниципальных служащих для изучения опыта работы в области местного самоуправления и проведение научно-практических конференций.

Важной формой осуществления местного самоуправления является терри-

ториальное общественное самоуправление – ТОС. В отличие от органов местного самоуправления муниципального уровня, органы ТОС формируются и действуют на общественных началах, а их компетенция (помимо общественной работы) сводится к тем полномочиям, которые переданы им муниципалитетом, на определенной им же территории<sup>617</sup>.

Законом «О местном самоуправлении в Архангельской области» установлено, что структура и формы осуществления ТОС определяются уставом конкретного муниципального образования. В большинстве уставов было определено, что такое ТОС, и указано, в каких границах оно осуществляется. Однако этого оказалось мало для того, чтобы началось активное развитие этого общественного института. Так, Устав г. Архангельска в ст. 29 закрепил право населения образовывать КТОСы<sup>618</sup>, но во второй половине 1990-х гг. территориальное общественное самоуправление здесь ограничивалось рамками немногочисленных жилищных товариществ, выросших из структур МЖК. Новая попытка инициировать создание ТОС в Архангельске была предпринята в конце рассматриваемого периода. 5 ноября 1999 г. решением Архангельского городского совета депутатов № 174 утверждено Положение о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Город Архангельск»<sup>619</sup>.

Глава администрации Архангельской области А.А. Ефремов в своем послании в том же 1999 г. отметил зарождение новых организационно-правовых форм ТОС на селе: «Одним из направлений общественной самодеятельности в деревнях, поселках, где свернуто производство, стало создание сельских общин. Задача этих объединений – сплотить население через организацию производства товаров широкого потребления, их реализацию. Это позволит снять социальную напряженность в сельской глубинке. Такие общины уже созданы в Виноградовском и Устьянском районах. В настоящее время нами дорабатывается пакет учредительных (модельных) документов по созданию сельских общин и в других районах области. Это направление мы будем всесторонне поддерживать»<sup>620</sup>. Сельская община – это самоуправляемое общественно-

хозяйственное объединение домохозяев и членов их семей. Ее члены являются владельцами частной собственности (жилой дом, приусадебный участок, хозяйственные постройки) и совладельцами общественной собственности (пастбища, лес, водоемы и другие объекты общего пользования, которые определены решением схода). Община использует финансовые средства, получаемые за счет собственной деятельности, функционирования созданных ею предприятий, добровольных членских взносов (регулярных и разовых, направленных на конкретные цели), а также средства, выделяемые местной администрацией на выполнение программ социально-экономического развития территории<sup>621</sup>. Процесс создания общин в Архангельской области в рассматриваемый период шел медленно. М.В. Буторин объясняет это следующим образом: «Для населения создание общин оказалось делом новым, не имелось даже нормативно-правовой базы. Особой заинтересованности не проявили органы государственной власти и местного самоуправления»<sup>622</sup>.

В архангельских муниципальных районах избираются старосты, утверждаются положения об их статусе (где определяются порядок избрания, сроки деятельности, права и обязанности старост). Так, согласно «Положению о статусе старосты населенного пункта, округа, деревни на территории Приморского района», староста – «выборное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению гражданами по месту их жительства вопросов местного значения». Решение об учреждении этой должности «принимается гражданами соответствующего населенного пункта, группы малочисленных населенных пунктов»<sup>623</sup>.

В начале 2000-х гг. областной властью предпринимались попытки распространения имеющегося опыта ТОС, которые выразились в поддержке зарождающегося женского движения (например, проведение в 2002 г. конференции «Местное самоуправление и роль женских общественных организаций в развитии села»; разработка и реализация при поддержке Института общественных и гуманитарных инициатив и Европейской комиссии в России проекта «Берегиня: женщина и местное развитие»); деятельности «Ассоциации местного развития, возрождения деревень и малых городов Архангельской области», объеди-

нившей около 30 общественных организаций и органов ТОС из 14 муниципальных образований области; проведении областных конкурсов проектов сельского развития территорий<sup>624</sup>. Последняя инициатива получает в Архангельской области все большее развитие. Так, на областной конкурс «Сельское развитие – 2002» было представлено 35 проектов (бизнес-планов развития территорий) из 15 районов области. Рассмотрев все предложения, областная комиссия отказала в поддержке только двум ТОСам, а остальные получили средства на реализацию проектов (в среднем по 20 тысяч на каждый проект). Одним из лучших ТОСов в области считается ТОС «Лядинский круг» (Каргополье)<sup>625</sup>.

В 2003 г. в своем выступлении на XI Международном Соловецком форуме председатель Архангельского областного собрания В.С. Фортыгин отмечал: «На протяжении последних нескольких лет в Архангельской области ведется серьезная работа по становлению территориального общественного самоуправления, активному вовлечению жителей в решение проблем своих территорий. Начато международное сотрудничество в этих вопросах, создан центр поддержки сельских проектов... В настоящее время во многих муниципальных образованиях области возникли объединения граждан по месту жительства, органы территориального общественного самоуправления, общественные советы, общины. Сейчас в области существует более 30 таких групп и еще в целом ряде деревень идет работа по их созданию. Они находятся на разном уровне развития и дееспособности: одни только делают первые шаги, другие способны разрабатывать и реализовывать достаточно серьезные проекты»<sup>626</sup>. С точки зрения Фортыгина, финансовая поддержка деятельности ТОС имеет «высокую экономическую целесообразность: это не только способствует привлечению дополнительных средств и ресурсов, но и включает творческую энергию сельских и городских жителей, способствует поиску новых подходов и нахождению «недорогих» решений существующих проблем. В частности, уже с настоящего времени проекты, которые традиционным образом требуют вложений в сотни тысяч рублей, реализуются при выделении помощи в 15–20 тысяч рублей. Таким образом, выделение даже сравнительно небольшой суммы бюджетных средств

позволяет создать масштабные и перспективные проекты»<sup>627</sup>.

В целом в рассматриваемый период система ТОС не получила в Архангельской области широкого распространения. Причинами этого являются недостаточная разработанность правовой базы; низкая активность населения и его, по выражению А. Широкова, «иждивенческие ожидания от власти»<sup>628</sup>; неготовность или нежелание органов местного самоуправления, сформированных на городском и районном уровнях, способствовать развитию ТОС. М.В. Буторин отмечает, что «сосредоточив власть на самом высшем муниципальном уровне – городском и районном», органы местного самоуправления «не хотят делиться ею с низами». «Особенно, – подчеркивает он, – в этом не заинтересованы главы местного самоуправления. Они сегодня оказались вне всякого контроля. С одной стороны, областная администрация не имеет права спросить за их работу, наказать, освободить от должности за допущенные серьезные упущения, так как органы местного самоуправления, согласно Конституции РФ, «не входят в систему органов государственной власти», с другой стороны, и население, избрав главу, не в силах спросить за его деятельность»<sup>629</sup>.

В Вологодской области в отношении ТОС сложилась несколько иная ситуация. С 1994 г. здесь активно действует институт старост, комитеты территориального общественного самоуправления (КТОСы), советы общественности при поселковых, сельских органах самоуправления. В ряде районов сформированы советы старост. К 1 мая 2002 г. на территории Вологодской области действовало 93 КТОСа (они к этому времени были созданы в 8 муниципальных образованиях), 2477 старост (в 25 муниципальных образованиях)<sup>630</sup>.

Наиболее существенное развитие деятельность ТОС получила в г. Вологде. Вслед за утверждением Советом самоуправления г. Вологды 23 января 1997 г. «Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Вологде»<sup>631</sup> в течение 1997–1999 гг. по специальным решениям Совета самоуправления г. Вологды или его президиума планомерно проводились территориальные собрания граждан, проживающих в микрорайонах г. Вологды, и инициировалась организация органов ТОС<sup>632</sup>.

17 июля 1997 г. Совет самоуправления утвердил Устав КТОС микрорайонов Бывалово и Можайский. С момента образования КТОС (о том, когда и каким образом он был образован, говорилось в п. 1.1. данного диссертационного исследования) основными задачами его деятельности были создание организационной основы для защиты законных прав и интересов жителей микрорайона; содействие городским властям в реализации наказов избирателей, решении вопросов социально-экономического развития микрорайонов, проведении массово-политических, хозяйственных, культурных мероприятий; изучение общественного мнения, проведение социологических исследований и опросов населения, информирование органов городского самоуправления о нуждах и потребностях граждан и принятие мер к их удовлетворению; привлечение населения к проведению мероприятий по благоустройству, охране природы, озеленению, улучшению содержания жилых помещений, дворов и улиц, оборудованию детских и спортивных площадок, сохранению памятников истории и культуры. Комитет имеет тесную связь с населением района и защищает его интересы. За время своего функционирования он оказал населению содействие в решении многих проблем: способствовал решению вопросов о строительстве для микрорайона новой школы, бытового комплекса, светофора на перекрестке Ярославской улицы и Пошехонского шоссе, мини-магазинов в жилых домах, организовывал работу с многодетными и неблагополучными семьями, по озеленению микрорайона, благоустройству Осановской рощи, концерты в школах и т.д. Члены комитета находятся во взаимодействии с домоуправлениями и инфраструктурами микрорайона: школами, милицией, детсадами, предприятиями, магазинами, бытовыми учреждениями. Они организуют встречи с представителями городского управления, оповещают население о ходе решения наиболее важных вопросов и перспективах развития микрорайона<sup>633</sup>. КТОС микрорайонов Бывалово и Можайский принимал участие в конкурсе, проводимом Московским общественным научным фондом «Оценка положительного опыта деятельности территориального общественного самоуправления и создание условий для его дальнейшего развития в РФ». Несомненно, что накопленный опыт

деятельности советов (комитетов) ТОС в «связке» с профессиональными структурами заслуживает поддержки и распространения.

В конце 1990-х гг. наблюдался рост результативности деятельности КТОС в Вологде в микрорайонах Можайский, Лоста, Ананьино<sup>634</sup>. Председатель Совета самоуправления Вологды И.И. Кротченко считал их работу одним из важнейших реальных шагов на пути становления самоуправления в городе<sup>635</sup>. Глава г. Вологды в декабре 1998 г. специальным постановлением определил основные направления взаимодействия подразделений администрации города с КТОСами<sup>636</sup>. В 1999 г. возникли КТОСы «Верхнепосадский»<sup>637</sup>, «Заречный»<sup>638</sup>, «Октябрьский» и «Подшипник»<sup>639</sup>. К концу 1990-х гг. в Вологде действовали 11 КТОСов, организованных во всех крупных микрорайонах: Лосте, Телецентре, Ананьино, Бывалово и др. В октябре 1999 г. в Законодательном собрании области были рассмотрены предложения о необходимости разработки областного закона, регламентирующего деятельность ТОС в Вологодской области<sup>640</sup>.

В качестве основного препятствия в работе исследователь А.Н. Бычкова правомерно назвала отсутствие у органов ТОС закрепленных юридических и экономических полномочий, наличие объективных и субъективных пределов эффективности деятельности лиц, работающих в них на общественных началах<sup>641</sup>. Для решения наиболее сложных финансово-правовых проблем органов ТОС представляется целесообразным разработать их нормативно-правовую базу (на уровне законодательства РФ и субъекта РФ); более четко определить правовой статус органов ТОС (возникают проблемы при регистрации); выработать механизм передачи полномочий органов местного самоуправления органам ТОС и механизм финансово-экономической поддержки органов ТОС. Отметим, что осенью 1997 г. 23 % россиян, опрошенных в ходе широкомасштабного исследования Фондом «Общественное мнение», полагали, что «жители городских кварталов, улиц должны самостоятельно (через выборные домовые комитеты, собрания своих представителей) контролировать решение проблем местного жилищно-коммунального хозяйства»<sup>642</sup>.

У органов власти и населения исследуемых территорий растет осознание

того, что у органов ТОС есть будущее. Эта форма организации граждан призвана способствовать преодолению пассивности и иждивенческих настроений, характерных для значительной части населения. Она – важная составная часть местного самоуправления.

Действенным инструментом в работе ТОС являются собрания (сходы) граждан по месту жительства, которые представляют собой важную форму непосредственной демократии. К примеру, в г. Вологде порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений, сами пределы его компетенции изложены в «Положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Вологде»<sup>643</sup>. Устав г. Вологды включает ст. 12, которая озаглавлена «Собрания (сходы) граждан», регламентирующую функции и полномочия сходов жителей города<sup>644</sup>.

Формой непосредственной демократии, позволяющей населению напрямую участвовать в формировании местного законодательства, является правотворческая инициатива граждан. Практика такого рода, правда, не получила значительного распространения в рассматриваемый период, но возможность выдвижения правотворческих инициатив заложена в уставы многих муниципальных образований. Так, в Уставе г. Вологды имеется ст. 13 «Народная правотворческая инициатива», устанавливающая возможность вынесения проектов городских нормативных актов от имени не менее чем 300 жителей Вологды<sup>645</sup>.

Федеральным законодательством предусмотрена возможность обращения граждан в органы местного самоуправления. Право граждан на такие обращения оговаривается в уставах муниципальных образований Архангельской и Вологодской областей. Так, в соответствии со ст. 14 Устава г. Вологды граждане имеют право обратиться лично или от имени коллектива в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления. Органы городского самоуправления обязаны дать ответ в установленные сроки.

Итак, организационная составляющая системы местного самоуправления, в целом сформировавшаяся в Архангельской и Вологодской областях уже к концу 1996 г., в течение последующих лет получила дальнейшее развитие. В



эти годы апробировались различные структурные модели управления муниципальными образованиями. Организационная структура, состав органов местного самоуправления, содержание их деятельности существенно различались в зависимости от размера муниципальной единицы, преобладания на ее территории городского или сельского населения, особенностей отраслевой структуры экономики и других обстоятельств. Накопленный опыт работы позволял вносить в сложившиеся модели управления муниципальными образованиями некоторые коррективы.

Форма взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления, которая доминировала в Архангельской и Вологодской областях во второй половине 1990-х гг., свидетельствует о том, что на деле представительные органы местного самоуправления оказались оттесненными на второй план исполнительной властью. С.И. Шубин в связи с этим отмечает: «Советы не устраивали демократов из-за засилья аппарата, поэтому главной целью муниципальной реформы самоуправления было повышение роли представительных органов власти, именно они должны были бы определять деятельность аппарата (администрации). А на деле оказалось, что с изменением формы, содержание местной власти не изменилось. Скорее наоборот, представительные органы стали еще более бесправными перед исполнительной властью в лице администраций. Сменив форму МСУ, мы по содержанию управления вернулись в советские времена, только еще в худшем варианте. А ведь суть реформы местного самоуправления в середине 90-х годов прошлого века на словах-то как раз и сводилась к ослаблению власти аппарата и усилению влияния народных представителей»<sup>646</sup>. Одновременно проявилась тенденция к усилению контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти, к передаче им ряда государственных полномочий и, следовательно, к их фактическому огосударствлению.

Вместе с тем в течение исследуемого периода значительно повысилась оценка деятельности органов местного самоуправления населением, что является одним из показателей роста эффективности деятельности органов местного

го самоуправления. Так, в Вологодской области в 1996 г. деятельность глав местной администрации полностью и в основном одобряли лишь 20,7 % опрошенных, а полностью и в основном не одобряли – 36,8 %. К 2000 г. деятельность глав местной администрации полностью и в основном одобряли уже 45,9 %, а полностью и в основном не одобряли – 25,3 %. Деятельность представительных органов местного самоуправления в 1996 г. полностью и в основном одобряли 15,5 % опрошенных, полностью и в основном не одобряли 28,6 %. К 2000 г. деятельность представительных органов местного самоуправления полностью и в основном одобряли 28%, полностью и в основном не одобряли 22,8 % (см. приложение 9).

Рост эффективности деятельности органов местного самоуправления во второй половине 1990-х гг. наблюдался и в других субъектах РФ. Об этом, в частности, свидетельствуют результаты социологического исследования, проведенного в 103 муниципальных образованиях в 12 регионах РФ исследовательской группой «Циркон» в феврале–мае 1999 г. по запросу управления по вопросам местного самоуправления при Президенте РФ. Задавался вопрос: «По Вашему мнению, повысилась ли с 1995 года эффективность деятельности местных органов власти?» Получены следующие ответы: безусловно, да (19,1%); скорее, да (50,3%); скорее, нет (23,4%); безусловно, нет (2,6%); затруднились ответить 4,6%<sup>647</sup>.

### **2.3. Проблемы формирования финансово-экономической основы местного самоуправления**

В Федеральном законе «Об общих принципах...» сказано, что экономическую основу местного самоуправления составляют: муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования (ст. 28). Составной частью экономической осно-

вы является финансовая основа местного самоуправления; следовательно, экономическую основу местного самоуправления можно определить как «совокупность регулируемых нормами права отношений, складывающихся в результате деятельности жителей, проживающих в пределах муниципального образования, и органов местного самоуправления по формированию, управлению, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, осуществлению налоговой и финансовой политики в целях решения задач местного значения»<sup>648</sup>.

На протяжении 1990-х гг. сформировалось и получило широкое распространение мнение о том, что становление самостоятельной финансово-экономической основы является центральной проблемой местного самоуправления в Российской Федерации. Опыт стран с развитым самоуправлением показывает, что реальность и эффективность местного самоуправления в конечном счете определяется имеющимися в его распоряжении материально-финансовыми ресурсами.

В Конституции (п. 3 ст. 130, п. 1 ст. 132, ст. 8) и Федеральном законе «Об общих принципах...» (п. 1 ст. 1; п. 1 ст. 28; ст. 29) термин «муниципальная собственность» употребляется в юридическом (право владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью) и экономическом (совокупность экономических или производственных отношений) смысле. От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления. Муниципальная собственность формируется путем разграничения собственности между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями; путем передачи государственной собственности в состав муниципальной; создания новых хозяйственных объектов; покупки; дарения и т.д.

Законодательно к муниципальной собственности отнесены средства местного бюджета; муниципальные внебюджетные фонды; муниципальные земли и природные ресурсы; муниципальные предприятия и организации; муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации; муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения; муниципальные учреждения образова-

ния, здравоохранения, культуры, спорта; движимое и недвижимое имущество.

К концу исследуемого периода все 28 муниципальных образований Вологодской области имели местный бюджет, имущество органов самоуправления, муниципальные предприятия и организации, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта; 15 муниципальных образований обладали муниципальными внебюджетными фондами и одно (г. Череповец) – муниципальными финансово-кредитными организациями (см. приложение 11).

47 муниципальных образований Архангельской области (включая 20 муниципальных образований Ненецкого автономного округа) имели местный бюджет, имущество органов самоуправления, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования; 33 (включая 6 муниципальных образований Ненецкого автономного округа) – внебюджетные фонды, 30 (включая 3 муниципальных образования Ненецкого автономного округа) – муниципальные предприятия и организации, муниципальные учреждения здравоохранения культуры и спорта; 27 – муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации (при этом ни в одном муниципальном образовании Ненецкого автономного округа таких организаций не было) (см. приложение 10). Таким образом, в Архангельской области, если не учитывать данные по Ненецкому автономному округу, во всех муниципальных образованиях были муниципальные внебюджетные фонды. Следовательно, этот вид муниципальной собственности был здесь в значительно большей степени распространен, чем в Вологодской области. Это же можно сказать о муниципальных банках и других финансово-кредитных организациях. Такая картина, как в Архангельской области, не является типичной для субъектов РФ. Нечто похожее наблюдается в таких различающихся по уровню социально-экономического развития, природным и культурным традициям регионах, как Брянская и Самарская области, республики Дагестан и Тыва, Чукотский автономный округ<sup>649</sup>. Можно предположить, что это – установленная на уровне региона финансово-организационная модель, выполняющая функцию перерас-

пределения доходов между муниципальными образованиями с целью выравнивания уровня жизни их населения.

Сопоставим вес двух важнейших составляющих структуры местных бюджетов муниципальных образований Вологодской и Архангельской областей со средними по РФ показателями за 2001 г. В среднем по РФ собственные доходы в структуре местных бюджетов составили 72 % (в том числе местные налоги и сборы – 5,9 %), а дотации – 25,6 %<sup>650</sup>. В Вологодской области эти показатели составили соответственно 77,5 % (3,8 %) и 20,4 %, а в Архангельской – 67,6 % (2,6 %) и 32,4 % (см. приложения 10, 11). Как видно из приведенных данных, структура бюджетов муниципальных образований Вологодской области выглядит благополучной: доля дотаций меньше, чем в среднем по России. Местные бюджеты Архангельской области, напротив, в большей мере зависят от дотаций; этот показатель выше среднего по РФ. Структура местных бюджетов является отражением социально-экономического положения обоих регионов: Вологодская область является «донором» бюджета РФ, а Архангельская – дотационным регионом. Эта ситуация определена целым рядом факторов, в числе которых важное место занимает природно-климатический. Так, если рассмотреть структуру местных бюджетов Ненецкого автономного округа, то картина будет еще более выразительной: собственные доходы местных бюджетов составляют лишь 43 % (в том числе местные налоги 0,0026 %), а дотации – 56,9 %<sup>651</sup>. Доходы бюджетов муниципальных образований формируются за счет собственных доходов (местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных и областных налогов, поступления от приватизации, реализации, сдачи в аренду муниципального имущества, от местных займов, лотерей и т.д.); финансовой помощи (в различных формах: дотации, субвенции, средства фондов и др.); средств по взаимным расчетам.

Одной из ключевых проблем местного самоуправления в РФ оказалась необходимость изменения структуры и методов управления муниципальной собственностью, поиск новых методов получения дохода от нее. Дело в том, что в Вологодской и Архангельской областях (как и на подавляющей части регионов

РФ) муниципальная собственность в 1990-е гг. в большинстве своем оказалась доходопотребляющей, а не доходопроизводящей. До 60–70 % бюджетных доходов вологодских и архангельских муниципалитетов на протяжении второй половины 1990-х гг. направлялись на цели поддержания объектов муниципальной собственности в работоспособном состоянии<sup>652</sup>. Так, и.о. начальника департамента городского хозяйства г. Архангельска В. Чурносов приводил следующую красноречивую информацию: «На содержание жилфонда в 1999 г. требовалось более 410 миллионов рублей в год, а город получает только 24 процента требуемого. А между тем количество жилья после передачи городу ведомственного удвоилось»<sup>653</sup>. В то же время доходы от собственности редко превышали 1 % общей суммы доходов муниципалитетов.

Важно отметить, что в годы перехода к рыночной экономике муниципалитеты были вынуждены исполнять роль «буфера», смягчающего социальные катаклизмы. Например, в г. Вологде на протяжении 1993–1999 гг. муниципальный жилой фонд увеличился в 2,7 раза – за счет передачи на баланс города жилья тех предприятий, которые оказались не в состоянии содержать его в пригодном для проживания состоянии<sup>654</sup>. К 2000 г. в ведении муниципалитета оказалось 83 % всего жилья Вологды. Однако находилось оно не в лучшем состоянии: каждое третье здание требовало ремонта, а 3 % домов находились в аварийном состоянии; более половины протяженности теплосетей имело износ от 53 до 100 %.

С 1998 г. по 2001 г. численность предприятий и учреждений в структуре муниципальной собственности г. Вологды увеличилась в 1,6 раза, причем этот прирост произошел в основном за счет увеличения числа учреждений. На 1 января 2001 г. в реестре муниципальной собственности г. Вологды было зарегистрировано 78 муниципальных предприятий, 170 учреждений и 13 предприятий, имеющих долю муниципальной собственности. Следовательно, предприятия составляли 31,5 % (из них половина – предприятия торговли и аптеки), а учреждения – 68,5 % от числа всех организаций муниципальной формы собственности. Среди муниципальных учреждений г. Вологды основную долю

(76,5 %) составляли учреждения образования (52,4 % от всех муниципальных организаций). Среди образовательных учреждений 40,6 % составляли детские дошкольные учреждения<sup>655</sup>. Е.В. Перов, анализируя состав муниципальных организаций г. Вологды, отмечает, что «в собственности города находится небольшая часть предприятий, обслуживающих нужды населения, причем в основной массе – это низкодоходные, планово убыточные предприятия, затратный жилищный фонд и объекты социальной сферы. В г. Вологде, как и в других городах, подавляющее число доходных предприятий находятся либо в государственной, либо в частной собственности (энергетика, связь, финансово-кредитные учреждения и т.п.)»<sup>656</sup>.

Законодателем определено, что за счет приватизации муниципальной собственности органы местного самоуправления могут избавиться от убыточных предприятий или объектов, а также от расходов на их содержание, упрочить финансовые ресурсы, так как доходы от приватизации объектов муниципальной собственности в полном объеме поступают в местный бюджет. В среднем по РФ к 1995 г. было приватизировано по разным оценкам от 65 до 70% муниципальных предприятий. Начиная с середины 1990-х гг. возможность подобного маневрирования в практике муниципалитетов оказывается крайне ограниченной. Вот как оценивал сложившуюся в Вологодской области ситуацию председатель Великоустюгской думы В.М. Калясин: «Сегодня ни для кого не секрет, что в результате стремительной приватизации мы остались в основном с тем, что дает убытки: жилье, объекты социально-культурной сферы и муниципальные предприятия, которые их обслуживают. Скажем, для того, чтобы получить кредит в банке, нам даже заложить нечего»<sup>657</sup>.

В кризисных условиях середины 1990-х гг. отдельные сельские и поселковые администрации взяли на себя, на первый взгляд, несвойственные им хозяйственные функции. Однако такие действия оказывались социально оправданными – сохраняли рабочие места, например, в условиях развала сельхозпредприятия. Так произошло в пос. Маза Кадуйского муниципального района Вологодской области. Корреспондент газеты «Красный Север» Борис Лапин так

описывает ситуацию: «Житель какой-нибудь глухой вологодской деревушки, бывающий у председателя своего сельсовета два-три раза в году, подумает, не сделал ли автор ошибку, упоминая «хозяйственную часть» сельсовета. Деревенские люди привыкли считать «сельсоветскую контору» обычной регистрацией, где выписывают разные справки... Привыкший к такому же пониманию «сельсовета», я в марте 1999 г. приехал в Мазу. Привлекло меня сюда непонятное, показавшееся незаконным явление здешней жизни: сельская администрация взяла под свое крыло развалившийся колхозик со всем имуществом, в том числе и еле уцелевшим молочным стадом. Тамара Николаевна Кузнецова, глава сельской администрации, назвала его подсобным хозяйством. Местная власть приняла в свою собственность (она называется муниципальной) ... и остатки имущества расформированной воинской части: там брошенными оказались солдатские казармы, офицерские дома, различные служебные объекты... Бывшую военную прачечную переоборудовали в пекарню, в ангаре установили пилораму. Не пустует и жилье»<sup>658</sup>.

Подобный опыт хозяйствования имеется в Великодворском и Матвеевском сельских советах Тотемского района. Эти примеры инициативного хозяйствования сельских администраций оказались в центре внимания областного совещания глав муниципальных образований Вологодской области. В 1999 г. губернатор Вологодской области предложил распространить подобный имеющийся опыт хозяйственной деятельности сельских администраций. Из областного бюджета для этих целей выделялись средства для снабжения заинтересованных администраций тракторами МТЗ-82; техника предоставлялась на условиях лизинга (т.е. передавалась в пользование с выплатой сумм за ее стоимость в течение определенного времени). Следствием воплощения этой программы стало пополнение бюджетов сельских администраций за счет расширения предоставления платных услуг населению и заготовки леса<sup>659</sup>.

Внимание правительства Вологодской области к таким необычным инициативам, конечно, обусловлено стремлением облегчить груз социально-экономических проблем местного самоуправления. Несмотря на имеющийся



потенциал, социально-экономическая ситуация в Вологодской области и к концу 1990-х гг. оставалась достаточно напряженной. Нельзя не отметить ухудшение в конце 1990-х гг. демографической ситуации в области. Так, общая численность населения области с 1993 по 1998 г. снизилась на 17 тыс. человек или на 1,2 %, в то же время сельское население уменьшилось на 31 тыс. человек или на 2 %. Число родившихся на 1000 человек населения за 1998 г. составило 8,4 (в 1999 г. – 7,9), а умерших – 15,6 (в 1999 г. – 15,8), в том числе на селе – 19,5. Если в 1993 г. численность пенсионеров составляла в области 354 тыс. человек, то в 1998 г. она превысила 370 тыс. человек.

Наметившаяся в 1998 г. тенденция к стабилизации промышленного производства сохранилась в 1999 г.: возрос к уровню 1998 г. выпуск продукции черной металлургии, выработка электроэнергии. Общий объем валовой продукции сельского хозяйства за 1999 г. сохранился на уровне 1998 г. Вместе с тем, в 1999 г. на 18 % снизились объемы инвестиций в развитие экономики и социальной сферы, производства строительных материалов, грузоперевозок, продукции лесной, легкой и пищевой промышленности<sup>660</sup>.

На 1 декабря 1999 г. предприятия, организации промышленности, строительства, транспорта Вологодской области получили 2,1 трлн. руб. прибыли. Доля убыточных предприятий в этих отраслях составила 45 %, среди транспортных организаций – 51 %, в сельском хозяйстве – свыше 70 %. Суммарная задолженность по обязательствам предприятий всех отраслей (включая кредиторскую задолженность по кредитам и займам) достигла 12,7 трлн. руб. и возросла к 1999 г. в 1,2 раза. В целом по области просроченные долги поставщикам превысили просроченную задолженность покупателей на 451 млрд. руб., что свидетельствует о тяжелом финансовом положении предприятий<sup>661</sup>.

К 1999 г. практически все муниципальные районы Вологодской области, за исключением Кадуйского, являлись дотационными, а областной бюджет почти на 80% формировался за счет промышленных предприятий г. Череповца. Сложившаяся ситуация по ряду причин не устраивала как жителей Череповца<sup>662</sup>, так и дотационные муниципальные районы.

Для дотационных районов Вологодской области стала характерной полная финансовая несамостоятельность, практически зависимость от региональной администрации<sup>663</sup>. Как следствие, еще призрачнее стала финансово-экономическая основа низового звена самоуправления – сельских и поселковых администраций. Председатель Шекснинского комитета районного самоуправления В.Д. Бухонин так охарактеризовал ситуацию в районе: «Чтобы обеспечить фактическую самостоятельность сельсоветов и поселков районное Собрание, пожалуй, впервые в области наделило комитеты местного самоуправления муниципальной собственностью. В их ведение переданы коммунальное хозяйство, школы, медицинские учреждения, сфера быта. Сейчас ведется разработка уставов, в которых будет закреплён их статус... Формально сделано все, чтобы обеспечить плодотворную деятельность органов местного самоуправления. К сожалению, пока это не даёт ожидаемого эффекта. Подлинная самостоятельность может быть тогда, когда она имеет под собой прочную финансовую и материальную основу. Вот, скажем, району для его нормальной жизнедеятельности требуется 120 млрд. руб., а доходная часть районного бюджета с учётом заложенного дефицита и дотаций из областного бюджета – 49 млрд. руб. Именно из-за острого дефицита средств многие принятые решения не реализуются»<sup>664</sup>.

Рассмотрим финансовые проблемы, возникавшие в конце 1990-х гг. перед органами местного самоуправления в исследуемых областях Европейского Севера, на примере г. Вологды. К 1997 г. здесь продолжался спад производства на крупных и средних промышленных предприятиях. На 1997 г. Совет самоуправления Вологды был вынужден принять чрезвычайный бюджет с дефицитом в 35 %. Однако в этом был виноват не только экономический спад, но и несовершенство бюджетно-финансовых отношений между федеральным и областным уровнями власти. В.А. Ильин, Е.М. Жирнов и А.С. Якуничев в связи с этим отмечают: «Государственные органы власти все в большей степени перекладывают ответственность на местный уровень за выполнение федеральных законов без передачи одновременно финансовых ресурсов и расширения полномочий. Нормативы отчислений в городской бюджет, которые по существу устанавли-

ваются сверху, не способны удовлетворять социально-экономические потребности областного центра. Тем более, что уже несколько лет подряд они стремительно сокращаются. Если в 1992 г. от общих доходов городской бюджет получал 67 %, то в 1996 – 36 %, а на 1997 г. установлено только 28 %. В бюджете Вологды средства, предусмотренные на развитие, формируются по остаточному принципу и за последнее время практически отсутствуют. Так, в бюджете 1997 г. капитальные вложения составили только 1,8 % всех расходов»<sup>665</sup>.

Жилищно-коммунальная сфера – одна из самых важных и, одновременно, проблемных в деятельности муниципалитетов. Десятилетиями эта сфера муниципального хозяйства является убыточной. Правительство РФ во второй половине 1990-х гг. неоднократно подчеркивало необходимость реформы жилищно-коммунального хозяйства, важнейшей целью которой провозглашался переход к безубыточному функционированию системы. В 1997 г. в Вологде, например, за счет повышения тарифов доля платежей населения была увеличена до 40 % себестоимости услуг (согласно концепции жилищной реформы Правительства РФ возмещаемая населением доля себестоимости в 1997 г. должна была достичь в России 35 %)<sup>666</sup>. В Вологде начата работа по уходу от сложившейся уравнилельной системы, сделаны шаги к приведению в соответствие оплаты качеству и количеству предоставляемых услуг. Разумеется, что дальнейшее повышение тарифов могло сделать коммунальные услуги недоступными для достаточно значительной части населения. С проблемой стоимости коммунальных услуг связаны вопросы повышения эффективности эксплуатации муниципального жилищного фонда, снижения затрат на его содержание. В Вологде организуется служба единого заказчика, призванная решить несколько проблем ЖКХ: провести разграничение прав владения и управления муниципальной собственностью в этой отрасли, централизовать функции управления по эксплуатации жилья, выделить исполнительные структуры ЖКХ в самостоятельные подрядные организации, ввести договорные начала в сферу эксплуатации жилья и коммуникаций, обеспечить внедрение приборов домового и квартирного учета потребления воды, тепла и газа. Предполагалось, что эти меры должны были

привести к сокращению затрат на финансирование ЖКХ примерно на треть.

Инициированные «сверху» преобразования, направленные на сокращение бюджетных издержек, не всегда приводят к желаемому результату. Важной составляющей повышения качества услуг ЖКХ должно стать привлечение к работе квартиросъемщиков и собственников жилья, организованных в комитеты ТОС. Такой опыт накоплен, например, в Вологде (см. п. 2.2 настоящей работы).

В описанных выше условиях многолетнего недофинансирования муниципальной собственности для большинства ее объектов стали характерны крайняя изношенность и низкий технологический уровень, делающие оказываемые услуги дорогими и недостаточно качественными. Значительный объем расходов на содержание муниципальной собственности финансируется на основе переходящей кредиторской задолженности бюджетов. В структуре доходов муниципалитетов часто преобладают доходы от продажи муниципальной собственности и сдачи ее в аренду.

Заслуживающий внимания опыт развития и реструктуризации муниципальной собственности накоплен в Кадуйском муниципальном районе Вологодской области. Здесь достигнуты наилучшие экономические показатели среди сельских районов области. Основой благополучия долгое время оставался крупный налогоплательщик района – Кадуйская ГРЭС. Вот как характеризует перемены второй половины 1990-х гг. корреспондент газеты «Красный Север» Г. Светлова: «Кадуюм выбран путь на развитие муниципального производства. Да, бывали времена, когда ГРЭС формировала до 65 % доходной части районного бюджета. Сейчас на ее долю приходится 35 %. Для сравнения: «раскрученный» в последние годы Кадуйский винзавод наполняет 30 % бюджета!»<sup>667</sup>. Этот завод – единственное муниципальное предприятие такого профиля в Вологодской и Архангельской областях. В период приватизации район не только сохранил в своей собственности завод, но и расширил производство, заняв заметное место на рынке области. Помимо традиционно прибыльного производства алкогольной продукции, район организовал на базе закрытого торфопредприятия в пос. Хохлово муниципальное предприятие «Торфяник» по выпуску

торфобрикетов, запустил асфальтобетонный мини-завод и несколько новых газовых котельных. Однако примеров такого рода в муниципальных районах рассматриваемых областей мало. Как исключение воспринимаются сведения о развитии муниципальных предприятий, например, лесозаготовительных, в Каргопольском районе Архангельской области<sup>668</sup>.

Проблема формирования устойчивой экономической основы местного самоуправления в 1990-е гг. не была решена. К сожалению, экономическое «здоровье» подавляющего большинства муниципалитетов оставляло желать лучшего – доходы от муниципальной собственности оказывались значительно ниже, нежели объем затрат на ее воспроизводство. В практике большинства муниципалитетов Вологодской и Архангельской областей доходов, которые поступают согласно законодательству субъектов РФ в виде местных налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований, не хватало на покрытие расходной части бюджета. Наиболее мощный доходный источник, связанный с платой за землю и иные природные ресурсы, фактически не работал. Причины следующие: во-первых, органы местного самоуправления не являются собственниками земли; во-вторых, этот вопрос не до конца урегулирован законодательством РФ. Весьма значительную роль в формировании бюджетов таких муниципальных образований стали играть дотации, субвенции и трансферты со стороны органов государственной власти. В этой ситуации крайне важное значение приобрела проблема межбюджетных отношений, весомость которой подтверждается проявлениями к ней особого внимания органами самоуправления во многих странах Европы<sup>669</sup>.

Формирование бюджетной системы, соответствующей федеральному устройству новой России, является одним из важнейших условий укрепления российской государственности, выхода из социально-экономического кризиса<sup>670</sup>. Межбюджетные отношения – важнейшая в ситуации 1990-х гг. сторона формирования финансовой основы местного самоуправления. Экономические преимущества децентрализации бюджетной системы очевидны: органы местного самоуправления получают возможность оперативно откликаться на имеющиеся

местные потребности. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» провозгласил принципы межбюджетных отношений: взаимная ответственность, единая методология выравнивания доходов, сокращение встречных финансовых потоков, компенсация расходов, повышение заинтересованности в увеличении доходов, гласность.

Межбюджетные отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления в Вологодской области регулируются бюджетным кодексом области. Согласно его пятой главе, если муниципальному бюджету для реализации задач и функций, возлагаемых на органы местного самоуправления, недостаточно налоговой базы собственных местных доходов, то восполнение недостающих средств осуществляется посредством бюджетного регулирования в пределах минимально необходимого уровня, исходя из минимальных государственных социальных стандартов. При увеличении расходов бюджета вследствие решений, принимаемых органами государственной власти или органами местного самоуправления другого уровня, в порядке компенсации производится передача из одного бюджета другому отдельных видов доходов полностью или частично, а также осуществляются взаимные расчеты между бюджетами. Отдельные виды расходов областного бюджета могут передаваться местным бюджетам, за исключением расходов, финансируемых в соответствии с действующим законодательством исключительно из областного бюджета. В течение финансового года Законодательное собрание Вологодской области, губернатор, представительные органы местного самоуправления не вправе принимать решения, приводящие к увеличению расходов бюджетов либо снижению (выпадению) доходов бюджетов других уровней без внесения изменений и дополнений в соответствующие законы и нормативные правовые акты о бюджетах, компенсирующих увеличение расходов или снижение доходов.

Дотации бюджетам районов и городов областного подчинения осуществляются из фонда финансовой поддержки муниципальных образований, создаваемого в областном бюджете в соответствии с законами РФ и области. Они предоставляются местным бюджетам, доходы которых, сформированные по ус-

тановленным законами РФ и области нормативам за счет регулирующих федеральных и областных налогов, а также местных налогов, недостаточны для финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты. Муниципальным образованиям, помимо дотаций, может предоставляться финансовая помощь в форме субвенций, субсидий и бюджетных ссуд из областного бюджета.

Предоставляя муниципальному образованию финансовую помощь в виде дотаций из фонда финансовой поддержки муниципальных образований, а также в виде субвенций, субсидий или ссуд, органы государственной власти области вправе осуществлять проверку обоснованности предоставления указанных средств, а также целевого характера их использования. В случае, если предоставленные бюджетные ссуды не погашены до конца финансового года, остаток непогашенной ссуды погашается за счет средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований, выделенных местному бюджету в очередном финансовом году. В случае, если бюджетная ссуда используется не по целевому назначению, то на сумму использованных не по назначению средств начисляются проценты по ставке рефинансирования Центрального банка РФ на день возврата данной суммы в областной бюджет, которые подлежат взысканию в бесспорном порядке. Если местный бюджет не получает помощи из фонда финансовой поддержки муниципальных образований в очередном финансовом году, непогашенная часть бюджетной ссуды погашается за счет отчислений от федеральных и областных налогов и сборов, зачисляемых в местный бюджет или посредством проведения взаимных расчетов.

Закон об областном бюджете устанавливает нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов в части, которая не определена федеральным законом; нормативы отчислений в местные бюджеты от областных налогов и сборов; объемы ассигнований фонда финансовой поддержки муниципальных образований; предельные объемы финансовой помощи муниципальным образованиям в виде субвенций, субсидий и ссуд. Допускается установление для местных бюджетов дифференцированных нормативов отчисле-

ний от федеральных и областных налогов и сборов с учетом социально-экономических и территориальных особенностей муниципальных образований.

Начиная с 1999 г., взаимоотношения между бюджетом Вологодской области и бюджетами муниципальных образований строятся с учетом требований концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999–2001 гг.

Так, например, бюджеты районов и городов на 2000 г. сформированы, исходя из нормативов отчислений от федеральных налогов, переданных области, в том числе по налогу на добавленную стоимость – 15 %, налогу на прибыль (доходы) предприятий и организаций – по ставке 19 %, подоходному налогу с физических лиц – с учетом передачи 1/4 ставки налога в федеральный бюджет, акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья, водку и ликеро-водочные изделия, производимые на территории РФ – 50 %. Нормативы отчислений от федеральных и областных налогов по городам Вологде и Череповцу сохранены на уровне 1999 г. Районам, не обеспечивающим собственными доходами минимальный объем расходов, просчитанный по социальным и финансовым нормам и нормативам, нормативы отчислений от федеральных и областных налогов, установленные для области федеральным законодательством на 2000 г., переданы полностью. Статистические материалы, характеризующие межбюджетные отношения в Вологодской области, представлены в приложениях 4, 5, 6.

Размер расходной части бюджета определяется реальными возможностями доходной части бюджета и предельным размером дефицита, исходя из минимальной обеспеченности социальных норм и нормативов, утвержденных Законом «О социальных нормах Вологодской области» от 12 ноября 1997 г. (с изменениями и дополнениями к нему от 6 октября 1999 г.) и Законом «О социальных нормах в денежном выражении» от 6 октября 1999 г. Исходные показатели по расходам муниципальных образований не являются показателями бюджета, а используются только для расчета индекса бюджетных расходов.

В целях выравнивания бюджетной обеспеченности финансовыми ресурсами до минимального объема жизненно необходимых расходов бюджетов муниципальных образований, не обеспеченных собственными доходами, образуется



Фонд финансовой поддержки муниципальных образований. Формирование этого фонда определяется специальной методикой распределения средств, одобренной рабочей группой по реформированию межбюджетных отношений, включающей руководителей финансовых органов области. Фонд финансовой поддержки муниципальных образований формируется за счет отчислений от собственных доходов областного бюджета, за исключением налогов, имеющих целевую направленность. В 1999 г. (т.е. к концу рассматриваемого в данном параграфе периода) финансовая помощь бюджета Вологодской области бюджетам муниципальных образований составила 709 млн. рублей (23 % расходов областного бюджета), в том числе фонд финансовой поддержки составил 447 млн. рублей (14,5 % расходов областного бюджета)<sup>671</sup>.

Основные положения методики распределения средств Фонда финансовой поддержки муниципальных образований следующие. Во-первых, выравнивание среднедушевых доходов и расходов муниципальных образований до среднего по всем муниципальным образованиям области уровня с учетом показателей по городам Вологде и Череповцу. Во-вторых, повышение объективности оценки расходных показателей бюджетов муниципальных образований с применением социальных нормативов бюджетной обеспеченности и использованием для всех муниципальных образований единого норматива обеспеченности по разделам и статьям экономической классификации расходов РФ. В-третьих, расчет индекса бюджетных расходов путем отношения среднедушевых расходов каждого муниципального образования к среднему по всем муниципальным образованиям области показателю среднедушевых расходов (но не доходов). Руководствуясь данной методикой, наибольшая доля средств в фонде установлена для Никольского (0,1039%) и Череповецкого (0,1010%) муниципальных районов, наименьшая – Бабаевского (0,0172%) и Вожегодского (0,0196%) районов.

Сумма фактических перечислений средств из Фонда финансовой поддержки муниципальных образований областного бюджета уменьшается на величину выданных муниципальным образованиям и неисполненных ими обязательств по выданным гарантиям, а также предоставленных за счет доходов бюджетов

муниципальных образований дополнительных налоговых и иных льгот сверх льгот, установленных федеральными законами и законами области, за исключением льгот, установленных в соответствии с законодательством области об инвестиционной деятельности, льгот по местным налогам и земельному налогу для предприятий, имеющих, посевные площади и производящих сельскохозяйственную продукцию. При фактическом перечислении средств муниципальным образованиям из Фонда финансовой поддержки муниципальных образований учитывается условие выполнения соглашения, заключенного администрацией области с администрациями муниципальных образований, в части направления на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы не менее 40 % от общей суммы собственных доходов.

За последние годы на бюджеты субъектов РФ и муниципальные бюджеты переложены дополнительные расходы. В результате в 1997 г. по сравнению с 1992 г. удельный вес расходов, осуществляемых из бюджетов регионов, в общей сумме расходов консолидированного бюджета РФ увеличился с 33 % до 55,7 %. На региональные бюджеты лег основной объем финансирования народного хозяйства, который в 1997 г. составил 79,5 % расходов консолидированного бюджета РФ против 48 % в 1992 г. Доля федерального бюджета в структуре консолидированного бюджета на эти расходы сократилась с 52 % до 20,5 %. Эти расходы включают в себя в первую очередь дотации и компенсации агропромышленному комплексу, жилищно-коммунальному хозяйству и транспорту. На региональные бюджеты возложена также основная тяжесть расходов на социально-культурные мероприятия, доля которых в 1997 г. составила 77,2 % против 70 % в 1992 г. Следует отметить, что из муниципальных средств финансируются почти все расходы на среднее образование, более половины – на здравоохранение, свыше 80 % – на коммунальные услуги, 60 % – на содержание жилья. За местным уровнем власти оказались закрепленными большие расходные обязательства. Например, к 2002 г. более половины бюджета Грязовецкого района было направлено на образование (40,7 %) и здравоохранение (12 %), 22 % средств ушло на содержание жилищно-коммунального хозяйст-

ва<sup>672</sup>. Собственных доходов для финансирования в полном объеме всех расходов, возложенных на муниципалитет, не хватило, что привело к дефициту денежных средств, который был компенсирован за счет перечислений из других уровней бюджетной системы, прежде всего областного бюджета (доля этих перечислений в 2002 г. в Грязовецком районе составила 34,3 % в общей доходной части бюджета)<sup>673</sup>.

На органы местного самоуправления возложено обеспечение свыше 80 льгот более чем для 30 категорий граждан (выплата пособий на детей, дотации по компенсационным платежам и др.). Очень важный аспект разделения расходных полномочий – проблема необходимости компенсации дополнительных расходов субъектов в случае, если они вызваны решениями федеральных властей. В бюджетном законодательстве России имеется норма, закрепляющая такую компенсацию, но на практике она далеко не всегда применяется. Объекты жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы передаются на балансы органов местного самоуправления, а расходы на их содержание компенсируются из федерального бюджета лишь частично. Например, в ежегодных законах «О федеральном бюджете» в разделе «Финансовая помощь бюджетам других уровней» никогда не выделялась строка о компенсации расходов на содержание объектов социальной сферы и жилого фонда, переданных органам местного самоуправления.

Конституция РФ и Федеральный закон «Об общих принципах...» декларируют равенство муниципальных образований вне зависимости от численности их населения и статуса поселений, осуществляющих местное самоуправление. Тем не менее, несовершенство существующей законодательной базы до настоящего времени фактически делит муниципальные образования на две группы. К первой, наделенной минимально необходимыми полномочиями по осуществлению местного самоуправления, можно отнести административно-территориальные единицы: областные города и районы. Во вторую, как правило, входят города в районах, поселки, сельские округа и села. В муниципальных образованиях первой группы имеются предусмотренные ранее принятым зако-

нодательством структуры, обеспечивающие решение вопросов местного значения. На эти муниципальные образования, как правило, возлагается исполнение определенных государственных полномочий (самостоятельное или совместное с государством). Муниципальные образования второй группы при отсутствии законодательства по вопросам местного самоуправления, соответствующего Конституции РФ и Федеральному закону «Об общих принципах...», фактически лишены права без вмешательства районов самостоятельно формировать бюджет. Такая ситуация приводила к дискуссиям, конфликтным ситуациям и даже судебным разбирательствам в малых городах Вологодской области – Великом Устюге<sup>674</sup>, Кириллове<sup>675</sup>. Эта ситуация сохранилась до настоящего времени. Для устранения данного неравноправия необходимо: на уровне РФ и субъектов РФ признать недействительными законодательные ограничения, связанные со статусом городов районного подчинения, поселков, сел; на уровне субъектов РФ в качестве первоочередных мер принять законы об установлении и изменении порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований и наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями субъектов РФ.

Финансовая самостоятельность муниципальных образований может быть обеспечена в первую очередь за счет полноценного собственного бюджета. В первой половине 1990-х гг. централизация бюджетных средств на федеральном уровне и уровне субъектов РФ нарастала и к середине 1990-х гг. оказалась наиболее высока. Лишь в конце 1990-х гг. тенденция сменилась: наблюдалось устойчивое увеличение доли бюджетов местного самоуправления. Если в 1990 г. бюджеты муниципальных образований РФ составляли 66,9 % от бюджетов субъектов РФ и 23,4 % от бюджета РФ, то в 1994 г. эти показатели составляли лишь 37,9 % и 22,3 % соответственно. В последние годы рассматриваемого десятилетия несколько возросла доля бюджетов муниципальных образований в бюджетах субъектов РФ: в 1998 г. указанные показатели составили в среднем соответственно 41,5 % и 21,8 %. Вологодская область по степени самостоятельности муниципальных бюджетов находится на одном из ведущих мест среди

регионов Российской Федерации: на 1 января 2001 г. доля местных бюджетов в консолидированном бюджете области достигла 60 % (по РФ в среднем – 44 %). В Вологодской области в конце 1990-х гг. отмечен рост доходов местных бюджетов; в 1999–2001 гг. объем их собственных доходов вырос в 2,8 раза.

Однако формирование эффективной системы межбюджетных отношений на протяжении 1990-х гг. находилось в стадии становления. Важную сторону рассматриваемой проблемы затрагивает С.Л. Боровая, констатируя, что «имеют место диспропорции при закреплении доходных и расходных функций за различными звеньями бюджетной системы. Особо резкое отклонение в пропорциях сложилось в местных бюджетах. Удельный вес их расходов в общем объеме консолидированного бюджета РФ в 1997 г. составил 31 %, а доходов – лишь 24 %. Между тем именно в местных бюджетах сосредоточена основная часть бюджетных средств на приоритетные направления расходов: на социальную сферу и на народное хозяйство»<sup>676</sup>. На протяжении 1990-х гг. децентрализация расходных функций в РФ произошла практически до возможного предела, причем проведена она значительно более высокими темпами, чем децентрализация доходов для их исполнения.

Опыт работы муниципалитетов в 1990-е гг. свидетельствует, что реформа налогово-бюджетной системы с целью повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований должна основываться на формировании бюджетов муниципальных образований в первую очередь за счет максимального зачисления в их бюджет именных платежей и налогов: подоходного с жителей муниципального образования, налога на недвижимость, земельного, на использование местных природных ресурсов, местных налогов и сборов. Заинтересованность жителей конкретного муниципального образования в уплате налогов может быть обеспечена, с одной стороны, при условии использования основной доли бюджетных средств на мероприятия, в которых заинтересовано большинство жителей муниципального образования, с другой стороны, при гласном расходовании бюджетных средств.

Между тем в законодательных актах РФ конца 1990-х гг. фактически реви-

зуются основные положения Федерального закона «Об общих принципах...». В частности, проведены значительные изменения в межбюджетных отношениях. С принятием Налогового и Бюджетного кодексов местные налоги в качестве базы для самостоятельного развития местного самоуправления фактически ликвидируются. Предусмотренные ст. 15 ч. 1 Налогового кодекса местные налоги и сборы носят символический характер. Их доля в доходной части местного бюджета после введения Налогового кодекса уменьшилась с 14 % до 1 % (т.е. в 14 раз!). Так, например, глава администрации Новленского сельсовета Вологодского района Вологодской области Д. Ячменнов в выступлении на зональном совещании глав сельских администраций (июль 2000 г.) выразил общее мнение собравшихся, заявив, что один из налогов, призванных составить основу местного бюджета – налог на землю – при существующем положении дел не оправдывает затрат на его сбор, даже таких, как выписка соответствующих справок<sup>677</sup>. Глава администрации пос. Вохтога Грязовецкого района Вологодской области В.К. Жиборкин на этом же совещании рассказал, что все собственные доходы поселковой администрации составляют менее 1 % суммы ее расходов, т.е. поселок «на все 100 %» дотационен. В этом, по мнению В.К. Жиборкина, заключается ответ на вопрос, готовы ли поселковые и сельские администрации взять на себя статус муниципальных образований<sup>678</sup>.

Существовавший в 1990-е гг. порядок закрепления доходных источников за местными бюджетами обрекал их на дотационность. Местные бюджеты при их продекларированной самостоятельности фактически формировались субъектами Федерации по произвольно установленным и меняющимся нормативам. Собственные доходные источники составляли незначительную долю в общем объеме доходов местных бюджетов, что ставило их в зависимость от области и не позволяло муниципальным образованиям не только осуществлять перспективное планирование, но и нормально финансировать свои неотложные нужды.

В условиях финансовой несамостоятельности муниципальных образований, как отмечает заместитель председателя комитета Шекснинского районного самоуправления В.А. Чегодин, «приходится идти на непопулярные меры». К их

числу относится сужение социальной сферы, которое «в какой-то мере дискредитирует всю систему местного самоуправления». «Принимая устав района на референдуме, – пишет Чегодин, – мы обещали, что местное самоуправление будет способствовать улучшению жизни людей, решению бытовых и других нужд. Люди поверили, выдали кредит доверия, а местное самоуправление не может оплатить его»<sup>679</sup>. В 1990-е гг. органы местного самоуправления из года в год функционировали в условиях неопределенности своих доходных и расходных полномочий. Подобная ситуация дезорганизовала их финансовую деятельность, не давала возможности разрабатывать долговременную экономическую политику в интересах местного населения. Не реализованы положения бюджетного законодательства, которым определено, что уровень закрепленных доходов (на долговременной или постоянной основе) должен быть не менее 70 % в общей сумме двух составляющих доходной части минимального бюджета (закрепленных и регулирующих) без учета дотаций.

Практика муниципалитетов показывает, что не только введение, но и отмена местных налогов может служить действенным инструментом наполнения местного бюджета. Заместитель мэра г. Череповца В.М. Кузнецов пишет, что в 1994–1995 гг. «мэрия г. Череповца проводила активную налоговую политику. В частности, когда выяснилось, что по ряду объективных обстоятельств город будет не в состоянии провести ремонт учебных зданий в необходимые сроки, было принято решение уменьшить налог на содержание жилья и социальной сферы для предприятий города в размере средств, затраченных ими на ремонт школ. И за два месяца проблема ремонта школ была решена. Такие же льготы предоставляются предпринимателям, ведущим реконструкцию зданий старой постройки в исторической части города. Это высвобождает ресурсы города для нового строительства и резко улучшает состояние его центральных кварталов. С предприятий бытового обслуживания населения, учитывая их тяжелое положение и социальную значимость, было снято большинство местных налогов и сборов, что резко активизировало их работу. Для повышения интереса предпринимателей к увеличению числа рабочих мест и развитию соцкультбыта не

проводилось повышение налогов на содержание жилья и социальной сферы, но ставка налога была дифференцирована от 0,5 до 1,5 %»<sup>680</sup>.

Анализируя проблему формирования финансово-экономической основы местного самоуправления во второй половине 1990-х гг., можно выделить следующие ее составляющие: незавершенность процесса формирования муниципальной собственности; низкая обеспеченность местных бюджетов собственными доходами; отсутствие в большинстве муниципальных образований доходных источников местных бюджетов, закрепленных на долговременной основе (их наличие обеспечивало бы основные поступления в бюджеты и давало возможность прогнозирования социально-экономического развития); частое изменение налогового законодательства, ведущее к сокращению стабильных источников доходов бюджетов муниципальных образований в пользу федеральных и региональных налогов<sup>681</sup>; дотационность значительной части местных бюджетов; отсутствие единых методик выравнивания доходной обеспеченности; несоответствие доходных источников бюджетов муниципальных образований закрепленным за ними расходным обязательствам; неотрегулированность в должной мере межбюджетных отношений (нерешенность вопроса о разграничении расходов, покрываемых за счет государственных и местных бюджетов); возложение на местные бюджеты нефинансируемых полномочий; недостаточная разработанность процедур расчета и передачи в местные бюджеты средств на осуществление отдельных государственных полномочий.

Для устранения существующих недостатков необходимо повысить эффективность функционирования местных бюджетных систем; сократить дотационность и количество дотационных территорий; обеспечить финансовую поддержку высокодотационных территорий; минимизировать встречные финансовые потоки; создать механизмы выборочной инвестиционной поддержки муниципальных образований; использовать режимы совместного финансирования за счет средств местных бюджетов и бюджетов субъектов РФ для реализации отдельных программ; повысить заинтересованность органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в увеличении производственного и налого-



вого потенциала территории, рационализации расходов бюджетов; на уровне РФ и субъектов РФ устранить законодательные ограничения самостоятельности в формировании бюджета городов районного подчинения, поселков, сел; формировать бюджеты муниципальных образований в первую очередь за счет максимального зачисления в его бюджет налоговых сборов.

Формирование надежной финансово-экономической основы местного самоуправления – это, по-видимому, самый сложный вопрос реформы местной власти. Федеральное законодательство обязало органы государственной власти субъекта Федерации обеспечить «сбалансированность минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности» и одновременно обязало местное самоуправление удовлетворить основные потребности населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований «на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов». Не установлено этих «нормативов» и «стандартов» в форме, позволяющей применять их для определения гарантированного минимального местного бюджета. Принятие соответствующего федерального закона явно затягивалось.

В 1990-е гг. процесс создания материально-финансовой базы муниципальных образований затормозился перед преградой нерешенных вопросов разделения компетенции между РФ и субъектами РФ, а также между субъектом РФ и муниципальными образованиями. В нарушение требований Конституции (ч. 2 ст. 132) на органы местного самоуправления федеральными правовыми актами возложены (и продолжают возлагаться поныне) многие государственные полномочия, в том числе требующие прямых денежных затрат (выплата пособий гражданам, имеющим детей, льготы ветеранам, социальная защита инвалидов и др.)<sup>682</sup>, без передачи необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Принятый в области Закон «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» далеко не в полной мере реализуется в части обеспечения передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми ресурсами. В результате органы местного само-

управления вынуждены принимать на себя «удар» претензий населения по невыполненным обязательствам власти.

Глава самоуправления Грязовецкого муниципального района Вологодской области В.И. Чирков констатирует: «Передача на уровень местного самоуправления полномочий согласно ст. 6 Закона РФ «Об общих принципах...» предполагает обязательное их исполнение и, соответственно, защищенность со стороны бюджетов всех уровней. Однако на местное самоуправление до сих пор возложено исполнение общегосударственных функций, финансирование которых государством все чаще не осуществляется, что приводит к разногласиям, недопониманию и в итоге – к потере доверия органов власти друг к другу»<sup>683</sup>. В сложившейся ситуации долг бюджета Грязовецкого муниципального района за 1996 г. составил 28 млрд. руб., что превысило 50 % бюджетных средств, запланированных на этот год. По мнению В.И. Чиркова, на уровне Государственной думы «нужно определиться по ряду принципиальных проблем». Он предлагает следующее: «Во-первых, надо добиться, чтобы не менее 75 % налогов, собираемых на территории, оставалось на ее нужды, а если ее территория относится к тем, где превалирует сельское хозяйство и лесопромышленный комплекс, – 100 % собираемых налогов. Во-вторых, необходимо обязательное финансирование программ, определенных вышестоящими органами, но передаваемых на реализацию местному самоуправлению»<sup>684</sup>.

В Архангельской области имеется прецедент отказа органа местного самоуправления выполнять государственные полномочия в виде финансирования на своей территории льгот без передачи финансовых средств, необходимых для компенсации связанных с этим затрат. В 1996 г. мэр г. Коряжмы В. Мальчихин начал судебную тяжбу с областной администрацией. Дело в том, что в 1996 г. Архангельской области были выделены федеральные трансферты для выплаты детских пособий, но в г. Коряжму эти средства не поступили. В связи с этим Мальчихин обратился в суд с иском в 5,6 миллиарда рублей. Не добившись удовлетворения своих требований, Мальчихин в конце 1997 г. принял решение об отмене на территории муниципального образования, мэром которого он яв-

лялся, финансирования из местного бюджета льгот, компенсация которых не проводилась из бюджетов других уровней. Решением предусматривалось обеспечивать льготы и социальные выплаты только в пределах сумм, которые поступают на эти цели из федерального или областного центра. Из местного бюджета было решено выплачивать только адресную помощь наиболее обездоленным. Данное решение было поддержано городской думой. В ответ на это прокуратура г. Коряжмы опротестовала решение властей. Суд удовлетворил иск прокурора и признал случившееся противоречащим федеральным законам. Дело было передано в федеральный окружной суд. Оно вызвало громкий общественный резонанс. Его обсуждали на уровне Государственной думы, Правительства РФ, Генеральной прокуратуры и Верховного суда, но Мальчихин твердо стоял на своем решении, доказать неправомерность его действий было трудно и процесс «завис»<sup>685</sup>. Однако такого рода прецедент, конечно, не мог сломить сложившейся системы.

Приведенные выше примеры свидетельствуют о том, что в практике 1990-х гг. оказалась фактически не отрегулирована технология взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в осуществлении функций, которые одновременно возложены и на государственный, и на муниципальный уровень.

На основании рассмотренных выше фактов приходится констатировать, что Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» к концу 1990-х гг. реально не заработал. Подтверждением этому служат, например, не иссякшие к началу века очереди представителей муниципалитетов в финансовом управлении Вологодской области, занятых согласованием расходов и доходов местных бюджетов. Из года в год под лозунгом формирования «минимально необходимых бюджетов» доходы муниципальных образований взимаются в областной бюджет, где нередко перераспределяются таким образом, что и благополучные по налоговой базе города и районы не могут мечтать о каком-либо ином бюджете, кроме пресловутого «минимального» и ставятся в зависимость от произвола областных властей.

Произвольный порядок установления нормативов таких отчислений базировался на том, что долго не исполнялся Указ Президента РФ «Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» от 23 мая 1996 г., предусматривавший внесение проекта закона в Государственную думу до 1 ноября 1996 г.

Складывалось положение, когда органы местного самоуправления оказывались в полной зависимости от областной администрации. Однако и самые острые конфликтные ситуации удавалось разрешить в рамках предусмотренных законодательством процедур. Так, Совет самоуправления г. Вологды в 1997 г. выходил в Законодательное собрание области с законодательной инициативой «О внесении в порядке законодательной инициативы изменений в Закон Вологодской области «Об областном бюджете на 1997 год и взаимоотношениях с бюджетами районов и городов в 1997 году»<sup>686</sup>, а затем и обратился в Вологодский областной суд с заявлением о признании частично недействительным Закона «Об областном бюджете на 1997 г. и взаимоотношениях с бюджетами районов и городов в 1997 г.»<sup>687</sup>. После многочисленных судебных заседаний и соответствующих решений нормативы для г. Вологды Законодательным собранием области были пересмотрены. А в 2001 г. Вологодская городская дума приняла решение о внесении в порядке законодательной инициативы поправок к проекту Закона «О бюджетном процессе в Вологодской области» и проекта Закона «О внесении дополнений в бюджетный кодекс Вологодской области»<sup>688</sup>.

Для дальнейшего успешного развития местного самоуправления должны быть реализованы его потенциальные возможности существенно влиять на социально-экономическое развитие территории. Для этого местное самоуправление должно на практике получить возможность осуществлять целенаправленную политику привлечения инвестиций; реализовывать на своем уровне структурную экономическую политику; развивать малое предпринимательство; свободно и самостоятельно вводить или отменять муниципальные налоги на долговременной основе, регулировать их уровень, предоставлять или отменять

льготы; осуществлять реальные вложения средств местных бюджетов в капиталы хозяйственных обществ, действующих на приоритетных направлениях; формировать и размещать экономически привлекательные муниципальные заказы по социально-значимым или экономически приоритетным направлениям; привлекать по контрактам с муниципалитетом менеджеров с конкретной ограниченной во времени целью – «раскрутить» активность предпринимательской деятельности в перспективном для данной территории направлении; действительно управлять предоставлением в пользование хозяйственным субъектам муниципальных земель, лесов, недр и водных объектов в соответствии с установленными государством правилами, в рамках определенной муниципалитетом структурно-инвестиционной политики.

Таким образом, проблему формирования финансово-экономической основы местного самоуправления на протяжении 1990-х гг. в нужном объеме решить не удалось не только в Вологодской и Архангельской областях, но и в масштабах всей Российской Федерации<sup>689</sup>. Сложность ситуации в этой сфере констатировал Президент России В.В. Путин в своем выступлении на заседании Президиума Государственного совета РФ в феврале 2001 г.: «Очевиден дисбаланс между функциями местного самоуправления и объемом его ресурсов – административных, правовых, финансовых»<sup>690</sup>. Он выделил основные направления, требующие безотлагательного принятия решений: «Первое. В серьезном укреплении нуждается финансово-экономическая база местного самоуправления. Сегодня оно, по сути, влачит полунущенное существование, находясь в положении вечного «бедного родственника». Очевидно, что без стабильной и достаточной финансовой базы муниципалитеты не смогут работать. Необходимо разработать современный механизм воспроизводства ресурсной базы местного самоуправления, скорректировать принципы налоговой политики и построения межбюджетных отношений... Надежды на то, что регионы своими законодательными актами разовьют и уточнят порядок деятельности местной власти, к сожалению, на практике не оправдались. И только в очень редких случаях мы имеем обратные примеры. Как правило, субъекты Федерации пыта-

лись ограничить самостоятельность муниципалитетов и, в свою очередь, натолкнулись на их сопротивление. Началась непродуктивная борьба за обладание ресурсами и полномочиями. А в результате – проигрывают прежде всего простые граждане»<sup>691</sup>. В том же 2001 г. в своем Послании Федеральному собранию Президент РФ подчеркнул, что «важнейшей частью бюджетной системы являются бюджеты муниципальных образований. Именно здесь, в первую очередь – на уровне административных единиц, органы местного самоуправления часто осуществляют функции органов государственного управления. По факту это так. Именно здесь идет борьба между региональными администрациями и органами самоуправления, между мэрами и главами регионов. В основном, это конфликты бюджетов, в результате которых средства бюджетов всех уровней далеко не всегда используются эффективно и по назначению. Из этого проистекают проблемы экономической и политической нестабильности в отдельных регионах России»<sup>692</sup>. Эти проблемы предстоит решать в третьем тысячелетии.

\* \* \*

Подводя итог сказанному в данной главе, следует отметить, что во второй половине 1990-х гг. в Архангельской и Вологодской областях велась работа по реализации организационно-правовой модели местного самоуправления, основанной на Федеральном законе «Об общих принципах...» и Конституции РФ.

В эти годы совершенствовалась законодательная база местного самоуправления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В 1997 г. основными направлениями реформы местного самоуправления в РФ были провозглашены создание финансово-экономической основы местного самоуправления, формирование муниципальной собственности, организацию эффективного взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления. В связи с этим особое внимание как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ (в том числе, как было показано выше, в Архангельской и Вологодской областях) уделялось созданию соответствующей законодательной базы, которая была призвана обеспечить дальнейшее реформирование системы местного самоуправления, прежде всего в указанных приоритетных

направлениях. В законотворчестве на уровне областного законодательства получали развитие заложенные на федеральном уровне правовые основы.

Во второй половине 1990-х гг. в Архангельской и Вологодской областях был принят целый ряд областных законов о местном самоуправлении, в которых определялся порядок образования, преобразования и упразднения муниципальных образований на их территориях; регулировались вопросы, связанные с взаимодействием органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ, наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, передачей объектов государственной собственности в муниципальную (и наоборот), муниципальной службой, статусом должностных лиц местного самоуправления и т.д. Не смотря на то, что при разработке отдельных областных правовых актов, касающихся вопросов местного самоуправления, допускались некоторые нарушения, в целом они соответствуют требованиям федерального законодательства.

Во второй половине 1990-х гг. получила развитие и практика муниципального нормотворчества. Несмотря на то, что большинство уставов муниципальных образований в Архангельской и Вологодской областях к этому времени уже были приняты, в ряде муниципальных образований процесс разработки уставов был продолжен (а в Мирном не получил завершения даже к концу рассматриваемого в диссертации периода).

К концу 1996 г., когда завершились выборы в реформированные органы местного самоуправления, в Архангельской и Вологодской областях была заложена база для реализации новой организационной модели местного самоуправления. Местное самоуправление на этих территориях во второй половине 1990-х гг. осуществлялось в формах непосредственной демократии (местный референдум, выборы органов и должностных лиц местного самоуправления, обращения в органы местного самоуправления и т.д.); а также через формы представительной демократии (выборные органы местного самоуправления и выборные должностные лица), исполнительные органы и органы ТОС (ТОС в Вологодской области получили большее развитие, чем в Архангельской).

В Вологодской и Архангельской областях органы местного самоуправления имеют различные варианты названий, которые закреплены уставами соответствующих муниципальных образований (в отличие от большинства других регионов, где они определяются соответствующим законодательством субъектов РФ, в связи с чем являются однотипными). Специфика социально-экономического развития того или иного муниципального образования, его географическое положение и размеры входящей в его состав территории оказывают существенное влияние на структуру, состав и содержание деятельности органов местного самоуправления.

В уставах муниципальных образований Архангельской и Вологодской областей закреплены несколько моделей структуры управления муниципальными образованиями. Из них по частоте применения во второй половине 1990-х гг. абсолютно превалировала модель, которая предусматривала наличие в организационной структуре муниципального образования представительного органа и главы муниципального образования, избираемого всем населением, председательствующего в представительном органе и возглавляющего местную администрацию (такая картина характерна для большинства субъектов РФ)<sup>693</sup>. Можно выделить несколько вариантов этой модели в зависимости от способа организации местного самоуправления на уровне поселков и сельсоветов. При этом следует учитывать, являются ли поселковые и сельские администрации структурными подразделениями исполнительного органа самоуправления муниципального района (в большинстве случаев не являются); возглавляют их главы, назначаемые главами муниципальных районов с учетом мнения населения, избранные непосредственно населением или из числа депутатов представительных органов (преобладает назначение); формируются или нет в поселках и сельсоветах представительные органы (формируются в виде исключения). При этом суть доминирующей модели не меняется: в одном лице соединяется глава муниципального образования и глава администрации, в связи с чем преобладает схема типа «сильный мэр – слабый совет», нарушающая баланс полномочий между представительными и исполнительными органами. Строгой зависимости



между структурой управления местного самоуправления и социально-экономическими успехами муниципальных образований диссертантом не выявлено.

Во второй половине 1990-х гг. развивались межмуниципальные связи. В этом отношении Архангельская и, особенно, Вологодская область опередили большинство других субъектов РФ. Углублению этого процесса в Архангельской и Вологодской областях способствовала деятельность новых общественно-консультативных органов (Ассоциации глав администраций местного самоуправления Архангельской области, Совета руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области, Совета глав районных самоуправлений Вологодской области, Совета по местному самоуправлению Вологодской области, Консультативного совета глав поселковых, сельских администраций муниципальных районов Вологодской области, Совета глав муниципальных образований Вологодской области). Появление подобного рода органов объективно способствовало развитию не только межмуниципальных связей, но и координации деятельности муниципальных образований со стороны региональных властей, в определенном смысле – ее централизации на областном уровне.

В Архангельской и в Вологодской областях имело место делегирование отдельных полномочий органов государственной власти органам местного самоуправления, но далеко не всегда это сопровождалось необходимым дополнительным финансированием. Финансово-экономическая основа местного самоуправления является «ахиллесовой пятой» современной системы местного самоуправления в России. Ее формирование в Вологодской и Архангельской областях к концу 1990-х гг., как и в целом по РФ, завершить не удалось, поскольку процесс становления местного самоуправления пришелся на период выхода из глубокого социально-экономического кризиса. В условиях социальной напряженности, углубившейся неравномерности качества жизни и экономического развития различных муниципальных образований отсутствовали условия для самостоятельной экономической деятельности муниципалитетов и, как следст-

вие, утрачивалась мотивация к самоорганизации для решения вопросов местного значения. Остро обозначилась необходимость урегулирования федеральными законами вопросов реализации прав муниципальной собственности на землю, ключевых аспектов проблемы межбюджетных отношений, порядка передачи средств для обеспечения исполнения делегированных муниципальным образованиям государственных полномочий.

Конец 1990-х гг. можно характеризовать как период напряженной работы по выходу из кризиса, стабилизации экономической и социальной обстановки, поиска путей делового взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Вместе с тем этот период выявил и серьезные недостатки в их взаимоотношениях (прежде всего в финансово-экономической сфере) и показал, что реформа местного самоуправления далека от завершения.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обобщение результатов проведенного исследования представляется целесообразным начать с выделения основных исторических этапов формирования системы местного самоуправления на Европейском Севере РФ в 1990-е гг. (см. приложение 1). При разработке периодизации истории развития местного самоуправления автором настоящего диссертационного исследования учитывались темпы реформирования, политический и социально-экономический фон этого процесса, конкретно-исторические условия формирования основных структурных составляющих системы местного самоуправления в исследуемом регионе, а также становление правовой базы местного самоуправления на уровне РФ, без которой были бы невозможны кардинальные преобразования на местах.

Проведенный анализ исторического материала позволяет считать правомерной следующую периодизацию процесса формирования современной системы местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях:

I этап – апрель 1990 – сентябрь 1993 г.;

II этап – октябрь 1993 – декабрь 1996 г.;

III этап – с января 1997 г. по настоящее время.

На протяжении первого этапа шел процесс зарождения системы местного самоуправления. Характерной его чертой является то, что реформирование местной власти проходило в рамках советской системы. Оно было направлено на превращение местных Советов из органов государственной власти на местах в органы местного самоуправления. Этот этап начинается с принятия Закона СССР об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства, который заложил правовую основу преобразований в этой области, провозгласив местные Советы основным звеном в системе местного самоуправления. Однако по Конституции РСФСР местные Советы продолжали входить в систему органов государственной власти. На выведение их из этой системы и утверждение как самостоятельной ветви публичной власти были направлены дополнения и изменения, внесенные в Конституцию в мае 1991 г. и апреле 1992 г., а также За-

кон РСФСР о местном самоуправлении, вступивший в силу в августе 1991 г.

В период до сентября 1993 г. наблюдалось параллельное развитие двух тенденций. С одной стороны, закладывались основы системы местного самоуправления. Шел процесс выведения местных Советов из системы органов государственной власти, их структура приводилась в соответствие с изменяющимся законодательством и запросами практики. Во второй половине 1991 г. в представительных органах местных Советов исследуемого региона были созданы действенные малые Советы. В г. Архангельске из части депутатов городского и районных Советов был образован единый представительный орган – городское Собрание народных депутатов. Исполнительными органами местных Советов стали местные администрации. Тем самым в Вологодской и Архангельской областях закладывались организационные основы для реформирования всей системы управления на местах. С другой стороны, в это же время проявилась тенденция последовательного встраивания местных администраций в жесткую вертикаль исполнительной власти, которая получила дальнейшее развитие на следующем этапе. В обобщенном виде содержание первого этапа может быть сведено к незавершенной попытке реализации в рамках советской системы идеи местного самоуправления в ее современном понимании (в качестве местной публичной власти, обладающей в установленных для нее пределах достаточной самостоятельностью).

С момента прекращения деятельности Советов в октябре 1993 г. начинается второй этап, на протяжении которого идет становление современной системы местного самоуправления на новой общественно-политической основе. Этот этап начинается с осуществления так называемой «президентской реформы» (фактического возврата к местному государственному управлению), в результате которой исполнительная власть временно оттесняет на второй план власть представительную. В новой Конституции РФ были закреплены принципы местного самоуправления, которые вступали в противоречие с существовавшей на тот момент в стране жесткой властной вертикалью. На уровне исследуемого региона на втором этапе создаются необходимые условия для вопло-

щения в жизнь принятой на федеральном уровне современной модели местного самоуправления. Несмотря на противоречивые политические процессы, происходившие в это время в обществе, формирование системы местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях не было остановлено. В регионах разрабатывалась правовая база, необходимая для проведения выборов в формируемые органы местного самоуправления. В марте 1994 г. начинается избрание представительных органов местного самоуправления. На этом этапе в обоих регионах оказался востребован такой важный институт, как местный референдум; начался процесс принятия уставов муниципальных образований; в ряде городов активизировалось создание органов ТОС, получил широкое распространение институт старост. Опережающими темпами формирование системы местного самоуправления шло в Вологодской области. Законодательное собрание Вологодской области (единственное в РФ) разработало Закон «О местном самоуправлении в Вологодской области» ранее появления соответствующего федерального закона.

В Архангельской и Вологодской областях при определении размера муниципальных образований выбор был сделан в пользу территорий, соответствующих административно-территориальным районам и крупным городам областного подчинения. Это было обусловлено конкретными социально-экономическими условиями, сложившимися к моменту принятия решения (малочисленность населения районов, концентрация инфраструктуры в райцентрах, экономическая слабость большинства поселений). Сформированная на этом этапе территориальная основа местного самоуправления без изменений сохранилась до наших дней (исключение единственное – в 1999 г. в Архангельской области образовано новое муниципальное образование «Новая Земля»).

Со вступлением в силу в сентябре 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» начался переход от «президентской» системы управления на местах к реализации конституционных организационно-правовых принципов местного самоуправления. В новом законе был развит и конкретизирован закрепленный в Конституции принцип

самостоятельного решения местными сообществами вопросов местного значения. В это время разрабатывались необходимые для реализации этого принципа на практике законы Архангельской и Вологодской областей, продолжали приниматься уставы муниципальных образований, избирались депутаты представительных органов самоуправления муниципальных образований и главы местного самоуправления.

Конец 1996 г. является важнейшим рубежом – к этому времени на территории исследуемых областей в целом сложилась современная система местного самоуправления. Это выразилось в том, что были в главных чертах сформированы следующие структурные составляющие этой системы: ее территориальная, правовая и организационная основы. В декабре 1996 г. в Архангельской и Вологодской областях завершился процесс избрания представительных органов и должностных лиц местного самоуправления, а вместе с ним и «организационный» этап в истории становления современной системы местного самоуправления. К этому времени истекли полномочия назначенных глав местных администраций (глав местного самоуправления) и был завершён переход от «президентской» системы местного государственного управления к реализации организационно-правовых принципов, установленных Конституцией и Федеральным законом «Об общих принципах...». К числу этих принципов относятся следующие: местное самоуправление должно действовать в рамках закона, исходя из интересов населения; для него является обязательным наличие выборных органов; местное самоуправление должно обладать собственной компетенцией, в пределах которой оно самостоятельно и действует под свою ответственность; для реализации своих полномочий местное самоуправление должно быть обеспечено собственными ресурсами.

С января 1997 г. наступил третий этап развития системы местного самоуправления, продолжающийся и поныне. С этого времени система местного самоуправления уже не претерпевала каких-либо кардинальных перемен. На этом этапе шло совершенствование правовых, развитие организационных и формирование финансово-экономических основ местного самоуправления. В связи с

этим в Вологодской и Архангельской областях он может быть охарактеризован как этап поступательного развития сложившейся системы местного самоуправления. Совершенствование правовой основы местного самоуправления в это время было направлено в первую очередь на законодательное обеспечение формирования финансово-экономической базы местного самоуправления и функционирования муниципальных служб. В ходе апробации предусмотренных законодательством моделей управления в ряде муниципальных образований Архангельской и Вологодской областей шла их корректировка. Наибольшее распространение в обеих областях получила модель «сильный глава муниципального образования – слабый представительный орган», при которой глава муниципального образования, избираемый всем населением, председательствует на заседаниях представительного органа и возглавляет местную администрацию. Дальнейшее развитие получило территориальное общественное самоуправление. В Архангельской области, например, появилась такая его новая форма, как сельская община.

На протяжении 1990-х гг. формировались субъекты местного самоуправления, менялся характер их взаимодействия (см. приложение 1). В начале исследуемого в диссертации периода местные Советы представляли местный уровень государственной власти. В связи с этим полноценных субъектов местного самоуправления в это время не было. С мая 1991 г. органы местного самоуправления начинают постепенно выводиться из системы органов государственной власти, провозглашается их самостоятельность, очерчивается сфера компетенции, предполагается формирование собственной финансово-экономической базы. В это время закладывается законодательная основа для становления субъектов местного самоуправления, к числу которых относятся население (граждане), государство, местные Советы народных депутатов, существовавшие в то время территориально-административные единицы, органы ТООС, местные администрации и их главы. В Архангельской и Вологодской областях администрации пришли на смену исполкомам осенью 1991 г. В ноябре 1991 г. главами администраций Архангельской и Вологодской областей нача-

лось назначение глав местных администраций. В октябре 1993 г. была прекращена деятельность всех местных Советов народных депутатов. Их функции до избрания новых представительных органов и глав самоуправления были переданы соответствующим администрациям. В это время органы местного самоуправления в лице местных администраций временно снова вошли в систему органов государственной власти. В марте 1994 г. в Архангельской и Вологодской областях начался процесс избрания представительных органов местного самоуправления, который продолжался до декабря 1996 г. Одновременно проводилось правовое установление компетенции субъектов местного самоуправления, способов и характера их взаимодействия в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов РФ, в уставах и нормативно-правовых актах муниципальных образований. Во второй половине 1990-х гг. практическая деятельность по осуществлению местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях дала толчок к дальнейшему развитию правового статуса субъектов местного самоуправления, разграничению компетенции органов местного самоуправления и государственной власти, попыткам органов местного самоуправления добиться реального осуществления прав на создание необходимых условий (прежде всего материально-финансовой базы) для успешного решения задач местного значения.

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



В результате проведенного историко-сравнительного анализа были выявлены некоторые конкретно-исторические особенности формирования системы местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях. Выявлено систематическое отставание Архангельской области от Вологодской в темпах строительства местного самоуправления, особенно характерное для второго этапа становления системы. Темпы создания системы в Вологодской области опережали средние по РФ, а в Архангельской области в 1994–1996 гг. наблюдалось систематическое запаздывание и даже затягивание этого процесса, приводившее к установлению практики правления исполнительной властью без участия представительной. Это запаздывание составляло от нескольких месяцев до двух лет, но находилось, как правило, в законодательно установленных пределах. Например, Закон Вологодской области «О местном самоуправлении в Вологодской области» был принят в сентябре 1994 г., а аналогичный закон Архангельской области – в декабре 1995 г. Другой пример: принятие уставов почти половины муниципальных образований Вологодской области относится к началу 1995 г., в Архангельской же области большинство уставов (за исключением устава г. Северодвинска, принятого 16 июня 1996 г.) было принято в самом конце 1996 г. В период после упразднения Советов в значительной части муниципальных образований Вологодской области представительные органы были избраны в марте 1995 г. (в Вологде и Череповце годом раньше – 20 марта 1994 г.), а в Архангельской области – лишь в декабре 1996 г.

В связи с приведенными выше данными можно указать и на различия в частоте использования такого важного института местного самоуправления, как местный референдум. Эта форма непосредственной демократии гораздо чаще использовалась в Вологодской области, где референдумами было принято, например, большинство уставов муниципальных образований, и один проект устава (Сокольского муниципального района) на референдуме был отклонен. В Архангельской же области референдумами принято только 4 устава городов, и еще один референдум не состоялся по причине неявки избирателей. А референ-

дум по принятию устава г. Мирного срывался неоднократно по разным причинам и был успешно проведен лишь с седьмой попытки.

В 1994–1995 гг. в Архангельской области в условиях запаздывания (а в ряде случаев и намеренного затягивания) формирования представительных органов местного самоуправления в ряде муниципальных образований фиксировалось создание вместо них при органах исполнительной власти суррогатных консультативных советов «общественного самоуправления». В г. Архангельске на рассмотрение такого совета был вынесен разработанный мэром устав города, утвержденный затем самим мэром без учета поправок. Незаконная разработка устава города мэром отмечена и в г. Северодвинске. В этих случаях можно говорить о присвоении важнейших функций отсутствующего местного представительного органа исполнительной властью.

Следует отметить, что в Вологодской области реализовано большее разнообразие моделей организации управления муниципальными образованиями, чем в Архангельской. Здесь отмечено и большее разнообразие названий представительных органов. Эти факты могут служить косвенными свидетельствами большей демократичности в управлении муниципальными образованиями, большей степени проявления местной инициативы при их создании.

К особенностям Вологодской области следует отнести и большее, нежели в Архангельской, развитие органов ТОС в городах. Здесь они появились раньше и получили большее развитие. Это можно связать как с проявлениями идущей снизу потребности, так и с последовательной политикой по распространению имеющегося в этой сфере опыта (например, в г. Вологде).

К концу рассматриваемого в диссертационном исследовании периода многие проблемы местного самоуправления остались нерешенными.

Нормативно-правовое регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления оставалось неполным и непоследовательным. Имели место факты несогласованности законодательства РФ, законов Архангельской и Вологодской областей и муниципальных нормативно-правовых ак-

тов о местном самоуправлении.

Избранная в Архангельской и Вологодской областях модель формирования и деятельности муниципальных образований не оригинальна и грешит многими недостатками, без устранения которых в ходе саморазвития системы трудно представить будущее органов местного самоуправления.

С развитием муниципальных образований оказался тесно связан вопрос административно-территориального устройства областей. Его несовершенство вызвано неравномерностью размещения производительных сил и заселения территории, достаточно слабой межрайонной интеграцией. При избранной территориальной основе местного самоуправления (на уровне административных районов и крупных городов) сложилась «ступенчатая» структура: в одном крупном муниципальном образовании объединяется несколько административно-территориальных единиц – сельсоветов, поселков, малых городов, территориальных округов (г. Архангельск). В связи с этим возникли проблемы оформления статуса единиц самоуправления низового уровня и создания условий для их эффективной деятельности. Нет нормативно-правовых актов, точно определяющих статус органа исполнительной власти на низовом уровне; отсутствие там представительных органов не дает возможности решать законодательным путем многие вопросы финансово-экономической и хозяйственной деятельности. Советы старост, сходы и другие органы ТОС таким правом не наделены. Необходимо решить и проблему распределения полномочий и ресурсов между администрациями двух этих уровней. Целесообразно расширить имеющуюся в отдельных муниципальных образованиях практику децентрализации – передачи необходимых ресурсов органам самоуправления нижней ступени. Наиболее радикальный вариант решения проблемы – создание муниципальных образований меньшего масштаба, что предусмотрено новым Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятым в 2003 г.<sup>694</sup> В ходе реализации заложенного в этом законе поселенческого принципа организации местного самоуправления в Вологодской области должно быть создано около 390 муниципальных образований.

Требуется решения ряд проблем, связанных с организационной основой местного самоуправления. В муниципальных образованиях Вологодской и Архангельской областей почти повсеместно можно констатировать концентрацию власти в одних руках – главы местного самоуправления. Подавляющее большинство глав в исследуемом регионе избираются всенародно и председательствуют на заседаниях местного представительного органа. Представляется целесообразным распространение организационной модели, при которой на заседаниях представительного органа председательствует не глава самоуправления, а избранный из числа депутатов председатель.

В исследуемом регионе, особенно в Архангельской области, в течение рассмотренного периода не были раскрыты полностью ресурсы ТОС. Автор диссертации считает необходимым увеличивать значение и роль ТОС в местном самоуправлении, для чего необходимо усилить его поддержку со стороны органов местного самоуправления. Это относится как к уже существующим органам ТОС, так и к вновь формирующимся.

Среди выявленных проблем необходимо назвать невысокую правовую и политическую культуру населения, складывавшуюся в условиях безраздельного доминирования государства во всех сферах жизни общества. В результате оказались утрачены навыки самоорганизации, распространена потребительская психология. Органам местного самоуправления необходимо усилить просветительную и пропагандистскую работу, направленную на преодоление пассивности, повышение гражданской активности населения. Еще одна проблема – дефицит профессионально подготовленных кадров, обладающих достаточными знаниями и опытом в области муниципального управления.

Наибольшее количество нерешенных вопросов осталось на пути формирования финансово-экономической основы местного самоуправления. Сложившаяся к концу 1990-х гг. структура местных бюджетов Вологодской и Архангельской областей не отражает реальных потребностей финансируемой ими социальной сферы и других затрат, которые несут органы местного самоуправ-

ления при реализации собственных полномочий. В то же время нормы федерального и регионального законодательства не раз налагали дополнительные обязательства на муниципалитеты. Это приводит к углублению разрыва между объемом полномочий местного самоуправления и их финансовым обеспечением, ведет к замораживанию долговых обязательств. С целью повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований налогово-бюджетную систему следует существенно реформировать. Расходы отдельных звеньев бюджетной системы должны быть четко разграничены на основе разделения функций между разными уровнями власти. Социальные стандарты следует использовать в качестве основы для расчета бюджета муниципальных образований. Проводимая налоговая и бюджетная политика должна усилить заинтересованность муниципальных образований в пополнении доходной базы. Доходы между бюджетами различных уровней необходимо разграничивать, причем при максимальном зачислении в бюджеты муниципальных образований всех видов налогов с физических лиц, имущественного, земельного, с предприятий малого бизнеса, муниципальных предприятий. Налоговые источники целесообразно закрепить на долговременной основе без права изъятия переходящих остатков по результатам работы за год. Нуждаются в совершенствовании земельные отношения и механизм реализации недвижимости. Целесообразно зачислять в местный бюджет 100 % дохода от реализации муниципальной собственности. Муниципальным образованиям следует предать право распоряжения муниципальными землями при условии зачисления в местный бюджет арендной платы за их использование и 100 % земельного налога.

Эффективное решение перечисленных проблем при наличии политической воли федеральных органов власти создаст необходимые условия для того, чтобы местное самоуправление превратилось в реально действующую власть, максимально приближенную к народу. Многие из насущных проблем развития местного самоуправления, выделенные автором на региональном материале, оказались в числе тех, которые в конце 1990-х годов были признаны требующими

решения на государственном уровне<sup>695</sup>.

Проблемы, с которыми столкнулись органы местного самоуправления в 1990-е гг., разрешены далеко не полностью и сохраняют острую актуальность. Президент России В.В. Путин в выступлении на заседании Президиума Государственного совета РФ в феврале 2001 г. отметил: «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»<sup>696</sup>.

В настоящее время в развитии местного самоуправления в России наступает новый этап. Об этом свидетельствует содержание нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который создает правовую основу для масштабной реформы. Цели этой реформы – обеспечение политической и экономической самостоятельности муниципальных органов власти в решении местных вопросов, повышение их ответственности, усиление государственного контроля за законностью и соблюдением прав граждан. Предлагается унифицировать территориальную организацию местного самоуправления, разграничить полномочия субъектов РФ и муниципалитетов, создать основы правового регулирования исполнения делегированных муниципалитетам государственных полномочий.

Несомненными плюсами нового закона являются уточнение общей компетенции местного самоуправления; распределение компетенции по типам муниципальных образований, в зависимости от их возможностей с одновременным закреплением этих типов, что наконец-то позволит сформировать всю систему межбюджетных отношений; подразделение деятельности местного самоуправления на регулятивную (осуществляемую главами и выборными органами) и управленческую (осуществляемую профессионалами-контрактниками); введение требований к уровню подготовки должностных лиц самоуправления, обязательности их конкурсного приема и аттестации; возможность на местах самостоятельно определять размеры оплаты труда муниципальных служащих и работников муниципальных предприятий; обязательность публичных слушаний

по местным бюджетам и программам развития. Закрепляется связь между суммой налоговых платежей муниципалитета в бюджеты всех уровней с размером его доходной базы, чем стимулируется наращивание экономического потенциала территории. Однако при этом до принятия поправок в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ сохраняется неопределенность в формировании финансовой основы самоуправления, в то время как местное самоуправление должно стать властью, которая на деле будет способна обеспечить поддержку экономических и политических инициатив широких слоев населения. Этим же законом предусматривается увеличение вмешательства государства в местные дела (определение его органами территории осуществления местного самоуправления, структуры органов местного самоуправления, порядка их формирования и т.п.), в чем проявляется тенденция к огосударствлению местного самоуправления.

Впрочем, проанализированный в данном исследовании исторический опыт формирования современной системы местного самоуправления на Европейском Севере свидетельствует о том, что на деле огосударствление местного самоуправления началось значительно раньше. Хотя провозглашенный в Конституции РФ принцип самостоятельности местного самоуправления (его отделенности от государства) получил дальнейшее развитие в федеральном и региональных законодательствах, на практике он не был реализован. Реформирование местного самоуправления изначально по сути было ориентировано на англосаксонскую модель местного самоуправления (см. введение), которая была заложена в Конституции РФ и Законе «Об общих принципах...». Но, как было показано в настоящей работе, переход к функционированию местного самоуправления без вмешательства государственных органов власти, на основе реальной материально-финансовой базы и в целях решения задач местного значения в 1990-е гг. на Европейском Севере не был осуществлен. Знакомство с данными по другим регионам свидетельствует о том, что подобная ситуация не является спецификой только этого региона. На практике англосаксонская модель местного самоуправления была подменена континентальной. Материал по исследованному региону свидетельствует о том, что это во многом было выбором

самых субъектов Федерации (здесь проявилась как позиция областных администраций, так и мнение населения). Так, формирование муниципальных образований на уровне районов и крупных городов была преимущественно выбором областных администраций, которые на практике поставили под свой контроль муниципальные органы благодаря отсутствию финансово-экономической самостоятельности последних. Выбор преобладающей в Архангельской и Вологодской областях не самой демократичной модели организации управления муниципальными образованиями, предусматривающей наличие сильной исполнительной и слабой представительной власти, был преимущественно сделан самим населением на референдумах по принятию уставов муниципальных образований. Передача части государственных полномочий органам местного самоуправления в исследуемых областях стала повсеместной и зачастую не сопровождалась соответствующим финансовым обеспечением. По всей видимости, на реализацию реформы местного самоуправления наложили отпечаток традиции советской модели местного управления с присущей ей иерархией исполнительной власти на местах, с подчинением органов местной власти вышестоящим органам государственной власти. Оказалась «унаследована» и зависимость местной власти от власти вышестоящей в финансовом отношении, и ее функции, не ограничивающиеся решением только задач местного значения, но связанные и с выполнением значительного объема государственных полномочий.

В качестве формы организации местной власти местное самоуправление вряд ли имеет альтернативу. У все большей части населения на смену погруженности в решение задачи выживания приходит осознание гражданской ответственности, начинает формироваться представление о ценности участия в местном политическом процессе. Нельзя забывать, что истоки жизнестойкости местных сообществ, проявившейся в кризисных условиях России 1990-х гг., лежат в опирающемся на исторический опыт все более глубоком осознании жителями своей территориальной корпоративности. Именно по мере продвижения по этому пути следует ожидать превращения муниципальных образований в прочную основу российской государственности.



## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Этот закон, принятый Государственной думой и одобренный Советом Федерации, 6 октября 2003 г. был подписан Президентом РФ. См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 8 октября.

<sup>2</sup> Говоренкова Т.М. Читаем Велихова вместе. – М.: Редакционно-издательский центр «Муниципальная власть», 1999. – С. 56.

<sup>3</sup> См., например: Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. – М.; Л., 1928. – С. 235–238.

<sup>4</sup> Градовский А.Д. История местного управления в России // Собрание сочинений. – Т. 2. – СПб., 1899. – С. 23.

<sup>5</sup> Постовой Н. В. Муниципальное право в России: Вопросы и ответы. 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2002. – С. 33.

<sup>6</sup> Там же. – С. 34.

<sup>7</sup> Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

<sup>8</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Федеральные правовые акты о местном самоуправлении / Авторы-составители Л.В. Гильченко, А.А. Замотаев, В.В. Пашенцев. – М., 2000. – С. 227. – (Библиотека местного самоуправления. – Вып. 25).

<sup>9</sup> Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. – Т. 1. – СПб.; Ярославль, 1875; Т. 2. – 1877.

<sup>10</sup> Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. – Т. 1. – СПб., 1909; Т. 2. – СПб., 1911; Он же. Земство и земская реформа. – Пг., 1918.

<sup>11</sup> Ключевский В.О. Курс русской истории // Соч.: В 9 т. / Под ред. В.Л. Янина. – М.: Мысль. Т. I – 1987; Т. II – 1987; Т. III – 1987; Т. IV – 1989; Т. V – 1989; Т. VI – 1990; Он же. Терминология русской истории // Соч.: В 9 т. – Т. VI: Специальные курсы / Под ред. В.Л. Янина. – М.: Мысль, 1989. – С. 94–224; Он же. История словословий в России // Соч.: В 9 т. – Т. VI. Специальные курсы / Под ред. В.Л. Янина. – М.: Мысль, 1989. – С. 225–391; Он же. Состав представительства на Земских соборах Древней Руси // Соч. в 9 т. – Т. VIII: Статьи / Под ред. В.Л. Янина. – М.: Мысль, 1990. – С. 277–374; Он же. Боярская дума Древней Руси. – Пг., 1919.

<sup>12</sup> Богословский М.М. Земское самоуправление на Русском Севере в XVII в.: В 2 т. – Т. 1: Областное деление Поморья. Землевладение. Общественный строй. Органы самоуправления. – М.: Синодальная типография, 1909; Т. II: Деятельность земского мира. Земство и государство. – М.: Синодальная типография, 1912.

<sup>13</sup> Платонов С.Ф. Полный курс лекций по русской истории. – Пг., 1917.

<sup>14</sup> Сергеевич В.И. Древности русского права: В 2 т. – Т. 2: Вече и князь. – СПб., 1908.

<sup>15</sup> Соловьев С.М. История России с древнейших времен // Соч. в 18 кн. / Отв. ред. И.Д. Ковальченко, С.С. Дмитриев. – М.: Мысль. – Кн. I. – 1988; Кн. II. – 1988; Кн. III. – 1989; Кн. IV. – 1989; Кн. V. – 1990; Кн. VI. – 1991; Кн. VII. – 1991; Кн. VIII. – 1993; Кн. IX. – 1993; Кн. X. – 1993; Кн. XI. – 1993; Кн. XII. – 1993; Кн. XIII. – 1993; Кн. XIV. – 1994; Кн. XV. – 1995.

<sup>16</sup> Кизеветтер А.А. Посадская община в России в XVIII столетии. – М., 1903; Он же. Городская реформа Екатерины II 1785 г. – М., 1909; Он же. Местное самоуправление в России IX–XIX столетия. – 2-е изд. – Пг., 1917; Он же. Русский Север: роль Северного края Европейской России в истории Русского государства: Исторический очерк. – Вологда: Типография Союза северных кооперативных союзов, 1919.

<sup>17</sup> Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: В 3 т. – СПб.: Типография Э. Праца. – Т. 1 – 1870; Т. 2 – 1870; Т. 3. – 1871.

<sup>18</sup> См. например: Веселовский Б.Б. Какое местное самоуправление нужно народу? – СПб., 1906; Езерский Н.Ф. Что такое земство и что оно сделало для народа. – Пенза, 1914; Звягинцев Е. Как нужно преобразовать наши городские думы и управы. – М., 1906; Михайловский А.Г. Реформа городского управления в России. – М.: Польза, 1908; Волин Б.М. Интересы пролетариата в городском самоуправлении. – М., 1917; Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. – СПб.: Издательство М.И. Семенова, 1913.

<sup>19</sup> См. например: Белоконский И. Земское движение. – СПб., 1914; Звягинцев Е.А. Полвека земской деятельности по народному образованию. – М., 1915; Львов Г.Е., Полнер Т.П. Наше земство за 50 лет его работы. – М., 1914; Маслов С. Земство и его экономическая деятельность за 50 лет существования, 1864–1914. – М.: За друга, 1914; Трутовский В. Современное земство. – Пг., 1914.

<sup>20</sup> См., например: Вологодская губернская земская больница // Вологодские губернские ведомости. – 1886. (Часть неофициальная). – № 14. – С. 8–9; Н. П. Мирские доходы и расходы Вологодской губернии в среде финансового крестьянского хозяйства Европейской России // Памятная книжка и адрес-календарь Вологодской губернии на 1899–1900 гг. – Вологда, 1899. – С. 127–146.

<sup>21</sup> См., например: Площинский Л.О. Городское или среднее состояние русского народа. – СПб., 1852. – С. 96; Чичерин Б.Н. Бюрократия и земство; Он же. Областные учреждения России в XVII в. – М., 1856. – С. 489–490, 504–505.

- <sup>22</sup> Богословский М.М. Указ. соч.
- <sup>23</sup> Васильчиков А.И., кн. Указ. соч. – Т. 1. – С. XXVI–XXVII.
- <sup>24</sup> Соловьев С.М. Указ. соч. – Т. XIII. – Кн. VII. – С. 45–46.
- <sup>25</sup> Ключевский В.О. Курс русской истории. – С. 77–78.
- <sup>26</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений. – Т. 33. – С. 72, 74 и далее.
- <sup>27</sup> Там же. – Т. 32. – С. 351.
- <sup>28</sup> См., например: Там же. – Т. 45. – С. 320, 333; Т. 50. – С. 142.
- <sup>29</sup> Сталин И.В. Сочинения. – Т. 12. – М., 1949. – С. 161–162.
- <sup>30</sup> Памятная книжка советского строителя / Сост. Л.М. Каганович. – Ташкент, 1920. – С. 18.
- <sup>31</sup> Каганович Л.М. Местное советское самоуправление: Строительство советской власти на местах. – М., 1923. – С. 16, 77.
- <sup>32</sup> Сорин Е. Демократический централизм – основной организационный принцип построения советской власти // 15 лет советского строительства: 1917–1932. – М., 1932. – С. 113.
- <sup>33</sup> Велихов Л.А. Указ. соч. – С. 243, 332–333, 350–351.
- <sup>34</sup> Цит. по: Шевердин С. Крупное явление, крупная душа: Очерк подвижничества // Говоренкова Т.М. Указ. соч. – С. 25.
- <sup>35</sup> Шевердин С. Указ. соч. – С. 10.
- <sup>36</sup> Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. – М.: Наука, 1990. – С. 44.
- <sup>37</sup> Ленин В.И. Письма из далека // Полное собрание сочинений. – Изд. 5-е. – М., 1962. – Т. 31. – С. 36.
- <sup>38</sup> Он же. Гонители земства и аннибалы либерализма // Там же. – Изд. 5-е. – М., 1959. – Т. 5. – С. 35.
- <sup>39</sup> Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. – М.: Издательство МГУ, 1968; Пирумова Н.М. Земское либеральное движение: Социальные корни и эволюция до начала XX века. – М.: Наука, 1977; Она же. Земская интеллигенция и ее роль в общественной жизни. – М., 1985; Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г. – М.: Издательство МГУ, 1957; Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 гг. – М.: Издательство МГУ, 1964; Симонова М.С. Земско-либеральная фронда (1902–1903 гг.) // Исторические записки. – М., 1973. – Т. 91. – С. 150–216 и др.
- <sup>40</sup> См., например: Шацилло К.Ф. Формирование программы земского либерализма и ее банкротство накануне первой русской революции (1901–1904 гг.) // Исторические записки. – М., 1976. – Т. 97. – С. 50–98; Черменский Е.Д. Земско-либеральное движение накануне революции 1905–1907 гг. // История СССР. – 1965. – №5. – С. 41–60; Дидиченко Н.А. Тактика большевистской партии в муниципальной кампании, март–октябрь 1917 г. – М.: Наука, 1974; Волнистый А.П. Тактика большевистской партии в борьбе за массы на муниципальных выборах в 1917 г. – Краснодар, 1976; Абрамов П.Н. Волостные земства // Исторические записки. – М., 1961. – Т. 69. – С. 25–32; Комиссаренко Л.А. Партия большевиков и органы местного самоуправления в 1917–1918 гг. // Большевикское руководство государственными и общественными организациями трудящихся (октябрь 1917–1920 гг.). – Петрозаводск, 1984. – С. 93–102 и др.
- <sup>41</sup> Герасименко Г.А. Указ. соч.
- <sup>42</sup> См., например: Арциховский А.В. Городские концы в Древней Руси // Исторические записки. – 1945. – Вып. 16. – С. 33–39; Тихомиров М.Н. Древнерусские города. – М.: Госполитиздат, 1956; Фроянов И.Я. Киевская Русь: Очерки социально-экономической истории. – Л.: Издательство ЛГУ, 1974; Фроянов И.Я., Дворниченко А.Ю. Города-государства Древней Руси. – Л.: Издательство ЛГУ, 1988; Щапов Я.Н. О функциях общины в Древней Руси // Общество и государство в феодальной России. – М., 1975. – С. 13–21; Черепнин Л.В. К вопросу о характере и форме Древнерусского государства X – начала XIII в. // Исторические записки. – М., 1972. – Т. 89. – С. 353–408.
- <sup>43</sup> См., например: Колесников П.А. Основные этапы развития северной общины // Ежегодник по аграрной истории. – Вологда, 1976. – С. 3–36.
- <sup>44</sup> См., например: Найда С.Ф. Триумфальное шествие Советской власти. – М.: Госполитиздат, 1957; Орлов В.С. Рождение советской демократии, февраль 1917 – июль 1918. – М.: Мысль, 1987; Чебаевский Ф.В. О строительстве местных Советов в конце 1917 и первой половине 1918 г. // Исторические записки. – М., 1957. – № 61. – С. 224–261; Чугаев Д.А. Триумфальное шествие Советской власти // Установление Советской власти на местах в 1917–1918 гг. – М., 1953. – С. 5–44 и др.
- <sup>45</sup> См., например: Местные Советы и законность / Под ред. В.С. Основина. – М.: Юрид. литература, 1970.
- <sup>46</sup> Бутенко А.П. Власть народа посредством самого народа: О социалистическом самоуправлении. – М.: Мысль, 1988; Мурашин А.Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. – Киев: Выща школа, 1989; Социалистическое самоуправление / Под ред. Д. А.-А. Керимова, Л.П. Юзькова. – Киев: Политиздат Украины, 1989; Социалистическое самоуправление народа: Условия и пути развития / [В. К. Борисов, Г. Л. Купряшин, В. П. Пугачев, А. И. Соловьев]; Редактор В. П. Пугачев. – М.: Издательство МГУ, 1990; Социалистическое самоуправление: опыт и тенденции развития / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: ИГПАН, 1986; Территориальное управление: самоуправление и самофинансирование: (Опыт, проблемы, перспективы) / [А.П. Сысоев, Е.Н. Буренкова, А.В. Данилов-Данильян и др.]. – М.: Финансы и статистика, 1990.

<sup>47</sup> Ильинский И.П. Социалистическое самоуправление народа. – М.: Мысль, 1987; Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юридическая литература, 1988; Скуратов Ю.И. Система социалистического самоуправления народа // Проблемы конституционной теории и практики. – Свердловск, 1987. – С. 7–9; Тихомиров Ю.А. О природе и системе социалистического самоуправления народа // Социалистическое самоуправление: Опыт и тенденции развития. – М.: ИГПАН, 1986. – С. 141–152; Щиглик А.И. Общественное самоуправление: некоторые проблемы теории и практики // Политическая система: вопросы демократии и самоуправления. – М.: МГУ, 1988.

<sup>48</sup> Орлов В.С. Указ. соч. – С. 101.

<sup>49</sup> Степанов И.В., Лукичев А.Н. Местное самоуправление сегодня // Что такое местное самоуправление? / Отв. ред. Ю.К. Некрасов. – Вологда: Древности Севера, 2001. – С. 22.

<sup>50</sup> См., например: Данилова Л.В. Сельская община в средневековой Руси. – М.: Наука, 1994; Еремян В. В., Федоров М. В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.): Учеб. пособие. – М.: Новый Юрист, 1998; Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. – М.: Наука, 1993; Сословия и государственная власть в России, XV – середина XIX вв.: Международная конференция: Чтения памяти акад. Л.В. Черепнина: Тезисы докладов. – М., 1994; Тихонов Д.А. Местное самоуправление: из истории концепции // Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. – 2000. – № 2. – С. 3–17.

<sup>51</sup> См., например: Воронин А.В. Власть и самоуправление: Архангельская губерния в период революции (1917–1920 гг.). – Мурманск, 2002; Воротынцева Е.А., Шведова Л.А. История Устюженского земства. 1865–1918 гг. (по материалам краеведческого музея) // Устюжна: Краеведческий альманах / Глав. ред. и сост. М.А. Безнин. – Вологда: Русь, ВГПИ, 1995. – С. 223–261. (Старинные города Вологодской области); Голикова Н.И., Рубцова Т.Н. Деятельность Вологодского губернского земства по народному образованию (1870–1917 гг.) // Культура Русского Севера. – Вологда, 1994. – С. 131–140; Земство в Вологодской губернии и этапы развития народовластия в Вологодской области: (По материалам «круглого стола» 23 марта 2000 г.). – Вологда: Законодательное собрание области, 2000; Камкин А.В. Севернорусские волости в конце XVIII века: Пространственное размещение, размеры, людность // Сельское расселение на Европейском Севере России: Межвузовский сборник научных трудов. – Вологда: Русь, 1993. – С. 51–77; Мартюшева М.Н. Городское самоуправление в Архангельской губернии в 60–90-х годах XIX века: Автореф. дис. канд. ист. наук. – Архангельск: ПГУ, 2000; Мурашова О.А. Общественное управление г. Архангельска и политизация органов городского самоуправления в конце XIX – начале XX века // XII Ломоносовские чтения. – Архангельск, 2000. – С. 69–70; Мурашева О.А. Юридический статус городского головы г. Архангельска в 1870–1891 гг. // Философия и практика управления и самоуправления: Материалы IX студенч. науч. конф. и IV пед. чтений/ Ред. М.Ю. Ананченко. – Архангельск: СГМУ, 2002. – С. 25–28; Мясникова Л.Н., Якунина О.В. От первого городского головы до современного главы города Вологды (1785–1999 годы) // Вологда: Краеведческий альманах. – Вологда: Легия, 2000. – Вып. 3. – С. 160–188. (Старинные города Вологодской области); Мясникова Л.Н. Система местных органов власти и самоуправления Вологодской губернии // Историческое краеведение и архивы. – Вып. 9. – Вологда, 2003. – С. 142–176; Осипов В.В. Земства Европейского Севера России в 1917–1920 годах : На материалах Архангельской и Вологодских губерний: Автореф. дис. канд. ист. наук. – Архангельск: ПГУ, 2000; Саблин В.А. Развитие системы земского и городского самоуправления на Вологодском Севере // Политическая жизнь региона глазами ученых, политических партий и избирателей. – Вып. 2. – Вологда, 2004. – С. 4–15; Смирнов Ю.А. Белозерская городская дума: Обзор документов архивного фонда // Белозерье: Краеведческий альманах. – Вологда: Русь, ВГПИ, 1998. – Вып. 2. – С. 393–412. (Старинные города Вологодской области); Фалилеев Н.Я. Земский мир как общественный союз на Севере в работах М. Богословского // Слово о людях и земле Поморской / Под ред. А.В. Репневского. – Архангельск: ПМПУ, 1995; Федоров П.В. Земства и Советы Архангельской губернии в 1917–1920 гг. : Автореф. дис. канд. ист. наук. – Мурманск: МГПУ, 2001; Шубин С.И. К истокам народовластия // XI Международный Соловецкий форум: Сборник материалов / Отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск, 2003. – С. 150–158.

<sup>52</sup> См., например: Черкасов П.П., Чернышевский Д.В. История императорской России: От Петра Великого до Николая II. – М.: Международные отношения, 1994, – С. 34; Серебрянская Г.Б., Соловьев И.Ю. Город и земство. Исторический опыт самоуправления // Исторический город в контексте современности. Материалы межрегиональной научно-практической конференции. – Н. Новгород: Нижегородский гуманитарный центр, 1999. – Вып. II. – С. 8; Миронов Б.Н. Социальная история России периода Империи (XVIII – начала XX в.). – В 2 т. – СПб.: Дмитрий Буланин, 1999. – Т. 1. – С. 429.

<sup>53</sup> См., например: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. – М., 1994. – Т. 1. – Стб. 1693–1694.

<sup>54</sup> Писарькова Л.Ф. Указ. соч. – С. 5.

<sup>55</sup> См., например: Фалилеев Н.Я. Земский мир как общественный союз на Севере в работах М. Богословского // Слово о людях и земле Поморской / Под ред. А.В. Репневского. – Архангельск: ПМПУ, 1995. – С. 194–197.

<sup>56</sup> Писарькова Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до Великих реформ: обычай, повинность, право // Отечественная история. – 2001. – № 2. – С. 6.

<sup>57</sup> Миронов Б.Н. Указ. соч. – С. 429.

<sup>58</sup> Писарькова Л.Ф. Указ. соч. – С. 6.

<sup>59</sup> См., например: Саблин В.А. Развитие системы земского и городского самоуправления на Вологодском Севере. – С. 14.

<sup>60</sup> См., например: Выдрин В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике. – Екатеринбург, 1998; Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: Каким ему быть? – Тула, 1996; Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. – М.: Юрист, 1997; Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. – М.; Тула, 1997; Лапин В.А., Лаптева Л.Е. Местное самоуправление вчера, сегодня, завтра. – М.: ДВН, 1999; Местное самоуправление: Основы системного подхода / Под ред. А.Е. Кагута, В.А. Гневко. – СПб.: ФАНН, 1997; Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. – М.: УРСС, 1995; Становление местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. О.Л. Савранской. – М.: МОНФ, 1999. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 12); Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: МКТНЦ, 1998.

<sup>61</sup> См., например: Широков А.Н., Юркова С.Н. Реформа местной власти в России. – СПб.: Гриф, 1995; Он же. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1997; Он же. Основы местного самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление). – М.: Муниципальная власть, 2000; Он же. Реализация конституционных полномочий органов местного самоуправления: проблемы, перспективы, механизмы // Местное самоуправление: Стратегические направления развития. Материалы научно-практической конференции 13–14 апреля 2000 г. – М.: МОНФ, 2000. – С. 118–139. – (Библиотека местного самоуправления. – Вып. 32).

<sup>62</sup> Широков А.Н. Местное самоуправление в политической системе современной России... – С. 8–9.

<sup>63</sup> Алексеев С. Будущее России. – М., 1992; Барсенков А.С. Введение в современную российскую историю, 1985–1991 гг.: Курс лекций. – М.: Аспект Пресс, 2002; Борисов В.К. Теория политической системы. – М., 1991; Гаджиев К.С. Введение в политологию. – М.: Просвещение; Владос, 1994; История современной России / Под ред. В.В. Журавлева. – М.: Терра, 1995; Пугачев Б. Политическое развитие современной России. – М.: Информ, 1993; Согрин В.В. Политическая история современной России. – М.: Прогресс-Академия, 1994 и др.

<sup>64</sup> См., например: Алимурзаев Г. Местное самоуправление: к концептуальному обоснованию главных задач в сфере экономики // Российский экономический журнал. – 1999. – № 3. – С. 19–25; Вобленко С.В. Финансовая самостоятельность и контроль в местном самоуправлении: актуальный опыт. – М.: МОНФ, 2002. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 43); Лексин В.Н., Швецов А.Н. Новые проблемы российских городов. Муниципализация социальных объектов: правовые и финансовые решения. – М.: УРСС, 1999; Рохгин В.Е., Филиппов А.И. Социально-экономическое развитие муниципальных образований: методология разработки концепции и механизм ее реализации. – СПб.: ИСЭП РАН, 1998; Система контроля за использованием муниципальных финансов в муниципальной собственности. – М.: МОНФ, 1999. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 17); Тимофеева О. Пределы финансовой самостоятельности местного самоуправления // Муниципальная экономика. – 2001. – № 4. – С. 97–110.

<sup>65</sup> См., например: Авакян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11. Право. – М., 1996. – № 2. – С. 3–33; Васильев В.И. Местное самоуправление и государственная власть // Вестник государственной службы. – 1993. – № 11. – С. 14–19; Он же. Федеральное законодательство и компетенция органов местного самоуправления // Законы области как субъекта Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – Воронеж, 1996. – С. 120–128; Васильев В.И., Петрова Г.В., Пешин Н.Л. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Отв. редактор Ю.А. Тихомиров. – М.: Новый юрист, 1997; Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: ИГПАН, 1999; Самолетова Т.В. Основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации. – М.: Эдиториал М, 1997.

<sup>66</sup> См., например: Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2000; Постовой Н. В. Муниципальное право в России: Вопросы и ответы. 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2002; Шугрина Е.С. Муниципальное право. – М.: Дело, 1999; Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. для вузов / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев; Моск. гос. юрид. акад. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2000; Муниципальное право России: Учебное пособие / Под ред. Н.А. Шевелевой. – СПб., 1998.

<sup>67</sup> См., например: Анимича Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. – М.: ИНФРА-М, 2000; Основы местного самоуправления в городах России. – СПб.: Гриф, 1995; Васильев М.А. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. – М.: Интро, 1999; Вобленко С. В. Основы местного самоуправления. – М.: РГАЮ, 1997; Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством: Учебное пособие. – М.: Дело, 1998; Демьяненко А.Н., Обушенков А.Л. Муниципальное управление: Учебное пособие. – Хабаровск; Нижний Новгород: ДВАГС, 1998; Игнатов В.Г. Местное самоуправление: [Учеб. пособие для вузов] – Ростов-на-Дону: Феникс, 2001; Муниципальная служба / Под ред. Д.Ф. Аяцкова, Л.А. Калининко, А.П. Каткова, В.Ф. Терина, В.Н. Южакова. – Саратов: ПАГС, 1999; Незнамова Е.А. Местное самоуправление: Органы власти. – М.: Приор, 2001; Ореховский П.А. Муниципальный менеджмент. – М., 1999. – (Библиотека му-

муниципального служащего. – Вып. 16); Основы местного самоуправления и муниципального управления: Учебное пособие: В 2-х ч. – М.: РИЦ Муниципальная власть, 1999; Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1997; Самоуправление в Российской Федерации: Практическое и методическое пособие. – М.: Астрель, 1998; Стратегическое планирование в муниципальном управлении: Введение в предмет. – М.: МОНФ, 2000. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 19); Таболин В.В. Вопросы организации местного управления и самоуправления. – М.: Академия МВД РФ, 1996; Фабричный С.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации. – М.: МОНФ, 2001. – (Библиотека местного самоуправления. – Вып. 37); Школа муниципального служащего: Методические материалы. – М.: МОНФ, 1999; Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учебное пособие. – М.: Ось-89, 1998.

<sup>68</sup> См., например: Организация планирования и управления социально-экономическим развитием муниципального образования: Учебно-методич. пособие для студентов экономического факультета. – Вологда, 2000; Бабун Р.В., Муллагалеева З.З. Вопросы муниципальной экономики: Учебное пособие. – М.: МОНФ., 2001. – (Библиотека местного самоуправления. – Вып. 35); Муниципальный менеджмент: Учебное пособие для вузов / Под ред. Т.Г. Морозовой. – М.: ЮНИТИ, 1997; Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства: Учебник. – М.: Дело, 2000.

<sup>69</sup> См., например: Государственное управление и местное самоуправление на Европейском Севере: исторический опыт и современность: Тезисы докладов конференции Северо-Западной парламентской ассоциации. – Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 1996; Проблемы становления местного самоуправления в России: Тезисы докладов международной конференции. Санкт-Петербург, Институт управления и экономики, 1997 г. – СПб., 1997; Государственная власть и местное самоуправление: проблемы, пути взаимодействия: Тезисы докладов областной научно-практической конференции. Екатеринбург, 1997 г. – Екатеринбург, 1997; Местное самоуправление и государственная власть. Пути их дальнейшего сотрудничества в современной России. Разграничение. Реформа. Развитие: Тезисы докладов практической конференции. Г. Заречный Свердловской области, 1997 г. – Заречный, 1997; Заключительная декларация Международной конференции о межбюджетных отношениях между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в федеративных государствах. Москва, 5–7 октября 2000 г. – М., 2000; Местное самоуправление – важнейший путь развития реального федерализма: Материалы заседаний региональных секций III Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект». – Ч. 3. – Вып. 1. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002; Местное самоуправление и решение социально-экономических проблем. Международная научно-практическая конференция. Вологда – Череповец – Белозерск, 30 мая – 1 июня 2002 г.: Сборник докладов. – Вологда, 2002. Материалы семинаров «Реформа местного самоуправления и выборы в органы местного самоуправления» (6–8 декабря 1996 г., г. Пенза) и «Самоуправление: формы и ценности, политика и практика» (13–15 июня 1997 г., Пермь) легли в основу сборника: Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право. – М.: МОНФ, 1998. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 2); Местное самоуправление и решение социально-экологических проблем: Международная конференция. Вологда, Кириллов, 16–18 июня 2003 г. – Вологда: АНО «Инженерный центр "АртЭко"», 2003.

<sup>70</sup> См.: Антонова Л.И. Политические аспекты местного самоуправления: Автореф. дисс. канд. полит. наук. – СПб., 2001; Емельянов Н.А. Самоуправление как форма демократического обустройства общества: политические аспекты и особенности его становления в России: Автореф. дис. канд. полит. наук. – М., 1996; Кебеш П.М. Конституционно-правовой статус местного самоуправления в России: проблемы теории и практики: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – СПб., 2000; Подовжня Г.Г. Реформа местной власти в России: проблемы самоуправления и демократии. Автореф. дис. канд. полит. наук. – Уфа, 1998; Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – М., 1996; Юшина Е.А. Становление местного самоуправления как условие демократизации современного российского общества: Автореф. дис. канд. полит. наук. – М., 1998; Ануфриев В.М. Система органов государственной власти и местное самоуправление в областях-субъектах Российской Федерации. Автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юридич. наук. – М., 1999 и др.

<sup>71</sup> См., например: Игнатов В.Г. и др. Региональные особенности местного управления и самоуправления. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1996; Региональные особенности местного самоуправления: (Взаимодействие теории и практики): Сборник научных и учебно-методических трудов. – СПб: Образование – Культура, 1998.

<sup>72</sup> Рыженков С., Винник Н. Введение. О задачах и программе исследования // Реформа местного самоуправления в региональном измерении... По материалам из 21 региона Российской Федерации / Под ред. С. Рыженкова и Н. Винникова. – М.: МОНФ, 1999. – С. 9–10. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 13).

<sup>73</sup> Реформа местного самоуправления в региональном измерении: По материалам из 21 региона Российской Федерации / Под ред С. Рыженкова и Н. Винникова.

<sup>74</sup> Местное самоуправление в Вологодской области (проблемы, поиск, решения): Сборник материалов по проблемам становления местного самоуправления в Вологодской области. – Вологда, 1996.

<sup>75</sup> Федерализм: Теория. Практика. История: Журнал: Спец. вып. – М., 1997.

<sup>76</sup> Ильин В.А., Жирнов Е.М., Якуничев А.С. Условия проживания населения: оценка и проблемы управления. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр РАН, 1997.

- <sup>77</sup> Мониторинг развития муниципальных образований. – Вологда, 2002.
- <sup>78</sup> Стратегия управления муниципальными образованиями. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000.
- <sup>79</sup> Переход к рынку и местное самоуправление. – Изд. 2-е. – Вологда, 1998.
- <sup>80</sup> Проблемы формирования региональных и местных бюджетов и распределения расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы. – Вологда, 2001.
- <sup>81</sup> Разработка методики мониторинга состояния муниципального бюджета. – Вологда, 2001.
- <sup>82</sup> Разработка методики мониторинга состояния муниципального бюджета: Информационно-аналитическая записка. – Вологда, 2001.
- <sup>83</sup> Разработка методики мониторинга состояния региональной бюджетной системы. – Вологда, 2001.
- <sup>84</sup> Условия проживания в Вологде (по оценкам населения). – Вологда, 2001.
- <sup>85</sup> Перов Е.В. Характеристика взаимодействующих субъектов хозяйственного комплекса города. – Вологда, 2001.
- <sup>86</sup> Ильин В.А., Ускова Т.В., Амелин Д.Е., Кольев А.А. Местное самоуправление на пути к реформированию. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004.
- <sup>87</sup> Дергаева Л.И. Становление местного самоуправления в Вологодской области // Местное самоуправление в Вологодской области (проблемы, поиск, решения). – С. 9–17; Она же. Местное самоуправление: становление, модели, функции // Региональные особенности местного самоуправления (взаимодействие теории и практики): Сборник научных и учебно-методических трудов. – СПб.: Образование – Культура, 1998. – С. 3–17.
- <sup>88</sup> Антонова Л.И. Политические аспекты местного самоуправления: Автореф. дисс. канд. полит. наук. – СПб., 2001.
- <sup>89</sup> Ануфриев В.М. Государственная власть и местное самоуправление в областях-субъектах Российской Федерации: системный и сравнительно-правовой анализ. – М., 1999.
- <sup>90</sup> Что такое местное самоуправление? / Отв. ред. Ю.К. Некрасов. – Вологда: Древности Севера, 2001.
- <sup>91</sup> Местное самоуправление – важнейший путь развития реального федерализма: Материалы заседаний региональных секций III Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект». – Ч. 3. – Вып. 1. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002.
- <sup>92</sup> Местное самоуправление и решение социально-экологических проблем: Международная конференция. Вологда, Кириллов, 16–18 июня 2003 г. – Вологда: АНО «Инженерный центр "АртЭко"», 2003.
- <sup>93</sup> Банщиков М.К. Местное самоуправление. Формирование бюджета, распределение финансов на примере города Вологды // Местное самоуправление и решение социально-экологических проблем. – С. 18–25.
- <sup>94</sup> Литвинов И.А. Местное самоуправление и реформа жилищно-коммунального комплекса // Там же. – С. 10–12.
- <sup>95</sup> Детков М.В. Концепция к программе образования Великоустюгского муниципального региона. – Великий Устюг: Администрация Великоустюгского муниципального района, 2001; Он же. Основы концепции объединения муниципальных районов в муниципальные регионы // Региональный экономический вестник. – 2002. – № 1. – С. 27–32; Он же. Антикризисная программа развития Великоустюгского района // Местное самоуправление – важнейший путь развития реального федерализма: Материалы заседаний региональных секций III Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект». – Ч. 3. – Вып. 1. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – С. 19–21.
- <sup>96</sup> См. например: Барандова Т.Л. Региональные электоральные кампании 2000–2001 гг. в Архангельской области: от «внутривидовой борьбы» до «корпоративной ассимиляции» // Выборы и проблемы гражданского общества на Северо-Западе России. – 2001. – № 5. – С. 14–22; Она же. Демократия по-архангельски: 10 лет в действии: О становлении регионального политического режима и развитии политического процесса в Архангельской области, проявившиеся сквозь призму электоральных кампаний 1999–2000 гг. // Наш Север. – 2001. – № 6. – С. 18–20; Она же. Политика в регионе: многообразие факторов: Общие закономерности выборных кампаний // Там же. – С. 21–23; Она же. Интриги выборов местного масштаба: Наибольшую остроту минувший электоральный цикл привнес в борьбу за места мэров Архангельска и Северодвинска // Там же. – С. 24–26; Она же. Влияние федеральных выборов 1999–2000 гг. на развитие политического процесса и становление институтов гражданского участия в Архангельской области // Выборы в Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции 16–17 марта 2002 г. / Под ред. М.Б. Горного. – СПб.: Норма, 2002. – С. 48–57.
- <sup>97</sup> Она же. Архангельская область в марте 1996 г. // Политический мониторинг. – М: ИГПИ, 1996. – № 3. – С. 19–22; Она же. Выборы губернатора Архангельской области // Там же. – № 5. – С. 37–46; Она же. Архангельская область в апреле 1997 г. // Там же. – М: ИГПИ, 1997. – № 4. – С. 21–28.
- <sup>98</sup> Она же. Реформа местного самоуправления в Архангельской области // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. – С. 340–380.
- <sup>99</sup> Буторин М.В. Становление местного самоуправления в Архангельской области: Практические рекомендации. – Архангельск: Изд-во Поморского гос. университета им. М.В. Ломоносова, 1999.
- <sup>100</sup> Лукин Ю.Ф. Архангельская область: экономика, политика на пороге XXI века. – Архангельск: Изд-во ПГУ, 1997. См. также: Андреев В.А., Кузнецов В.С., Колтовой Е.Ф., Лукин Ю.Ф. и др. Архангельская область:

социально-экономическое развитие, история, культура, образование / Отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск: Изд-во ПГУ, 1999.

<sup>101</sup> См.: Лукин Ю.Ф., Михайлов С.В., Половникова Г.С. Местное самоуправление и окружающая среда в двух российских городах – сравнительный анализ Новодвинска и Коржмы (научный отчет по совместному проекту с НИРБ г. Осло). – Архангельск: ИУППК, 2000; Лукин Ю.Ф. Местное самоуправление и окружающая среда в двух российских городах: Новодвинске и Коржме: Научный отчет по совместному проекту ПГУ–НИБР в 2001–2002 гг. – Архангельск: ИУППК ПГУ, 2002.

<sup>102</sup> См.: XI Международный Соловецкий форум: Сборник материалов / Отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск–Соловецкие острова, 2003. Подробнее о научно-практических конференциях, проходивших в рамках Соловецких форумов, первый из которых состоялся в 1989 г., см.: Лукин Ю.Ф. Ностальгия по Соловкам // XI Международный Соловецкий форум: Сборник материалов / Отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск–Соловецкие острова, 2003. – С. 169–172.

<sup>103</sup> Фортыхин В.С. Актуальные вопросы реформирования местного самоуправления // Там же. – С. 10.

<sup>104</sup> Константинов А.С. Территориальная организация местного самоуправления в Архангельской области // Там же. – С. 53.

<sup>105</sup> Там же. – С. 55. См. также: Константинов А.С. Местное самоуправление в Архангельской области: состояние и перспективы развития // X Соловецкий форум. – Архангельск, 2001.

<sup>106</sup> Вертешин А.И. Социальный механизм взаимодействия средств массовой информации и местной власти в период модернизации Российского общества // Там же. – С. 23–32.

<sup>107</sup> Журавкова М.В. Имидж муниципальной власти // Там же. – С. 33–40.

<sup>108</sup> Косолапов Г.В., Журавкина М.В. Кадровые аспекты в работе органов муниципальной службы // Там же. – С. 56–60.

<sup>109</sup> Каторин И.В. Влияние региональных выборов на политическую культуру местного сообщества // Там же. – С. 40–45.

<sup>110</sup> Матафанов Н.Н. О работе Архангельского областного Собрания депутатов по взаимодействию с представительными органами местного самоуправления области // Там же. – С. 90–95.

<sup>111</sup> Машутинский В.Г. Местное самоуправление в условиях отсутствия устава муниципального образования (на примере ЗАТО «г. Мирный» Архангельской области) // Там же. – С. 96–101.

<sup>112</sup> Синицкий В.И. О роли органов местного самоуправления в поддержании жизнедеятельности населенных пунктов // Там же. – С. 115–117.

<sup>113</sup> Такая позиция, в частности, нашла отражение в следующих работах: Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика; Шугрина Е.С. Указ. соч.

<sup>114</sup> Ром В.Я., Дронов В.П. География России: Население и хозяйство. – М.: Дрофа, 1995. – С. 262.

<sup>115</sup> Перечень федеральных округов утвержден Указами Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 и от 21 июня 2000 г. № 1149.

<sup>116</sup> На 1 января 1992 г.

<sup>117</sup> Архангельская область: Административно-территориальное деление. – Архангельск, 1992. – С. 3.

<sup>118</sup> Административно-территориальное деление Архангельской губернии и области в XVIII–XX веках: Справочник. – Архангельск: Правда Севера, 1997. – С. 128.

<sup>119</sup> Там же. – С. 395.

<sup>120</sup> В качестве отдельного субъекта РФ Ненецкий автономный округ фигурирует в Законе Архангельской области «Об административно-территориальном устройстве Архангельской области» от 5 марта 1996 г.

<sup>121</sup> Административно-территориальное деление Архангельской губернии и области... – С. 205.

<sup>122</sup> Архангельская область: Административно-территориальное деление. – С. 15.

<sup>123</sup> Лукин Ю.Ф. Архангельская область: экономика и политика на пороге 21 века. – Архангельск: ПГУ, 1997. – С. 13–16.

<sup>124</sup> Вологодская область: Административно-территориальное устройство на 1 января 2000 года: Официальный справочник. – Вологда: Арника, 2001. – С. 70.

<sup>125</sup> Там же. – С. 70–71.

<sup>126</sup> Там же. – С. 70.

<sup>127</sup> Вологодская область: Административно-территориальное устройство на 1 января 2000 года: Официальный справочник. – Вологда: Арника, 2001. – С. 292.

<sup>128</sup> ГААО. Ф. 1936. Исполнительный комитет Архангельского городского Совета народных депутатов (за 1990–1993 гг.); Ф. 1137. Администрация Исакогорского территориального округа. 1992–1996 гг.; Ф. 1145. Администрация Ломоносовского территориального округа. 1991–1996 гг.; Ф. 1146. Администрация Соломбальского территориального округа. 1992–1996 гг.; Ф. 5659. Администрация Цигломенского территориального округа. 1992–1996 гг.; Ф. 5667. Администрация Октябрьского территориального округа. 1991–1996 гг.; Ф. 5767. Администрация Северного территориального округа. 1992–1996 гг.; Ф. 5976. Администрация Маймаксанского территориального округа. 1992–1996 гг.; Ф. 5977. Администрация территориального округа Майская Горка.

1992–1994 гг.

<sup>129</sup> См., например: Доклад председателя областного Совета народных депутатов Гуськова Ю.А. «О работе областного Совета, его органов и должностных лиц по выполнению указов Президента РСФСР № 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 69 в период государственного переворота» на 7-й (внеочередной) сессии областного Совета народных депутатов первого созыва от 28.09.91. – ГААО. Ф. 2063. Оп. 2. Д. 6011. Л. 24–36.

<sup>130</sup> См., например: Решение Котласского городского совета народных депутатов от 22.09.93 «О политической ситуации в стране». – ГААО. Ф. 2063. Оп. 2. Д. 6194. Л. 17; Резолюция собрания народных депутатов городского Совета г. Коржмы Архангельской области от 23.09.93 «О политической ситуации в связи с Указом Президента РФ о роспуске съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ». – ГААО. Ф. 2063. Оп. 2. Д. 6194. Л. 13; Решение малого Совета народных депутатов и Совета администрации Шенкурского района от 23.09.93. – ГААО. Ф. 2063. Оп. 2. Д. 6194. Л. 14; Решение 14-й (внеочередной) сессией 21-го созыва Архангельского областного Совета народных депутатов «О политической ситуации в стране» от 25.09.93. – ГААО. Ф. 2063. Оп. 2. Д. 6192. Л. 65.

<sup>131</sup> Федеральный закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Федеральные правовые акты о местном самоуправлении. – С. 214.

<sup>132</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. – М.: Юридическая литература, 1995.

<sup>133</sup> Например: Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 267.

<sup>134</sup> Использованы следующие Законы РСФСР: «О выборах главы администрации» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 45. – Ст. 1491; «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» // Там же. – 1989. – № 44. – Ст. 1306; «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» // Там же. – 1990. – № 26. – Ст. 322; «О местном самоуправлении в РСФСР» // Там же. – 1991. – № 29. – Ст. 1010; «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» // Там же. – 1990. – № 23. – Ст. 279; «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» // Там же. – 1991. – № 22. – Ст. 776; «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» // Там же. – 1991. – № 22. – Ст. 778.

<sup>135</sup> Использованы следующие Федеральные законы: «О внесении дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»» от 26 ноября 1996 г. // Российская газета. – 1996. – 4 декабря; «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1917; «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. // Там же. – 1997. – № 39. – Ст. 4464; «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 19 октября 1999 г. // Там же. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Федеральные правовые акты о местном самоуправлении. – С. 225–264; «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 224; «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г. // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 38. – Ст. 4339.

<sup>136</sup> Использованы следующие Указы Президента РФ: «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г. № 1400 // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. – 1993. – № 39. – Ст. 3597; «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. № 1617 // Там же. – 1993. – № 41. – Ст. 3924; «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 октября 1993 г. № 1760 // Там же. – 1993. – № 44. – Ст. 4188; «Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления» от 29 октября 1993 г. № 1797 // Российская газета. – 1993. – 3 ноября; «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 г. № 2265 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 52. – Ст. 5071; «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» от 21 марта 1994 г. № 557 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 985; «О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления» от 21 ноября 1994 г. № 2093 // Российская газета. – 1994. – 22 ноября; «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления» от 17 сентября 1995 г. // Российская газета. – 1995. – 22 сентября; «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» от 11 июня 1997 г. № 568 // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 24. – Ст. 2741; «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» от 17 сентября 1998 г. № 1115 // Российская газета. – 1998. – 23 сентября; «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» от 22 октября 1998 г. № 1281 // Аналитический вестник. Вып. 2. О работе Совета представителей органов местного самоуправления при председателе Государственной думы Федерального собрания РФ / Феде-



ральное собрание РФ. Государственная дума. Аналитическое управление. – С. 41–42. – (Государственное строительство и конституционные права граждан); Вопросы Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации. Приложение: Положение о Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации // Российская газета. – 1998. – 19 ноября; «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» от 15 октября 1999 г. № 1370. Приложение: Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации // Российская газета. – 1999. – 21 октября.

<sup>137</sup> Например: Постановление Верховного Совета РСФСР о введении в действие Закона РСФСР «О выборах главы администрации» от 24 октября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 45. – Ст. 1492.

<sup>138</sup> Использованы следующие Постановления Правительства РФ: «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» от 15 декабря 1999 г. № 1294 // Российская газета. – 1999. – 21 декабря; «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» от 15 декабря 1999 г. № 1294 // Российская газета. – 1999. – 21 декабря; «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» от 15 декабря 1999 г. № 1294 // Российская газета. – 1999. – 21 декабря.

<sup>139</sup> В работе использованы следующие законы Архангельской области: «О выборах в органы местного самоуправления». – Архангельск, 1996; «О внесении изменений и дополнений в закон «О выборах в органы местного самоуправления» // Ориентир: Информационный бюллетень. – Архангельск, 1996. – № 7; «О делегировании полномочий органам местного самоуправления Архангельской области на установление размера взимания платы за прохождение тяжеловесного автотранспорта, другой тяжеловесной техники, а также за перевозку тяжеловесных и крупногабаритных грузов по улицам и дорогам муниципальных образований с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, другой тяжеловесной техники» // Ведомости Архангельского областного собрания депутатов второго созыва. – Архангельск, 1997. – № 10. – С. 24–25; «О едином реестре выборных муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы в Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного собрания депутатов второго созыва. – Архангельск, 1998. – № 15. – С. 9–14; «О местном самоуправлении в Архангельской области» // Ориентир: Информационный бюллетень. – Архангельск, 1996. – № 5. – С. 9–28; «О муниципальной службе в Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного собрания депутатов второго созыва. – Архангельск, 1998. – № 15. – С. 32–53; «О наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями в области государственного регулирования цен (тарифов)» // Там же. – Архангельск, 1998. – № 17. – С. 20–23; «О порядке расчетов с местными бюджетами по федеральным и областным налогам предприятий и организаций, в состав которых входят территориально обособленные структурные подразделения, не имеющие отдельного баланса и расчетного (текущего, корреспондентского) счета» // Там же. – Архангельск, 1997. – № 6. – С. 18–19; «О собраниях (сходах), конференциях граждан по месту жительства в Архангельской области» // Там же. – Архангельск, 1997. – № 11. – С. 31–38; «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Архангельской области» // Там же. – Архангельск, 1997. – № 9. – С. 25–42; «О территориях муниципальных образований Архангельской области и установлении их границ» // Там же. – Архангельск, 1997. – № 11. – С. 5–9; «Об областном законе «О внесении изменений и дополнений в областной закон «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований Архангельской области»» // Там же. – Архангельск, 1998. – № 15. – С. 18–20.

<sup>140</sup> Использованы следующие законы Вологодской области: «Избирательный кодекс Вологодской области» от 17 сентября 1999 г. № 391-ОЗ // Красный Север. – 1999. – 24 сентября; «О выборах в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления области» // Красный Север. – 1994. – 8 октября; «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности и должности государственных служащих органов законодательной и исполнительной власти, выборных должностных лиц и муниципальных служащих органов местного самоуправления Вологодской области» от 17 июня 1997 г. № 162-ОЗ // Красный Север. – 1997. – 27 июня; «О местном самоуправлении в Вологодской области» // Красный Север. – 1994. – 13 сентября; «О местных референдумах» от 3 мая 1995 г. № 20-ОЗ // Красный Север. – 1995. – 26 мая; «О муниципальной службе в Вологодской области» от 12 ноября 1997 г. № 208-ОЗ // Красный Север. – 1997. – 25 ноября; «О муниципальных образованиях Вологодской области» // Законы Вологодской области: Сборник. – Вологда, 1997. – Вып. № 7. – С. 12–14; «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» от 21 июля 1997 г. № 178-ОЗ // Красный Север. – 1997. – 12 августа; «О порядке образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований в Вологодской области» от 11 февраля 1997 г. № 130-ОЗ // Красный Север. – 1997. – 25 февраля; «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного управления, выборного должностного лица местного самоуправления в результате утраты доверия населения» от 12 января 1999 г. № 327-ОЗ // Красный Север. – 1999. – 19 января; «О порядке передачи объектов (имущества) муниципальной собственности в государ-

ственную собственность Вологодской области» от 30 марта 1998 г. № 261-ОЗ // Красный Север. – 1998. – 28 апреля; «О порядке передачи объектов (имущества) государственной собственности Вологодской области в муниципальную собственность» от 7 марта 1997 г. № 134-ОЗ // Красный Север. – 1997. – 18 марта; «О порядке государственной регистрации уставов (положений) о местном самоуправлении в Вологодской области» от 7 марта 1995 г. № 17-ОЗ // Губернские новости. – 1995. – 11 апреля; «О порядке реализации права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Вологодской области» от 13 декабря 1995 г. № 46-ОЗ // Красный Север. – 1996. – 10 января; «О социальных гарантиях руководителей органов местного самоуправления, других должностных лиц» от 17 апреля 1996 г. № 75-ОЗ // Красный Север. – 1996. – 30 апреля; «Об основах статуса депутата (выборного представителя) местного самоуправления Вологодской области» от 27 сентября 1995 г. № 31-ОЗ // Губернские новости. – 1995. – 6 октября.

<sup>141</sup> Устав Архангельской области. – Архангельск: Волна, 1995; Устав Вологодской области // Красный Север. – 1995. – 26 сентября.

<sup>142</sup> Например, использованы следующие решения Архангельского областного собрания депутатов: «О толковании областного закона «О выборах в органы местного самоуправления», принятого областным собранием депутатов 20 декабря 1995 г., с изменениями, внесенными областным законом от 6 марта 1996 г.» от 26 сентября 1996 г. // Ведомости Архангельского областного собрания депутатов второго созыва. – Архангельск, 1996. – № 3. – С. 86–87 и др.

<sup>143</sup> Например: Постановление главы администрации Архангельской области «О реформировании органов представительной власти и органов местного самоуправления на территории Архангельской области» от 12 октября 1993 г. // Волна. – 1993, 13 декабря; Постановление администрации Вологодской области «О реформе местного самоуправления» от 18 марта 1994 г. № 175 // Красный Север. – 1994. – 23 марта.

<sup>144</sup> Например: Постановление губернатора Вологодской области «О консультативном Совете глав поселковых, сельских администраций муниципальных районов области» от 2 августа 2000 г. № 653 // Красный Север. – 2000. – 12 сентября; Постановление губернатора Вологодской области «О проведении смотра-конкурса на лучшую поселковую, сельскую администрацию муниципальных образований области по результатам хозяйственной деятельности» от 11 августа 1999 г. № 521 // Красный Север. – 1999. – 12 октября.

<sup>145</sup> Например, использованы следующие решения Совета самоуправления Вологды: О вопросах, выносимых на референдум по уставу города // Вологодские новости. – 1995. – 26 октября – 2 ноября; О наименовании представительного органа местного самоуправления города Вологды // Там же. – 1996. – 21–27 марта; О Положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Вологде // Там же. – 1997. – 6–12 февраля; О проведении территориального собрания граждан микрорайонов Бывалово, Можайский // Там же. – 27 марта – 2 апреля; О проведении территориального собрания граждан пос. Молочное г. Вологды // Там же. – 3–9 июля; О проведении территориального собрания граждан пос. Лоста г. Вологды // Там же. – 1998. – 5–11 февраля; О проведении территориального собрания граждан мкр. Щеглино // Там же. – 1999. – 8–14 апреля; О сокращении срока полномочий и назначении даты выборов депутатов Совета самоуправления г. Вологды // Вологодские новости. – 1999. – 7–13 октября; О проведении территориального собрания граждан северо-западного района Заречья: Решение президиума Совета самоуправления г. Вологды, 28 октября 1999 г. № 84 // Там же. – 4–10 ноября; О председателе Совета самоуправления г. Вологды // Там же. – 2000. – 13–19 января.

<sup>146</sup> Например: Постановление главы г. Вологды «Об основных направлениях взаимодействия администрации г. Вологды и комитетов территориального общественного самоуправления» от 7 декабря 1998 г. № 2829. Приложение: «Основные направления взаимодействия администрации г. Вологды, ее структурных подразделений с комитетами территориального общественного самоуправления микрорайонов» // Вологодские новости. – 1998. – 17–23 декабря.

<sup>147</sup> Например: Положение о местном самоуправлении в городе Архангельске // Сборник решений объединенной сессии городского и районных в г. Архангельске Советов народных депутатов. – Архангельск: Орготдел горсовета, 1991. – С. 11–23; Положение о службе городского самоуправления мэра города Архангельска // Архангельск: городское самоуправление. – Архангельск: Архконсалт, 1996. – С. 47–49.

<sup>148</sup> Например: Устав города Архангельска // Архангельск: городское самоуправление. – Архангельск: Архконсалт, 1996. – С. 10–32; Устав города Вологды // Что такое местное самоуправление? – Вологда: Древности Севера, 2001. – С. 95–155; Устав муниципального образования «Город Архангельск» // Сборник нормативно-правовых актов (основные документы). – Архангельск: Архконсалт, 2001. – С. 3–25.

<sup>149</sup> См., например: Референдум по основным положениям Устава города Вологды, 17 декабря 1995 г. Протокол городской комиссии по референдуму об итогах голосования. – ГАВО. Ф. 5146. Оп. 4. Д. 2. Л. 1–12.

<sup>150</sup> ГААО. Ф. 2063. Исполнительный комитет Архангельского областного Совета народных депутатов; ГАВО. Фонд 1300. Исполнительный комитет Вологодского областного Совета народных депутатов.

<sup>151</sup> В частности, использовались делопроизводственные документы, хранящиеся в следующих архивных фондах: ГАВО. Ф. 521. Вологодский районный Совет народных депутатов; Ф. 798. Кирилловский районный Совет народных депутатов; Ф. 904. Тарногский районный Совет народных депутатов; Ф. 905. Сямженский районный Совет народных депутатов; Ф. 1300. Исполнительный комитет Вологодского областного Совета народ-

ных депутатов; ГААО. Ф. 1936. Исполнительный комитет Архангельского городского Совета народных депутатов (за 1990–1993 гг.).

<sup>152</sup> ГААО. Ф. 1137. Администрация Исакогорского территориального округа. 1992–1996 гг.; Ф. 1145. Администрация Ломоносовского территориального округа. 1991–1996 гг.; Ф. 1146. Администрация Соломбальского территориального округа. 1992–1996 гг.; Ф. 5659. Администрация Цигломенского территориального округа. 1992–1996 гг.; Ф. 5667. Администрация Октябрьского территориального округа. 1991–1996 гг.; Ф. 5767. Администрация Северного территориального округа. 1992–1996 гг.; Ф. 5976. Администрация Маймаксанского территориального округа. 1992–1996 гг.; Ф. 5977. Администрация территориального округа Майская Горка. 1992–1994 гг.

<sup>153</sup> См., например: ГАВО. Ф. 5146. Территориальные избирательные комиссии г. Вологды (1993–2002); О результатах выборов депутатов Совета самоуправления г. Вологды 19 декабря 1999 года: [Протокол территориальной избирательной комиссии] 29 декабря 1999 г. № 20 // Вологодские новости. – 2000. – № 1 (6–12 января).

<sup>154</sup> Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации (материалы заседаний и официальные документы). – М.: Первый печатный двор, 1999. – Т. III; 1999. – Т. IV; 2000. – Т. V.

<sup>155</sup> Например: Сведения о ходе реформы местного самоуправления в Российской Федерации. – М.: Госкомстат Российской Федерации, 1998; Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 сентября 2002 г. – М.: Государственный комитет Российской Федерации по статистике, 2002.

<sup>156</sup> Архангельск от выборов до выборов: Информационно-аналитический сборник. – Архангельск, 2000; Вологда, год за годом: Краткий статистический сборник. – Вологда: Арника, 1997; Реформы в жилищно-коммунальном хозяйстве Вологодской области в 1988 году. Вологда: Вологодский областной комитет статистики, 1999 и др.

<sup>157</sup> См., например: Мониторинг общественного мнения: Анкетный опрос населения Вологодской области: Оценка жителями области деятельности федеральных и региональных властей по итогам опросов ВНКЦ ЦЭМИ РАН с 1995 по октябрь 2002 года. – Вып. 47 (394). – Вологда, 2002.

<sup>158</sup> Константинов А.С. Записка по итогам социологического экспресс-опроса «Горожане и реформа исполнительной власти». – ГААО. Ф. 1146. Оп. 1. Д. 5. Л. 12.

<sup>159</sup> См., например: Воронин А. Чиновничьи страсти по поводу власти // Российская Федерация. – 1996. – № 2. – С. 36–37.

<sup>160</sup> См., например: Ненастьев Н. Если звезды зажигают...: Сельские главы на Вологодчине пока «не дозрели» до выборов // Муниципальная власть. – 1999. – № 6. – С. 54–55.

<sup>161</sup> См., например: Бабичев И. Местное самоуправление в современной России: некоторые итоги и перспективы // Муниципалитет. – 2003. № 3. – С. 7–20.

<sup>162</sup> См., например: Филимонов В. Великий Устюг без муниципальной власти // Федерализм: Теория. Практика. История: Журнал. Спец. вып. – М., 1997. – С. 106–114.

<sup>163</sup> См., например: Барандова Т.Л. Архангельская область в марте 1996 г. // Политический мониторинг. – М: ИГПИ, 1996. – № 3. – С. 19–22; Она же. Выборы губернатора Архангельской области // Там же. – № 5. – С. 37–46; Она же. Архангельская область в апреле 1997 г. // Там же. – М: ИГПИ, 1997. – № 4. – С. 21–28.

<sup>164</sup> См., например: Островская Т.В., Задорин И.В. Общественное мнение о местном самоуправлении (по материалам опросов общественного мнения) // Полития. – 1999. – № 4.

<sup>165</sup> См., например: Вахрин Ю. Дальше собственного двора: На Вологодчине начали действовать сельские «парламенты» // Российская газета. – 1994. – 19 ноября.

<sup>166</sup> См., например: Обращение к населению области [председателя Вологодского областного Совета Г.В. Судакова и председателя облисполкома А.А. Титова] // Русский Север. – 1991. – 20 августа; Путин В.В. Нужно вернуть престиж местного самоуправления: Выступление Президента Российской Федерации на заседании Государственного Совета Российской Федерации // Российская газета. – 2001. – 28 февраля.

<sup>167</sup> См., например: Калясин В.М. Пути становления Великоустюгской думы: На вопросы нашего корреспондента отвечает пред. думы В.М. Калясин / Записал А. Орлов // Красный Север. – 1996. – 10 апреля.

<sup>168</sup> См., например: Главы объединяются в союз // Волна. – 1995. – 1 декабря.

<sup>169</sup> См., например: В Коряжме чиновников лишили льгот // Правда Севера. – 1997. – 24 декабря.

<sup>170</sup> См., например: Зайцев А. Несколько дней из жизни глав // Вологодская неделя. – 2000. – 6–13 июля.

<sup>171</sup> См., например: Барандова Т.Л. Демократия по-архангельски: 10 лет в действии: О становлении регионального политического режима и развитии политического процесса в Архангельской области, проявившиеся сквозные призмы электоральных кампаний 1999–2000 гг. // Наш Север. – 2001. – № 6. – С. 18–20.

<sup>172</sup> См., например: «Бессилие разумного и всевластие глупцов»: Открытое письмо Н.М. Подгорнову // Русский Север. – 1994. – 1 марта.

<sup>173</sup> Протокол четвертой сессии Совета самоуправления г. Вологды. Вологда, 25 июля 1996 г. – Текущий архив Вологодской городской думы. Организационный отдел.

<sup>174</sup> Лукичев А.Н. Территориальное общественное самоуправление как форма самоорганизации граждан и важная составляющая часть местного самоуправления // Региональные особенности местного самоуправления: (Взаимодействие теории и практики): Сборник научных и учебно-методических трудов. – СПб: Образование –

Культура, 1998. – С. 69–72; Он же. Межбюджетные отношения и передача государственных полномочий органам местного самоуправления // Материалы семинара представителей городских и районных выборных органов местного самоуправления «О дальнейшем совершенствовании взаимодействия Законодательного собрания области с представительными органами местного самоуправления». Вологда, 30 января 2001 г. – Вологда, 2001. – С. 47–52; Он же. Становление местного самоуправления в г. Вологде // Местное самоуправление и решение социально-экономических проблем: Международная конференция. Вологда, Череповец, Белозерск, 30 мая – 1 июня 2002 г. – Вологда: АНО «Инженерный центр "АртЭко"», 2003. – С. 3–6; Он же. Надо делиться... // Муниципальная власть: Российский журнал местного самоуправления. – 2003. – № 1. – С. 53–54; Он же. Проблемы законодательного обеспечения местного самоуправления и пути их решения // Местное самоуправление в условиях реформируемой России: опыт становления и проблемы развития: Материалы межрегиональной научно-практической конференции: г. Великий Новгород, 16–17 января 2003 г. – СПб., 2003. – С. 82–86; Он же. Законодательство о местном самоуправлении. Проблемы и перспективы // Местное самоуправление и решение социально-экологических проблем: Международная конференция. Вологда, Кириллов, 16–18 июня 2003 г. – Вологда: АНО «Инженерный центр "АртЭко"», 2003. – С. 3–10; Он же. Роль Законодательного собрания в становлении и развитии местного самоуправления в Вологодской области (1994–2004) // Материалы конференции «Становление и развитие законодательной власти на Вологодчине (опыт, проблемы, перспективы)». Вологда, 31 марта 2004 г. – Вологда, 2004. – С. 61–65.

<sup>175</sup> Лукичев А.Н., Некрасов Ю.К., Смирнов С.А., Степанов И.В. Право и правопорядок // Что такое местное самоуправление? / Отв. ред. Ю.К. Некрасов. – Вологда: Древности Севера, 2001. – С. 41–53; Некрасов Ю.К., Лукичев А.Н. История и теория // Там же. – С. 4–20; Смирнов С.А., Лукичев А.Н., Степанов И.В. Практика местного самоуправления // Там же. – С. 54–70.

<sup>176</sup> Об этом подробнее см.: Демократия развитого социалистического общества / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: Наука, 1970.

<sup>177</sup> Социалистическое самоуправление народа // Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 4-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1988. – С. 1251.

<sup>178</sup> Широков А.Н., Юркова С.Н. Указ. соч. – С. 7.

<sup>179</sup> Андриянов В.И., Черняк А.В. Одиноким царь в Кремле. – М.: Эксмо-пресс, 1999. – Кн. 1. – С. 229.

<sup>180</sup> Барсенков А.С. Указ. соч. – С. 290.

<sup>181</sup> Там же. – С. 150.

<sup>182</sup> Подробнее см.: Терещенко Ю.Я. К вопросу о конституционной реформе в СССР в период перестройки // Российское государство и общество. – М.: Муниципальная власть, 1999. – С. 102–119.

<sup>183</sup> История современной России. – С. 61–63.

<sup>184</sup> Щербинин Ю. Митинговый «вирус» // Красный Север. – 1990. – 22 февраля.

<sup>185</sup> О проведении митингов: Решение исполкома Вологодского городского Совета народных депутатов // Красный Север. – 1990. – 24 февраля.

<sup>186</sup> Участники митингов, состоявшихся в воскресенье в Вологде, призвали горожан: «Все на выборы!» // Красный Север. – 1990. – 27 февраля.

<sup>187</sup> Там же.

<sup>188</sup> Череповец: Диалога не было // Там же.

<sup>189</sup> История современной России. – С. 65–66.

<sup>190</sup> Решение президиума Вологодского городского Совета народных депутатов «Об организации работы постоянных депутатских комиссий». – ГАВО. Ф. 366. Оп. 5. Д. 1300. Л. 7.

<sup>191</sup> Решение президиума Вологодского городского Совета народных депутатов «Об образовании депутатских групп». – ГАВО. Ф. 366. Оп. 5. Д. 1300. Л. 15–16.

<sup>192</sup> Решение Вологодского городского Совета «Об избрании председателем городского Совета Ершова Е.И.» – ГАВО. Ф. 366. Оп. 5. Д. 1434. Л. 51–52; Мясникова Л.Н., Якунина О.В. Указ. соч. – С. 184.

<sup>193</sup> Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 267.

<sup>194</sup> Из декларации о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики // История современной России. – С. 71–72.

<sup>195</sup> Закон РСФСР «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 23. – Ст. 279.

<sup>196</sup> Закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» // Там же. – № 26. – Ст. 322.

<sup>197</sup> Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР // Там же. – № 29. – Ст. 395.

<sup>198</sup> См.: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М.: РЮИД, 1997.

<sup>199</sup> Решение Малого Совета «О проведении аукциона недвижимости». – ГАВО. Ф. 366. Оп. 5. Д. 1446. Л. 37, 41.

<sup>200</sup> Решение президиума Вологодского городского Совета народных депутатов «О мерах по развитию жи-

лищного строительства». – ГАВО. Ф. 366. Оп. 5. Д. 1442. Л. 13–17.

<sup>201</sup> Решение исполнительного комитета Вологодского городского Совета народных депутатов «Об утверждении Положения о комитете территориального общественного самоуправления микрорайонов Бывалово, Можайский». – ГАВО. Ф. 366. Оп. 5. Д. 1605. Л. 34–37.

<sup>202</sup> См.: Авдюшкина Н. Комитет, который работает: Из опыта работы комитета территориального общественного самоуправления микрорайона Бывалово в Вологде // Губернские новости. – 1995. – 4 февраля.

<sup>203</sup> Закон зовет к добру: Народовластие на Вологодчине: Антология законотворческой деятельности / Гл. ред Г.А. Сазонов. – Вологда, 2004. – С. 94.

<sup>204</sup> О деятельности комитетов общественного самоуправления в России в конце 1980-х – начале 1990-х гг. см.: Левчик Д.А. Комитеты общественного самоуправления в России (1988–1993 гг.). – М.: МОНФ, 2000.

<sup>205</sup> Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 22. – Ст. 776; Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» // Там же. – Ст. 778.

<sup>206</sup> Барандова Т.Л. Реформа местного самоуправления в Архангельской области. – С. 346.

<sup>207</sup> Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. № 1559-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 29. – Ст. 1010.

<sup>208</sup> Федеральные правовые акты о местном самоуправлении. – С. 78. Термин «муниципальное образование» был введен в юридическую практику Гражданским кодексом РФ, первая часть которого вступила в силу 1 января 1995 г.

<sup>209</sup> Буторин М.В. Указ. соч. – С. 18.

<sup>210</sup> Там же. – С. 19–20.

<sup>211</sup> Там же. – С. 20.

<sup>212</sup> Решение сессии Вологодского городского Совета народных депутатов «О Положении о местном самоуправлении». – ГАВО. Ф. 366. Оп. 5. Д. 1605. Л. 1–19.

<sup>213</sup> Протокол заседания постоянной комиссии по вопросам работы Советов, управлению, самоуправлению и гласности Вологодского областного Совета народных депутатов от 9.06.92. – ГАВО. Ф. 1300. Оп. 21. Д. 4963. Л. 49.

<sup>214</sup> Положение о местном самоуправлении в городе Архангельске // Сборник решений объединенной сессии городского и районных в г. Архангельске Советов народных депутатов. – Архангельск: Орготдел горсовета, 1991. – С. 11–23.

<sup>215</sup> Там же. – С. 11.

<sup>216</sup> Там же. – С. 12.

<sup>217</sup> Там же. – С. 13–15.

<sup>218</sup> Через год после принятия «Положения о городском Собрании народных депутатов г. Архангельска» индекс удовлетворенности горожан деятельностью мэрии изменился в худшую сторону, став отрицательным. За это время в худшую сторону изменились индексы удовлетворенности горожан работой общественного транспорта, охраны общественного порядка. Третьей по актуальности была проблема ремонта и обслуживания жилья. Сохраняла актуальность проблема работы предприятий бытового обслуживания. Следовательно, критическое отношение большинства горожан к работе городской администрации отражало их неудовлетворенность решением насущных городских проблем. См.: Константинов А.С. Записка по итогам социологического экспресс-опроса «Горожане и реформа исполнительной власти». – ГААО. Ф. 1146. Оп. 1. Д. 5. Л. 16, 18.

<sup>219</sup> Положение о местном самоуправлении в городе Архангельске. – С. 17.

<sup>220</sup> Там же. – С. 18.

<sup>221</sup> Там же. – С. 22–23.

<sup>222</sup> Доклад председателя областного Совета народных депутатов Гуськова Ю.А. «О работе областного Совета, его органов и должностных лиц по выполнению указов Президента РСФСР № 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 69 в период государственного переворота» на 7-й (внеочередной) сессии областного Совета народных депутатов 21-го созыва от 28 августа 1991 г. – ГААО. Д. 2063. Оп. 2. Д. 6011. Л. 28.

<sup>223</sup> Там же.

<sup>224</sup> П.Н. Балакшин избран председателем исполнительного комитета Архангельского областного Совета народных депутатов на 1 сессии Совета 21-го созыва 7 апреля 1990 г. См.: ГААО. Ф. 2063. Оп. 1. Д. 5874. Л. 201.

<sup>225</sup> Доклад председателя областного Совета народных депутатов Гуськова Ю.А. «О работе областного Совета, его органов и должностных лиц по выполнению указов Президента РСФСР № 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 69 в период государственного переворота» на 7-й (внеочередной) сессии областного Совета народных депутатов 21-го созыва от 28 августа 1991 г. – ГААО. Д. 2063. Оп. 2. Д. 6011. Л. 28–29.

<sup>226</sup> Там же. – Л. 29.

<sup>227</sup> Ю.А. Гуськов был избран председателем Архангельского областного Совета народных депутатов на сессии 21-го созыва Совета 5 апреля 1990 г. См.: ГААО. Ф. 2063. Оп. 1. Д. 5873. Л. 10; Д. 5874. Л. 177.

<sup>228</sup> Доклад председателя областного Совета народных депутатов Гуськова Ю.А. «О работе областного Сове-

та, его органов и должностных лиц по выполнению указов Президента РСФСР № 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 69 в период государственного переворота» на 7-й (внеочередной) сессии областного Совета народных депутатов 21-го созыва от 28 августа 1991 г. – ГААО. Д. 2063. Оп. 2. Д. 6011. Л. 30.

<sup>229</sup> Обращение к населению области [председателя областного Совета Г.В. Судакова и председателя облисполкома А.А. Титова] // Русский Север. – 1991. – 20 августа.

<sup>230</sup> Обращение к жителям Вологды [народных депутатов Вологодского городского Совета] // Русский Север. – 1991. – 24 августа.

<sup>231</sup> ГААО. Д. 2063. Оп. 2. Д. 6011. Л. 25.

<sup>232</sup> Выписка из решения президиума Тарногского районного Совета народных депутатов от 39 августа 1991 г. «О работе районного Совета народных депутатов, его исполкома по выполнению указов Президента РСФСР в дни государственного переворота 19–21.08.91 г.» – ГАВО. Ф. 904. Оп. 5. Д. 658. Л. 11.

<sup>233</sup> Там же. – Л. 12.

<sup>234</sup> Протокол внеочередной сессии Вологодского районного Совета народных депутатов от 30 августа 1991 г. – ГАВО. Ф. 521. Оп. 8. Д. 964. Л. 2.

<sup>235</sup> Там же. – Л. 3.

<sup>236</sup> Там же. – Л. 2.

<sup>237</sup> Там же. – Л. 4.

<sup>238</sup> Решение Вологодского районного Совета народных депутатов 21-го созыва «О работе Советов, их органов и должностных лиц по выполнению указов Президента РСФСР в период государственного переворота» от 30 августа 1991 г. – ГАВО. Ф. 521. Оп. 8. Д. 964. Л. 16.

<sup>239</sup> Решение 7-й (внеочередной) сессии Архангельского областного Совета народных депутатов 21-го созыва «О работе областного Совета, его органов и должностных лиц по выполнению указов Президента РСФСР № 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 69 в период государственного переворота» от 29 августа 1991 г. – ГААО. Д. 2063. Оп. 2. Д. 6011. Л. 235.

<sup>240</sup> Закон РСФСР «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» // Ведомости Верховного совета РСФСР. – 1989. – № 44. – Ст. 1306.

<sup>241</sup> По Закону «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» (ст. 16) была установлена следующая численность Советов: районный Совет – до 75 депутатов; городской Совет городов краевого, областного и окружного подчинения – до 200 депутатов; городской Совет городов районного подчинения – до 50 депутатов; районный Совет в городе – до 100 депутатов; поселковый, сельский Совет – до 50 депутатов.

<sup>242</sup> Это постановление было издано в апреле 1991 г., благодаря активности председателя Архангельского городского Совета народных депутатов А.П. Иванова.

<sup>243</sup> Решение Архангельского городского Совета народных депутатов, Исакогорского, Ломоносовского, Октябрьского, Соломбальского районных Советов народных депутатов от 3 сентября 1991 г. «Об изменении структуры органов местного самоуправления в г. Архангельске» // Сборник решений объединенной сессии городского и районных в г. Архангельске Советов народных депутатов. – Архангельск: Орготдел горсовета, 1991. – С. 1.

<sup>244</sup> Там же. – С. 3.

<sup>245</sup> Об этом, в частности, свидетельствуют статистические отчеты об организации работы Советов народных депутатов и изменениях в составе народных депутатов за январь–декабрь 1991 г., которые составлялись каждым Советом народных депутатов по состоянию на 1 января 1992 г. См., например: Статистический отчет об организационной работе Сямженского районного Совета народных депутатов за январь–декабрь 1991 г. – ГАВО. Ф. 905. Оп. 4. Д. 928. Л. 1; Статистический отчет об организационной работе Волоколавлинского сельского Совета народных депутатов за январь–декабрь 1991 г. – ГАВО. Ф. 798. Оп. 7. Д. 1064. Л. 11 и т.д.

<sup>246</sup> Решение городского Собрания народных депутатов г. Архангельска «Об утверждении структуры штатов аппарата городского Совета народных депутатов (малого Совета)» // Сборник решений объединенной сессии городского и районных в г. Архангельске Советов народных депутатов. – Там же. – С. 24–25.

<sup>247</sup> Решение городского Собрания народных депутатов г. Архангельска «Об образовании постоянных комиссий городского Собрания народных депутатов» // Там же. – С. 26.

<sup>248</sup> Решение Архангельского городского Совета народных депутатов первой сессии двадцать первого созыва от 3 сентября 1991 г. «Об утверждении Положения о местном самоуправлении в г. Архангельске» // Сборник решений объединенной сессии городского и районных в г. Архангельске Советов народных депутатов. – Архангельск: Орготдел горсовета, 1991. – С. 9–10.

<sup>249</sup> Опрос жителей Архангельска, проведенный 15 октября – 2 ноября 1992 г., показал, что число давших положительный ответ на тот же вопрос выросло до 58,6 % (и лишь 13,3 % придерживались противоположного мнения). Результаты этого опроса показали, что большая часть горожан в это время осознавала необходимость реформирования органов исполнительной власти. См.: Константинов А.С. Записка по итогам социологического экспресс-опроса «Горожане и реформа исполнительной власти». – ГААО. Ф. 1146. Оп. 1. Д. 5. Л. 12.

<sup>250</sup> Закон РСФСР «О выборах главы администрации» от 24 октября 1991 г. // Ведомости Съезда народных

депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 45. – Ст. 1491.

<sup>251</sup> Постановление Верховного Совета РСФСР о введении в действие Закона РСФСР «О выборах главы администрации» от 24 октября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 45. – Ст. 1492.

<sup>252</sup> Образованная в это время администрация г. Вологды направила свою деятельность прежде всего на развитие коммунального хозяйства, производственной и социальной инфраструктуры города, на оказание помощи малообеспеченным категориям населения, на проведение приватизации государственных и муниципальных предприятий. Однако меры по оздоровлению экономической ситуации в городе и снижению социальной напряженности, предпринимаемые администрацией города и малым Советом, по результатам 1992 г. Вологодским городским Советом народных депутатов были признаны недостаточно эффективными. В его решении от 24 декабря 1992 г. отмечается: «...Экономика города находится в предкризисном состоянии, снижаются объемы производства и потребления основных товаров, продуктов и услуг для населения. Коммунальное хозяйство, особенно горводоканал, работает неустойчиво. Резко упал объем капитальных вложений в промышленность, снижается жизненный уровень значительной части населения, растет преступность». См.: Решение Вологодского городского Совета народных депутатов 21-го созыва «О деятельности администрации города в 1992 г.» от 24 декабря 1992 г. – ГАВО. Ф. 1300. Оп. 21. Д. 5159. Л. 8.

<sup>253</sup> О нем см.: Мясникова Л.Н., Якунина О.В. Указ. соч. – С. 185.

<sup>254</sup> О главах администраций г. Вологды, Белозерского и Сямженского районов // Красный Север. – 1991. – 14 ноября.

<sup>255</sup> Решение Архангельского городского Совета народных депутатов от 15 ноября 1991 г. № 88 «Об образовании территориальных городских округов» // Архангельск: городское самоуправление. – Архангельск: Архконсалт, 1996. – С. 7–8.

<sup>256</sup> Распоряжением городского Совета и мэра г. Архангельска № 297 р/467 р от 17.08.93 администраторы округов стали именоваться главами администраций округов. См: ГААО. Ф. 1936. Оп. 9. Д. 7259. Л. 119–120.

<sup>257</sup> Решение 5-й сессии Архангельского городского (малого) Совета народных депутатов от 15.11.91 № 85 «Об утверждении Положения о территориальном городском округе». – ГААО. Ф. 1936. Оп. 9. Д. 7081. Л. 85–97; Д. 7082. Л. 10–11. Решением городского Совета от 04.05.92 № 139 было утверждено новое Положение о территориальном округе, которое внесло некоторые коррективы и дополнения в Положение 1991 г. (ГААО. Ф. 1936. Оп. 9. Д. 7202. Л. 169–176).

<sup>258</sup> Опрос 502 респондентов, проведенный 15 октября – 2 декабря 1992 г., показал, что у жителей г. Архангельска сложилось неоднозначное мнение по поводу создания администраций городских территориальных округов: 17,7 % респондентов к этому относились позитивно, каждый четвертый высказал свое безразличие к ним, а остальные либо ничего о них не знали, либо не смогли что-либо сказать по этому поводу. Таким образом, свыше половины опрошенных с апатией отнеслись к новым структурам. Наиболее позитивно на их создание откликнулись пенсионеры. См.: Константинов А.С. Записка по итогам социологического экспресс-опроса «Горожане и реформа исполнительной власти». – ГААО. Ф. 1146. Оп. 1. Д. 5. Л. 14–15.

<sup>259</sup> Там же. – Л. 17.

<sup>260</sup> Выписка из протокола заседания постоянной комиссии по вопросам работы Советов, управлению, самоуправлению и гласности Вологодского областного Совета народных депутатов «Об областном бюджете на II квартал текущего года и на 1992 г.» от 22.04.92. ГАВО. Ф. 1300. Оп. 21. Д. 4963. Л. 21–23.

<sup>261</sup> Протокол заседания постоянной комиссии по вопросам работы Советов, управлению, самоуправлению и гласности Вологодского областного Совета народных депутатов от 9.06.92. – ГАВО. Ф. 1300. Оп. 21. Д. 4963. Л. 47–48.

<sup>262</sup> Там же. – Л. 48–49.

<sup>263</sup> Шеремет К.Ф. Указ. соч. – С. 3–55.

<sup>264</sup> Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 20. – Ст. 1084.

<sup>265</sup> Лойченко С. Одни принимают решения – другие отменяют // Правда Севера. – 1993. – 3 марта.

<sup>266</sup> В данной статье закона речь идет о прекращении полномочий назначенного, а не избранного главы.

<sup>267</sup> Барандова Т.Л. Реформа местного самоуправления в Архангельской области. – С. 346.

<sup>268</sup> Там же. – С. 347.

<sup>269</sup> Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. – 1993. – № 39. – Ст. 3597.

<sup>270</sup> Председателем Котласского городского Совета народных депутатов тогда был В.П. Корюкаев.

<sup>271</sup> Решение Котласского городского совета народных депутатов от 22.09.93 «О политической ситуации в стране». – ГААО. Ф. 2063. Оп. 2. Д. 6194. Л. 17.

<sup>272</sup> Председателем Вологодского областного Совета народных депутатов в то время был Г.Т. Хрипель.

<sup>273</sup> Решение Малого Совета Вологодского областного Совета народных депутатов 21-го созыва «О мерах по защите конституционного строя на территории области» от 22.09.93 № 248. – ГАВО. Ф. 1300. Оп. 21. Д. 5132. Л. 63.

- <sup>274</sup> Там же. – Л. 63–63 об.
- <sup>275</sup> Обращение подписано представителями Российской коммунистической рабочей партии, Российской партии коммунистов, Коммунистической партии РФ, Либерально-демократической партии России, Народной партии «Свободная Россия», Социалистической партии трудящихся, движения «Трудовая Вологда», Аграрной партии России, Крестьянского союза Вологодской области, Славянского Собора.
- <sup>276</sup> Обращение представителей политических партий, общественных движений и организаций, действующих на территории Вологодской области к населению области, Совету народных депутатов и администрации Вологодской области. – ГАВО. Ф. 1300. Оп. 21. Д. 5132. Л. 51.
- <sup>277</sup> Решение Вологодского областного Совета народных депутатов 21-го созыва от 27 сентября 1993 г. «О политической ситуации в стране и области». ГАВО. Ф. 1300. Оп. 21. Д. 5132. Л. 57.
- <sup>278</sup> Там же.
- <sup>279</sup> Решение 14-й (внеочередной) сессией 21-го созыва Архангельского областного Совета народных депутатов «О политической ситуации в стране» от 25.09.93. – ГААО. Ф. 2063. Оп. 2. Д. 6192. Л. 65.
- <sup>280</sup> Резолюция собрания народных депутатов городского Совета г. Коржмы Архангельской области от 23.09.93 «О политической ситуации в связи с Указом Президента РФ о роспуске съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ». – ГААО. Ф. 2063. Оп. 2. Д. 6194. Л. 13.
- <sup>281</sup> Решение малого Совета народных депутатов и Совета администрации Шенкурского района от 23.09.93. – ГААО. Ф. 2063. Оп. 2. Д. 6194. Л. 14.
- <sup>282</sup> Пресс-конференция Н. Подгорного // Русский Север. – 1993. – 5 октября.
- <sup>283</sup> Романенко Р. Вологда: Ночная смена // Там же.
- <sup>284</sup> «Обращение к населению Архангельской области, областному Совету народных депутатов и депутатам Верховного Совета РФ» Архангельского анархо-демократического союза «Вольный Север» от 22.09.93. – ГААО. Ф. 2063. Оп. 2. Д. 6194. Л. 15.
- <sup>285</sup> Там же. – Л. 16.
- <sup>286</sup> Там же.
- <sup>287</sup> Обращение патриотических сил трудящихся к руководству области и главе администрации области тов. Балакину лично от 3.03.92. – ГААО. Ф. 2063. Оп. 2. Д. 6140. Л. 67.
- <sup>288</sup> Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 41. – Ст. 3924.
- <sup>289</sup> Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 44. – Ст. 4188.
- <sup>290</sup> Указ Президента РФ «Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления» от 29 октября 1993 г. № 1797 // Российская газета. – 1993. – 3 ноября.
- <sup>291</sup> Шеремет К.Ф. Указ. соч. – С. 3–55.
- <sup>292</sup> Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 52. – Ст. 5071.
- <sup>293</sup> Указ Президента РФ от 21 марта 1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 985.
- <sup>294</sup> Указ Президента РФ от 21 ноября 1994 г. № 2093 «О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления» // Российская газета. – 1994. – 22 ноября.
- <sup>295</sup> Указ Президента РФ «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации».
- <sup>296</sup> Там же.
- <sup>297</sup> Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации».
- <sup>298</sup> Указ Президента РФ «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации».
- <sup>299</sup> Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации».
- <sup>300</sup> Постановление главы администрации Вологодской области «О приостановлении деятельности Вологодского городского Совета народных депутатов» от 11 октября 1993 г. № 518 // Русский Север. – 1993. – 12 октября. – 14 октября; Постановление главы администрации Вологодской области «О реформе представительных органов местного самоуправления области» от 11.10.93 № 519. – ГАВО. Ф. 1300. Оп. 21. Д. 5132. Л. 310.
- <sup>301</sup> Постановление главы администрации Архангельской области от 12 октября 1993 г. «О реформировании органов представительной власти и органов местного самоуправления на территории Архангельской области» // Волна. – 1993. – 13 декабря.
- <sup>302</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: Бек, 1994.
- <sup>303</sup> Положение об основах организации местного самоуправления в Вологодской области на период поэтапной конституционной реформы // Русский Север. – 1993. – 18 декабря.
- <sup>304</sup> Брюшинин Н. В жанре пародии выступили реформаторы Вологодской области // Российская Федерация. – 1994. – № 7. – С. 26.
- <sup>305</sup> «Бессилие разумного и всевластие глупцов»: Открытое письмо Н.М. Подгорнову // Русский Север. –



1994. – 1 марта.

<sup>306</sup> Там же.

<sup>307</sup> Там же.

<sup>308</sup> Брюшинин Н. В жанре пародии выступили реформаторы Вологодской области. – С. 26.

<sup>309</sup> Там же. – С. 26–27.

<sup>310</sup> Там же. – С. 28.

<sup>311</sup> Чечкин А. Как в Кириллове власть ликвидировали // Русский Север. – 1994. – 3 марта.

<sup>312</sup> Постановление главы администрации Вологодской области «О выборах в Вологодскую и Череповецкую городские думы» от 06.01.94 № 6. – ГАВО. – Ф. 5146. Оп. 5. Д. 1. Л. 1.

<sup>313</sup> Решение Совета самоуправления г. Вологды (городской думы) от 6 апреля 1994 г. № 1 «О признании полномочий депутатов Совета самоуправления г. Вологды (городской думы). – Текущий архив Вологодской городской думы. Организационный отдел.

<sup>314</sup> Решение Совета самоуправления г. Вологды (городской думы) «О наименовании выборного органа местного самоуправления г. Вологды» от 6 апреля 1994 г. № 3. – Текущий архив Вологодской городской думы. Организационный отдел.

<sup>315</sup> Решение Совета самоуправления г. Вологды (городской думы) от 6 апреля 1994 г. № 4 «О председателе Совета самоуправления г. Вологды (городской думы)». – ВОАНПИ. Ф. 9766. Оп. 1. Д. 38. Л. 4; Мясникова Л.Н., Якунина О.В. Указ. соч. – С. 185.

<sup>316</sup> Решения Совета самоуправления г. Вологды (городской думы): «О количественном составе Совета самоуправления г. Вологды (городской думы)» от 6.04.94 № 2; «О количественном составе Совета самоуправления г. Вологды (городской думы)» от 7.09.95 № 71. – Текущий архив Вологодской городской думы. Организационный отдел.

<sup>317</sup> Постановление администрации Вологодской области «О реформе местного самоуправления» от 18 марта 1994 г. № 175 // Красный Север. – 1994. – 23 марта.

<sup>318</sup> Постановление Законодательного собрания Вологодской области от 28.07.1994 № 137 «О принятии и введении в действие Закона Вологодской области «О местном самоуправлении в Вологодской области» // Законодательство Вологодской области. – Сборник № 3. – Разд. II: Постановления Законодательного собрания Вологодской области, принятые в 1994 году (II полугодие). – Вологда: ЛиС, 1996. – С. 56–57; О местном самоуправлении в Вологодской области: Закон Вологодской области // Красный Север. – 1994. – 13 сентября.

<sup>319</sup> См.: Законодательство о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации. – М.: МОНФ, 1997.

<sup>320</sup> Закон Вологодской области «О выборах в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления области» // Красный Север. – 1994. – 8 октября.

<sup>321</sup> Хрипель Г. Самоуправление или самоуправство // Русский Север. – 1995. – 11 января; Чечкин А. Зима, крестьянин голосует // Русский Север (Пятница). – 1995. – 27 января.

<sup>322</sup> Там же.

<sup>323</sup> Постановление Законодательного собрания Вологодской области от 08.12.1994 № 265 «О нарушениях законодательства о местном самоуправлении» // Законодательство Вологодской области. – Сборник № 3. – Разд. II: Постановления Законодательного собрания Вологодской области, принятые в 1994 году (II полугодие). – Вологда: ЛиС, 1996. – С. 125–126.

<sup>324</sup> Хрипель Г. Самоуправление или самоуправство.

<sup>325</sup> Там же.

<sup>326</sup> Там же.

<sup>327</sup> Там же.

<sup>328</sup> См.: Сокольская правда. – 1995. – 13 января.

<sup>329</sup> Решение Совета самоуправления г. Вологды (городской думы) от 6.03.95 № 24 «О положении об организационных основах местного самоуправления». – ВОАНПИ. Ф. 9766. Оп. 1. Д. 39. Л. 3.

<sup>330</sup> Там же. – Л. 4–7.

<sup>331</sup> Закон Вологодской области «О порядке государственной регистрации уставов (положений) о местном самоуправлении в Вологодской области» от 7 марта 1995 г. № 17-ОЗ // Губернские новости. – 1995. – 11 апреля.

<sup>332</sup> Закон Вологодской области «Об основах статуса депутата (выборного представителя) местного самоуправления Вологодской области» от 27 сентября № 31-ОЗ // Губернские новости. – 1995. – 6 октября.

<sup>333</sup> «О порядке реализации права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Вологодской области» от 13 декабря 1995 г. № 46-ОЗ // Красный Север. – 1996. – 10 января.

<sup>334</sup> Вахрин Ю. Указ. соч. – С. 14.

<sup>335</sup> Кузнецов В. Становление: В Тотье начал работу представительный орган власти // Красный Север. – 1994. – 23 июля.

<sup>336</sup> Чечкин А. Октябрь уж наступил. Уж старост собирают // Русский Север. – 1994. – 18 октября.

<sup>337</sup> О местном самоуправлении в Вологодской области: Закон Вологодской области // Красный Север. – 1994. – 13 сентября.

- <sup>338</sup> Вахрин Ю. Указ. соч. – С. 14.
- <sup>339</sup> Положение об основах организации местного самоуправления в Архангельской области // Правда Севера. – 1994. – 26 января.
- <sup>340</sup> Иванов А. Будем организовывать конструктивную оппозицию / Беседу записал И. Бенца // Правда Севера. – 1994. – 9 февраля.
- <sup>341</sup> Справка о выборах в органы местного самоуправления (по состоянию на апрель 1994 г.). Составлена избирательной комиссией Архангельской области для Центральной избирательной комиссии. – Текущий архив избирательной комиссии Архангельской области.
- <sup>342</sup> Примерное положение о старосте и казначее сельского поселения (сельских поселений) района // Ориентир: Информационный бюллетень. – Вып. 4. – 1994. – Октябрь. – С. 20–25.
- <sup>343</sup> Справка о выборах в органы местного самоуправления (по состоянию на апрель 1994 г.). Составлена избирательной комиссией Архангельской области для Центральной избирательной комиссии. – Текущий архив избирательной комиссии Архангельской области.
- <sup>344</sup> Там же.
- <sup>345</sup> Там же.
- <sup>346</sup> Диагноз: политическая апатия // Правда Севера. – 1994. – 22 марта; Исаков Н. Провал выборов вполне логичен / Записал А. Беднов // Там же. – 1994. – 24 марта.
- <sup>347</sup> Лукин Ю.Ф. Архангельская область... – С. 67–69.
- <sup>348</sup> Беднов А. Разуверились во власти // Правда Севера. – 1994. – 22 марта.
- <sup>349</sup> Гильченко Л. Местное самоуправление: долгое возвращение. – М.: МОНФ, 1998. – С. 50. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 1).
- <sup>350</sup> В 1995–1996 гг. деятельность администраций территориальных городских округов осуществлялась в соответствии с типовым Положением об администрации территориального округа, утвержденным постановлением мэра г. Архангельска от 4 февраля 1994 г. № 40.
- <sup>351</sup> См., например: Распоряжения председателя внебюджетного фонда Октябрьского территориального округа за 1994 г. – ГААО. Ф. 5667. Оп. 1. Д. 49. Л. 1–63; Приказы председателя Совета внебюджетного фонда Цигломенского территориального округа за 1993–1996 гг. – ГААО. Ф. 5659. Оп. 1. Д. 7. Л. 1–81.
- <sup>352</sup> См., например: Сводные финансовые отчеты о расходах денежных средств на проведение референдумов, выборов депутатов в Совет Федерации, Государственную Думу РФ администрации Цигломенского территориального округа. 1993–1995 гг. – ГААО. Ф. 5659. Оп. 1. Д. 10. Л. 1–19.
- <sup>353</sup> См., например: План социально-экономического развития Северного территориального округа на 1993 г. – ГААО. Ф. 5767. Оп. 1. Д. 10. Л. 1–4.
- <sup>354</sup> См., например: Протоколы заседаний жилищной комиссии администрации территориального округа Майская Горка. Т. 2 (20 октября 1993 – 27 августа 1996 г.) – ГААО. Ф. 5977. Оп. 1. Д. 3. Л. 1–96; Протоколы заседаний жилищной комиссии администрации Северного территориального округа. Т. 1 (1 марта 1994 – 15 ноября 1994 г.) – ГААО. Ф. 5767. Оп. 1. Д. 20. Л. 1–46; Протоколы заседаний жилищной комиссии администрации Северного территориального округа. Т. 1 (29 ноября 1994 – 11 марта 1995 г.) – ГААО. Ф. 5767. Оп. 1. Д. 20. Л. 1–48.
- <sup>355</sup> См., например: Журнал регистрации приказов администрации Исакогорского территориального округа. 10 января 1992 – 31 августа 1995 г. – ГААО. Ф. 1137. Оп. 1. Д. 5. Л. 1–179; Протоколы совещаний аппарата управления администрации Исакогорского территориального округа. 18 января 1994 – 19 декабря 1994. – ГААО. Ф. 1137. Оп. 1. Д. 24. Л. 1–26; Приказы с № 1 по № 81 главы администрации Соломбальского территориального округа. 6 января 1995 – 6 апреля 1995 г. – ГААО. Ф. 1146. Оп. 1. Д. 35. Л. 1–251 и т.д.
- <sup>356</sup> Аналитическая справка об итогах рассмотрения обращений граждан за 1995 г. (администрация Маймаксанского округа. г. Архангельск. 11 января 1996 г. – ГААО. Ф. 5976. Оп. 1. Д. 37. Л. 1–5.
- <sup>357</sup> Иванов А. Будем организовывать конструктивную оппозицию.
- <sup>358</sup> Барандова Т.Л. Реформа местного самоуправления в Архангельской области. – С. 362.
- <sup>359</sup> Устав Архангельской области // Волна. – Архангельск, 1995.
- <sup>360</sup> В Государственную думу были внесены три законопроекта.
- <sup>361</sup> Краткие комментарии к отдельным правовым актам // Федеральные правовые акты о местном самоуправлении. – С. 36–37.
- <sup>362</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Федеральные правовые акты о местном самоуправлении. – С. 225.
- <sup>363</sup> Там же. – С. 229–234.
- <sup>364</sup> Там же. – С. 237–238.
- <sup>365</sup> Там же. – С. 239–247.
- <sup>366</sup> Там же. – С. 247–253.
- <sup>367</sup> Там же. – С. 255–256.
- <sup>368</sup> Устав Вологодской области. Принят законодательным собранием области 14 сентября 1995 г. // Красный Север. – 1995. – 26 сентября.

- <sup>369</sup> Несколько позднее (19 февраля 1996 г.) был принят Закон Вологодской области «О собраниях (сходах) граждан», который способствовал развитию этой формы прямого волеизъявления граждан.
- <sup>370</sup> Жирнов Е.М. Территориальные аспекты развития самоуправления в городе // Проблемы экономического реформирования в регионе. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1998. – Вып. 2. – С. 57.
- <sup>371</sup> Ильин В.А., Жирнов Е.М., Якуничев А.С. Указ. соч. – С. 43–55, 63–64.
- <sup>372</sup> Константинов А.С. Указ. соч. – С. 47.
- <sup>373</sup> Перепеченко В.П. Указ. соч. – С. 8.
- <sup>374</sup> Там же.
- <sup>375</sup> Ильин В. Некоторые итоги реформ в регионе: Вологодская область // Русский Север. – 1996. – 16 апреля.
- <sup>376</sup> Закон Вологодской области «О муниципальных образованиях Вологодской области» // Законы Вологодской области: Сборник. Вологда, 1997. – Вып. № 7. – С. 12–14.
- <sup>377</sup> Чирков В. Легко ли управлять Грязовецким районом? // Федерализм: Теория. Практика. История: Журнал: Специальный выпуск. – М., 1997. – С. 102.
- <sup>378</sup> Филимонов В. Указ. соч. – С. 109, 114.
- <sup>379</sup> Елхачев В.В. Указ. соч. – С. 30–31.
- <sup>380</sup> Детков М.В. Основы концепции объединения муниципальных районов в муниципальные регионы // Региональный экономический вестник. – 2002. – № 1. – С. 27–32.
- <sup>381</sup> Там же. – С. 32.
- <sup>382</sup> Детков М.В. Концепция к программе образования Великоустюгского муниципального региона. – Великий Устюг: Администрация Великоустюгского муниципального района, 2001; Он же. Антикризисная программа развития Великоустюгского района // Местное самоуправление – важнейший путь развития реального федерализма: Материалы заседаний региональных секций III Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект». – Ч. 3. – Вып. 1. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – С. 19–21.
- <sup>383</sup> Константинов А.С. Указ. соч. – С. 48–49; Сравнительные показатели социально-экономического положения городов и районов Архангельской области за 1997–2001 гг.: Статистический сборник. – Т. 1. – Архангельск: Облкомстат, 2002. – С. 6, 15.
- <sup>384</sup> Константинов А.С. Указ. соч. – С. 50–52.
- <sup>385</sup> Там же. – С. 52.
- <sup>386</sup> Муниципальное образование «Новая Земля» создано на несколько лет позднее остальных. Выборы в представительный орган местного самоуправления муниципального образования были назначены на декабрь 1999 г. (См.: Об образовании муниципального образования «Новая Земля»: Решение Архангельского областного собрания депутатов от 6 июля 1999 г. // Волна. – 1999. – 3 августа).
- <sup>387</sup> Закон Архангельской области «О территориях муниципальных образований Архангельской области и установлении их границ» // Там же. – № 11. – С. 5–9.
- <sup>388</sup> Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 сентября 2002 года. – М., 2002. – С. 32.
- <sup>389</sup> Барандова Т.Л. Реформа местного самоуправления в Архангельской области. – С. 355–356.
- <sup>390</sup> Фортыхин В. Власть должна быть доступной, а политически стабильной // Волна. – 2003. – 28 февраля–6 марта.
- <sup>391</sup> Например, основой для решения Архангельского областного собрания депутатов об образовании нового муниципального образования «Новая Земля» стало волеизъявление общих собраний военнослужащих, рабочих, служащих и членов их семей поселков Белушья Губа и Рогачево на архипелаге Новая Земля.
- <sup>392</sup> Ильин В.А., Ускова Т.В., Амелин Д.Е., Кольев А.А. Местное самоуправление на пути к реформированию. – С. 9.
- <sup>393</sup> Там же.
- <sup>394</sup> Лефонов В.И. Каковы особенности становления и развития местного самоуправления в Вологодской области? // Что такое местное самоуправление? – С. 74.
- <sup>395</sup> Решение Совета самоуправления г. Вологды (городской думы) «О референдуме по Уставу города» от 5.10.95 № 82. – ВОАНПИ. Ф. 9766. Оп. 1. Д. 39. Л. 13. (Опубликовано: Вологодские новости. – 1995. – 12–18 октября); О вопросах, выносимых на референдум по уставу города: Решение Совета самоуправления Вологды (городской думы) от 23 октября 1995 г. № 91 // Вологодские новости. – 1995. – 26 октября – 2 ноября; Решение Совета самоуправления г. Вологды (городской думы) «О выделении средств на проведение городского референдума» от 23.11.95 № 107. – Текущий архив Вологодской городской думы. Организационный отдел.
- <sup>396</sup> Заявление Вологодского городского комитета КПРФ. – Текущий архив Вологодской городской думы. Организационный отдел.
- <sup>397</sup> Референдум по основным положениям Устава города Вологды, 17 декабря 1995 г. Протокол городской комиссии по референдуму об итогах голосования. – ГАВО. Ф. 5146. Оп. 4. Д. 2. Л. 1–12.
- <sup>398</sup> Протокол четвертой сессии Совета самоуправления г. Вологды от 25 июля 1996 г. – Текущий архив Вологодской городской думы. Организационный отдел; Решение Совета самоуправления г. Вологды «Об Уставе

- г. Вологды» от 25.07.96 № 22. – Текущий архив Вологодской городской думы. Организационный отдел.
- <sup>399</sup> Устав города Вологды // Что такое местное самоуправление? – С. 95–155.
- <sup>400</sup> По материалам текущего архива управления по работе с муниципальными образованиями правительства Вологодской области.
- <sup>401</sup> Барандова Т.Л. Архангельская область в марте 1996 г. // Политический мониторинг. – М: ИГПИ, 1996. – № 3. – С. 19–22.
- <sup>402</sup> Она же. Реформа местного самоуправления в Архангельской области. – С. 357.
- <sup>403</sup> Устав города Архангельска был принят решением Архангельского городского совета депутатов № 117 от 25 ноября 1997 г.
- <sup>404</sup> Устав города Архангельска // Архангельск: городское самоуправление. – Архангельск: Архконсалт, 1996. – С. 10–32.
- <sup>405</sup> Постановление мэра г. Архангельска «Об уставе г. Архангельска» от 25.03.1996 г. № 52 // Там же. – С. 9.
- <sup>406</sup> Устав муниципального образования «Город Архангельск» был зарегистрирован Управлением юстиции администрации Архангельской области лишь 29 сентября 1998 г. (свидетельство о регистрации № 25). См.: Устав муниципального образования «город Архангельск» // Сборник нормативно-правовых документов (основные документы). – Архангельск, 2001. – С. 3.
- <sup>407</sup> Барандова Т.Л. Реформа местного самоуправления в Архангельской области. – С. 373–374.
- <sup>408</sup> Она же. Выборы губернатора Архангельской области // Политический мониторинг. – М: ИГПИ, 1996. – № 5. – С. 37–46.
- <sup>409</sup> Цыварева Е. Азбуку самоуправления постигать придется // Волна. – 1995. – 1 декабря.
- <sup>410</sup> Закон Архангельской области «О местном самоуправлении в Архангельской области» от 20 декабря 1995 г. // Ориентир: Информационный бюллетень. – Архангельск, 1996. – № 5. – С. 9–28; Закон Архангельской области «О выборах в органы местного самоуправления» от 20 декабря 1995 г. // Избирательная комиссия Архангельской области. – Архангельск, 1996.
- <sup>411</sup> В результате в состав Архангельского областного собрания депутатов созыва 1996–2000 гг. вошло 6 должностных лиц местного самоуправления. Протест прокурора по этому поводу депутатами был отклонен, но было принято решение о запрещении совмещения полномочий с момента избрания следующих составов органов местного самоуправления, что и произошло в декабре 2000 г. См.: Барандова Т.Л. Парадоксы местного самоуправления в Архангельской области // Российский региональный бюллетень. – Т. 3. – 2001. – № 5.
- <sup>412</sup> См.: Цыварева Е. Азбуку самоуправления постигать придется; Иванов А. Будем организовывать конструктивную оппозицию.
- <sup>413</sup> Воронин А. Указ. соч. – С. 36–37.
- <sup>414</sup> Самоуправление в Российской Федерации. – М.: Правовые системы, 1998.
- <sup>415</sup> Росляков В.П. Основные направления деятельности комитета по вопросам местного самоуправления и взаимодействия его с органами местного самоуправления // Материалы семинара представителей городских и районных выборных органов местного самоуправления «О дальнейшем совершенствовании взаимодействия Законодательного собрания области с представительными органами местного самоуправления». 30 января 2001 г. – Вологда, 2001. – С. 7.
- <sup>416</sup> Решение Совета самоуправления г. Вологды (городской думы) «О выборах депутатов Совета самоуправления г. Вологды (городской думы) от 7.12.95. № 121. – Текущий архив Вологодской городской думы. Организационный отдел.
- <sup>417</sup> Выборы депутатов Совета самоуправления города Вологды 25 февраля 1996 г. – Текущий архив Вологодской городской думы. Организационный отдел; О результатах голосования на выборах депутатов Совета самоуправления г. Вологды 25 февраля 1996 г. – ВОАНПИ. Ф. 9766. Оп. 1. Д. 41. Л. 1–17; Выборы депутатов Совета самоуправления города Вологды 25 февраля 1996 г. – Текущий архив Вологодской городской думы. Организационный отдел.
- <sup>418</sup> О нем см.: Мясникова Л.Н., Якунина О.В. Указ. соч. – С. 186.
- <sup>419</sup> О наименовании представительного органа местного самоуправления города Вологды: Решение Совета самоуправления Вологды от 14 марта 1996 г. № 8 // Вологодские новости. – 1996. – 21–27 марта.
- <sup>420</sup> Приводятся обобщенные данные по 18 муниципальным образованиям. К 2004 г. доля действующих с выборов 1996 г. глав местного самоуправления в муниципальных районах Вологодской области составила 29,63 %. См.: Результаты муниципальных выборов в Вологодской области. Информационное письмо от 05.08.2004. (исх. № 1-26/354). – Текущий архив избирательной комиссии Вологодской области.
- <sup>421</sup> Гильченко Л.В. Зигзаги реформ // Российская Федерация. – 1996. – № 8. – С. 26–27.
- <sup>422</sup> Указ Президента РФ от 17 сентября 1995 г. «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления» // Российская газета. – 1995. – 22 сентября.
- <sup>423</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 апреля 1996 г. № 38-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1917.

- <sup>424</sup> Барандова. Т.Л. Архангельская область в марте 1996 г. // Политический мониторинг. – М: ИГПИ, 1996. – № 3. – С. 19–22.
- <sup>425</sup> Закон Архангельской области «О внесении изменений и дополнений в закон «О выборах в органы местного самоуправления»» // Ориентир: Информационный бюллетень. – Архангельск, 1996. – № 7.
- <sup>426</sup> В связи с этим в Вологодской области избрание главы местного самоуправления до принятия устава муниципального образования не допускалось.
- <sup>427</sup> Решение Архангельского областного собрания депутатов № 52 от 26 сентября 1996 г. «О толковании областного закона «О выборах в органы местного самоуправления», принятого областным собранием депутатов 20 декабря 1995 г., с изменениями, внесенными областным законом от 6 марта 1996 г.» // Ведомости Архангельского областного собрания депутатов второго созыва. – Архангельск, 1996. – № 3. – С. 86–87.
- <sup>428</sup> Барандова. Т.Л. Архангельская область в марте 1996 г. // Политический мониторинг. – М: ИГПИ, 1996. – № 3. – С. 19–22.
- <sup>429</sup> Решение Совета самоуправления г. Вологды (городской думы) «Об избрании главы администрации г. Вологды» от 11.05.95 № 39. – ВОАНПИ. Ф. 9766. Оп. 1. Д. 39. Л. 11.
- <sup>430</sup> О нем см.: Мясникова Л.Н., Якунина О.В. Указ. соч. – С. 185.
- <sup>431</sup> Хрипель Г.Т. Выступление председателя Законодательного собрания Вологодской области Г.Т. Хрипеля на областном совещании «Состояние и перспективы развития местного самоуправления в Вологодской области» 23 октября 1997 г. – Текущий архив Законодательного собрания Вологодской области.
- <sup>432</sup> Люхтерхандт-Михалева Г. Партии в регионах и на муниципальном уровне // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. – С. 143.
- <sup>433</sup> Барандова Т.Л. Реформа местного самоуправления в Архангельской области. – С. 371.
- <sup>434</sup> Подробнее см.: Филев Г.Н. Записка по Архангельской области о формировании органов местного самоуправления от 14 октября 1998 г. – Текущий архив избирательной комиссии Архангельской области.
- <sup>435</sup> Для сравнения: активность избирателей на выборах Президента РФ 1991 г. – 74,4 %, в 1996 г. – 66,9 %; на выборах в Государственную думу в 1993 г. – 54,5 %, 1995 г. – 65,3 %. См.: Барандова Т.Л. Реформа местного самоуправления в Архангельской области. – С. 372.
- <sup>436</sup> Овчинников Б. Муниципальные выборы: тенденции и закономерности // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. – С. 118.
- <sup>437</sup> Выборы в органы местного самоуправления Архангельской области признаются несостоявшимися, если в выборах приняло участие менее 25 % зарегистрированных избирателей.
- <sup>438</sup> Овчинников Б. Муниципальные выборы: тенденции и закономерности. – С. 120, 124, 125.
- <sup>439</sup> Там же. – С. 125–126.
- <sup>440</sup> Там же. – С. 119, 131.
- <sup>441</sup> Барандова Т.Л. Архангельская область в апреле 1997 г. // Политический мониторинг. – М: ИГПИ, 1997. – № 4. – С. 21–28.
- <sup>442</sup> Там же. – С. 112.
- <sup>443</sup> Барандова Т.Л. Реформа местного самоуправления в Архангельской области. – С. 372.
- <sup>444</sup> Овчинников Б. Муниципальные выборы: тенденции и закономерности. – С. 113.
- <sup>445</sup> Барандова Т.Л. Реформа местного самоуправления в Архангельской области. – С. 372.
- <sup>446</sup> Из приказа по Поморскому университету от 1 марта 1994 г. № 19/01-ОД: «В соответствии с постановлением Совета Министров – правительства РФ № 817 от 14.08.93... создать Архангельский институт управления и переподготовки государственных служащих и работников образования при Поморском международном педагогическом университете и утвердить его устав». См.: Годы, люди, проекты и преобразования // XI Международный Соловецкий форум: Сборник материалов / Отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск–Соловецкие острова, 2003. – С. 249.
- <sup>447</sup> Годы, люди, проекты и преобразования. – С. 249–251.
- <sup>448</sup> Сведения о ходе реформы местного самоуправления в Российской Федерации. – М.: Госкомстат Российской Федерации, 1998.
- <sup>449</sup> Широков А.Н. Реализация конституционных полномочий органов местного самоуправления. – С. 122; Пашенцев В. Организация местного самоуправления в российских регионах: цифры и типы // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. – С. 56–57.
- <sup>450</sup> Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 39. – Ст. 4464.
- <sup>451</sup> Принят Государственной думой Федерального собрания РФ 17 декабря 1997, одобрен Советом Федерации Федерального собрания РФ 24 декабря 1997 г., подписан Президентом РФ 8 января 1998 г., вступил в силу с момента опубликования 15 января 1998 г. См.: Закон РФ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 224.
- <sup>452</sup> Закон РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г. // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 38. – Ст. 4339. Дейст-

вует редакция этого закона от 30 марта 1999 г.

<sup>453</sup> Закон РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 19 октября 1999 г. // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

<sup>454</sup> См.: Вопросы Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации. Приложение: Положение о Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации // Российская газета. – 1998. – 19 ноября.

<sup>455</sup> Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации (материалы заседаний и официальные документы). – М., 1999. – Т. III.

<sup>456</sup> Там же. – Т. IV.

<sup>457</sup> Там же. – М., 2000. – Т. V.

<sup>458</sup> Указ Президента РФ от 11 июня 1997 г. № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997 – № 24. – ст. 2741.

<sup>459</sup> Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 1999. – 21 октября.

<sup>460</sup> Постановление Правительства РФ «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» от 15 декабря 1999 г. № 1294 // Российская газета. – 1999. – 21 декабря.

<sup>461</sup> Судаков Г.В. Российское «земство» в конце XX века: вологодские реалии // Земство в Вологодской губернии и этапы развития народовластия в Вологодской области. – С. 7.

<sup>462</sup> Европейская хартия о местном самоуправлении // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

<sup>463</sup> После перечня этих вопросов в п. 2 ст. 6 данного закона указано: «Муниципальное образование вправе принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов РФ, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти».

<sup>464</sup> Закон Архангельской области «О порядке расчетов с местными бюджетами по федеральным и областным налогам предприятий и организаций, в состав которых входят территориально обособленные структурные подразделения, не имеющие отдельного баланса и расчетного (корреспондентского) счета» // Ведомости Архангельского областного собрания депутатов второго созыва. – Архангельск, 1997. – № 6. – С. 18–19.

<sup>465</sup> Решение Архангельского областного собрания депутатов (второго созыва, девятая сессия) об областном законе «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Архангельской области» // Сборник нормативно-правовых актов (основные документы). – Архангельск, 2001. – С. 51; Закон Архангельской области «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Архангельской области» // Там же. – С. 52–64.

<sup>466</sup> Закон Архангельской области «О делегировании полномочий органам местного самоуправления Архангельской области на установление размера взимания платы за прохождение тяжеловесного автотранспорта, другой тяжеловесной техники, а также за перевозку тяжеловесных и крупногабаритных грузов по улицам и дорогам муниципальных образований с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, другой тяжеловесной техники» // Там же. – № 10. – С. 24–25.

<sup>467</sup> Закон Архангельской области «О собраниях (сходах), конференциях граждан по месту жительства в Архангельской области» // Там же. – № 11. – С. 31–38.

<sup>468</sup> Закон Архангельской области «О территориях муниципальных образований Архангельской области и установлении их границ» // Там же. – № 11. – С. 5–9.

<sup>469</sup> Закон Архангельской области «О едином реестре выборных муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы в Архангельской области» // Там же. – С. 9–14.

<sup>470</sup> Закон Архангельской области «Об областном законе «О внесении изменений и дополнений в областной закон «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований Архангельской области»» // Там же. – № 15. – С. 18–20.

<sup>471</sup> Закон Архангельской области «О муниципальной службе в Архангельской области» // Там же. – С. 32–53.

<sup>472</sup> Закон Архангельской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями в области государственного регулирования цен (тарифов)» // Там же. – № 17. – С. 20–23.

<sup>473</sup> Закон Архангельской области «О порядке отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления» // Волна. – 1999. – 7 сентября.

<sup>474</sup> Решение Архангельского областного собрания № 157 от 23 апреля 1997 г. // Ведомости Архангельского областного собрания депутатов второго созыва. – Архангельск, 1997. – № 8. – С. 39.

<sup>475</sup> Решение Архангельского областного собрания № 429 от 9 июля 1998 г. // Там же. – Архангельск, 1998. – № 17. – С. 51.

<sup>476</sup> Решением областного собрания № 158 от 23 апреля 1997 г. отклонен протест прокурора области на абз. 4 п. 1 ст. 11 Закона «О местном самоуправлении в Архангельской области». В этом абзаце оговаривается, что по уставу муниципального образования избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления и председательствовать на его заседаниях. Решением областного собрания № 202 от 5 июня 1997 г. отклонен протест на третий раздел реестра государственных должностей органов государственной власти Архангельской области, в котором фигурирует должность руководителя (главы) администрации территориального образования. Решением областного собрания № 297 от 22 января 1998 г. отклонен протест на п. 2 ст. 31 Закона Архангельской области «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Архангельской области». (См.: Ведомости Архангельского областного собрания депутатов второго созыва. – Архангельск, 1997. – № 8. – С. 40; № 9. – С. 67; Архангельск, 1998. – № 13. – С. 78).

<sup>477</sup> «О порядке образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований в Вологодской области» от 11 февраля 1997 г. № 130-ОЗ // Красный Север. – 1997. – 25 февраля; «О порядке передачи объектов (имущества) государственной собственности Вологодской области в муниципальную собственность» от 7 марта 1997 г. № 134-ОЗ // Красный Север. – 1997. – 18 марта; «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности и должности государственных служащих органов законодательной и исполнительной власти, выборных должностных лиц и муниципальных служащих органов местного самоуправления Вологодской области» от 17 июня 1997 г. № 162-ОЗ // Красный Север. – 1997. – 27 июня; «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» от 21 июля 1997 г. № 178-ОЗ // Красный Север. – 1997. – 12 августа. (Об этом законе см. также: Первушин С.В. О Законе Вологодской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» // К вопросу о развитии федерализма в России (1993–2000 гг.). / Международный республиканский институт. Москва, 2002. – С. 78–80); «О муниципальной службе в Вологодской области» от 12 ноября 1997 г. № 208-ОЗ // Красный Север. – 1997. – 25 ноября; «О порядке передачи объектов (имущества) муниципальной собственности в государственную собственность Вологодской области» от 30 марта 1998 г. № 261-ОЗ // Красный Север. – 1998. – 28 апреля; «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного управления, выборного должностного лица местного самоуправления в результате утраты доверия населения» от 12 января 1999 г. № 327-ОЗ // Красный Север. – 1999. – 19 января; «Избирательный кодекс Вологодской области» от 17 сентября 1999 г. № 391-ОЗ // Красный Север. – 1999. – 24 сентября.

<sup>478</sup> Красный Север. – 2000. – 16 января.

<sup>479</sup> «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» от 21 июля 1997 г. № 178-ОЗ // Красный Север. – 1997. – 12 августа.

<sup>480</sup> Коваленко В. Указ. соч. – С. 8–13.

<sup>481</sup> Решения Совета самоуправления г. Вологды: от 13.06.1996 № 20 «О внесении в порядке законодательной инициативы проекта Закона Вологодской области «О внесении изменений и дополнений в Закон Вологодской области «Об областном бюджете на 1996 год и взаимоотношениях с бюджетами районов и городов в 1996 году», от 26.09.1996 № 28 «О внесении в порядке законодательной инициативы изменений в Закон Вологодской области «О статусе административного центра Вологодской области», от 21.11.1996 № 39 «О внесении в порядке законодательной инициативы проекта Закона Вологодской области «О мерах по снижению напряженности и регулированию напряженности на рынке труда», от 29.04.1997 г. № 56 «О внесении в порядке законодательной инициативы проекта Закона Вологодской области «О внесении изменений в Закон Вологодской области «Об областном бюджете на 1997 год и взаимоотношениях с бюджетами районов и городов в 1997 году», от 05.03.1998 № 103 «О внесении в порядке законодательной инициативы проекта Закона Вологодской области «О наделении органов местного самоуправления г. Вологды полномочиями по определению особо охраняемых природных территорий местного значения», от 27.05.1999 № 207 «О внесении в порядке законодательной инициативы проекта Закона Вологодской области «О наделении администрации г. Вологды отдельными государственными полномочиями по переводу жилых помещений в нежилые и исключению из жилищного фонда, предусмотренными статьями 8, 9 Жилищного кодекса РСФСР», от 19.10.1999 № 251 «О внесении в порядке законодательной инициативы проекта Закона Вологодской области «О внесении дополнения в ст. 63 Избирательного кодекса Вологодской области», от 25.11.1999 № 268 «О внесении в порядке законодательной инициативы проекта Закона Вологодской области «О внесении изменения в ст. 5 Закона Вологодской области от 05.07.1996 № 85-ОЗ «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства», от 27.01.2000 № 11 «О внесении в порядке законодательной инициативы проекта Закона Вологодской области «О внесении изменений и дополнений в Закон Вологодской области «О некоторых вопросах удержания подоходного налога с физических лиц»; решения Президиума Совета самоуправления г. Вологды: от 13.02.1997 г. № 18а «О внесении в порядке законодательной инициативы изменений в Закон Вологодской области «Об областном бюджете на 1997 год и взаимоотношениях с бюджетами районов и городов в 1997 году», от 11.02.1999 № 14 «О внесении в порядке законодательной инициативы проекта Закона Вологодской области «О выделении средств на проведение выборов депутатов Законодательного собрания Вологодской облас-

ти по избирательным округам №№ 2 и 4 г. Вологды», от 11.02.1999 № 15 «О внесении в порядке законодательной инициативы проекта Закона Вологодской области «О внесении изменений в Закон Вологодской области «О выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления области». – Текущий архив Вологодской городской думы. Организационный отдел.

<sup>482</sup> Третьякова О. День выборов назначил суд // Правда Севера. – 1999. – 28 августа.

<sup>483</sup> Ширяев В.А. Местное самоуправление в отсутствие Устава муниципального образования // Юридический консультант. – 2002. – № 2. – С. 8–11.

<sup>484</sup> Григоренко О., Подолин А. Протест прокурора // Ваша домашняя газета. – 2001. – 18 января.

<sup>485</sup> Машутинский В.Г. Указ. соч. – С. 97–98.

<sup>486</sup> Судебные постановления Архангельского областного суда и Арбитражного суда Архангельской области: Сборник судебных актов: Судебная практика по делам, рассмотренным по первой инстанции. Судебная практика по гражданским делам. – Архангельск: МИУ, 2002. – С. 105–109.

<sup>487</sup> Решение Мирнинского муниципального собрания от 03 января 2001 г. № 19 «О назначении местного референдума по принятию Устава муниципального образования Мирный» // Ваша домашняя газета. – 2001. – 11 января.

<sup>488</sup> Машутинский В.Г. Указ. соч. – С. 98–99.

<sup>489</sup> Уставом Архангельской области было установлено, что депутат областного Собрания в течение всего срока своих полномочий не может быть выборным должностным лицом местного самоуправления (п. 3 и 6 ст. 19). Прокурор Архангельской области обратился в суд с заявлением о непризнании действующим этого положения. В обоснование своих требований он сослался на то, что ограничений совмещения полномочий депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ с полномочиями выборного должностного лица местного самоуправления федеральный закон не содержит, в связи с чем данное положение Устава Архангельской области противоречит федеральному законодательству. Решением Архангельского областного суда от 24 августа 2001 г. заявление прокурора было удовлетворено, а определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 11 октября 2001 г. это решение было оставлено без изменений. Однако 17 июля 2002 г. Президиум Верховного Суда РФ постановил: отменить решение Архангельского областного суда от 24 августа 2001 г. и определение Судебной коллегии от 11 октября 2001 г. в части удовлетворения требования прокурора, касающегося п. 3 и 6 ст. 19 Устава Архангельской области, и вынести в этой части новое решение об отказе прокурору Архангельской области в удовлетворении заявления о признании недействующими и не подлежащими применению некоторых положений п. 3 и 6 ст. 19 Устава Архангельской области. Такое постановление Верховного Суда было основывало на том, что на федеральном уровне отсутствовал закон, определявший статус должностного лица местного самоуправления и содержащий перечень ограничений в связи с осуществлением этим лицом своих полномочий. Но отсутствие такого закона не означало, что субъект РФ был не вправе осуществлять собственное правовое регулирование по данному вопросу. В связи с этим было признано, что обжалуемые пункты Устава Архангельской области приняты Законодательным собранием Архангельской области в пределах его компетенции и не противоречат федеральному законодательству. См.: Защита прав местного самоуправления в судах общей юрисдикции России / Под ред. В.М. Жуйкова. – М.: ООО «Городец-издат», 2003. – Т. 2. – С. 368–371.

<sup>490</sup> Там же. – С. 100–101.

<sup>491</sup> Машутинский В.Г. Указ. соч. – С. 101.

<sup>492</sup> Постовой Н.В. Муниципальное право в России: Вопросы и ответы. – М.: Юриспруденция, 2002. – С. 43.

<sup>493</sup> Ильин В.А., Жирнов Е.М., Якуничев А.С. Условия проживания населения: оценка и проблемы управления. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр РАН, 1997. – С. 10–11.

<sup>494</sup> Там же. – С. 11.

<sup>495</sup> В других регионах, как правило, конкретные наименования органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц определяются соответствующим законодательством субъектов РФ. См.: Гильченко Л. Местное самоуправление: долгое возвращение. – С. 76.

<sup>496</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Федеральные правовые акты о местном самоуправлении. – М., 2000. – С. 240.

<sup>497</sup> Ведомости Архангельского областного собрания депутатов. – Архангельск, 1996. – № 11. – С. 34–35; Органы местного самоуправления Вологодской области. – Текущий архив управления по работе с муниципальными образованиями правительства Вологодской области; Матафанов Н.Н. Указ. соч. – С. 91.

<sup>498</sup> Матафанов Н.Н. Указ. соч. – С. 91.

<sup>499</sup> В Федеральном законе «Об общих принципах...» 2003 г. предусмотрено изменение порядка избрания главы района: выборы главы района представительным органом из своего состава должны быть заменены муниципальными выборами или глава района должен председательствовать на заседаниях представительного органа района, а глава администрации района – назначаться на контрактной основе (ст. 36).

<sup>500</sup> Информационное письмо начальника Управления по работе с муниципальными образованиями правительства Вологодской области И.П. Даденко от 13.05.2004 г. № 324/23-10. – Текущий архив отдела организаци-



онной работы и взаимодействия с муниципальными образованиями администрации Архангельской области; Росляков В.П. Указ. соч. – С. 8.

<sup>501</sup> Широков А.Н. Реализация конституционных полномочий органов местного самоуправления. – С. 123-124.

<sup>502</sup> Буторин М.В. Становление местного самоуправления в Архангельской области. – С. 12.

<sup>503</sup> Ориентир: Информационный бюллетень. – Архангельск, 1997. – № 9. – С. 10–18.

<sup>504</sup> Буторин М.В. Становление местного самоуправления в Архангельской области. – С. 12

<sup>505</sup> Там же. – С. 12–13.

<sup>506</sup> Там же. – С. 17.

<sup>507</sup> Островская Т.В., Задорин И.В. Общественное мнение о местном самоуправлении (по материалам опросов общественного мнения) // Политика. – 1999. – № 4.

<sup>508</sup> Степанов И.В., Лукичев А.Н. Указ. соч. – С. 29–32.

<sup>509</sup> См.: Органы местного самоуправления Вологодской области по состоянию на 01.08.1999. – Текущий архив управления по работе с муниципальными образованиями правительства Вологодской области.

<sup>510</sup> Вскоре этот список расширился за счет Великоустюгского и Кичменгско-Городецкого районов. См.: Структура органов местного самоуправления Вологодской области по состоянию на 01.05.2002. – Текущий архив управления по работе с муниципальными образованиями правительства Вологодской области.

<sup>511</sup> Федеральным законом «Об общих принципах...» 2003 г. предусмотрено ограничение полномочий главы района, который должен быть или главой администрации района, или председательствовать в его представительном органе (ст. 36).

<sup>512</sup> Широков А.Н. Реализация конституционных полномочий органов местного самоуправления. – С. 123-124.

<sup>513</sup> Закон Архангельской области «О местном самоуправлении в Архангельской области».

<sup>514</sup> Шубин С.И. Указ. соч. – С. 158.

<sup>515</sup> Буторин М.В. Становление местного самоуправления в Архангельской области. – С. 11.

<sup>516</sup> Доморощеннов С. Василий Дранников: Я здешний, мезенский // Правда Севера. – 1999. – 23 сентября.

<sup>517</sup> Зеленин С. Местное самоуправление: два года работы // Волна. – 1999. – 26 января.

<sup>518</sup> Буторин М.В. Указ. соч. – С. 11.

<sup>519</sup> Материалы текущего архива отдела организационной работы и взаимодействия с муниципальными образованиями администрации Архангельской области.

<sup>520</sup> Ануфриев В.М. Государственная власть и местное самоуправление в областях-субъектах Российской Федерации: системный и сравнительно-правовой анализ. – М., 1999. – С. 179–184.

<sup>521</sup> Там же. – С. 181.

<sup>522</sup> Там же.

<sup>523</sup> Там же.

<sup>524</sup> Охотникова Т. Советской власти в Вологде больше нет // Русский Север (Пятница). – 2000. – 21 апреля; Охотникова Т. 73 года и 68 дней без думы // Русский Север (Пятница). – 2000. – 28 апреля.

<sup>525</sup> Ануфриев В.М. Государственная власть и местное самоуправление... – С. 179–184.

<sup>526</sup> Решение Совета самоуправления г. Вологды «Об основных направлениях социально-экономического развития г. Вологды в 1998 г.» от 26.02.98 № 89. – Текущий архив Вологодской городской думы. – Организационный отдел.

<sup>527</sup> Решение Совета самоуправления г. Вологды «Об основных направлениях деятельности администрации города и Программе социально-экономического развития города на 1999 г.» от 15.04.99 № 189. – Текущий архив Вологодской городской думы. – Организационный отдел.

<sup>528</sup> Итоги выполнения Программы социально-экономического развития города Вологды за 2000 год. [Материалы подготовлены отделом экономики, промышленности и муниципальных программ администрации г. Вологды]. – Текущий архив Вологодской городской думы. – Организационный отдел.

<sup>529</sup> Мониторинг общественного мнения. – Вып. 47 (394). – С. 8.

<sup>530</sup> Перов Е.В. Указ. соч. – С. 25–27.

<sup>531</sup> Там же. – С. 27.

<sup>532</sup> Решения Архангельского городского совета: «О внесении дополнений и изменений в положения о местных налогах и сборах» от 26.03. 1997 № 41, от 26.08.1997 № 77, от 30.06.1999 № 98; «Об отмене налога на перепродажу автомобилей, персональных компьютеров и вычислительной техники» от 27.05.1997 № 59; «Об освобождении от уплаты земельного налога и арендной платы за землю отдельных категорий граждан, садово-огороднических, огороднических товариществ, коллективных овощехранилищ граждан, гаражных кооперативов на 1997 г.» от 25.04.1997 № 51; «О льготном налогообложении отдельных категорий налогоплательщиков в 1997 г.» от 25.04.1997 № 49, от 21.04.1998 № 208; «О внесении дополнений в положение о налоге на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы» от 26.11.1997 № 122 и т.д. – Текущий архив Архангельского городского совета депутатов. Организационный отдел.

<sup>533</sup> Решение Архангельского городского совета «Об утверждении программы социально-экономического развития города Архангельска на 1999–2000 гг.» от 07.04.1999 № 36 и т.д. – Там же.

<sup>534</sup> Решения Архангельского городского совета: «Об утверждении правил пользования городским пассажирским транспортом общего пользования (кроме такси) в городе» от 26.02.1997 № 25; «Об утверждении тарифов на проезд в городском пассажирском транспорте» от 15.10.1999 № 152; «О программе развития городского пассажирского транспорта в городе Архангельске на 1999–2003 гг.» от 24.02.1999 № 16 и т.д. – Там же.

<sup>535</sup> Решения Архангельского городского совета: «Об утверждении программы «Совершенствование оказания скорой и неотложной медицинской помощи населению города Архангельска на 1997–2000 гг.» от 26.08.1997 № 78; «О программе «Неотложные меры по организации лечебно-профилактической помощи населению г. Архангельска» от 24.06.1997 № 66; «Об утверждении программы гарантированного обеспечения населения города Архангельска бесплатной медицинской помощью на 1999 г.» от 15.09.1999 № 139; «О льготном лекарственном обеспечении населения города Архангельска» от 27.04.1999 № 52 и т.д. – Там же.

<sup>536</sup> Решения Архангельского городского совета: «Об утверждении положения о порядке предоставления гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездной субсидии на строительство или приобретение жилья в муниципальном образовании «город Архангельск» от 30.06.1998 № 249; «О городском общественном совете по вопросам жилищной политики» от 28.01.1998 № 154; «Об утверждении положения о порядке предоставления гражданам средств на возвратной, платной и срочной основе (долгосрочный жилищный заем) для строительства, приобретения и реконструкции жилья» от 07.04.1999 № 38 и т.д. – Там же.

<sup>537</sup> Решения Архангельского городского совета: «О подготовке городского хозяйства к отопительному сезону 1997–1998 гг.» от 25.06.1997 № 68; «О концепции и программе реформирования жилищно-коммунального хозяйства города Архангельска» от 30.06.1998 № 248; «О ходе выполнения программы реформирования жилищно-коммунального хозяйства г. Архангельска» от 28.04.1999 № 70 и т.д. – Там же.

<sup>538</sup> Решения Архангельского городского совета: «Об утверждении нормативов потребления и тарифов на коммунальные услуги по отоплению и горячему водоснабжению» от 03.07.1998 № 269; «Об упорядочении системы оплаты населением жилищно-коммунальных услуг» от 02.07.1998 № 268 и т.д. – Там же.

<sup>539</sup> Решения Архангельского городского совета: «Об утверждении программы организации летнего отдыха детей и подростков «Лето – 97» от 25.04.1997 № 46; «О состоянии дел в муниципальных образовательных учреждениях города», «Об утверждении городской целевой программы «Семья и дети Архангельска» на 1997–2000 гг.» и т.д. – Там же.

<sup>540</sup> Решения Архангельского городского совета: «Об образовании постоянной комиссии Архангельского городского совета депутатов по вопросам молодежной политики» от 23.01.1997 № 15; «Об утверждении городской целевой программы «Молодежь Архангельска» на 1999–2000 гг.» от 26.01.1999 № 1 и т.д. – Там же.

<sup>541</sup> Решения Архангельского городского совета: «Об утверждении календаря городских праздников, финансируемых из городского бюджета» от 26.11.1997 № 127; «Об утверждении городской целевой программы «Приоритетные направления развития культуры города Архангельска до 2000 г.» от 26.11.1997 № 126; «Об утверждении положения об общественной комиссии по городской топонимике и памятникам мемориального значения» от 23.09.1997 № 99 и т.д. – Текущий архив Архангельского городского Совета. Организационный отдел.

<sup>542</sup> Решения Архангельского городского совета: «О работе фонда социальной поддержки населения в 1997 г.» от 25.02.1998 № 167; «О концепции развития системы социальной защиты населения в городе Архангельске до 2010 г.» от 16.09.1998 и т.д. – Там же.

<sup>543</sup> Решения Архангельского городского совета: «Об утверждении плана мероприятий по социальной поддержке малообеспеченных граждан города на 1998 г.» от 23.12.1997 № 130; «Об утверждении плана мероприятий по социальной поддержке малообеспеченных граждан города на 1999 г.» от 27.04.1999 № 52. – Там же.

<sup>544</sup> Решения Архангельского городского совета: «Об утверждении программы по усилению борьбы с преступностью и правонарушениями на территории муниципального образования «Город Архангельск» на 1998–2000 годы» от 16.09.1998 № 275; «О ходе выполнения программы по усилению борьбы с преступностью и правонарушениями на территории муниципального образования «Город Архангельск» от 14.10.1999 № 146 и т.д. – Там же.

<sup>545</sup> Решения Архангельского городского совета: «Об утверждении целевой комплексной программы озеленения города Архангельска на 1999–2010 гг.» от 27.05.1998 № 232 и т.д. – Там же.

<sup>546</sup> Решения Архангельского городского совета: «О городском бюджете на 1998 г.» от 26.02.1998 № 174; «Об утверждении отчета об исполнении городского бюджета за 1997 г.» от 21.04.1998 № 202; «Об исполнении местного бюджета за I полугодие 1999 г.» от 14.09.1999 № 122 и т.д. – Там же.

<sup>547</sup> Решения Архангельского городского совета: «О выплате заработной платы работникам муниципальной бюджетной сферы» от 25.03.1998 № 185; «О погашении задолженности по заработной плате работникам бюджетных учреждений за 1997 г.» от 28.10.1997 № 109; «О ссуде для выплаты заработной платы работникам социальной сферы» от 24.11.1998 № 321 и т.д. – Там же.

<sup>548</sup> Решение Архангельского городского совета «Об утверждении программы развития и поддержки малого предпринимательства в городе Архангельске на 1999–2000 гг.» от 07.04.1999 № 35 и т.д. – Там же.

<sup>549</sup> Граждане оценивают местное самоуправление: Аналитический доклад по итогам опросов общественного мнения // Циркон. – 2003. – Июль.

<sup>550</sup> Об истории появления территориальных округов, функциях и деятельности их администраций в первой половине 1990-х гг. см. п. 1.1, 1.2 данной работы.

<sup>551</sup> Например, в сельсоветах Белозерского, Вашкинского, Верховажского и Шекснинского районов, рабочих поселках Шексна и Чебсара, г. Белозерске Вологодской области. См.: Структура органов местного самоуправления Вологодской области по состоянию на 01.05.2002. – Текущий архив управления по работе с муниципальными образованиями правительства Вологодской области.

<sup>552</sup> Так, по данным на 01.05.2002 г. муниципальными учреждениями администрации района являлись поселковые и сельские администрации в Вожегодском, Грязовецком, Кадуйском, Устюженском, Харовском районах Вологодской области.

<sup>553</sup> См., например: Устав муниципального образования «Приморский район». – Архангельск, 1997. – С. 22.

<sup>554</sup> Буторин М.В. Становление местного самоуправления в Архангельской области. – С. 14.

<sup>555</sup> Чапурин А. «Хотите выбирать – отделяйтесь!» // Правда Севера. – 1997. – 7 июня; Борисов О. Кто придет в «дом под флагом»? // Волна. – 1997. – 23 апреля.

<sup>556</sup> Структура органов местного самоуправления области по состоянию на 01.05.2002. – Текущий архив избирательной комиссии Вологодской области.

<sup>557</sup> Устав города Вологды // Что такое местное самоуправление? – С. 74–76.

<sup>558</sup> Буторин М.В. Указ. соч. – С. 22–24.

<sup>559</sup> Там же. – С. 24–25.

<sup>560</sup> Там же. – С. 25.

<sup>561</sup> Там же. – С. 26.

<sup>562</sup> Закон РФ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 224.

<sup>563</sup> Ильин В.А., Жирнов Е.М., Якуничев А.С. Указ. соч. – С. 12.

<sup>564</sup> Текущий архив отдела организационной работы и взаимодействия с муниципальными образованиями администрации Архангельской области.

<sup>565</sup> Годы, люди, проекты и преобразования. – С. 252–255.

<sup>566</sup> Бакушев В.В., Гарибян К.В. Местное сообщество: рационально ли мы его обихаживаем? // XI Международный Соловецкий форум. – С. 16.

<sup>567</sup> Там же.

<sup>568</sup> Там же.

<sup>569</sup> Об этом см.: Косолапов Г.В., Журавкова М.В. Указ. соч. – С. 57.

<sup>570</sup> Там же.

<sup>571</sup> Там же.

<sup>572</sup> Фортыхин В.С. Указ. соч. – С. 12.

<sup>573</sup> Результаты муниципальных выборов в Вологодской области. Информационное письмо от 05.08.2004. (исх. № 1-26/354). – Текущий архив избирательной комиссии Вологодской области.

<sup>574</sup> Результаты муниципальных выборов в Архангельской области. – Текущий архив отдела организационной работы и взаимодействия с муниципальными образованиями администрации Архангельской области.

<sup>575</sup> По сравнению с предшествующими выборами активность избирателей возросла. В 1996 г. в голосовании на выборах главы местного самоуправления в г. Вологде приняло участие всего 42,43 % избирателей. Результаты муниципальных выборов в Вологодской области. Информационное письмо от 05.08.2004. (исх. № 1-26/354). – Текущий архив избирательной комиссии Вологодской области.

<sup>576</sup> Результаты муниципальных выборов в Архангельской области. – Текущий архив отдела организационной работы и взаимодействия с муниципальными образованиями администрации Архангельской области.

<sup>577</sup> Результаты муниципальных выборов в Вологодской области. Информационное письмо от 05.08.2004. (исх. № 1-26/354). – Текущий архив избирательной комиссии Вологодской области.

<sup>578</sup> Результаты муниципальных выборов в Архангельской области. – Текущий архив отдела организационной работы и взаимодействия с муниципальными образованиями администрации Архангельской области.

<sup>579</sup> Овчинников Б. Муниципальные выборы: тенденции и закономерности. – С. 113–115.

<sup>580</sup> Результаты муниципальных выборов в Архангельской области. – Текущий архив отдела организационной работы и взаимодействия с муниципальными образованиями администрации Архангельской области.

<sup>581</sup> Там же.

<sup>582</sup> Овчинников Б. Муниципальные выборы: тенденции и закономерности. – С. 124; Результаты муниципальных выборов в Архангельской области. – Текущий архив отдела организационной работы и взаимодействия с муниципальными образованиями администрации Архангельской области.

<sup>583</sup> См.: Результаты муниципальных выборов в Вологодской области. Информационное письмо от 05.08.2004 г. (исх. № 1-26/354). – Текущий архив избирательной комиссии Вологодской области; Результаты муниципальных выборов в Архангельской области. – Текущий архив отдела организационной работы и взаимодействия с муниципальными образованиями администрации Архангельской области.

- <sup>584</sup> Овчинников Б. Муниципальные выборы: тенденции и закономерности. – С. 111–113.
- <sup>585</sup> Средние данные по 15 районам Вологодской области, в которых проводились выборы в период с 1999 по 2000 гг. См.: Результаты муниципальных выборов в Вологодской области. Информационное письмо от 05.08.2004. (исх. № 1-26/354). – Текущий архив избирательной комиссии Вологодской области.
- <sup>586</sup> См.: Результаты муниципальных выборов в Архангельской области. – Текущий архив отдела организационной работы и взаимодействия с муниципальными образованиями администрации Архангельской области; Результаты муниципальных выборов в Вологодской области. Информационное письмо от 05.08.2004 г. (исх. № 1-26/354). – Текущий архив избирательной комиссии Вологодской области.
- <sup>587</sup> Результаты муниципальных выборов в Вологодской области. Информационное письмо от 05.08.2004 г. (исх. № 1-26/354). – Текущий архив избирательной комиссии Вологодской области.
- <sup>588</sup> Результаты муниципальных выборов в Архангельской области. – Текущий архив отдела организационной работы и взаимодействия с муниципальными образованиями администрации Архангельской области.
- <sup>589</sup> Данные выборов 1999–2000 гг. по шести районам Вологодской области. См.: Результаты муниципальных выборов в Вологодской области. Информационное письмо от 05.08.2004 г. (исх. № 1-26/354). – Текущий архив избирательной комиссии Вологодской области.
- <sup>590</sup> Решением Совета самоуправления Вологды от 29 сентября 1999 г. депутаты досрочно сняли с себя полномочия, 19 декабря 1999 г. прошли выборы в Совет самоуправления г. Вологды. См.: О сокращении срока полномочий и назначении даты выборов депутатов Совета самоуправления г. Вологды: Решение Совета самоуправления Вологды от 29 сентября 1999 г. № 221 // Вологодские новости. – 1999. – 7–13 октября; О результатах выборов депутатов Совета самоуправления г. Вологды 19 декабря 1999 г. // Там же. – 2000. – 6–12 января.
- <sup>591</sup> О результатах голосования на выборах депутатов Совета самоуправления г. Вологды 19 декабря 1999 г. – ВОАНПИ. Ф. 9766. Оп. 1. Д. 41. Л. 18–41.
- <sup>592</sup> В распоряжении диссертанта имеются обобщенные данные по социальному составу представительных органов местного самоуправления шести районов Вологодской области (выборы 1999–2000 гг.): руководители предприятий (промышленных, строительных, транспортных и др.) – 56,2 %, руководители сельхозпредприятий – 15,2 %, работники образования и медицины – 18,6 % и т.д. См.: Результаты муниципальных выборов в Вологодской области. Информационное письмо от 05.08.2004 г. (исх. № 1-26/354). – Текущий архив избирательной комиссии Вологодской области.
- <sup>593</sup> Овчинников Б. Муниципальные выборы: тенденции и закономерности. – С. 119–121.
- <sup>594</sup> Каторин И.В. Указ соч. – С. 42.
- <sup>595</sup> Там же. – С. 44–45.
- <sup>596</sup> Там же. – С. 43.
- <sup>597</sup> Конституция Российской Федерации. М.: Известия, 1995. – С. 57.
- <sup>598</sup> См.: Закон Архангельской области «О делегировании полномочий органам местного самоуправления Архангельской области на установление размера взимания платы за прохождение тяжеловесного автотранспорта, другой тяжеловесной техники, а также за перевозку тяжеловесных и крупногабаритных грузов по улицам и дорогам муниципальных образований с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, другой тяжелой техники» // Ведомости Архангельского областного собрания депутатов второго созыва. – Архангельск, 1997. – № 10. – С. 24–25.
- <sup>599</sup> См.: Закон Архангельской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями в области государственного регулирования цен (тарифов)» // Там же. – № 17. – С. 20–23.
- <sup>600</sup> Росляков В.П. Указ. соч. – С. 9.
- <sup>601</sup> Постановление губернатора Вологодской области «О консультативном Совете глав поселковых, сельских администраций муниципальных районов области» от 2 августа 2000 г. № 653 // Красный Север. – 2000. – 12 сентября.
- <sup>602</sup> Росляков В.П. Указ. соч. – С. 9.
- <sup>603</sup> Постановление губернатора Вологодской области «О проведении смотра-конкурса на лучшую поселковую, сельскую администрацию муниципальных образований области по результатам хозяйственной деятельности» от 11 августа 1999 г. № 521 // Там же. – 1999. – 12 октября.
- <sup>604</sup> Росляков В.П. Указ. соч. – С. 7.
- <sup>605</sup> Лефонов В.И. Основные направления деятельности департамента государственной службы и вопросов местного самоуправления // Материалы семинара представителей городских и районных выборных органов местного самоуправления «О дальнейшем совершенствовании взаимодействия Законодательного собрания области с представительными органами местного самоуправления. 30 января 2001 г. – Вологда, 2001. – С. 14.
- <sup>606</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Федеральные правовые акты о местном самоуправлении. – С. 236.
- <sup>607</sup> Поляков А. Главы образовали свой совет // Русский Север. – 1997. – 14 января.
- <sup>608</sup> Барандова Т.Л. Реформа местного самоуправления в Архангельской области. – С. 361.
- <sup>609</sup> Бабичев И. Местное самоуправление в современной России: некоторые итоги и перспективы // Муници-

палитет. – 2003. № 3. – С. 20.

<sup>610</sup> Главы объединяются в союз // Волна. – 1995. – 1 декабря.

<sup>611</sup> Кирпичников В. Вспоминая былое... // Муниципалитет. – 2003. – № 3. – С. 23–26.

<sup>612</sup> Глава Белозерска – один из консультантов Правительства // Красный Север. – 1997. – 3 сентября.

<sup>613</sup> Указы Президента РФ от 22.10.1998 г. № 1281, от 15.10.1999 г. № 1370.

<sup>614</sup> Николаев Н. Быть или не быть местному самоуправлению? // Вологодские новости. – 2001. – 25–31 января. – С. 1.

<sup>615</sup> Вологжане в Конгрессе местных и региональных властей Европы // Красный Север. – 1995. – 6 июня; Николаев А. Иван Жаравин в Конгрессе Европы // Красный Север. – 1996. – 6 июля.

<sup>616</sup> Гоголева Н. Социализм с городским лицом // Красный Север. – 1995. – 21 февраля.

<sup>617</sup> Об опыте деятельности территориального общественного самоуправления в регионах см.: Территориальное общественное самоуправление. – М.: МОНФ, 1999. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 11).

<sup>618</sup> Устав города Архангельска. – С. 10–32.

<sup>619</sup> Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Город Архангельск»: Решение Архангельского городского совета депутатов от 5 ноября 1999 г. №174 // Архангельск. – 1999. – 30 ноября.

<sup>620</sup> Ефремов А.А. К стабильности и консолидации: Послание главы администрации Архангельской области 1999 года // Волна. – 1999. – 25 мая.

<sup>621</sup> Буторин М.В. Становление местного самоуправления в Архангельской области: Практические рекомендации. – С. 14–15.

<sup>622</sup> Там же. – С. 15.

<sup>623</sup> Положение о статусе старосты населенного пункта, округа, деревни на территории Приморского района. – Архангельск 1998.

<sup>624</sup> См., например: Доильница Е. Есть женщины в русских селеньях... и мужики отдыхают // Правда Севера. – 2002. – 22 июля; Латышев Т. Сельские Берегини // Там же. – 2002. – 18 декабря; Ковалева Р. Слово и дело женщин // Север. – 2003. – 28 марта; Латышев А. Первая в России // Правда Севера. – 2003. – 5 августа.

<sup>625</sup> Матафанов Н.Н. Указ. соч. – С. 94–95.

<sup>626</sup> Фортыхин В.С. Указ. соч. – С. 12.

<sup>627</sup> Там же. – С. 13.

<sup>628</sup> Широков А.Н. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1997. – С. 124.

<sup>629</sup> Буторин М.В. Становление местного самоуправления в Архангельской области: Практические рекомендации. – С. 16.

<sup>630</sup> Структура органов местного самоуправления области по состоянию на 01.05.2002. – Текущий архив управления по работе с муниципальными образованиями правительства Вологодской области.

<sup>631</sup> Решение Совета самоуправления Вологды «О Положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Вологде» от 23.01.97 № 4. – ВОАНПИ. Ф. 9766. Оп. 1. Д. 42. Л. 5; Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Вологде. – ВОАНПИ. Ф. 9766. Оп. 1. Д. 42. Л. 6–7. (Опубликовано: Вологодские новости. – 1997. – 6–12 февраля).

<sup>632</sup> О проведении территориального собрания граждан микрорайонов Бывалово, Можайский: Решение Совета самоуправления Вологды, 20 марта 1997 г. № 34 // Вологодские новости. – 1997. – 27 марта – 2 апреля; О проведении территориального собрания граждан пос. Молочное г. Вологды: Решение Совета самоуправления Вологды, 26 июня 1997 г. № 95 // Там же. – 3–9 июля; О проведении территориального собрания граждан пос. Лоста г. Вологды: Решение Совета самоуправления Вологды, 29 января 1998 г. № 12 // Там же. – 1998. – 5–11 февраля; О проведении территориального собрания граждан мкр. Щеглино: Решение Совета самоуправления Вологды, 25 марта 1999 г. № 24 // Там же. – 1999. – 8–14 апреля; О проведении территориального собрания граждан северо-западного района Заречья: Решение президиума Совета самоуправления г. Вологды, 28 октября 1999 г. № 84 // Там же. – 1999. – 4–10 ноября; О проведении территориального собрания граждан, проживающих на территории, ограниченной улицами: Прокатова с № 4 по № 10, Городской вал № 11, 13, Разина с № 32 по № 40, Судоремонтной № 5, 7, набережной VI Армии с № 209 по № 227: Решение президиума Совета самоуправления Вологды, 19 авг. 1999 г. № 63 // Там же. – 1999. – 26 августа – 1 сентября; О проведении территориального собрания граждан, проживающих на территории, ограниченной улицами Ленинградской, Республиканской, Лечебной, Ильюшина, Поселковым переулком: Решение Совета самоуправления Вологды, 2 сентября 1999 г. № 65 // Там же. – 1999. – 9–15 сентября; О проведении территориального собрания граждан, проживающих на территории улиц: Чехова, № 1–9, Авксентьевского, № 8, 30, Октябрьской, № 27, 41–65, Благовещенской, № 50–78, проспект Победы, № 55–91 (нечетная сторона), Пролетарской, № 41–87, (нечетная сторона), Ленинградской, № 18–48 (четная сторона), Кирова, № 38–73, Воровского, № 27–88, Хлюстова: Решение Совета самоуправления Вологды, 2 сентября 1999 г. № 66 // Там же. – 1999. – 9–15 сентября; О проведении территори-

ального собрания граждан, проживающих на территории улиц: Конева, Воркутинской, Архангельской, Южной, Пригородной, № 2–46, 46а, 46б; Береговой, Зеленой, Можайского, № 62–74, 74а; Беляева, № 2–7, Технической, Индустриальной, переулков: Нового, Крайнего, Технического, Индустриального, Ботанического: Решение Совета самоуправления Вологды, 2 сентября 1999 г. № 67 // Вологодские новости. – 1999. – № 36. – 9–15 сентября; О проведении территориального собрания граждан, проживающих на территории 1 микрорайона ПЗ-23, на улице Ильюшина, № 2, 4–23: Решение президиума Совета самоуправления Вологды, 9 сентября 1999 г. № 69 // Там же. – 16–22 сентября.

<sup>633</sup> Филатов Д. Сами управимся // Русский Север. – 1997. – 14 января.

<sup>634</sup> Романов В. Ананьинские мотивы // Вологодские новости. – 1999. – 23–29 декабря.

<sup>635</sup> См. напр.: Кротченко И.И. Не стоит ломать существующую структуру Совета. Она выдержала испытание временем / Записал Е. Стариков // Там же. – 1999. – 21–27 января.

<sup>636</sup> Постановление главы г. Вологды «Об основных направлениях взаимодействия администрации г. Вологды и комитетов территориального общественного самоуправления» от 7 декабря 1998 г. № 2829. Приложение: «Основные направления взаимодействия администрации г. Вологды, ее структурных подразделений с комитетами территориального общественного самоуправления микрорайонов» // Там же. – 1998. – 17–23 декабря.

<sup>637</sup> Варламова Л. Надоело вологжанам жить в грязи... // Красный Север. – 1999. – 13 ноября.

<sup>638</sup> Курбатова А. Даешь «Заречный» комитет! // Русский Север (Пятница). – 1999. – 27 августа.

<sup>639</sup> Галанин А. Молодежь делает ставку на общественное самоуправление // Вологодские новости. – 1999. – 4–10 ноября.

<sup>640</sup> Постановление Законодательного собрания Вологодской области «О законе области «Об организации территориального общественного самоуправления в Вологодской области»» от 19 октября 1999 г. № 550 // Красный Север. – 1999. – 12 ноября.

<sup>641</sup> Там же.

<sup>642</sup> Островская Т.В., Задорин И.В. Общественное мнение о местном самоуправлении (по материалам опросов общественного мнения) // Полития. – 1999. – № 4.

<sup>643</sup> Решение Совета самоуправления Вологды «О Положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Вологде» от 23.01.97 № 4. – ВОАНПИ. Ф. 9766. Оп. 1. Д. 42. Л. 5; Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Вологде. – ВОАНПИ. Ф. 9766. Оп. 1. Д. 42. Л. 6–7. (Опубликовано: О положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Вологде: Решение Совета самоуправления Вологды № 4 от 23 января 1997 г. Приложение: Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Вологде // Вологодские новости. – 1997. – 6–12 февраля).

<sup>644</sup> Устав города Вологды // Что такое местное самоуправление? – С. 106–108.

<sup>645</sup> Там же. – С. 108.

<sup>646</sup> Шубин С.И. Указ. соч. – С. 155–156.

<sup>647</sup> Островская Т.В., Возжова Н.П., Туманова С.В. Реформа местного самоуправления и система местной власти: представления муниципальных служащих // Городское управление. – 1999. – № 12. Таблица 12.

<sup>648</sup> Постовой Н. В. Муниципальное право в России. – С. 44.

<sup>649</sup> Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 сентября 2002 года. – М.: Государственный комитет Российской Федерации по статистике, 2002. – С. 12, 41, 64, 74, 97.

<sup>650</sup> Там же. – С. 10.

<sup>651</sup> Там же. – С. 32.

<sup>652</sup> Архангельск от выборов до выборов: Информационно-аналитический сборник. – Архангельск, 2000. – С. 42.

<sup>653</sup> Меньшикова С. Без слова о политике и за стол не сядут // Правда Севера. – 1999. – 28 мая.

<sup>654</sup> Сопина Т. Печальная повесть Страны Советов: ЖКХ: от старого к новому // Вологодские новости. – 2001. – 1–7 ноября.

<sup>655</sup> Перов Е.В. Указ. соч. – С. 29–30.

<sup>656</sup> Там же. – С. 31.

<sup>657</sup> Калясин В.М. Пути становления Великоустюгской думы: На вопросы нашего корреспондента отвечает пред. думы В.М. Калясин / Записал А. Орлов // Красный Север. – 1996. – 10 апреля.

<sup>658</sup> Лапин Б. По праву здравого смысла // Там же. – 2001. – 27 ноября.

<sup>659</sup> Громов С. Как спасти неработающие хозяйства // Там же.

<sup>660</sup> Текущий архив департамента финансов правительства Вологодской области.

<sup>661</sup> Там же.

<sup>662</sup> Михаил Ставровский: «Мы тут посчитали, чтобы городу жить...» / Записал С. Костромин // Красный Север. – 1996. – 6 декабря.

<sup>663</sup> См. например: Формирование областного бюджета и взаимоотношения с бюджетами городов и муниципальных районов за период 1995–2000 гг. – Текущий архив департамента финансов правительства Вологодской области.

<sup>664</sup> Бухонин В.Д., Чегодин В.А. Самоуправление: что тормозит разгон?: Беседа с пред. комитета Шекснинского районного самоуправления В.Д. Бухониным и его зам. В.А. Чегодиным / Записал В. Кузнецов // Красный Север. – 1996. – 2 июля.

<sup>665</sup> Ильин В.А., Жирнов Е.М., Якуничев А.С. Указ. соч. – С. 7.

<sup>666</sup> Там же. – С. 58–59.

<sup>667</sup> Светлова Г. Можжевельный аромат экономики // Красный Север. – 2001. – 20 ноября.

<sup>668</sup> Чапурин Е. Сто дней из жизни Варламова // Правда Севера. – 1997. – 16 мая.

<sup>669</sup> См. например: Марку Ж. Бюджетные отношения между регионами и коммунами в Российской Федерации. Доклад на Международной конференции о межбюджетных отношениях между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в федеративных государствах. Москва, 5–7 октября 2000 г. – М., 2000.

<sup>670</sup> См., например: Заключительная декларация Международной конференции о межбюджетных отношениях между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в федеративных государствах.

<sup>671</sup> Материалы текущего архива департамента финансов правительства Вологодской области.

<sup>672</sup> Ильин В.А., Ускова Т.В., Амелин Д.Е., Кольев А.А. Местное самоуправление на пути к реформированию. – С. 15–16.

<sup>673</sup> Там же. – С. 15.

<sup>674</sup> «Бессилие разумного и всевластие глупцов»: Открытое письмо Н.М. Подгорнову // Русский Север. – 1994. – 1 марта.

<sup>675</sup> Брюшинин Н. В жанре пародии выступили реформаторы Вологодской области // Российская Федерация. – 1994. – №. 7. – С. 26–27; Чечкин А. Как в Кириллове власть ликвидировали // Русский Север. – 1994. – 3 марта.

<sup>676</sup> Боровая С.Л. Современное состояние межбюджетных отношений в РФ и пути их развития // Экономика и управление: Сборник научных работ аспирантов и соискателей. – Вологда: Легия, 1999. – С. 19–20.

<sup>677</sup> Зайцев А. Несколько дней из жизни глав // Вологодская неделя. – 2000. – 6–13 июля.

<sup>678</sup> Там же.

<sup>679</sup> Бухонин В. Д., Чегодин В. А. Самоуправление: что тормозит разгон?: Беседа с пред. комитета Шекснинского районного самоуправления В. Д. Бухониным и его зам. В. А. Чегодиным / Записал В. Кузнецов // Красный Север. – 1996. – 2 июля.

<sup>680</sup> Кузнецов В.М. Экономическая реформа и региональное самоуправление // Экономическая реформа и региональное развитие: Материалы научно-практического семинара в г. Вологде 24 февраля 1995 года. – Вологда, 1995. – С. 39.

<sup>681</sup> Например, с 2001 г. упразднен налог на содержание жилищного фонда и объектов социальной сферы, 100 % платежей по НДС подлежат зачислению в федеральный бюджет. Это привело к снижению финансовых ресурсов местных органов власти.

<sup>682</sup> Дополнительные расходы местных бюджетов в первую очередь связаны с выполнением Федеральных законов «О ветеранах», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «Об образовании». Эти законы содержат положения о предоставлении льгот и субсидий отдельным категориям граждан на местном уровне.

<sup>683</sup> Чирков В. Легко ли управлять Грязовецким районом? // Федерализм: Теория. Практика. История: Журнал: Специальный выпуск. – 1997. – С. 103.

<sup>684</sup> Там же.

<sup>685</sup> В Коряжме чиновников лишили льгот // Правда Севера. – 1997. – 24 декабря.

<sup>686</sup> Решение Президиума Совета самоуправления г. Вологды от 13.02.1997 г. № 18а «О внесении в порядке законодательной инициативы изменений в Закон Вологодской области «Об областном бюджете на 1997 год и взаимоотношениях с бюджетами районов и городов в 1997 году»; Решение Совета самоуправления г. Вологды от 29.04.1997 г. № 56 «О внесении в порядке законодательной инициативы проекта Закона Вологодской области «О внесении изменений в Закон Вологодской области «Об областном бюджете на 1997 год и взаимоотношениях с бюджетами районов и городов в 1997 году». – Текущий архив Вологодской городской думы. Организационный отдел.

<sup>687</sup> Кротченко И.И. Судьба городского бюджета – в руках Верховного суда РФ / Записал В. Романов // Вологодские новости. – 1997. – 14–20 августа.

<sup>688</sup> Решение Вологодской городской думы от 29.11.2001 № 396 «О внесении в порядке законодательной инициативы поправок к проекту закона области «О бюджетном процессе в Вологодской области»; Решение Вологодской городской думы от 22.02.2001 № 273 «О внесении в порядке законодательной инициативы проекта закона области «О внесении дополнений в бюджетный кодекс Вологодской области». – Текущий архив Вологодской городской думы. Организационный отдел.

<sup>689</sup> Рекомендации парламентских слушаний «Проблемы законодательства в области местного самоуправле-

---

ния» (19 января 2001 г.) // Аналитический вестник. Вып. 14. Проблемы законодательства в области местного самоуправления / Федеральное собрание РФ. Государственная дума. Аналитическое управление. – С. 43. (Государственное строительство и конституционные права граждан).

<sup>690</sup> Путин В.В. Нужно вернуть престиж местного самоуправления: Выступление Президента Российской Федерации на заседании Государственного Совета Российской Федерации // Российская газета. – 2001. – 28 февраля.

<sup>691</sup> Там же.

<sup>692</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию. – М.: Известия, 2001. – С. 8.

<sup>693</sup> Широков А.Н. Реализация конституционных полномочий органов местного самоуправления. – С. 123–124.

<sup>694</sup> Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 6 октября.

<sup>695</sup> Проект основных положений (Концепции) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации // Российская газета. – 1999. – 13 апреля.

<sup>696</sup> Путин В.В. Нужно вернуть престиж местного самоуправления: Выступление Президента Российской Федерации на заседании Государственного Совета Российской Федерации // Российская газета. – 2001. – 28 февраля.



## ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

### Источники

#### Архивные источники

1. Государственный архив Архангельской области (ГААО).  
Фонд 1137 – Администрация Исакогорского территориального округа. 1992–1996 гг.  
Фонд 1145 – Администрация Ломоносовского территориального округа. 1991–1996 гг.  
Фонд 1146 – Администрация Соломбальского территориального округа. 1992–1996 гг.  
Фонд 1936 – Исполнительный комитет Архангельского городского Совета народных депутатов (за 1990–1993 гг.)  
Фонд 2063 – Исполнительный комитет Архангельского областного Совета народных депутатов (за 1990–1993 гг.)  
Фонд 5659 – Администрация Цигломенского территориального округа. 1992–1996 гг.  
Фонд 5667 – Администрация Октябрьского территориального округа. 1991–1996 гг.  
Фонд 5767 – Администрация Северного территориального округа. 1992–1996 гг.  
Фонд 5976 – Администрация Маймаксанского территориального округа. 1992–1996 гг.  
Фонд 5977 – Администрация территориального округа Майская Горка. 1992–1994 гг.
2. Государственный архив Вологодской области (ГАВО).  
Фонд 366 – Вологодская городская Дума.  
Фонд 521 – Вологодский районный Совет народных депутатов.  
Фонд 798 – Кирилловский районный Совет народных депутатов.  
Фонд 904 – Тарногский районный Совет народных депутатов.  
Фонд 905 – Сямженский районный Совет народных депутатов.  
Фонд 1300 – Исполнительный комитет Вологодского областного Совета народных депутатов.  
Фонд 5146 – территориальные избирательные комиссии города Вологды.
3. Вологодский областной архив новейшей политической истории (ВОАНПИ).  
Фонд 9766 – личный фонд А.Н. Лукичева.
4. Текущий архив Архангельского городского совета депутатов. Организационный отдел.
5. Текущий архив Архангельского областного комитета государственной статистики.

6. Текущий архив отдела организационной работы и взаимодействия с муниципальными образованиями администрации Архангельской области.
7. Текущий архив Вологодской городской думы. Организационный отдел.
8. Текущий архив Вологодского областного комитета статистики.
9. Текущий архив управления по работе с муниципальными образованиями правительства Вологодской области.
10. Текущий архив департамента финансов правительства Вологодской области.
11. Текущий архив избирательной комиссии Архангельской области.
12. Текущий архив избирательной комиссии Вологодской области.

### **Опубликованные источники**

#### **I. Нормативные правовые акты**

##### **1). Международные акты**

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

##### **2). Государственные акты СССР, РСФСР, РФ**

2. Вопросы Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации. Приложение: Положение о Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации // Российская газета. – 1998. – 19 ноября. – С. 4.
3. Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах РФ, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления // Российская газета. – 1996. – 4 декабря.
4. Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» // Там же. – 1991. – № 22. – Ст. 778.
5. Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 20. – Ст. 1084.
6. Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» // Там же. – 1991. – № 22. – Ст. 776.
7. Закон РСФСР «О выборах главы администрации» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 45. – Ст. 1491.
8. Закон РСФСР «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1989. – № 44. – Ст. 1306.

9. Закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 26. – Ст. 322.
10. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. № 1559-1 // Там же. – 1991. – № 29. – Ст. 1010.
11. Закон РСФСР «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» // Там же. – 1990. – № 23. – Ст. 279.
12. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Там же. – 1990. – № 16. – Ст. 267.
13. Из декларации о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики // История современной России / Российский независимый институт социальных и национальных проблем. Центр политической и экономической истории России. Под общ. ред. В.В. Журавлева. – М.: «Терра», 1995. – С. 71–72.
14. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. – М.: Юридическая литература, 1995. – 110 с.
15. Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 44. – Ст. 4188.
16. Постановление Верховного Совета РСФСР о введении в действие Закона РСФСР «О выборах главы администрации» от 24 октября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 45. – Ст. 1492.
17. Постановление Правительства РФ «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» от 15 декабря 1999 г. № 1294 // Российская газета. – 1999. – 21 декабря.
18. Постановление Правительства РФ «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» от 15 декабря 1999 г. № 1294 // Российская газета. – 1999. – 21 декабря.
19. Постановление Правительства РФ «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» от 15 декабря 1999 г. № 1294 // Российская газета. – 1999. – 21 декабря.
20. Проект Основных положений (Концепции) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации // Российская газета. – 1999. – 13 апреля.
21. Указ Президента РФ «Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления» от 29 октября 1993 г. № 1797 // Российская газета. – 1993. – 3 ноября.

22. Указ Президента РФ от 11 июня 1997 г. № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 24. – Ст. 2741.

23. Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». Приложение: Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации // Российская газета. – 1999. – 21 октября.

24. Указ Президента РФ от 17 сентября 1995 г. «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления» // Российская газета. – 1995. – 22 сентября.

25. Указ Президента РФ от 21 марта 1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 985.

26. Указ Президента РФ от 21 ноября 1994 г. № 2093 «О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления» // Российская газета. – 1994. – 22 ноября.

27. Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 39. – Ст. 3597.

28. Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // Там же. – 1993. – № 52. – Ст. 5071.

29. Указ Президента РФ от 22 октября 1998 г. № 1281 «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» // Аналитический вестник. Вып. 2. О работе Совета представителей органов местного самоуправления при председателе Государственной думы Федерального собрания РФ / Федеральное собрание РФ. Государственная дума. Аналитическое управление. – С. 41–42. – (Государственное строительство и конституционные права граждан).

30. Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. № 44. – Ст. 4188.

31. Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Там же. – 1993. – № 41. – Ст. 3924.

32. Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 2. – Ст. 121.

33. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 19 октября 1999 г. // Там же. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

34. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 8 октября.

35. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Принят Государственной думой 12 августа 1995 г. // Федеральные правовые акты о местном самоуправлении. – М.: МОНФ, 2000. – С. 225–264. – (Библиотека местного самоуправления. – Вып. 25).

36. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 224.

37. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г. // Там же. – 1997. – № 38. – Ст. 4339.

38.

39. Федеральный закон «О внесении дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»» от 26 ноября 1996 г. // Российская газета. – 1996. – 4 декабря.

40. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1917.

41. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ // Там же. – 1997. – № 39. – Ст. 4464.

42. Федеральный закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Федеральные правовые акты о местном самоуправлении / Авторы-составители Л.В. Гильченко, А.А. Замотаев, В.В. Пашенцев. – М., 2000. – С. 214.

### **3). Акты Архангельской и Вологодской областей**

43. Закон Архангельской области «О внесении изменений и дополнений в закон «О выборах в органы местного самоуправления» // Ориентир: Информационный бюллетень. – Архангельск, 1996. – № 7.

44. Закон Архангельской области «О выборах в органы местного самоуправления» от 20 декабря 1995 г. // Избирательная комиссия Архангельской области. – Архангельск, 1996.

45. Закон Архангельской области «О делегировании полномочий органам местного самоуправления Архангельской области на установление размера взимания платы за прохождение тяжеловесного автотранспорта, другой тяжеловесной техники, а также за перевозку тяжеловесных и крупногабаритных грузов по улицам и дорогам муниципальных образований с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, другой тяжеловесной техники» // Ведомости Архангельского областного собрания депутатов второго созыва. – Архангельск, 1997. – № 10. – С. 24–25.

46. Закон Архангельской области «О едином реестре выборных муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы в Архангельской области» // Там же. – Архангельск, 1998. – № 15. – С. 9–14.

47. Закон Архангельской области «О местном самоуправлении в Архангельской области» от 20 декабря 1995 г. // Ориентир: Информационный бюллетень. – Архангельск, 1996. – № 5. – С. 9–28.

48. Закон Архангельской области «О муниципальной службе в Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного собрания депутатов второго созыва. – Архангельск, 1998. – № 15. – С. 32–53.

49. Закон Архангельской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями в области государственного регулирования цен (тарифов)» // Там же. – № 17. – С. 20–23.

50. Закон Архангельской области «О порядке отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления» // Волна. – 1999. – 7 сентября.

51. Закон Архангельской области «О порядке расчетов с местными бюджетами по федеральным и областным налогам предприятий и организаций, в состав которых входят территориально обособленные структурные подразделения, не имеющие отдельного баланса и расчетного (текущего, корреспондентского) счета» // Ведомости Архангельского областного собрания депутатов второго созыва. – Архангельск, 1997. – № 6. – С. 18–19.

52. Закон Архангельской области «О собраниях (сходах), конференциях граждан по месту жительства в Архангельской области» // Там же. – № 11. – С. 31–38.

53. Закон Архангельской области «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Архангельской области» // Сборник нормативно-правовых актов (основные документы). – Архангельск, 2001. – С. 52–64.

54. Закон Архангельской области «О территориях муниципальных образований Архангельской области и установлении их границ» // Ведомости Архангельского областного собрания депутатов второго созыва. – Архангельск, 1997. – № 11. – С. 5–9.

55. Закон Архангельской области «Об областном законе «О внесении изменений и дополнений в областной закон «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований Архангельской области»» // Там же. – Архангельск, 1998. – № 15. – С. 18–20.

56. Закон Вологодской области «Избирательный кодекс Вологодской области» от 17 сентября 1999 г. № 391-ОЗ // Красный Север. – 1999. – 24 сентября. – С. 2–12.

57. Закон Вологодской области «О выборах в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления области» // Красный Север. – 1994. – 8 октября.

58. Закон Вологодской области «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности и должности государственных служащих органов законодательной и исполнительной власти, выборных должностных лиц и муниципальных служащих органов местного самоуправления Вологодской области» от 17 июня 1997 г. № 162-ОЗ // Красный Север. – 1997. – 27 июня.

59. Закон Вологодской области «О местном самоуправлении в Вологодской области» // Красный Север. – 1994. – 13 сентября.

60. Закон Вологодской области «О местных референдумах» от 3 мая 1995 г. № 20-ОЗ // Красный Север. – 1995. – 26 мая.

61. Закон Вологодской области «О муниципальной службе в Вологодской области» от 12 ноября 1997 г. № 208-ОЗ // Красный Север. – 1997. – 25 ноября.

62. Закон Вологодской области «О муниципальных образованиях Вологодской области» // Законы Вологодской области: Сборник. – Вологда, 1997. – Вып. № 7. – С. 12–14.

63. Закон Вологодской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» от 21 июля 1997 г. № 178-ОЗ // Красный Север. – 1997. – 12 августа.

64. Закон Вологодской области «О порядке образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований в Вологодской области» от 11 февраля 1997 г. № 130-ОЗ // Красный Север. – 1997. – 25 февраля.

65. Закон Вологодской области «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного управления, выборного должностного лица местного самоуправления в результате утраты доверия населения» от 12 января 1999 г. № 327-ОЗ // Красный Север. – 1999. – 19 января.

66. Закон Вологодской области «О порядке передачи объектов (имущества) муниципальной собственности в государственную собственность Вологодской области» от 30 марта 1998 г. № 261-ОЗ // Красный Север. – 1998. – 28 апреля.

67. Закон Вологодской области «О порядке передачи объектов (имущества) государственной собственности Вологодской области в муниципальную собственность» от 7 марта 1997 г. № 134-ОЗ // Красный Север. – 1997. – 18 марта.

68. Закон Вологодской области «О порядке государственной регистрации уставов (положений) о местном самоуправлении в Вологодской области» от 7 марта 1995 г. №. 17-ОЗ // Губернские новости. – 1995. – 11 апреля.

69. Закон Вологодской области «О порядке реализации права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Вологодской области» от 13 декабря 1995 г. №. 46-ОЗ // Красный Север. – 1996. – 10 января.

70. Закон Вологодской области «О социальных гарантиях руководителей органов местного самоуправления, других должностных лиц» от 17 апреля 1996 г. № 75-ОЗ // Красный Север. – 1996. – 30 апреля.

71. Закон Вологодской области «О статусе административного центра Вологодской области» от 6 мая 1996 г. № 77-ОЗ // Красный Север. – 1996. – 21 мая.

72. Закон Вологодской области «Об областном бюджете Вологодской области на 2000 год» // Красный Север. – 2000. – 16 января.

73. Закон Вологодской области «Об основах статуса депутата (выборного представителя) местного самоуправления Вологодской области» от 27 сентября 1995 г. №. 31-ОЗ // Губернские новости. – 1995. – 6 октября.

74. Законодательство о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации. – М.: МОНФ, 1997.

75. Положение об основах организации местного самоуправления в Архангельской области // Правда Севера. – 1994. – 26 января.

76. Положение об основах организации местного самоуправления в Вологодской области на период поэтапной конституционной реформы // Русский Север. – 1993. – 18 декабря.

77. Постановление администрации Вологодской области «О реформе местного самоуправления» от 18 марта 1994 г. № 175 // Красный Север. – 1994. – 23 марта.

78. Постановление главы администрации Архангельской области от 12 октября 1993 г. «О реформировании органов представительной власти и органов местного самоуправления на территории Архангельской области» // Волна. – 1993. – 13 декабря.

79. Постановление главы администрации Вологодской области «О приостановлении деятельности Вологодского городского Совета народных депутатов» от 11 октября 1993 г. № 518 // Русский Север. – 1993. – 12 октября. – 14 октября.

80. Постановление губернатора Вологодской области «О консультативном Совете глав поселковых, сельских администраций муниципальных районов области» от 2 августа 2000 г. № 653 // Красный Север. – 2000. – 12 сентября.

81. Постановление губернатора Вологодской области «О проведении смотр-конкурса на лучшую поселковую, сельскую администрацию муниципальных образований области по результатам хозяйственной деятельности» от 11 августа 1999 г. № 521 // Красный Север. – 1999. – 12 октября.

82. Постановление Законодательного собрания Вологодской области от 28.07.1994 № 137 «О принятии и введении в действие Закона Вологодской области «О местном самоуправлении в Вологодской области» // Законодательство Вологодской области. – Сборник № 3. – Разд. II: Постановления Законодательного собрания Вологодской области, принятые в 1994 году (II полугодие). – Вологда: ЛиС, 1996. – С. 56–57.

83. Постановление Законодательного собрания Вологодской области от 08.12.1994 № 265 «О нарушениях законодательства о местном самоуправлении» // Законодательство Вологодской области. – Сборник № 3. – Разд. II: Постановления Законодательного собрания Вологодской области, принятые в 1994 году (II полугодие). – Вологда: ЛиС, 1996. – С. 125–126.

84. Постановление Законодательного собрания Вологодской области «О законе области «Об организации территориального общественного самоуправления в Вологодской области»» от 19 октября 1999 г. № 550 // Красный Север. – 1999. – 12 ноября.

85. Устав Архангельской области // Волна. – Архангельск, 1995. – 26 с.

86. Устав Вологодской области. Принят Законодательным собранием области 14 сентября 1995 г. // Красный Север. – 1995. – 26 сентября.



#### 4). Акты местных Советов и муниципальных образований

87. Концепция управления имуществом муниципального образования «Город Архангельск» // Бюллетень правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования «Город Архангельск». – Архангельск, 2001. – № 4 (17). – С. 8–27.

88. Об образовании муниципального образования «Новая Земля»: Решение Архангельского областного собрания депутатов от 6 июля 1999 г. // Волна. – 1999. – 3 августа.

89. Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Город Архангельск»: Решение Архангельского городского совета депутатов от 5 ноября 1999 г. № 174 // Архангельск. – 1999. – 30 ноября.

90. О вопросах, выносимых на референдум по Уставу города: Решение Совета самоуправления Вологды (городской Думы) от 23 октября 1995 г. № 91 // Вологодские новости. – 1995. – 26 октября – 2 ноября.

91. О наименовании представительного органа местного самоуправления города Вологды: Решение Совета самоуправления Вологды от 14 марта 1996 г. № 8 // Вологодские новости. – 1996. – 21–27 марта.

92. О Положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Вологде: Решение Совета самоуправления Вологды, 23 января 1997 г. № 4 // Вологодские новости. – 1997. – 6–12 февраля.

93. О проведении митингов: Решение исполкома Вологодского городского Совета народных депутатов // Красный Север. – 1990. – 24 февраля.

94. О проведении территориального собрания граждан микрорайонов Бывалово, Можайский: Решение Совета самоуправления Вологды, 20 марта 1997 г. № 34 // Вологодские новости. – 1997. – 27 марта – 2 апреля.

95. О проведении территориального собрания граждан мкр. Щеглино: Решение Совета самоуправления Вологды, 25 марта 1999 г. № 24 // Вологодские новости. – 1999. – 8–14 апреля.

96. О проведении территориального собрания граждан пос. Лоста г. Вологды: Решение Совета самоуправления Вологды, 29 января 1998 г. № 12 // Вологодские новости. – 1998. – 5–11 февраля.

97. О проведении территориального собрания граждан пос. Молочное г. Вологды: Решение Совета самоуправления Вологды, 26 июня 1997 г. № 95 // Вологодские новости. – 1997. – 3–9 июля.

98. О проведении территориального собрания граждан северо-западного района Заречья: Решение президиума Совета самоуправления г. Вологды, 28 октября 1999 г. № 84 // Вологодские новости. – 1999. – 4–10 ноября.

99. О проведении территориального собрания граждан, проживающих на территории, ограниченной улицами: Прокатова с № 4 по № 10, Городской вал № 11, 13, Разина с № 32 по № 40, Судоремонтной № 5, 7, набережной VI армии с № 209 по № 227: Решение президиума Совета самоуправления Вологды, 19 авг. 1999 г. № 63 // Вологодские новости. – 1999. – 26 августа – 1 сентября.

100. О проведении территориального собрания граждан, проживающих на территории, ограниченной улицами Ленинградской, Республиканской, Лечебной, Ильюшина, Поселковым переулком: Решение Совета самоуправления Вологды, 2 сент. 1999 г. № 65 // Вологодские новости. – 1999. – 9–15 сентября.

101. О проведении территориального собрания граждан, проживающих на территории улиц: Чехова, № 1–9, Авксентьевского, № 8, 30, Октябрьской, № 27, 41–65, Благовещенской, № 50–78, проспект Победы, № 55–91 (нечетная сторона), Пролетарской, № 41–87, (нечетная сторона), Ленинградской, № 18–48 (четная сторона), Кирова, № 38–73, Воровского, № 27–88, Хлюстова: Решение Совета самоуправления Вологды, 2 сентября 1999 г. № 66 // Вологодские новости. – 1999. – 9–15 сентября.

102. О проведении территориального собрания граждан, проживающих на территории улиц: Конева, Воркутинской, Архангельской, Южной, Пригородной, № 2–46, 46а, 46б; Береговой, Зеленой, Можайского, № 62–74, 74а; Беляева, № 2–7, Технической, Индустриальной, переулков: Нового, Крайнего, Технического, Индустриального, Ботанического: Решение Совета самоуправления Вологды, 2 сентября 1999 г. № 67 // Вологодские новости. – 1999. – 9–15 сентября.

103. О проведении территориального собрания граждан, проживающих на территории 1 мкр. ПЗ-23, на улице Ильюшина, № 2, 4–23: Решение президиума Совета самоуправления Вологды, 9 сентября 1999 г. № 69 // Вологодские новости. – 1999. – 16–22 сентября.

104. О референдуме по Уставу города: Решение Совета самоуправления Вологды (городской Думы) от 5 октября 1995 г. № 82 // Вологодские новости. – 1995. – 12–18 октября.

105. О сокращении срока полномочий и назначении даты выборов депутатов Совета самоуправления г. Вологды: Решение Совета самоуправления Вологды от 29 сентября 1999 г. № 221 // Вологодские новости. – 1999. – 7–13 октября.

106. Положение о городском Собрании народных депутатов города Архангельска // Сборник решений объединенной сессии городского и районных в г. Архангельске Советов народных депутатов. – Архангельск: Орготдел горсовета, 1991. – С. 5–8.

107. Положение о местном самоуправлении в городе Архангельске // Там же. – С. 11–23.

108. Положение о службе городского самоуправления мэра города Архангельска // Архангельск: городское самоуправление. – Архангельск: Архконсалт, 1996. – С. 47–49.

109. Положение о территориальном общественном самоуправлении в г. Вологде // Вологодские новости. – 1997. – № 6.

110. Постановление главы города Вологды «Об основных направлениях взаимодействия администрации г. Вологды и комитетов территориального общественного самоуправления» от 7 декабря 1998 г. № 2829. Приложение: «Основные направления взаимодействия администрации города Вологды, ее структурных подразделений с комитетами территориального общественного само-

управления микрорайонов, поселков» // Вологодские новости. – 1998. – 17–23 декабря.

111. Постановление мэра г. Архангельска «Об уставе города Архангельска» от 25 марта 1996 г. № 5 // Архангельск: городское самоуправление. – Архангельск, 1996. – С. 9.

112. Решение Архангельского областного собрания депутатов № 157 от 23 апреля 1997 г. // Ведомости Архангельского областного собрания депутатов второго созыва. – Архангельск, 1997. – № 8. – С. 39.

113. Решение Архангельского областного собрания депутатов № 158 от 23 апреля 1997 г. // Там же. – С. 40.

114. Решение Архангельского областного собрания депутатов № 202 от 5 июня 1997 г. // Там же. – № 9. – С. 67.

115. Решение Архангельского областного собрания депутатов № 297 от 22 января 1998 г. // Там же. – Архангельск, 1998. – № 13. – С. 78.

116. Решение Архангельского областного собрания депутатов № 429 от 9 июля 1998 г. // Там же. – № 17. – С. 51.

117. Решение Архангельского областного собрания депутатов от 26 сентября 1996 г. «О толковании областного закона «О выборах в органы местного самоуправления», принятого областным собранием депутатов 20 декабря 1995 г., с изменениями, внесенными областным законом от 6 марта 1996 г.» // Там же. – Архангельск, 1996. – № 3. – С. 86–87.

118. Решение Архангельского городского Совета народных депутатов № 88 от 15 ноября 1991 г. «Об образовании территориальных городских округов» // Архангельск: городское самоуправление. – Архангельск: Архконсалт, 1996. – С. 7–8.

119. Решение Архангельского городского Совета народных депутатов первой сессии двадцать первого созыва от 3 сентября 1991 г. «Об утверждении Положения о местном самоуправлении в г. Архангельске» // Сборник решений объединенной сессии городского и районных в г. Архангельске Советов народных депутатов. – Архангельск: Орготдел горсовета, 1991. – С. 9–10.

120. Решение Архангельского городского Совета народных депутатов, Исакогорского, Ломоносовского, Октябрьского, Соломбальского районных Советов народных депутатов от 3 сентября 1991 г. «Об изменении структуры органов местного самоуправления в г. Архангельске» // Там же. – С. 3–4.

121. Решение городского Собрания народных депутатов г. Архангельска «Об образовании постоянных комиссий городского Собрания народных депутатов» // Там же. – С. 26.

122. Решение городского Собрания народных депутатов г. Архангельска «Об утверждении структуры штатов аппарата городского Совета народных депутатов (малого Совета)» // Там же. – С. 24–25.

123. Решение Мирнинского муниципального собрания от 03 января 2001 г. № 19 «О назначении местного референдума по принятию Устава муниципального образования Мирный» // Ваша домашняя газета. – 2001. – 11 января.

124. Решение Совета самоуправления г. Вологды от 11 января 2000 г. № 1 «О председателе Совета самоуправления г. Вологды» // Вологодские новости. – 2000. – 13–19 января.
125. Сборник нормативно-правовых актов Вологодской области по местному самоуправлению / Администрация губернатора Вологодской области. – Вологда, 1997. – 160 с.
126. Устав города Архангельска // Архангельск: городское самоуправление. – Архангельск: Архконсалт, 1996. – С. 10–32.
127. Устав города Вологды // Что такое местное самоуправление? – Вологда: Древности Севера, 2001. – С. 95–155.
128. Устав муниципального образования «Город Архангельск» // Сборник нормативно-правовых актов (основные документы). – Архангельск: Архконсалт, 2001. – С. 3–25.
129. Устав муниципального образования «Приморский район». – Архангельск, 1997. – 30 с.

## **II. Делопроизводственная документация**

130. О результатах выборов депутатов Совета самоуправления г. Вологды 19 декабря 1999 г.: [Протокол территориальной избирательной комиссии] 29 декабря 1999 г. № 20 // Вологодские новости. – 2000. – 6–12 января.
131. Примерное положение о старосте и казначее сельского поселения (сельских поселений) района // Ориентир: Информационный бюллетень. – Вып. 4. – 1994. – Октябрь. – С. 20–25.
132. Рекомендации парламентских слушаний «Проблемы законодательства в области местного самоуправления» (19 января 2001 г.) // Аналитический вестник. – Вып. 14: Проблемы законодательства в области местного самоуправления / Федеральное собрание РФ. Государственная дума. Аналитическое управление. – С. 43–47. (Государственное строительство и конституционные права граждан).
133. Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации (материалы заседаний и официальные документы). – М.: Первый печатный двор, 1999. – Т. III. – 270 с.; 1999. – Т. IV. – 240 с.; 2000. – Т. V. – 188 с.

## **III. Статистические источники**

134. Архангельск от выборов до выборов: Информационно-аналитический сборник. – Архангельск, 2000. – 64 с.
135. Вологда, год за годом: Краткий статистический сборник. – Вологда: Арника, 1997. – 48 с.
136. Вологодская область: Административно-территориальное устройство на 1 января 2000 года: Официальный справочник. – Вологда: Арника, 2001. – 296 с.
137. Мониторинг общественного мнения: Анкетный опрос населения Вологодской области: Оценка жителями области деятельности федеральных и ре-

гиональных властей по итогам опросов ВНКЦ ЦЭМИ РАН с 1995 по октябрь 2002 года. – Вып. 47 (394). – Вологда, 2002. – 27 с.

138. Реформы в жилищно-коммунальном хозяйстве Вологодской области в 1988 году. – Вологда: Вологодский областной комитет статистики, 1999. – 31 с.

139. Сведения о ходе реформы местного самоуправления в Российской Федерации. – М.: Госкомстат Российской Федерации, 1998. – 82 с.

140. Сравнительные показатели социально-экономического положения городов и районов Архангельской области за 1997–2001 гг.: Статистический сборник. – Т. 1. – Архангельск: Облкомстат, 2002. – 45 с.

141. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 сентября 2002 г. – М.: Государственный комитет Российской Федерации по статистике, 2002. – 97 с.

#### IV. Периодическая печать

142. Алимурзаев Г. Местное самоуправление: к концептуальному обоснованию главных задач в сфере экономики // Российский экономический журнал. – 1999. – № 3. – С. 19–25.

143. Бабичев И. Местное самоуправление в современной России: некоторые итоги и перспективы // Муниципалитет. – 2003. – № 3. – С. 7–20.

144. Барандова Т.Л. Архангельская область в марте 1996 г. // Политический мониторинг. – М: ИГПИ, 1996. – № 3. – С. 19–22.

145. Барандова Т.Л. Выборы губернатора Архангельской области // Там же. – № 5. – С. 37–46.

146. Барандова Т.Л. Архангельская область в апреле 1997 г. // Там же. – М: ИГПИ, 1997. – № 4. – С. 21–28.

147. Барандова Т.Л. Демократия по-архангельски: 10 лет в действии: О становлении регионального политического режима и развитии политического процесса в Архангельской области, проявившиеся сквозь призму электоральных кампаний 1999–2000 гг. // Наш Север. – 2001. – № 6. – С. 18–20.

148. Барандова Т.Л. Политика в регионе: многообразие факторов: Общие закономерности выборных кампаний // Там же. – С. 21–23.

149. Барандова Т.Л. Интриги выборов местного масштаба: Наибольшую остроту минувший электоральный цикл привнес в борьбу за места мэров Архангельска и Северодвинска // Там же. – С. 24–26.

150. Барандова Т.Л. Региональные электоральные кампании 2000–2001 гг. в Архангельской области: от «внутривидовой борьбы» до «корпоративной ассимиляции» // Выборы и проблемы гражданского общества на Северо-Западе России. – М., 2001. – № 5. – С. 14–22.

151. Барандова Т.Л. Парадоксы местного самоуправления в Архангельской области // Российский региональный бюллетень. – Т. 3. – 2001. – № 5.

152. Беднов А. Разуверились во власти // Правда Севера. – 1994. – 22 марта.

153. Брюшинин Н. В жанре пародии выступили реформаторы Вологодской области // Российская Федерация. – 1994. – № 7. – С. 26–27.

154. «Бессилие разумного и всевластие глупцов»: Открытое письмо Н.М. Подгорнову // Русский Север. – 1994. – 1 марта.
155. Борисов О. Кто придет в «дом под флагом»? // Волна. – 1997. – 23 апреля.
156. Бухонин В.Д., Чегодин В.А. Самоуправление: что тормозит разгон?: Беседа с пред. комитета Шекснинского районного самоуправления В.Д. Бухониным и его зам. В.А. Чегодиным / Записал В. Кузнецов // Красный Север. – 1996. – 2 июля.
157. В Коряжме чиновников лишили льгот // Правда Севера. – 1997. – 24 декабря.
158. Варламова Л. Надоело вологжанам жить в грязи... // Красный Север. – 1999. – 13 ноября.
159. Васильев В.И. Местное самоуправление и государственная власть // Вестник государственной службы. – М., 1993. – № 11. – С. 14–19.
160. Вахрин Ю. Дальше собственного двора: На Вологодчине начали действовать сельские «парламенты» // Российская газета. – 1994. – 19 ноября. – С. 14.
161. Вологжане в Конгрессе местных и региональных властей Европы // Красный Север. – 1995. – 6 июня.
162. Вологодская губернская земская больница // Вологодские губернские ведомости. – 1886. – Часть неофициальная. – № 14. – С. 8–9.
163. Воронин А. Чиновничьи страсти по поводу власти // Российская Федерация. – 1996. – № 2. – С. 36–37.
164. Галанин А. Молодежь делает ставку на общественное самоуправление // Вологодские новости. – 1999. – 4–10 ноября.
165. Гильченко Л.В. Зигзаги реформ // Российская Федерация. – 1996. – № 8. – С. 26–27.
166. Глава Белозерска – один из консультантов Правительства // Красный Север. – 1997. – 3 сентября.
167. Главы объединяются в союз // Волна. – 1995. – 1 декабря.
168. Григоренко О., Подолин А. Протест прокурора // Ваша домашняя газета. – 2001. – 18 января.
169. Громов С. Как спасти неработающие хозяйства // Красный Север. – 2001. – 27 ноября.
170. Детков М.В. Основы концепции объединения муниципальных районов в муниципальные регионы // Региональный экономический вестник. – 2002. – № 1. – С. 27–32.
171. Диагноз: политическая апатия // Правда Севера. – 1994. – 22 марта.
172. Доильница Е. Есть женщины в русских селеньях... и мужики отдыхают // Правда Севера. – 2002. – 22 июля.
173. Ефремов А.А. К стабильности и консолидации: Послание главы администрации Архангельской области 1999 года // Волна. – 1999. – 25 мая.
174. Зайцев А. Несколько дней из жизни глав // Вологодская неделя. – 2000. – 6–13 июля.

175. Зеленин С. Местное самоуправление: два года работы // Волна. – 1999. – 26 января.
176. Иванов А. Будем организовывать конструктивную оппозицию / Беседу записал И. Бенца // Правда Севера. – 1994. – 9 февраля.
177. Исаков Н. Провал выборов вполне логичен / Записал А. Беднов // Правда Севера. – 1994. – 24 марта.
178. Калясин В.М. Пути становления Великоустюгской думы: На вопросы нашего корреспондента отвечает председатель думы В.М. Калясин / Записал А. Орлов // Красный Север. – 1996. – 10 апреля.
179. Кирпичников В. Вспоминая былое... // Муниципалитет. – 2003. – № 3. – С. 23–26.
180. Ковалева Р. Слово и дело женщин // Север. – 2003. – 28 марта
181. Коваленко В. Трудности местного самоуправления // Президентский контроль. – 1998. – № 4. – С. 8–13.
182. Кротченко И.И. Не стоит ломать существующую структуру Совета. Она выдержала испытание временем / Записал Е. Стариков // Вологодские новости. – 1999. – 21–27 января.
183. Кротченко И.И. Судьба городского бюджета – в руках Верховного суда РФ / Записал В. Романов // Вологодские новости. – 1997. – 14–20 августа.
184. Курбатова А. Даешь «Заречный» комитет! // Русский Север (Пятница). – 1999. – 27 августа.
185. Лапин Б. По праву здравого смысла // Красный Север. – 2001. – 27 ноября.
186. Латышев А. Первая в России // Правда Севера. – 2003. – 5 августа.
187. Латышев Т. Сельские Берегини // Правда Севера. – 2002. – 18 декабря.
188. Лойченко С. Одни принимают решения – другие отменяют // Правда Севера. – 1993. – 3 марта.
189. Меньшикова С. Без слова о политике и за стол не сядут // Правда Севера. – 1999. – 28 мая.
190. Михаил Ставровский: «Мы тут посчитали, чтобы городу жить..» / Записал С. Костромин // Красный Север. – 1996. – 6 декабря.
191. Ненастьев Н. Если звезды зажигают...: Сельские главы на Вологодчине пока «не дозрели» до выборов // Муниципальная власть. – 1999. – № 6. – С. 54–55.
192. Николаев А. Иван Жаравин в Конгрессе Европы // Красный Север. – 1996. – 6 июля.
193. Николаев Н. Быть или не быть местному самоуправлению? // Вологодские новости. – 2001. – 25–31 января.
194. Обращение к жителям Вологды [народных депутатов Вологодского городского Совета] // Русский Север. – 1991. – 24 августа.
195. Обращение к населению области [председателя Вологодского областного Совета Г.В. Судакова и председателя облисполкома А.А. Титова] // Русский Север. – 1991. – 20 августа.

196. О главах администраций г. Вологды, Белозерского и Сямженского районов // Красный Север. – 1991. – 14 ноября.
197. Охотникова Т. 73 года и 68 дней без Думы // Русский Север (Пятница). – 2000. – 28 апреля.
198. Охотникова Т. Советской власти в Вологде больше нет // Русский Север (Пятница). – 2000. – 21 апреля.
199. Пресс-конференция Н. Подгорного // Русский Север. – 1993. – 5 октября.
200. Путин В.В. Нужно вернуть престиж местного самоуправления: Выступление Президента Российской Федерации на заседании Государственного Совета Российской Федерации // Российская газета. – 2001. – 28 февраля.
201. Романенко Р. Вологда: Ночная смена // Русский Север. – 1993. – 5 октября.
202. Романов В. Ананьинские мотивы // Вологодские новости. – 1999. – 23–29 декабря.
203. Светлова Г. Можжевельный аромат экономики // Красный Север. – 2001. – 20 ноября.
204. Сопина Т. Печальная повесть Страны Советов. ЖКХ: от старого к новому // Вологодские новости. – 2001. – 1–7 ноября.
205. Стариков Е. Глава и депутаты досрочно слагают свои полномочия // Вологодские новости. – 1999. – 7–13 октября.
206. Тимофеева О. Пределы финансовой самостоятельности местного самоуправления // Муниципальная экономика. – 2001. – № 4. – С. 97–110.
207. Третьякова О. День выборов назначил суд // Правда Севера. – 1999. – 28 августа.
208. Участники митингов, состоявшихся в воскресенье в Вологде, призвали горожан: «Все на выборы!» // Красный Север. – 1990. – 27 февраля.
209. Филимонов В. Великий Устюг без муниципальной власти // Федерализм: Теория. Практика. История: Журнал: Спец. вып. – М., 1997. – С. 106–114.
210. Фортыгин В. Власть должна быть доступной, а политически стабильной // Волна. – 2003. – 28 февраля–6 марта.
211. Хрипель Г. Самоуправление или самоуправство // Русский Север. – 1995. – 11 января.
212. Цыварева Е. Азбуку самоуправления постигать придется // Волна. – 1995. – 1 декабря.
213. Чапурин Е. Сто дней из жизни Варламова // Правда Севера. – 1997. – 16 мая.
214. Чапурин Е. «Хотите выбирать – отделяйтесь!» // Правда Севера. – 1997. – 7 июня.
215. Череповец: Диалога не было // Красный Север. – 1990. – 27 февраля.
216. Чечкин А. Зима, крестьянин голосует // Русский Север (Пятница). – 1995. – 27 января.
217. Чечкин А. Как в Кириллове власть ликвидировали // Русский Север. – 1994. – 3 марта.



218. Чирков В. Легко ли управлять Грязовецким районом? // Федерализм: Теория. Практика. История: Журнал: Спец. вып. – М., 1997. – С. 101–105.
219. Щербинин Ю. Митинговый «вирус» // Красный Север. – 1990. – 22 февраля.

### Литература

1. Абрамов П.Н. Волостные земства // Исторические записки. – М., 1961. – Т. 69. – С. 25–32.
2. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М.: Сашко, 1997. – 528 с.
3. Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11. Право. – М., 1996. – № 2. – С. 3–33.
4. Административно-территориальное деление Архангельской губернии и области в XVIII–XX веках: Справочник. – Архангельск: Правда Севера, 1997. – 413 с.
5. Алексеев С. Будущее России. – М., 1992. – 194 с.
6. Андреев В.А., Кузнецов В.С., Колтовой Е.Ф., Лукин Ю.Ф. и др. Архангельская область: социально-экономическое развитие, история, культура, образование / Отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск: Изд-во ПГУ, 1999. – 238 с.
7. Андриянов В.И., Черняк А.В. Одиноким царь в Кремле. – Кн. 1. – М.: Эксмо-пресс, 1999. – 264 с.
8. Анимца Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 208 с.
9. Антонова Л.И. Политические аспекты местного самоуправления: Автореф. дисс. канд. полит. наук. – СПб., 2001. – 16 с.
10. Ануфриев В.М. Государственная власть и местное самоуправление в областях-субъектах Российской Федерации: системный и сравнительно-правовой анализ. – М., 1999. – 422 с.
11. Ануфриев В.М. Система органов государственной власти и местное самоуправление в областях-субъектах Российской Федерации. Автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юридич. наук. – М., 1999. – 22 с.
12. Арциховский А.В. Городские концы в Древней Руси // Исторические записки. – 1945. – Вып. 16. – С. 33–39.
13. Бабун Р.В., Муллагалеева З.З. Вопросы муниципальной экономики: Учебное пособие. – М.: МОНФ., 2001. – 143 с. – (Библиотека местного самоуправления. – Вып. 35).
14. Бакушев В.В., Гарибян К.В. Местное сообщество: рационально ли мы его обихаживаем? // XI Международный Соловецкий форум: Сборник материалов / Отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск–Соловецкие острова, 2003. – С. 14–17.
15. Банщиков М.К. Местное самоуправление. Формирование бюджета, распределение финансов на примере города Вологды // Местное самоуправление и решение социально-экологических проблем: Международная конференция.

Вологда, Кириллов, 16–18 июня 2003 г. – Вологда: АНО «Инженерный центр "АртЭко"», 2003. – С. 18–25.

16. Барандова Т.Л. Реформа местного самоуправления в Архангельской области // Реформа местного самоуправления в региональном измерении: По материалам из 21 региона Российской Федерации / Под ред С. Рыженкова и Н. Винникова. – М.: МОНФ, 1999. – С. 340–380. (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 13).

17. Барандова Т.Л. Влияние федеральных выборов 1999–2000 гг. на развитие политического процесса и становление институтов гражданского участия в Архангельской области // Выборы в Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции 16–17 марта 2002 г. / Под ред. М.Б. Горного. – СПб.: Норма, 2002. – С. 48–57.

18. Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2000. – 382 с.

19. Барсенков А.С. Введение в современную российскую историю, 1985–1991 гг.: Курс лекций. – М.: Аспект Пресс, 2002. – 367 с.

20. Белоконский И. Земское движение. – СПб., 1914. – 114 с.

21. Богословский М.М. Земское самоуправление на Русском Севере в XVII в. – М.: Синодальная типография. – Т. I: Областное деление Поморья. Землевладение. Общественный строй. Органы самоуправления. – 1909. – 321 с.; Т. II: Деятельность земского мира. Земство и государство. – 1912. – 311 с.

22. Борисов В.К. Теория политической системы. – М., 1991. – 234 с.

23. Боровая С.Л. Современное состояние межбюджетных отношений в РФ и пути их развития // Экономика и управление: Сборник научных работ аспирантов и соискателей. – Вологда: Легия, 1999. – С. 19–24.

24. Брячихин А.М. Россия – Город – Власть (Москва: факты, поиск, проблемы, становление). – М., 1995. – 164 с.

25. Бутенко А.П. Власть народа посредством самого народа: О социалистическом самоуправлении. – М.: Мысль, 1988. – 203 с.

26. Буторин М.В. Становление местного самоуправления в Архангельской области: Практические рекомендации. – Архангельск: Изд-во Поморского гос. университета им. М.В. Ломоносова, 1999. – 29 с.

27. Васильев В.И. Федеральное законодательство и компетенция органов местного самоуправления // Законы области как субъекта Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – Воронеж, 1996. – С. 120–128.

28. Васильев В.И., Петрова Г.В., Пешин Н.Л. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Отв. редактор Ю.А. Тихомиров. – М.: Новый юрист, 1997. – 238 с.

29. Васильев М.А. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. – М.: Интро, 1999. – 452 с.

30. Васильчиков А.И., кн. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: В 3 т. – СПб.: Типография Э. Праца. – Т. 1 – 1870. – 368 с. – Т. 2 – 1870. – 477 с. – Т. 3. – 1871. – 377 с.

31. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. – М.; Л., 1928.
32. Вертешиин А.И. Социальный механизм взаимодействия средств массовой информации и местной власти в период модернизации Российского общества // XI Международный Соловецкий форум: Сборник материалов / Отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск–Соловецкие острова, 2003. – С. 23–32.
33. Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. – Пг., 1918. – 168 с.
34. Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. – Т. 1. – СПб., 1909. – 188 с.; Т. 2. – СПб., 1911. – 220 с.
35. Веселовский Б.Б. Какое местное самоуправление нужно народу? – СПб., 1906. – 168 с.
36. Вобленко С.В. Основы местного самоуправления. – М.: РГАЮ, 1997. – 246 с.
37. Вобленко С.В. Финансовая самостоятельность и контроль в местном самоуправлении: актуальный опыт. – М.: МОНФ, 2002. – 221 с. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 43).
38. Волин Б.М. Интересы пролетариата в городском самоуправлении. – М., 1917. – 144 с.
39. Волнистый А.П. Тактика большевистской партии в борьбе за массы на муниципальных выборах в 1917 г. – Краснодар, 1976. – 168 с.
40. Воронин А. В. Власть и самоуправление : Архангельская губерния в период революции (1917–1920 гг.). – Мурманск, 2002. – 220 с.
41. Воротынцева Е.А., Шведова Л.А. История Устюженского земства: 1865–1918 гг. (по материалам краеведческого музея) // Устюжна: Краеведческий альманах. – Вып. 3. – Вологда: Русь, 1995. – С. 223–262. – (Старинные города Вологодской области).
42. Выдрин В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике. – Екатеринбург, 1998.
43. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г. – М.: Издательство МГУ, 1957. – 264 с.
44. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. – М.: Наука, 1990. – 264 с.
45. Гильченко Л. Местное самоуправление: долгое возвращение. – М.: МОНФ, 1998. – 109 с. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 1).
46. Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – М., 1996. – 12 с.
47. Говоренкова Т.М. Читаем Велихова вместе. М.: Редакционно-издательский центр «Муниципальная власть», 1999. – 322 с.
48. Годы, люди, проекты и преобразования // XI Международный Соловецкий форум: Сборник материалов / Отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск–Соловецкие острова, 2003. – С. 249–257.
49. Голикова Н.И. Из истории вологодского земства // Земство в Вологодской губернии и этапы развития народовластия в Вологодской области: (По материалам

«круглого стола» 23 марта 2000 года). – Вологда: Законодательное собрание области, 2000. – С. 22–26.

50. Голикова Н.И., Рубцова Т.Н. Деятельность Вологодского губернского земства по народному образованию (1870–1917 гг.) // Культура Русского Севера. – Вологда, 1994. – С. 131–140.

51. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы, пути взаимодействия: Тезисы докладов областной научно-практической конференции: Екатеринбург, 1997 г. – Екатеринбург, 1997. – 180 с.

52. Государственное управление и местное самоуправление на Европейском Севере: исторический опыт и современность: Тезисы докладов конференции Северо-Западной парламентской ассоциации. – Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 1996. – 224 с.

53. Градовский А.Д. История местного управления в России // Собрание сочинений. – Т. 2. – СПб., 1899. – 253 с.

54. Данилова Л.В. Сельская община в средневековой Руси. – М.: Наука, 1994. – 240 с.

55. Демократия развитого социалистического общества / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: Наука, 1970. – 198 с.

56. Демьяненко А.Н., Обушков А.Л. Муниципальное управление: Учебное пособие. – Хабаровск; Нижний Новгород: ДВАГС, 1998. – 258 с.

57. Дергаева Л.И. Становление местного самоуправления в Вологодской области // Местное самоуправление в Вологодской области (проблемы, поиск, решения): Сборник материалов по проблемам становления местного самоуправления в Вологодской области. – Вологда, 1996. – С. 9–17.

58. Дергаева Л.И. Местное самоуправление: становление, модели, функции // Региональные особенности местного самоуправления (взаимодействие теории и практики: Сборник научных и учебно-методических трудов. – СПб.: Образование – Культура, 1998. – С. 3–17.

59. Детков М.В. Концепция к программе образования Великоустюгского муниципального региона. – Великий Устюг: Администрация Великоустюгского муниципального района, 2001. – 27 с.

60. Детков М.В. Антикризисная программа развития Великоустюгского района // Местное самоуправление – важнейший путь развития реального федерализма: Материалы заседаний региональных секций III Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект». – Ч. 3. – Вып. 1. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – С. 19–21.

61. Дидиченко Н.А. Тактика большевистской партии в муниципальной кампании, март–октябрь 1917 г. – М.: Наука, 1974. – 226 с.

62. Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. – Т. 1. – СПб.; Ярославль, 1875. – 287 с. – Т. 2. – 1877. – 253 с.

63. Езерский Н.Ф. Что такое земство и что оно сделало для народа. – Пенза, 1914.

64. Елхачев В.В. Исторические корни земства в России и местное самоуправление в Вологодской области сегодня // Земство в Вологодской губернии и этапы развития народовластия в Вологодской области: (По материалам «круглого стола» 23 марта 2000 г.). – Вологда: Законодательное собрание области, 2000. – С. 27–33.
65. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденция развития. – М.: Юрист, 1997. – 220 с.
66. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: Каким ему быть? – Тула: АиК, 1996. – 208 с.
67. Емельянов Н.А. Самоуправление как форма демократического обустройства общества: политические аспекты и особенности его становления в России: Автореф. дис. канд. политич. наук. – М., 1996. – 16 с.
68. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. – М.; Тула, 1997. – 814 с.
69. Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.): Учеб. пособие. – М.: Новый Юрист, 1998. – 174 с.
70. Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 гг. – М.: Издательство МГУ, 1964. – 511 с.
71. Заключительная декларация Международной конференции о межбюджетных отношениях между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в федеративных государствах. Москва, 5–7 октября 2000 г. – М., 2000. – 10 с.
72. Закон зовет к добру: Народовластие на Вологодчине: Антология законотворческой деятельности / Гл. ред. Г.А. Сазонов. – Вологда, 2004. – 159 с.
73. Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. – М.: Издательство МГУ, 1968. – 178 с.
74. Защита прав местного самоуправления в судах общей юрисдикции России / Под ред. В.М. Жуйкова. – М.: ООО «Городец-издат», 2003. – Т. 2. – 480 с.
75. Звягинцев Е. Как нужно преобразовать наши городские думы и управы. – М., 1906. – 323 с.
76. Звягинцев Е.А. Полвека земской деятельности по народному образованию. – М.: Задруга, 1915. – 96 с.
77. Игнатов В.Г. и др. Региональные особенности местного управления и самоуправления. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1996. – 305 с.
78. Игнатов В.Г. Местное самоуправление: Учеб. пособие для вузов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2001. – 414 с.
79. Ильин В.А., Жирнов Е.М., Якуничев А.С. Условия проживания населения: оценка и проблемы управления. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр РАН, 1997. – 76 с.
80. Ильин В.А., Ускова Т.В., Амелин Д.Е., Кольев А.А. Местное самоуправление на пути к реформированию. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – 28 с.
81. Ильинский И.П. Социалистическое самоуправление народа. – М.: Мысль, 1987. – 237 с.

82. История современной России / Российский независимый институт социальных и национальных проблем. Центр политической и экономической истории России / Под общ. ред. В.В. Журавлева. – М.: «Терра», 1995. – 253 с.
83. Каганович Л.М. Местное советское самоуправление: Строительство советской власти на местах. – М., 1923. – 187 с.
84. Камкин А.В. Севернорусские волости в конце XVIII века: Пространственное размещение, размеры, людность // Сельское расселение на Европейском Севере России: Межвузовский сборник научных трудов. – Вологда: Русь, 1993. – С. 51–77.
85. Каторин И.В. Влияние региональных выборов на политическую культуру местного сообщества//XI Международный Соловецкий форум: Сборник материалов / Отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск–Соловецкие острова, 2003. – С. 40–45.
86. Кебеш П.М. Конституционно-правовой статус местного самоуправления в России: проблемы теории и практики: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – СПб., 2000. – 18 с.
87. Кизеветтер А.А. Городская реформа Екатерины II 1785 г.: Опыт исторического комментария. – М., 1909. – 128 с.
88. Кизеветтер А.А. Местное управление в России IX–XIX столетия: Исторический очерк. – 2-е изд. – Пг.: Задруга, 1917. – 119 с.
89. Кизеветтер А.А. Посадская община в России в XVIII столетии. – М., 1903.
90. Кизеветтер А.А. Русский Север: роль Северного края Европейской России в истории Русского государства: Исторический очерк. Вологда: Типография Союза северных кооперативных союзов, 1919. – 66 с.
91. Ключевский В.О. История сословий в России // Соч. в 9 т. – Т. VI. Специальные курсы / Под ред. В.Л. Янина. – М.: Мысль, 1989. – С. 225–391.
92. Ключевский В.О. Курс русской истории // Соч. в 9 т. / Под ред. В.Л. Янина. – М.: Мысль. – Т. I. – 1987. – 430 с.; Т. II. – 1987. – 448 с.; Т. III. – 1987. – 414 с.; Т. IV. – 1989. – 398 с.; Т. V. – 1989. – 476 с.; Т. VI. – 1990. – 476 с.
93. Ключевский В.О. Состав представительства на Земских соборах Древней Руси // Соч. в 9 т. – Т. VIII: Статьи / Под ред. В.Л. Янина. – М.: Мысль, 1990. – С. 277–374.
94. Ключевский В.О. Терминология русской истории // Соч. в 9 т. – Т. VI. Специальные курсы / Под ред. В.Л. Янина. – М.: Мысль, 1989. – С. 94–224.
95. Колесников П.А. Основные этапы развития северной общины // Ежегодник по аграрной истории. – Вологда, 1976. – С. 3–36.
96. Комиссаренко Л.А. Партия большевиков и органы местного самоуправления в 1917–1918 гг.// Большевистское руководство государственными и общественными организациями трудящихся (октябрь 1917–1920 гг.). – Петрозаводск, 1984. – С. 93–102.
97. Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: БЕК, 1994. – 437 с.
98. Коновалов Ф.Я. Вологодское земство: выборы и органы управления // Земство в Вологодской губернии и этапы развития народовластия в Вологод-

ской области: (По материалам «круглого стола» 23 марта 2000 года). – Вологда: Законодательное собрание области, 2000. – С. 8–11.

99. Константинов А.С. Территориальная организация местного самоуправления в Архангельской области // XI Международный Соловецкий форум: Сборник материалов / Отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск–Соловецкие острова, 2003. – С. 53.

100. Косолапов Г.В., Журавкина М.В. Кадровые аспекты в работе органов муниципальной службы // Там же. – С. 56–60.

101. Кузнецов В.М. Экономическая реформа и региональное самоуправление // Экономическая реформа и региональное развитие: Материалы научно-практического семинара в г. Вологде 24 февраля 1995 г. – Вологда, 1995. – С. 39.

102. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. для вузов по спец. «Юриспруденция» / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев; Моск. гос. юрид. акад. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 550 с.

103. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юридическая литература, 1988. – 318 с.

104. Лапин В.А., Лаптева Л.Е. Местное самоуправление вчера, сегодня, завтра. – М.: ДВН, 1999. – 234 с.

105. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. – М.: Наука, 1993. – 340 с.

106. Левчик Д.А. Комитеты общественного самоуправления в России (1988–1993 гг.). – М.: МОНФ, 2000. – 255 с. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 30).

107. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Новые проблемы российских городов. Муниципализация социальных объектов: правовые и финансовые решения. – М.: УРСС, 1999. – 254 с.

108. Ленин В.И. Гонители земства и аннибалы либерализма // Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Изд. 5-е. М., 1959. – Т. 5. – С. 21–72.

109. Ленин В.И. Письма из далека // Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Изд. 5-е. М., 1962. – Т. 31. – С. 5–39.

110. Лефонов В.И. Основные направления деятельности департамента государственной службы и вопросов местного самоуправления // Материалы семинара представителей городских и районных выборных органов местного самоуправления «О дальнейшем совершенствовании взаимодействия Законодательного собрания области с представительными органами местного самоуправления. 30 января 2001 г. – Вологда, 2001. – С. 14–23.

111. Литвинов И.А. Местное самоуправление и реформа жилищно-коммунального комплекса // Местное самоуправление и решение социально-экологических проблем: Международная конференция. Вологда, Кириллов, 16–18 июня 2003 г. – Вологда: АНО «Инженерный центр "АртЭко"», 2003. – С. 10–12.

112. Лукин Ю.Ф. Архангельская область: экономика, политика на пороге XXI века. – Архангельск: Изд-во ПГУ, 1997. – 202 с.

113. Лукин Ю.Ф., Михайлов С.В., Половникова Г.С. Местное самоуправление и окружающая среда в двух российских городах – сравнительный анализ Новодвинска и Коряжмы (научный отчет по совместному проекту с НИРБ г. Осло). – Архангельск: ИУППК, 2000. – 33 с.

114. Лукин Ю.Ф. Местное самоуправление и окружающая среда в двух российских городах: Новодвинске и Коряжме: Научный отчет по совместному проекту ПГУ–НИБР в 2001–2002 гг. – Архангельск: ИУППК ПГУ, 2002. – 25 с.

115. Люхтерхандт-Михалева Г. Партии в регионах и на муниципальном уровне // Реформа местного самоуправления в региональном измерении: По материалам из 21 региона Российской Федерации / Под ред. С. Рыженкова и Н. Винникова. – М.: МОНФ, 1999. – С. 134–148. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 13).

116. Львов Г.Е., Полнер Т.П. Наше земство за 50 лет его работы. – М., 1914. – 347 с.

117. Марку Ж. Бюджетные отношения между регионами и коммунами в Российской Федерации. Доклад на Международной конференции о межбюджетных отношениях между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в федеративных государствах. Москва, 5–7 октября 2000 г. – М., 2000. – 32 с.

118. Мартюшева МН. Городское самоуправление в Архангельской губернии в 60-90-х годах XIX века: Автореф. дис. канд. ист. наук. – Архангельск: ПГУ, 2000. – 22 с.

119. Маслов С. Земство и его экономическая деятельность за 50 лет существования, 1864–1914. – М.: Задруга, 1914. – 237 с.

120. Матафанов Н.Н. О работе Архангельского областного Собрания депутатов по взаимодействию с представительными органами местного самоуправления области // XI Международный Соловецкий форум: Сборник материалов / Отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск–Соловецкие острова, 2003. – С. 90–95.

121. Машутинский В.Г. Местное самоуправление в условиях отсутствия устава муниципального образования (на примере ЗАТО «г. Мирный» Архангельской области) // Там же. – С. 96–101.

122. Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право. – М.: МОНФ, 1998. – 160 с. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 2).

123. Местное самоуправление и государственная власть. Пути их дальнейшего сотрудничества в современной России. Разграничение. Реформа. Развитие: Тезисы докладов практической конференции. Г. Заречный Свердловской области, 1997 г. – Заречный, 1997. – 188 с.

124. Местное самоуправление и решение социально-экологических проблем: Международная конференция. Вологда, Кириллов, 16–18 июня 2003 г. – Вологда: АНО «Инженерный центр "АртЭко"», 2003. – 36 с.

125. Местное самоуправление – важнейший путь развития реального федерализма: Материалы заседаний региональных секций III Российской научно-



практической конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект». – Ч. 3. – Вып. 1. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – 44 с.

126. Местное самоуправление. Основы системного подхода / Под ред. А.Е. Кагута, В.А. Гневко. – СПб.: ФАНН, 1997. – 265 с.

127. Местные Советы и законность / Под ред. В.С. Основина. – М.: Юридическая литература, 1970. – 198 с.

128. Миронов Б.Н. Социальная история России периода Империи (XVIII – начала XX в.). – В 2 т. – СПб.: Дмитрий Буланин, 1999. – Т. 1. – 547 с.

129. Михайловский А.Г. Реформа городского самоуправления в России. – М.: Польза, 1908. – 110 с.

130. Мониторинг развития муниципальных образований. – Вологда, 2002. – 126 с.

131. Муниципальная служба / Под ред. Д.Ф. Аяцкова, Л.А. Калиниченко, А.П. Каткова, В.Ф. Терина, В.Н. Южакова. – Саратов: ПАГС, 1999. – 384 с.

132. Муниципальное право России: Учебник для вузов / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. – М.: Норма, 2001. – 359 с.

133. Муниципальный менеджмент: Учебное пособие для вузов / Под ред. Т.Г. Морозовой. – М.: ЮНИТИ, 1997. – 263 с.

134. Мурашова О.А. Общественное управление г. Архангельска и политизация органов городского самоуправления в конце XIX – начале XX века // XII Ломоносовские чтения. – Архангельск, 2000. – С. 69–70.

135. Мурашева О.А. Юридический статус городского головы г. Архангельска в 1870–1891 гг. // Философия и практика управления и самоуправления: Материалы IX студенч. науч. конф. и IV пед. чтений / Ред. М.Ю. Ананченко. – Архангельск: СГМУ, 2002. – С. 25–28.

136. Мурашин А.Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. – Киев: Выща школа, 1989. – 197 с.

137. Мясникова Л.Н., Якунина О.В. От первого городского головы до современного главы города Вологды (1785–1999 годы) // Вологда: Краеведческий альманах. – Вып. 3. – Вологда: Легия, 2000. – С. 160–188. – (Старинные города Вологодской области).

138. Мясникова Л.Н. Система местных органов власти и самоуправления Вологодской губернии // Историческое краеведение и архивы. – Вып. 9. – Вологда, 2003. – С. 142–176.

139. Найда С.Ф. Триумфальное шествие Советской власти. – М.: Госполитиздат, 1957. – 344 с.

140. Незнамова Е.А. Местное самоуправление: Органы власти. – М.: Приор, 2001. – 96 с.

141. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: ИГПАН, 1999. – 328 с.

142. Овчинников Б. Муниципальные выборы: тенденции и закономерности // Реформа местного самоуправления в региональном измерении: По материалам

из 21 региона Российской Федерации / Под ред С. Рыженкова и Н. Винникова. – М.: МОНФ, 1999. – С. 107–133. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 13).

143. Организация планирования и управления социально-экономическим развитием муниципального образования: Учебно-методическое пособие для студентов исторического факультета. – Вологда, 2000. – 13 с.

144. Ореховский П.А. Муниципальный менеджмент. – М.: МОНФ, 1999. – 117 с. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 16).

145. Орлов В.С. Рождение советской демократии, февраль 1917 – июль 1918. – М.: Мысль, 1987. – 269 с.

146. Осипов В.В. Земства Европейского Севера России в 1917-1920 годах : На материалах Архангельской и Вологодских губерний: Автореф. дис. канд. ист. наук. – Архангельск: ПГУ, 2000. – 22 с.

147. Основы местного самоуправления в городах России. – СПб.: Гриф, 1995. – 243 с.

148. Основы местного самоуправления и муниципального управления: Учебное пособие: В 2-х ч. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 1999. – Ч. 1. – 209 с. – Ч. 2. – 157 с.

149. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством: Учебное пособие. – М.: Дело, 1998. – 128 с.

150. Островская Т.В., Возжова Н.П., Туманова С.В. Реформа местного самоуправления и система местной власти: представления муниципальных служащих // Городское управление. – 1999. – № 12.

151. Островская Т.В., Задорин И.В. Общественное мнение о местном самоуправлении (по материалам опросов общественного мнения) // Полития. – 1999. – № 4.

152. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб.: Издательство М.И. Семенова, 1913. – 116 с.

153. Памятная книжка советского строителя / Сост. Л.М. Каганович. – Ташкент, 1920. – 108 с.

154. Переход к рынку и местное самоуправление. – Изд. 2-е. – Вологда, 1998. – 64 с.

155. Пашенцев В. Организация местного самоуправления в российских регионах: цифры и типы // Реформа местного самоуправления в региональном измерении: По материалам из 21 региона Российской Федерации / Под ред. С. Рыженкова и Н. Винникова. – М.: МОНФ, 1999. – С. 44–57. (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 13).

156. Первушин С.В. О Законе Вологодской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» // К вопросу о развитии федерализма в России (1993–2000 гг.). – М., 2002. – С. 78–80. – (Федерализм).

157. Перов Е.В. Характеристика взаимодействующих субъектов хозяйственного комплекса города. – Вологда, 2001. – 49 с.

158. Пирумова Н.М. Земское либеральное движение: Социальные корни и эволюция до начала XX века. – М.: Наука, 1977. – 288 с.
159. Писарькова Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до Великих реформ: обычай, повинность, право // Отечественная история. – 2001. – № 2. – С. 3–27.
160. Платонов С.Ф. Полный курс лекций по русской истории. – Пг., 1917. – 569 с.
161. Площинский Л.О. Городское или среднее состояние русского народа. – СПб., 1852. – 507 с.
162. Подовжня Г.Г. Реформа местной власти в России: проблемы самоуправления и демократии // Автореф. дис. канд. политич. наук. – Уфа, 1998.
163. Постовой Н. В. Муниципальное право в России: Вопросы и ответы. – 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2002. – 160 с.
164. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. – М.: УРСС, 1995. – 207 с.
165. Проблемы становления местного самоуправления в России. Тезисы докладов международной конференции: Санкт-Петербург, Институт управления и экономики, 1997 г. – СПб., 1997. – 188 с.
166. Проблемы формирования региональных и местных бюджетов и распределения расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы. – Вологда, 2001. – 79 с.
167. Пугачев Б. Политическое развитие современной России. – М.: Информ, 1993. – 268 с.
168. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1997. – 240 с.
169. Разработка методики мониторинга состояния региональной бюджетной системы. – Вологда, 2001. – 36 с.
170. Разработка методики мониторинга состояния муниципального бюджета: Информационно-аналитическая записка. – Вологда, 2001. – 7 с.
171. Разработка методики мониторинга состояния муниципального бюджета. – Вологда, 2001. – 28 с.
172. Ром В.Я., Дронов В.П. География России: Население и хозяйство. – М.: Дрофа, 1995. – 399 с.
173. Росляков В.П. Основные направления деятельности комитета по вопросам местного самоуправления и взаимодействия его с органами местного самоуправления // Материалы семинара представителей городских и районных выборных органов местного самоуправления «О дальнейшем совершенствовании взаимодействия Законодательного собрания области с представительными органами местного самоуправления». 30 января 2001 г. – Вологда, 2001. – С. 7–13.
174. Рохгин В.Е., Филиппов А.И. Социально-экономическое развитие муниципальных образований: методология разработки концепции и механизм ее реализации. – СПб.: ИСЭП РАН, 1998. – 336 с.

175. Саблин В.А. Развитие системы земского и городского самоуправления на Вологодском Севере // Политическая жизнь региона глазами ученых, политических партий и избирателей. – Вып. 2. – Вологда, 2004. – С. 4–15.
176. Самолетова Т.В. Основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации. – М.: Эдиториал М, 1997. – 223 с.
177. Самоуправление в Российской Федерации: Практическое и методическое пособие. – М.: Правовые системы, 1998. – 204 с.
178. Сергеевич В.И. Древности русского права: В 2 т. – Т. 2: Вече и князь. – СПб., 1908. – 658 с.
179. Серебрянская Г.Б., Соловьев И.Ю. Город и земство. Исторический опыт самоуправления // Исторический город в контексте современности. Материалы межрегиональной научно-практической конференции. – Н. Новгород: Нижегородский гуманитарный центр, 1999. – Вып. II. – С. 8–10.
180. Симонова М.С. Земско-либеральная фронда (1902–1903 гг.) // Исторические записки. – М., 1973. – Т. 91. – С. 150–216.
181. Синицкий В.И. О роли органов местного самоуправления в поддержании жизнедеятельности населенных пунктов // XI Международный Соловецкий форум: Сборник материалов / Отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск–Соловецкие острова, 2003. – С. 115–117.
182. Система контроля за использованием муниципальных финансов в муниципальной собственности. – М.: МОНФ, 1999. – 207 с. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 17).
183. Скуратов Ю.И. Система социалистического самоуправления народа // Проблемы конституционной теории и практики. – Свердловск, 1987. – С. 7–9.
184. Смирнов Ю.А. Белозерская городская дума: Обзор документов архивного фонда // Белозерье: Краеведческий альманах. – Вологда: Русь, ВГПИ, 1998. – Вып. 2. – С. 393–412.
185. Согрин В.В. Политическая история современной России. – М.: Прогресс-Академия, 1994. – 192 с.
186. Соловьев С.М. История России с древнейших времен // Соч. в 18 кн. / Отв. ред. И.Д. Ковальченко, С.С. Дмитриев. – М.: Мысль. – Кн. I. – 1988. – 798 с.; Кн. II. – 1988. – 766 с.; Кн. III. – 1989. – 784 с.; Кн. IV. – 1989. – 752 с.; Кн. V. – 1990. – 718 с.; Кн. VI. – 1991. – 672 с.; Кн. VII. – 1991. – 702 с.; Кн. VIII. – 1993. – 640 с.; Кн. IX. – 1993. – 672 с.; Кн. X. – 1993. – 752 с.; Кн. XI. – 1993. – 620 с.; Кн. XII. – 1993. – 688 с.; Кн. XIII. – 1993; Кн. XIV. – 1994. – 638 с.; Кн. XV. – 1995. – 702 с.
187. Сорин Е. Демократический централизм – основной организационный принцип построения советской власти // 15 лет советского строительства, 1917–1932. – М., 1932. – С. 111–120.
188. Социалистическое самоуправление / Под ред. Д. А.-А. Керимова, Л.П. Юзькова и др. – Киев: Политиздат Украины, 1989. – 140 с.

189. Социалистическое самоуправление народа: Условия и пути развития / [В.К. Борисов, Г.Л. Купряшин, В.П. Пугачев, А.И. Соловьев]; Редактор В.П. Пугачев. – М. : Издательство МГУ, 1990. – 92 с.
190. Социалистическое самоуправление: опыт и тенденции развития / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М. : ИГПАН, 1986. – 167 с.
191. Становление местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. О.Л. Савранской. – М.: МОНФ, 1999. – 377 с. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 12).
192. Стратегическое планирование в муниципальном управлении: Введение в предмет. – М.: МОНФ, 2000. – 292 с. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 19).
193. Стратегия управления муниципальными образованиями. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. – 115 с.
194. Судаков Г.В. Российское «земство» в конце XX века: вологодские реалии // Земство в Вологодской губернии и этапы развития народовластия в Вологодской области: (По материалам «круглого стола» 23 марта 2000 г.). – Вологда: Законодательное собрание области, 2000. – С. 4–7.
195. Таболин В.В. Вопросы организации местного управления и самоуправления. – М.: Академия МВД РФ, 1996. – 316 с.
196. Терещенко Ю.Я. К вопросу о конституционной реформе в СССР в период перестройки // Российское государство и общество. – М.: Муниципальная власть, 1999. – С. 102–119.
197. Территориальное общественное самоуправление. – М.: МОНФ, 1999. – 133 с. – (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 11).
198. Территориальное управление: самоуправление и самофинансирование: (Опыт, проблемы, перспективы) / [А.П. Сысоев, Е.Н. Буренкова, А.В. Данилов-Данильян и др. ]. – М.: Финансы и статистика, 1990. – 222 с.
199. Тихомиров М.Н. Древнерусские города. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1956. – 477 с.
200. Тихомиров Ю.А. О природе и системе социалистического самоуправления народа // Социалистическое самоуправление: Опыт и тенденции развития. – М., 1986. – С. 141–152.
201. Тихонов Д.А. Местное самоуправление: из истории концепции // Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. – 2000. – № 2. – С. 3–17.
202. Трутовский В. Современное земство. – Пг., 1914. – 287 с.
203. Условия проживания в Вологде (по оценкам населения). – Вологда, 2001. – 97 с.
204. Фабричный С.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации. – М.: МОНФ, 2001. – 184 с. – (Библиотека местного самоуправления. – Вып. 37).
205. Фалилеев Н.Я. Земский мир как общественный союз на Севере в работах М. Богословского // Слово о людях и земле Поморской / Под ред. А.В. Репневского. – Архангельск: ПМПУ, 1995. – С. 194–197.

206. Федеральные правовые акты о местном самоуправлении / Авторы-составители Л.В. Гильченко, А.А. Замотаев, В.В. Пашенцев. – М., 2000. – 491 с.
207. Федоров П.В. Земства и Советы Архангельской губернии в 1917–1920 гг.: Автореф. дис. канд. ист. наук. – Мурманск: Мурм. гос. пед. ун-т, 2001. – 22 с.
208. Фроянов И.Я. Киевская Русь: Очерки социально-экономической истории. – Л.: Издательство ЛГУ, 1974. – 159 с.
209. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства: Учебник. – М.: Дело, 2000. – 264 с.
210. Фроянов И.Я., Дворниченко А.Ю. Города-государства Древней Руси. – Л.: Издательство ЛГУ, 1988. – 267 с.
211. Чебаевский Ф.В. О строительстве местных Советов в конце 1917 и первой половине 1918 г. // Исторические записки. – М., 1957. – № 61. – С. 224–261.
212. Черепнин Л.В. К вопросу о характере и форме Древнерусского государства X – начала XIII в. // Исторические записки. – М., 1972. – Т. 89. – С. 353–408.
213. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: МКГНЦ, 1998. – 203 с.
214. Черкасов П.П., Чернышевский Д.В. История императорской России: От Петра Великого до Николая II. – М.: Международные отношения, 1994. – 444 с.
215. Черменский Е.Д. Земско-либеральное движение накануне революции 1905–1907 гг. // История СССР. – 1965. – № 5. – С. 41–60.
216. Чичерин Б.Н. Бюрократия и земство // Вопросы политики. – М., 1905.
217. Чичерин Б.Н. Областные учреждения России в XVII в. – М., 1856.
218. Чугаев Д.А. Триумфальное шествие Советской власти // Установление Советской власти на местах в 1917–1918 гг. – М., 1953. – С. 5–44.
219. Что такое местное самоуправление? / Отв. ред. Ю.К. Некрасов. – Вологда: Древности Севера, 2001. – 160 с.
220. Шацилло К.Ф. Формирование программы земского либерализма и ее банкротство накануне первой русской революции (1901–1904 гг.) // Исторические записки. – М., 1976. – Т. 97. – С. 50–98.
221. Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования / Отв. ред. К.Ф. Шеремет, И.И. Овчинников. – М.: изд. Академического правового университета при Институте государства и права РАН. 1998. – С. 3–55.
222. Широков А. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1997.
223. Широков А.Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление). – М.: Муниципальная власть, 2000. – 304 с.
224. Широков А.Н. Реализация конституционных полномочий органов местного самоуправления: проблемы, перспективы, механизмы // Местное самоуправление: Стратегические направления развития. Материалы научно-практической

конференции 13–14 апреля 2000 г. – М.: МОНФ, 2000. – С. 118–139. – (Библиотека местного самоуправления. – Вып. 32).

225. Широков А.Н., Юркова С.Н. Реформа местной власти в России: Сборник методических материалов. – СПб.: Гриф, 1995. – 209 с.

226. Ширяев В.А. Местное самоуправление в отсутствие Устава муниципального образования // Юридический консульстнт. – 2002. – № 2. – С. 8–11.

227. Школа муниципального служащего: Методические материалы. – М.: МОНФ, 1999. – 253 с.

228. Шугрина Е.С. Муниципальное право. – М.: Дело, 1999. – 496 с.

229. Шапов Я.Н. О функциях общины в Древней Руси // Общество и государство в феодальной России. – М., 1975. – С. 13–21.

230. Щербакова Н.В., Егорова Е.С. Местное самоуправление в России: теория и практика. – Ярославль, 1996. – 99 с.

231. Щиглик А.И. Общественное самоуправление: некоторые проблемы теории и практики // Политическая система: вопросы демократии и самоуправления. – М.: Институт государства и права АН СССР, 1988. – С. 28–39.

232. Шубин С.И. К истокам народовластия // XI Международный Соловецкий форум: Сборник материалов / Отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск, 2003. – С. 150–158.

233. Юшина Е.А. Становление местного самоуправления как условие демократизации современного российского общества: Автореф. дис. канд. полит. наук. – М., 1998. – 18 с.

234. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учебное пособие. – М.: Ось-89, 1998. – 222 с.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

## Приложение 1

**Основные этапы формирования  
местного самоуправления (МСУ) на Европейском Севере РФ в 1990-е гг.**

Периоды	Основные правовые акты РФ, Архангельской, Вологодской областей и муниципальных образований	Субъекты МСУ (согласно законодательству)	Практическое воплощение законодательных новаций в Архангельской и Вологодской областях, взаимоотношения субъектов МСУ
<b>I этап: апрель 1990 – сентябрь 1993 г.</b>			
<b>Зарождение местного самоуправления в рамках советской системы</b>			
апрель 1990 г. – май 1991 г.	Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 г.	По Закону СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»: 1) население (граждане); 2) государство; 3) местные Советы народных депутатов; 4) сельсовет, поселок (район), город (район в городе), другие административно-территориальные единицы; 5) органы ТОС.	Местные Советы – местный уровень государственной власти в СССР. Реформирование местной власти проходит в рамках советской системы. Субъекты самоуправления, фигурирующие в Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», по сути таковыми не являются, так как система самоуправления еще только зарождается. Выведение местных Советов из системы государственной власти еще не нашло отражения в Конституции.
май 1991 г. – сентябрь 1993 г.	Конституция с изменениями от 24 мая 1991 г. и 21 апреля 1992 г. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г.	По Закону РСФСР «О местном самоуправлении...»: 1) население (граждане); 2) государство; 3) местные Советы народных депутатов; 4) районы, города, районы в городах, поселки, сельсоветы, сельские населенные пункты; 5) органы ТОС; 6) местная администрация; 7) глава местной администрации.	В соответствии с Конституцией и Законом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» идет процесс выведения местных Советов из системы органов государственной власти. Очерчивается сфера компетенции Советов, их структура приводится в соответствие запросам практики. Во второй половине 1991 г. в представительных органах местных Советов региона были созданы действенные малые Советы. В г. Архангельске из части депутатов городского и районных Советов образован единый представительный орган – городское Собрание народных депутатов. В ноябре 1991 г. создаются местные администрации и назначаются их главы. В Вологодской и Архангельской областях закладывались организационные основы для реформирования системы управления на местах.
<b>II этап: октябрь 1993 – декабрь 1996 г.</b>			
<b>Упразднение Советов и становление системы местного самоуправления на новой общественно-политической основе (переходный этап)</b>			
октябрь 1993 г. – август 1995 г.	Конституция РФ 1993 г.; Гражданский кодекс РФ, ч. 1, 1994 г.; Указы Президента РФ № 1617, 1738, 1760, 1797, 2265 (1993 г.), № 557 (1994 г.). Первые нормативно-правовые акты Архангельской и Вологодской областей о МСУ: «Положение об основах организации местного самоуправления в Вологодской области на период поэтапной конституционной реформы»; «Положение об организации местного самоуправления в Архангельской области»; «Положение о выборах в представительные органы местного самоуправления Архангельской области»; Устав Архангельской области и др.	По Конституции РФ: 1) население (граждане); 2) государство; 3) городские, сельские поселения и другие территории; 4) выборные и другие органы МСУ.	Октябрь 1993 г. – прекращение деятельности всех местных Советов народных депутатов и передача их функций соответствующим администрациям во главе с назначенным главой (до выборов в представительные органы МСУ). Начинается становление современной системы местного самоуправления на новой общественно-политической основе. Происходит временная замена местного самоуправления местным государственным управлением. Борьба принципов МСУ Конституции РФ 1993 г. и «президентской модели» МСУ. В марте 1994 г. начались выборы в представительные органы МСУ. С 1994 г. – выборы старост.



## Продолжение приложения 1

Периоды	Основные правовые акты РФ, Архангельской, Вологодской областей и муниципальных образований	Субъекты МСУ (согласно законодательству)	Практическое воплощение законодательных новаций в Архангельской и Вологодской областях, взаимоотношения субъектов МСУ
сентябрь 1995 г. – декабрь 1996 г.	Закон РФ «Об общих принципах...» 1995 г. Законы Архангельской и Вологодской областей о МСУ («О местном самоуправлении в Вологодской области»; Устав Вологодской области; «О местном самоуправлении в Архангельской области»; «О выборах в органы местного самоуправления» и др.). Принятие большинства уставов муниципальных образований в Архангельской и Вологодской областях.	По Закону РФ «Об общих принципах...»: 1) население (граждане); 2) государство; 3) муниципальные образования; 4) представительные (выборные) и исполнительные органы, должностные лица МСУ; 5) органы ТОС.	В Архангельской и Вологодской областях создаются условия для реализации принципов, заложенных в Законе РФ «Об общих принципах...». Идет правовое установление компетенции субъектов местного самоуправления, способов и характера их взаимодействия. Проводятся местные референдумы. В ряде городов активизировалось создание органов ТОС. Институт старост получает широкое распространение. В декабре 1996 г. завершился процесс избрания представительных органов и должностных лиц местного самоуправления. К этому времени истекли полномочия назначенных глав местных администраций (глав местного самоуправления) и был завершен переход от «президентской» системы местного государственного управления к реализации организационно-правовой модели, установленной Конституцией и Федеральным законом «Об общих принципах...». К концу 1996 г. в Архангельской и Вологодской областях в целом сложились правовая, организационная и территориальная основы местного самоуправления.
<b>III этап: с января 1997 г. по настоящее время</b> <b>Реализация конституционной модели местного самоуправления в региональной практике</b>			
с января 1997 г.	Закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» 1997 г. Закон РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» 1997 г. Закон РФ «Об основах муниципальной службы в РФ» 1998 г. Законы Архангельской и Вологодской областей о МСУ.	Те же, что и на предыдущем этапе.	Во второй половине 1990-х гг. практическая деятельность по осуществлению местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях дала толчок к дальнейшему развитию правового статуса субъектов местного самоуправления, разграничению компетенции органов местного самоуправления и государственной власти, попыткам органов местного самоуправления добиться реального осуществления прав на создание необходимых условий для успешного решения задач местного значения. Идет совершенствование правовых, развитие организационных и формирование финансово-экономических основ местного самоуправления.

**Итоги выборов представительного органа местного самоуправления г. Архангельска 8 декабря 1996 г. \***

<i>Округа</i>	<i>Ф.И.О. депутатов</i>	<i>Количество голосов</i>	<i>Явка</i>	<i>Поддержан (партия, движение)</i>
<i>1 округ 22 изб. участка 30254 избирателей</i>	<i>Губанова Ж. П., Жигалов С. Н., Тюриков П. Ю.</i>	<i>2358 (22,7%) 3042(29,31%) 2517(24,25%)</i>	<i>10954 (36,21%)</i>	<i>«Уютный город»</i>
<i>2 округ 40 изб. участков 29859 избирателей</i>	<i>Данилов Ю. Ф., Рудаков А. П., Кочанов М.Н.</i>	<i>3708 (28,2%) 2457(18,7%) 1956(14,89%)</i>	<i>13658 (45,7%)</i>	<i>«Уютный город»</i>
<i>3 округ 14 изб. участков 28630 избирателей</i>	<i>Гусаков Ю. В., Кондратьев В. Ю., Павлов В. А.</i>	<i>3244 (27,05%) 3879 (32,35%) 3400 (28,35%)</i>	<i>12419 (43,38%)</i>	<i>«Уютный город»</i>
<i>4 округ 124 участка 32479 избирателей</i>	<i>Антрушин Ю. А., Заозерская Н. И., Курдюков И. И.</i>	<i>3551 (23,5%) 2661 (17,6%) 2415(16%)</i>	<i>15587 (47,99%)</i>	<i>«Уютный город»</i>
<i>5 округ 4 изб. участков 27846 избирателей</i>	<i>Беговая С. В., Горбунова Е. В., Мошарев В. Ф.</i>	<i>3021 (23,6%) 2762(21,57%) 2713(21.19%)</i>	<i>13277 (47,7%)</i>	<i>«Уютный город»</i>
<i>6 округ 14 изб. участков 29491 избирателей</i>	<i>Беднов А.В., Дитятев В. И., Морев В.К.</i>	<i>3726 (27,6%) 3063 (22,69%) 2460(18,22%)</i>	<i>14245 (48,3%)</i>	<i>—</i>
<i>7 округ 10 изб. участков 28955 избирателей</i>	<i>Коноплев О.Н., Крехалев А. В., Лебедева С. А.</i>	<i>3386 (25,36%) 2697 (20,2%) 2652(19,87%)</i>	<i>13742 (47,46%)</i>	<i>КПРФ</i>
<i>8 округ 19 изб. участков 30596 избирателей</i>	<i>Ишеков Н.С., Курицына М. В., Насонов Я.А.</i>	<i>2834 (20,38%) 3477 (25%) 4155(29.87%)</i>	<i>14317 (46,8%)</i>	<i>—</i>
<i>9 округ 18 изб. участков 24033 избирателей</i>	<i>Аюпова Е. М., Макарова В. В., Сучек В.Ф.</i>	<i>2437 (27,7%) 1969(22,4%) 2066 (23,5%)</i>	<i>9353 (38,9%)</i>	<i>КПРФ</i>
<i>10 округ 15 изб. участков 29217 избирателей</i>	<i>Асютченко Ю. В., Гуров В.И., Корепанов А..С.</i>	<i>2113(19,39%) 2143(19,66%) 2193(20,1%)</i>	<i>11631 (40%)</i>	<i>—</i>

\*См.: Барандова Т. Реформа местного самоуправления в Архангельской области // Реформа местного самоуправления в региональном измерении: По материалам 21 региона Российской Федерации / Под ред. С. Рыженкова и Н. Винникова. – М., 1999. – С. 375–376.

**Соответствие положений законодательства РФ и законодательства Вологодской области  
Европейской хартии местного самоуправления**

Европейская хартия местного самоуправления (принята Европейским Советом 15 октября 1985 г.). 20 марта 1998 г. Государственной думой РФ принят Федеральный закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления».	Конституция РФ 1993 г.	Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (вступил в силу 1 сентября 1995 г.)	Областной закон «О местном самоуправлении в Вологодской области» от 5 сентября 1994 г.	Областной закон «О местном самоуправлении в Архангельской области» от 20 декабря 1995 г.
1	2	3	4	5
Ст. 2. Принцип МСУ должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны.	Да	Да		
Ст. 3.1. Под МСУ понимается право и реальная способность органов МСУ регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.	Да (ст. 130.1), но не указывается, что МСУ осуществляется в интересах местного населения.	Да (ст. 2.1.)	Да (ст.1 п.1), но не указано, что деятельность осуществляется исходя из интересов населения.	Да (ст. 1, п. 2).
Ст. 3.2. Это право осуществляется советами, состоящими из свободно избранных членов... Советы могут иметь подотчетные им исполнительные органы.	Да (ст. 130.2), но не указывается на возможность иметь исполнительные органы.	Да (ст. 3.1, 14.1, 16.1, 16.5).	Да (ст. 18, 20, 21, 24). Установлено, что местная администрация подотчетна представительным ОМС, а формы подотчетности определяются уставом.	Да (ст. 2, 9, 10).
Ст. 4.1. Основные полномочия органов МСУ устанавливаются конституцией или законом.	Да (ст. 132).	Да (ст. 6, 15.3).	Да (ст. 22, 23).	Да (ст. 3).
Ст. 4.2. Органы МСУ в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любым вопросам, которые не исключен из их компетенции.	Да (ст. 12).	Да (ст. 6.2, 14.3, 14.5).	Определена компетенция ОМС – перечислены вопросы местного значения и государственного значения, решаемые ОМС ст. 62, 63, 64, 65). Ст. 4 содержит основы организации МСУ. Однако в такой формулировке, как в хартии, полномочия не прописаны.	Да (ст. 3, п.2) – перечислены предметы ведения ОМС; важно, что этот список оставлен открытым.

## Продолжение приложения 3

1	2	3	4	5
Ст. 4.4. Предоставляемые органам МСУ полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в пределах, установленных законом.	Нет соответствующих статей.	Да (ст. 6).	Перечисленные в ст. 62, 63, 64 полномочия не исчерпывающие. Ст. 65 содержит исчерпывающий перечень полномочий ОМС, которые не могут быть отменены или заменены органами государственной власти.	В ст. 3, п. 4 указано, что наделение ОМС отдельными государственными полномочиями осуществляется специальными законами Архангельской области; реализация этих полномочий подконтрольна региональным органам государственной власти. Ст. 5 указывает и на существование некоторых «особенностей» осуществления МСУ в закрытых территориальных образованиях, которые определяются специальными федеральными и областными законами.
Ст. 5. При любом изменении местных территориальных разграничений необходимо предварительно проконсультироваться с соответствующими органами МСУ, возможно, там, где это позволяет закон, путем проведения референдума.	Да (ст.131.2), однако не оговорено, необходимо ли проводить референдум.	Да (ст. 12.3, 13), однако не оговорено, необходимо ли проводить референдум .	Да (ст. 16), установлено, что границы территории не могут быть изменены без учета мнения населения, выраженного в порядке, установленном уставом муниципального образования.	Да (ст. 8), но п. 2 этой ст. содержит лишь неконкретное требование «недопущения» изменения границ «без учета мнения населения», но конкретный механизм учета мнения в законе не прописан.
Ст. 7.1. Статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их полномочий.	Нет статей, регламентирующих статус местных выборных лиц.	Да (ст. 18.1, 18.4, 18.7, 18.8).	В гл. 8 определены основы правового положения депутата ОМС. Права депутата не конкретизированы, так как имеется отдельный закон области о его статусе. Статус выборного должностного лица фактически не прописан.	В ст. 14 в достаточно общей форме перечислены права, определяющие статус депутата представительного органа и выборного должностного лица (главы) местного самоуправления, и содержится ссылка на специальный областной закон.
Ст. 8.2. Любой административный контроль за деятельностью органов МСУ, как правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов...	Нет соответствующих статей.	Да (ст. 4.1, 5.1), однако органы власти регулируют бюджетные отношения и отношения собственности.	Нет соответствующих статей о контроле со стороны органов государственной власти, ст. 72 предусматривает прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности ОМС.	Ст. 18, п. 5, содержит упоминание о контроле органов госвласти за использованием средств, перечисляемых в местный бюджет из областного. Ст. 25 посвящена прокурорскому надзору за законностью деятельности ОМС. Согласно ст. 23, п. 3, в случае неоднократно признанных судом случаев нарушения ОМС законодательства областное Собрание вправе обратиться в суд за признанием несоответствия деятельности конкретного органа или лица требованиям законодательства и затем прекратить полномочия этого органа или лица и назначить выборы специальным областным законом.

## Продолжение приложения 3

1	2	3	4	5
Ст. 9.1. Органы МСУ имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.	Нет соответствующих статей.	Да (ст. 28, 29).	Да (ст. 45, 52, 56), закрепляет муниципальную собственность, финансовые ресурсы МС, доходы местных бюджетов.	Ст. 16–20 закрепляют финансово-экономическую основу МСУ: рассматривается муниципальная собственность, местные бюджеты, местные налоги и сборы.
Ст. 9.2. Финансовые средства органов МСУ должны быть соразмерены предоставленным им конституцией или законом полномочиями.	Нет соответствующих статей.	Да (ст. 37).	Ст. 59 устанавливает финансовые гарантии обеспечения минимальных государственных социальных стандартов. На основе областных социальных стандартов устанавливаются нормативы бюджетной обеспеченности для МО.	Да (ст. 19, п.3), рассматривается в общих чертах механизм обеспечения сбалансированности местных бюджетов с целью гарантированного обеспечения государственных социальных стандартов за счет дотаций и субвенций из областного и федерального бюджетов.
Ст. 9.3. По меньшей мере часть финансовых средств органов МСУ должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых устанавливать в пределах, определенных законом.	Да (ст. 132.1).	Да (ст. 36, 39.1).	Нет, в законе не указано, что ОМС самостоятельно устанавливают местные налоги и льготы по их уплате.	Да (ст. 20).
Ст. 10.1. Органы МСУ имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать в пределах, установленных законом, объединяться с другими органами МСУ для выполнения задач, представляющих общий интерес.	Нет соответствующих статей.	Да (ст.10), но ассоциациям МО не могут передаваться полномочия органов МСУ.	Да, ст. 12, 13 закреплено право ОМС на объединение в союзы, ассоциации. Полномочия объединенных органов не могут превышать полномочий ОМС.	Специально этот вопрос в законе не оговорен.
Ст. 11. Органы МСУ должны иметь право на судебную защиту для обеспечения осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных законодательством принципов МСУ.	Да (ст.133).	Да (ст. 46).	Да (ст. 67).	Да (ст. 23).

**Межбюджетные отношения бюджета Вологодской области  
и бюджетов муниципальных образований (1996–2000 гг.)\***

№	Основные регулирующие налоги	Доля, поступившая в бюджет городов и районов по установленным нормативам (в % от суммы, зачисляемой в бюджет области)				
		1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
<b>1</b>	<b>Налог на прибыль</b>					
	Вологда					
	по банкам, страховым организациям	40	40	40	40	40
	по другим предприятиям	54	54	54	54	53
	Череповец					
	по банкам, страховым организациям	13	13	13	13	15
	по другим предприятиям	18	18	18	18	21
	Тотемский район					
	по банкам, страховым организациям	100	53	100	100	100
	по другим предприятиям	100	73	100	100	100
	Другие районы					
	по банкам, страховым организациям	100	100	100	100	100
	по другим предприятиям	100	100	100	100	100
<b>2</b>	<b>Налог на добавленную стоимость</b>					
	Вологда	10	40	40	40	40
	Череповец	0	0	0	0	0
	Бабаевский	50	100	100	100	100
	Белозерский	90	100	100	100	100
	Вологодский	80	100	100	100	100
	Междуреченский	100	100	100	100	100
	Нюксенский	40	100	100	100	100
	Тотемский	40	100	100	100	100
	Чагодощенский	50	100	100	100	100
	Череповецкий	80	100	100	100	100
	Другие районы (18)	25	100	100	100	100
<b>3</b>	<b>Акцизы</b>					
	- на спирт, ликеро-водочные изделия					
	Кадуи	100	100	100	100	100
	Тотемский	0	0	0	0	100
	Вологда	0	100	100	80	80
	Великий Устюг	100	100	100	100	100
	Череповец	0	0	0	0	0
	- на другие виды товаров					
	Череповец	0	0	0	0	0
	Другие города и районы	100	100	100	100	100
<b>4</b>	<b>Налог на имущество юридических лиц</b>					
	Вологда	50	75	75	75	75
	Череповец	50	50	50	50	50
	Другие районы	100	100	100	100	100
<b>5</b>	<b>Подоходный налог с физических лиц</b>					
	Вологда	90	75	100	100	100
	Череповец	90	50	90	90	90
	Кадуи	100	100	100	100	100
	Тотемский	100	100	100	100	100
	Другие районы	100	100	100	100	100
<b>6</b>	<b>Плата за пользование лесным фондом</b>					
	Вологда	0	0	0	0	0
	Череповец	0	0	0	0	0
	Другие района	100	100	80	80	80
<b>7</b>	<b>Налог с продаж</b>					
	Все города и районы	–	–	–	–	60

\*См.: Межбюджетные отношения областного бюджета и бюджетов муниципальных образований. – Текущий архив департамента финансов правительства Вологодской области.

**Межбюджетные отношения в Вологодской области  
за 1-е полугодие 1998 г. \***

Наименование районов	Всего расходов за II квартал 1998 г. (тыс. руб.)	Дотации за II квартал 1998 г. (тыс. руб.)	Удельный вес дотаций (%)	Дефицит бюджета за II квартал 1998 г. (тыс. руб.)	Всего расходов за 1997 г. (тыс. руб.)	Дотации за 1997 г. (тыс. руб.)	Удельный вес (%)
Бабаевский	19349	7415.7	38.3	17	57250	8444	14.7
Бабушкинский	12999	7720.5	59.4	67	29267	8789	30
Белозерский	18516	8631	46.6	-603	40589	8779	21.6
Вашкинский	10086	6078.1	60.3	237	22291	7995	35.9
Верховажский	13635	7867.3	57.7	79	33001	16137	48.9
Вожегодский	18510	11640.9	62.9	-97	40331	19617	48.6
Вологодский	51813	23945	46.2	-7316	66612	22835.4	34.3
Вытегорский	23688	1999.7	8.4	-913	53895	3291	6.1
Грязовецкий	40401	4344.7	10.8	-8225	69213	4366	6.3
Кадуйский	31313	0	0	-3462	77171	0	0
Кирилловский	21046	8722.3	41.4	-943	47472	19296	40.6
Кичм.-Городецкий	19701	14459	73.4	3	44330	18976	42.8
Междуреченский	6811	3897	57.2	-64	21968	11243	51.2
Никольский	21076	14137.2	67.1	391	55312	24960	45.1
Нюксенский	13582	4165.4	30.7	-32	29012	5464	18.8
Сямженский	11696	7338.1	62.7	-148	26642	12998	48.8
Тарногский	14336	8580.4	59.9	176	34502	15281	44.3
Тотемский	28026	125	0.4	-3627	56335	0	0
Усть-Кубинский	8987	5594.1	62.2	-449	24534	15328	62.5
Устюженский	21466	11250.7	52.4	-28	48312	20335	42.1
Харовский	19209	8587.1	44.7	-1913	40392	6194	15.3
Чагодощенский	22765	11999	52.7	-488	42464	10495	24.7
Череповецкий	34317	7267	21.2	-6185	86357	7345	8.5
Шекнинский	34145	1473	4.3	-6154	60999	3483.6	5.7
Г. Вологда	314558	0	0	-2296	582908	0	0
Г. Великий Устюг	59810	0	0	-11986	112179	8000	7.1
Г. Сокол	47060	16506.1	35.1	-490	95356	9945	10.4
Г. Череповец	376282	0	0	-4389	760769	0	0
Итого по городам и районам	1315183	203744,3	15,5	-58838	2659463	289597	10,9

\*См.: Межбюджетные отношения в Вологодской области в I полугодии 1998 г. – Текущий архив департамента финансов правительства Вологодской области.

**Деятельность фонда финансовой поддержки муниципальных образований  
Вологодской области за 1-е полугодие 1998 г. \***

Наименование районов и городов	Сумма финансовой поддержки на 1998 г. (тыс. руб.)	Факт. Финансовая поддержка на отчетную дату (тыс. руб.)	Факт поддержки к годовому по Закону об областном бюджете (%)	Факт поддержки к итогу факт. поддержки на отчетную дату (%)
Бабаевский	9662	7415.7	76.8	3.6
Бабьинский	9078.4	7720.5	85.0	3.8
Белозерский	9913.2	8631	87.1	4.2
Вашкинский	8089.9	6078.1	75.1	3
Верховажский	12707.3	7867.3	61.9	3.9
Вожегодский	17054.8	11640.9	68.3	5.7
Вологодский	23945.6	23945	100.0	11.8
Вытегорский	2000	1999.7	100.0	1
Грязовецкий	4344.7	4344.7	100.0	2.1
Кирилловский	12599.5	8722.3	69.2	4.3
Кичменгско-Городецкий	17858.7	14459	81.0	7.1
Междуреченский	9681	3897	40.3	1.9
Никольский	24995.7	14137.2	56.6	6.9
Нюксенский	6808.4	4165.4	61.2	2
Сямженский	11319.8	7338.1	64.8	3.6
Тарногский	14686.8	8580.4	58.4	4.2
Тотемский	300	125	41.7	0.1
Усть-Кубинский	10463.8	5594.1	53.5	2.7
Устюженский	18714.7	11250.7	60.1	5.5
Харовский	8587.1	8587.1	100.0	4.2
Чагодощенский	12000	11999	100.0	5.9
Череповецкий	7345	7267	98.9	3.6
Шекснинский	1500	1473	98.2	0.7
г. Сокол	28078.4	16506.1	58.8	8.1
Итого по районам:	281734,8	203744,3	72,3	100

\*См.: Фонд финансовой поддержки муниципальных образований Вологодской области в I полугодии 1998 г.  
– Текущий архив департамента финансов правительства Вологодской области.



**Представительные органы и выборные должностные лица муниципальных образований Вологодской области  
по состоянию на 1 января 2001 г.\***

№ п/п	Наименование муниципального образования	Наименование представительного органа	Количество депутатов	Название исполнительного органа муниципального образования	Название должности главы самоуправления	Кем избран
1.	Бабаевский район	Районное собрание представителей	18	Администрация района	Глава районного самоуправления	всенародно
2.	Бабушкинский район	Комитет районного самоуправления	15	Администрация района	Глава районного самоуправления	всенародно
3.	Белозерский район	Комитет районного самоуправления	10	Администрация района	Глава районного самоуправления	всенародно
4.	Вашкинский район	Комитет самоуправления района	15	Администрация района	Глава самоуправления района	всенародно
5.	Великоустюгский район	Великоустюгская дума	15	Администрация муниципального района	Глава Великоустюгского муниципального района	всенародно
6.	Верховажский район	Комитет районного самоуправления	17	Администрация района	Глава районного самоуправления	всенародно
7.	Вожегодский район	Комитет районного самоуправления	26	Администрация района	Глава районного самоуправления	всенародно
8.	Вологодский район	Комитет районного самоуправления	15	Администрация района	Глава самоуправления района	всенародно
9.	Вытегорский район	Представительное собрание МСУ	15	Администрация района	Глава самоуправления района	всенародно
10.	Грязовецкий район	Земское собрание района	32	Администрация района	Глава самоуправления района	депутатами
11.	Кадуйский район	Муниципальное собрание района	15	Администрация района	Глава районного самоуправления	всенародно
12.	Кирилловский район	Комитет районного самоуправления	14	Администрация района	Глава самоуправления района	всенародно
13.	Кичменгско-Городецкий р-н	Районный совет самоуправления	20	Администрация района	Глава районного самоуправления	всенародно
14.	Междуреченский район	Комитет районного самоуправления	12	Администрация района	Глава районного самоуправления	всенародно
15.	Никольский район	Комитет районного самоуправления	22	Администрация района	Глава самоуправления района	всенародно
16.	Нюксенский район	Комитет районного самоуправления	17	Администрация района	Глава районного самоуправления	депутатами
17.	Сокольский район	Совет самоуправления	26	Администрация совета самоуправления	Глава самоуправления	всенародно
18.	Сямженский район	Комитет самоуправления района	14	Администрация района	Глава самоуправления района	всенародно
19.	Тарногский район	Комитет районного самоуправления	15	Администрация района	Глава самоуправления района	всенародно
20.	Тотемский район	Районное муниципальное собрание	15	Исполком районного муниципального собрания	Глава самоуправления района	всенародно
21.	Усть-Кубинский район	Представительное собр. районного самоуправления	15	Администрация района	Глава районного самоуправления	всенародно
22.	Устюженский район	Районный совет самоуправления	14	Администрация района	Глава районного самоуправления	всенародно
23.	Харовский район	Комитет районного самоуправления	18	Администрация района	Глава районного самоуправления	всенародно
24.	Чагодощенский район	Районный комитет самоуправления	15	Администрация района	Глава районного самоуправления	всенародно
25.	Череповецкий район	Районное собрание представителей	17	Администрация района	Глава районного самоуправления	всенародно
26.	Шекснинский район	Районное собрание	21	Аппарат районного собрания	Глава районного самоуправления	всенародно
27.	Город Вологда	Городская дума	30	Администрация города	Глава города	всенародно
28.	Город Череповец	Городская дума	18	Мэрия города	Мэр города	всенародно

\*Таблица составлена по материалам текущего архива управления по работе с муниципальными образованиями правительства Вологодской области.

# Представительные органы и выборные должностные лица муниципальных образований Архангельской области

по состоянию на 1 января 2001 г.\*

№ п/п	Наименование муниципального образования	Наименование представительного органа	Количество депутатов	Название исполнительного органа муниципального образования (МО)	Название должности главы самоуправления	Кем избран
1.	Город Архангельск	Архангельский городской совет депутатов	30	Мэрия города	Мэр города	всенародно
2.	Вельский район	Собрание депутатов	38	Администрация МО	Глава местного самоуправления	всенародно
3.	Верхнетоемский район	Собрание депутатов	19	Администрация МО	Глава муниципального образования	всенародно
4.	Вилегодский район	Собрание депутатов	17	Администрация МО	Глава муниципального образования	всенародно
5.	Виноградовский район	Собрание депутатов	29	Администрация МО	Глава муниципального образования	всенародно
6.	Каргопольский район	Собрание депутатов	24	Администрация МО	Глава местного самоуправления	всенародно
7.	Коношский район	Муниципальный совет	15	Администрация МО	Глава муниципального образования	всенародно
8.	Город Коржма	Городская дума	26	Мэрия города	Мэр города	всенародно
9.	Котлас	Собрание депутатов	20	Администрация МО	Глава муниципального образования	всенародно
10.	Котласский район	Собрание депутатов	14	Администрация МО	Глава местного самоуправления	всенародно
11.	Красноборский район	Собрание депутатов	18	Администрация МО	Глава местного самоуправления	всенародно
12.	Ленский район	Собрание депутатов	25	Администрация МО	Глава местного самоуправления	всенародно
13.	Лешуконский район	Собрание депутатов	20	Администрация МО	Глава муниципального образования	всенародно
14.	Мезенский район	Собрание депутатов	24	Администрация МО	Глава муниципального образования	всенародно
15.	Закрытое административное территориальное образование «Мирный»	Муниципальное собрание	21	Мэрия города	Мэр города	всенародно
16.	Новая Земля	Совет депутатов	12 (9 – с июня 2000 г.)	Администрация МО	Глава администрации	депутатами
17.	Город Новодвинск	Совет депутатов	20	Администрация МО	Глава муниципального образования	всенародно
18.	Няндомский район	Собрание депутатов	21	Администрация МО	Глава муниципального образования	всенародно
19.	Город Онега и Онежский район	Собрание депутатов	25	Администрация МО	Глава муниципального образования	всенародно
20.	Пинежский район	Собрание депутатов	21	Администрация МО	Глава муниципального образования	всенародно
21.	Плесецкий район	Собрание депутатов	22	Администрация МО	Глава местного самоуправления	всенародно
22.	Приморский район	Собрание депутатов	21	Администрация МО	Глава местного самоуправления	всенародно
23.	Город Северодвинск	Муниципальный совет	24	Администрация МО	Мэр города	всенародно
24.	Соловецкий район	Муниципальный совет	10	Администрация МО	Глава муниципального образования	всенародно
25.	Устьянский район	Собрание депутатов	27	Администрация МО	Глава муниципального образования	всенародно
26.	Холмогорский район	Собрание депутатов	32	Администрация МО	Глава местного самоуправления	всенародно
27.	Шенкурский район	Совет депутатов	24	Администрация МО	Глава муниципального образования	всенародно

\*Таблица составлена по материалам текущего архива отдела организационной работы и взаимодействия с муниципальными образованиями администрации Архангельской области.

**Оценка жителями Вологодской области деятельности глав местной администрации  
и представительных органов местного самоуправления\***

**1. Оценка жителями области деятельности глав местной администрации**

<b>Полностью и в основном одобряю</b>	<b>Дата опроса</b>	<b>Вологда</b>	<b>Череповец</b>	<b>Районы</b>	<b>Область</b>
	2000 г.	42,8	58,6	40,6	<b>45,9</b>
	1999 г.	32,4	47,7	28,8	<b>34,9</b>
	1998 г.	20,7	39,1	21,1	<b>25,2</b>
	1997 г.	25,2	31,1	23,6	<b>25,8</b>
	1996 г.	21,9	27,1	17,4	<b>20,7</b>
	1995 г.	24,6	42,4	25,0	<b>29,2</b>
<b>Полностью и в основном не одобряю</b>	2000 г.	25,1	14,0	31,5	<b>25,3</b>
	1999 г.	27,6	26,1	45,0	<b>35,9</b>
	1998 г.	33,6	27,0	54,9	<b>43,5</b>
	1997 г.	32,5	29,6	42,0	<b>36,8</b>
	1996 г.	30,1	27,3	50,8	<b>36,8</b>
	1995 г.	40,8	25,0	53,1	<b>43,8</b>

**2. Оценка жителями области деятельности представительных органов местного самоуправления**

<b>Полностью и в основном одобряю</b>	<b>Дата опроса</b>	<b>Вологда</b>	<b>Череповец</b>	<b>Районы</b>	<b>Область</b>
	2000 г.	20,8	33,0	28,8	<b>28,0</b>
	1999 г.	16,3	27,2	21,8	<b>22,1</b>
	1998 г.	12,6	16,8	16,9	<b>15,3</b>
	1997 г.	12,0	17,2	15,8	<b>15,3</b>
	1996 г.	14,2	14,0	16,6	<b>15,5</b>
	1995 г.	12,5	17,8	18,1	<b>16,9</b>
<b>Полностью и в основном не одобряю</b>	2000 г.	26,5	14,6	25,4	<b>22,8</b>
	1999 г.	25,5	24,8	34,2	<b>29,7</b>
	1998 г.	28,4	25,9	46,8	<b>37,7</b>
	1997 г.	25,6	28,3	36,2	<b>31,9</b>
	1996 г.	22,1	25,0	32,9	<b>28,6</b>
	1995 г.	29,6	34,1	27,8	<b>29,8</b>

\*По материалам опросов населения Вологодской области ВНКЦ ЦЭМИ РАН. См.: Мониторинг общественного мнения: Анкетный опрос населения Вологодской области: Оценка жителями области деятельности федеральных и региональных властей по итогам опросов ВНКЦ ЦЭМИ РАН с 1995 по октябрь 2002 года. – Вып. 47 (394). – Вологда, 2002. – С. 16–17.

**Статистические данные о муниципальных образованиях на территории  
Архангельской области (включая Ненецкий автономный округ)\***

	Муниципальное образование							
	Всего	В том числе по типам:						
		Административные районы	Города		городские районы и округа	поселки городского типа	сельские администрации	Сельские населенные пункты
			Всего	В т.ч. республиканского, краевого, областного, окружного подчинения				
Наличие муниципальных образований (единиц)	47	21	7	6	-	2	17	-
Из них имеющих: устав	47	21	7	6	-	2	17	-
утвержденные границы территорий	47	21	7	6	-	2	17	-
муниципальную собственность	47	21	7	6	-	2	17	-
Из них: Муниципальные внебюджетные фонды	33	21	7	6	-	2	3	-
Имущество органов местного самоуправления	47	21	7	6	-	2	17	-
Муниципальные предприятия и организации	30	21	7	6	-	2	-	-
Муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации	27	21	6	6	-	2	-	-
Муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения	47	21	7	6	-	2	17	-
Муниципальные учреждения образования	47	21	7	6	-	2	17	-
Муниципальные учреждения здравоохранения	30	21	7	6	-	2	-	-
Муниципальные учреждения культуры и спорта	30	21	7	6	-	2	-	-
Местный бюджет	47	21	7	6	-	2	17	-
Выборные органы	47	21	7	6	-	2	17	-
Местный бюджет:								
доходы (всего)	7177884	2628867	4106686	3677200	-	124512	317819	-
в т.ч. собственные доходы	4853674	1301045	3442438	3173403	-	68735	41456	-
из них: местные налоги	187570	19947	167620	167600	-	3	-	-
дотации и субвенции	2344210	1327822	664248	503797	-	55777	276363	-
расходы	7633375	2754626	4425464	3967778	-	125581	327704	-
дефицит	455491	125759	318778	290578	-	1069	9885	-

\*См.: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 сентября 2002 года. – М.: Государственный комитет Российской Федерации по статистике, 2002. – С. 31.

**Статистические данные о муниципальных образованиях на территории  
Вологодской области\***

	Муниципальное образование							
	Всего	В том числе по типам:						
		Административные районы	Города		городские районы и округа	поселки городского типа	сельские администрации	Сельские населенные пункты
			Всего	В т.ч. республиканского, краевого, областного, окружного подчинения				
Наличие муниципальных образований (единиц)	28	26	2	2	-	-	-	-
Из них имеющих: устав	28	26	2	2	-	-	-	-
утвержденные границы территорий	28	26	2	2	-	-	-	-
муниципальную собственность	28	26	2	2	-	-	-	-
Из них: Муниципальные внебюджетные фонды	15	14	1	1	-	-	-	-
Имущество органов местного самоуправления	28	26	2	2	-	-	-	-
Муниципальные предприятия и организации	28	26	2	2	-	-	-	-
Муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации	1	-	1	1	-	-	-	-
Муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения	28	26	2	2	-	-	-	-
Муниципальные учреждения образования	28	26	2	2	-	-	-	-
Муниципальные учреждения здравоохранения	28	26	2	2	-	-	-	-
Муниципальные учреждения культуры и спорта	28	26	2	2	-	-	-	-
Местный бюджет	28	26	2	2	-	-	-	-
Выборные органы	28	26	2	2	-	-	-	-
Местный бюджет:								
доходы (всего)	6215707	2901257	3314450	3314450	-	-	-	-
в т.ч. собственные доходы	4819517	1793078	3026439	3026439	-	-	-	-
из них: местные налоги	235936	220867	15069	15069	-	-	-	-
дотации и субвенции	1266136	1030423	235713	2357113	-	-	-	-
расходы	6637097	3023728	3613369	3613369	-	-	-	-
дефицит	421390	122471	298919	298919	-	-	-	-

\*См.: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 сентября 2002 года. – М.: Государственный комитет Российской Федерации по статистике, 2002. – С. 33.

## Сведения о принятии уставов муниципальных образований Вологодской области\*

№ п/п	Название муниципального образования	Кем был принят устав	Дата принятия ус- тава (новой редакции)
1.	Город Вологда	Советом самоуправления	25.07.96
2.	Город Череповец	Городской думой	28.11.95
3.	Бабаевский район	на местном референдуме	25.01.95
4.	Бабушкинский район	на местном референдуме	22-23.01.95
5.	Белозерский район	на местном референдуме (новая редакция принята Коми- тетом районного самоуправле- ния)	22.01.95 (новая ред. – 26.01.99)
6.	Вашкинский район	Комитетом самоуправления района	28.06.95
7.	Великоустюгский район	Великоустюгской думой	1.03.96
8.	Верховажский район	на местном референдуме	22.01.95
9.	Вожегодский район	на местном референдуме	22.01.95
10.	Вологодский район	на местном референдуме	22.01.95
11.	Вытегорский район	Представительным собранием местного самоуправления	26.03.96
12.	Грязовецкий район	на местном референдуме	29.01.95
13.	Кадуйский район	на местном референдуме	22.03.98
14.	Кирилловский район	на местном референдуме	22.03.98
15.	Кичменгско-Городецкий район	на местном референдуме	22.01.95
16.	Междуреченский район	на местном референдуме (новая редакция также принята на ме- стном референдуме)	21.01.95 (новая ред. – 22.03.00)
17.	Никольский район	на местном референдуме	22.03.98
18.	Нюксенский район	Комитетом районного само- управления (новая редакция также принята Комитетом районного само- управления)	24.12.96 (новая ред. – 18.12.99)
19.	Сокольский район	Советом самоуправления	04.12.96
20.	Сямженский район	районным референдумом	16.04.97
21.	Тарногский район	на местном референдуме (новая редакция также принята на ме- стном референдуме)	22.01.95 (нов. ред. – 26.03.00)
22.	Тотемский район	на местном референдуме	06.10.96
23.	Усть-Кубинский район	на местном референдуме	17.01.95
24.	Устюженский район	Районным советом самоуправ- ления	06.10.95
25.	Харовский район	Комитетом районного само- управления	08.01.00
26.	Чагодощенский район	на местном референдуме	22.01.95
27.	Череповецкий район	на местном референдуме	06.10.96
28.	Шекснинский район	на местном референдуме	21.01.95

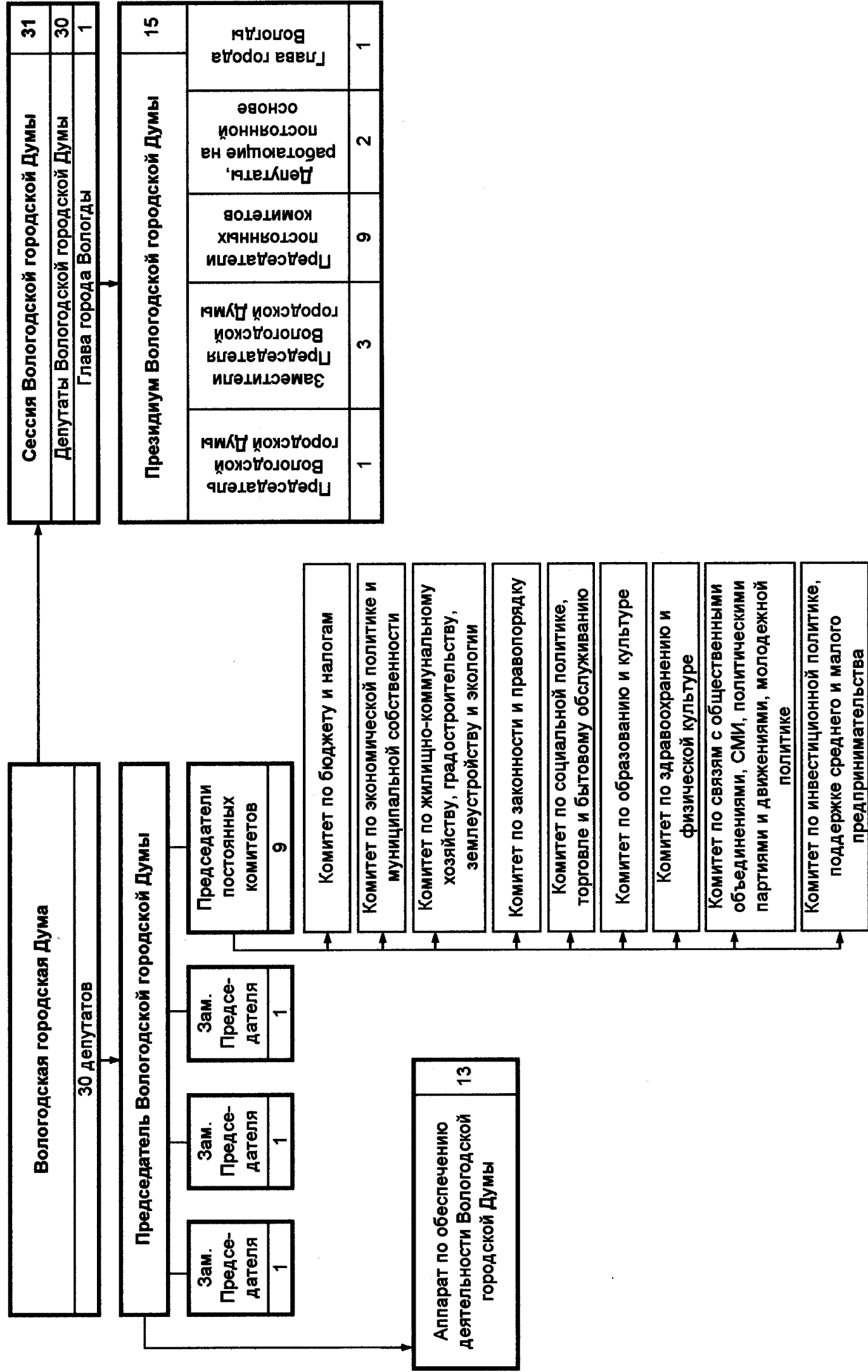
\*По материалам текущего архива управления по работе с муниципальными образованиями правительства Вологодской области.

## Сведения о принятии уставов муниципальных образований Архангельской области\*

№ п/п	Название муниципального образования	Кем был принят устав	Дата принятия устава (новых редакций)
1.	Город Архангельск	Архангельским городским советом депутатов	25.11.1997 (ред. от 27.05.2003)
2.	Вельский район	на местном референдуме (новая редакция принята Собранием депутатов)	9.12.1996 (ред. от 18.02.2004)
3.	Верхнетоемский район	Собранием депутатов	26.12.1996 (ред. от 15.12.1998; 08.09.2003)
4.	Вилегодский район	на местном референдуме (новая редакция принята Собранием депутатов)	03.12.2000 (ред. от 18.05.2001)
5.	Виноградовский район	Собранием депутатов	25.12.1996 (ред. от 18.06.2003)
6.	Каргопольский район	Собранием депутатов	28.12.1996 (ред. от 28.08.1998; 16.10.2003)
7.	Коношский район	Муниципальным советом	26.12.1996 (ред. от 25.10.2001)
8.	Город Коржма	Городской думой	27.12.1996 (ред. от 25.12.2003)
9.	Котлас	на местном референдуме (новая редакция принята Собранием депутатов)	08.12.1996 (ред. от 7.09.2000; 10.03.2000)
10.	Котласский район	Собранием депутатов	31.05.2001
11.	Красноборский район	Собранием депутатов	29.04.1997 (ред. от 20.02.1998)
12.	Ленский район	Собранием депутатов	05.03.1997
13.	Лешуконский район	Собранием депутатов	14.01.1997
14.	Мезенский район	Собранием депутатов	15.01.1997
15.	ЗАТО «Мирный»	на местном референдуме	17.03.2002
16.	Новая Земля	Советом депутатов	14.06.2000 (ред. от 15.05.2001)
17.	Город Новодвинск	Советом депутатов	20.02.1997 (ред. от 25.12.2003)
18.	Няндомский район	Собранием депутатов	26.12.1996 (ред. от 06.06.2002)
19.	МО «Город Онега и Онежский район»	Собранием депутатов	14.02.2002
20.	Пинежский район	Собранием депутатов	25.12.1996 (ред. от 28.12.2000)
21.	Плесецкий район	Собранием депутатов	22.05.2003
22.	Приморский район	Собранием депутатов	26.12.1996
23.	Город Северодвинск	на местном референдуме (новая редакция принята Муниципальным советом)	16.06.1996 (ред. от 17.04.1997; 12.05.2000; 19.04.2001; 21.06.2001; 30.05.2002; 26.12.2002; 30.10.2003)
24.	Соловецкий район	Муниципальным советом	25.12.1996 (ред. от 02.06.2003)
25.	Устьянский район	Собранием депутатов	27.12.1996 (ред. от 25.02.2004)
26.	Холмогорский район	Собранием депутатов	25.12.1996
27.	Шенкурский район	Советом депутатов	27.01.1996

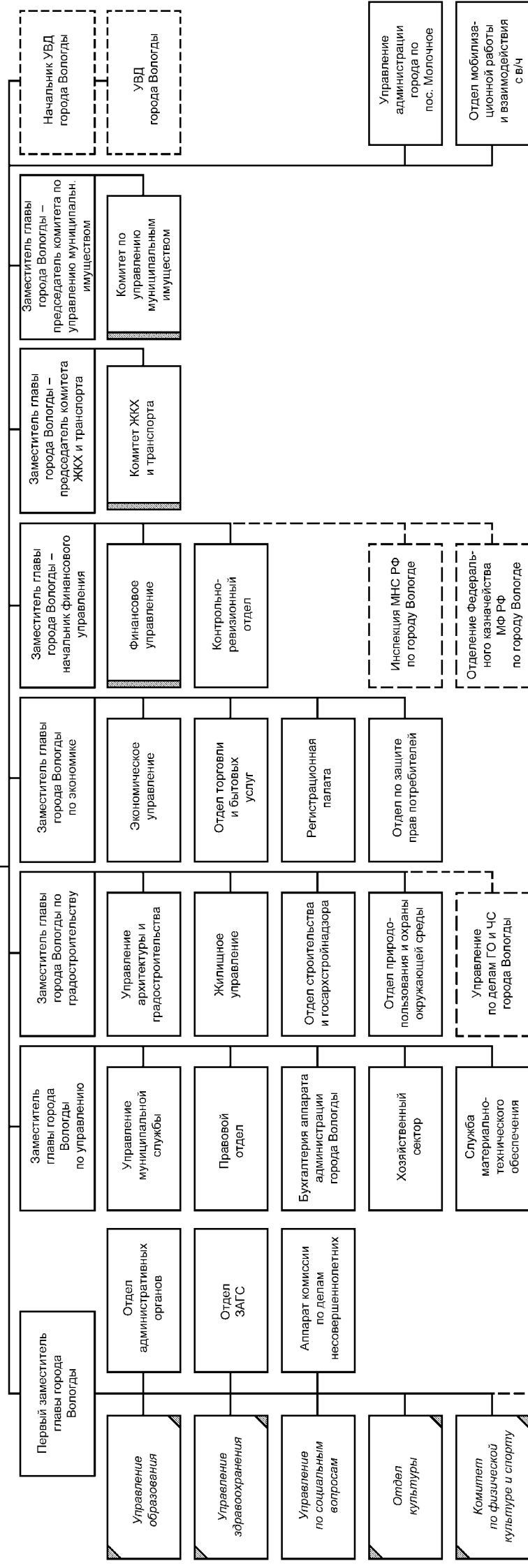
\* По материалам текущего архива отдела организационной работы и взаимодействия с муниципальными образованиями администрации Архангельской области.

# Схематическое изображение структуры представительного органа местного самоуправления города Вологды





# ГЛАВА города Вологды



## Приложение 15.

Схематическое изображение структуры администрации г. Вологды и ее взаимодействии с городскими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ:

- самостоятельное структурное подразделение администрации, входящее в штат аппарата администрации.
- самостоятельное структурное подразделение администрации, юридическое лицо-распорядитель кредитов, входящее в штат аппарата администрации.
- самостоятельное структурное подразделение администрации, юридическое лицо, не входящее в штат аппарата администрации.

- территориальные органы федеральных органов исполнительной власти.
- самостоятельное структурное подразделение администрации, имеющее подведомственные администрации муниципальные организации.
- отношения подчинения.
- отношения взаимодействия.

