

30. Румянцев П.А. Особенности местного самоуправления как разновидности публичной власти в России в современный переходный период // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2011. № 1. С. 111-115.
31. Румянцев П.А. Правовые основы реформирования региональных органов власти в России в период зарождения современного переходного государства // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2011. № 4. С. 99-102.
32. Норт Д. Институты, институциональные измерения и функционирование экономики. М., 1997. С. 93.
33. Easter G.M. Preference for presidentialism: postcommunist regime change in Russia and the NIS // World politics. Princeton. 1997. Vol. 49. № 2. P. 196.

**THE ELIMINATION OF THE SYSTEM OF SOVIETS
IN THE VOLGA REGION IN THE END OF PERIOD OF REGISTRATION
OF THE MODERN TRANSITION STATE**

© 2012

P.A. Rumyantsev, postgraduate student
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

Keywords: transition period; unconstitutional coup; head of state decrees; elimination of the Soviets; the Volga region.

Annotation: The article is devoted to the process of elimination of the Soviet bodies in the Volga region in autumn 1993. At the same time provides an assessment of reasons of the confrontation of the authorities, which led in the transition period to the unconstitutional coup.

УДК 352.075:94

**ВОССТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО УРОВНЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В ПОВОЛЖЬЕ НА ЭТАПЕ УКРЕПЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ
СОВРЕМЕННОГО ПЕРЕХОДНОГО ГОСУДАРСТВА**

© 2012

П.А. Румянцев, аспирант
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

Ключевые слова: переходный период; Поволжье; местные органы власти; выборы; региональный контроль.

Аннотация: В статье рассматривается процесс формирования местных органов власти в Поволжье в 1994 – 1999 гг. Особое внимание также уделено вопросам сохранения руководством регионов контроля над муниципальным уровнем управления.

Региональный властный механизм не может развиваться исключительно на уровне субъектов РФ. Ликвидация осенью 1993 г. системы Советов нарушила не только горизонтальные связи на местном уровне, но и отстроенные вертикальные. Их восстановление должно было проводиться в уже изменившихся условиях при формировании структуры органов местного самоуправления, которое Конституция 1993 г. отдала полностью в распо-

ряжение населения. Но, как показывает опыт стран Центральной и Восточной Европы, прошедших переходные состояния, наделение местных властей широкими полномочиями чревато конфликтами как внутри населения территории, так и внутри публичных органов, поэтому у них до сих пор сохранена вертикаль государственной исполнительной власти. Местное самоуправление поднадзорно главе администрации области, который, в свою

очередь, назначается правительством и является продолжением правительственной администрации, ее представителем на территории. Тем самым обеспечивается проведение единой государственной политики [1].

Нечто подобное происходило и в Поволжье, но региональные власти до конца не понимали пределы, в рамках которых они могут осуществлять контроль над муниципальным уровнем. Повсеместной была практика назначения глав местного самоуправления сверху, главами соответствующих администраций. В Самарской области предусматривалось согласование их назначения с выборными представительными органами [2]. В Ульяновской области избрание депутатов районных Собраний представителей было решено проводить не населением, а депутатами сельских и поселковых представительных органов, т.е. вводилась многоступенчатость выборов [3]. При этом главы местных администраций и их заместители входили в состав избираемых муниципальных органов по должности. Таким образом, назначение глав местного самоуправления руководителем региона делало органы муниципальной власти полностью подконтрольными, что показывало расхождение в переходный период правоприменительной практики с конституционными положениями, но было навеяно историческими традициями построения советской власти.

Администрация Самарской области оперативно пересмотрела принципы формирования местных органов в соответствии с Конституцией 1993 г. и 4 апреля 1994 г. было утверждено Положение о выборах глав местного самоуправления на территории Самарской области, предусматривавшее их прямое избрание населением, до этого напрямую не происходившее никогда: и председателей горисполкомов и городских голов избирали из своего состава депутаты (гласные) на своих заседаниях. После упразднения Советов руководство области пыталось привести правоприменительную практику в русло законности и 5 июня 1994 г. в Самаре прошли первые в современный период выборы главы города. В остальных областях Поволжья процесс формирования новых органов местного самоуправления затянулся. В Ульяновской области ввиду отмены судом Положения о выборах стали дожидаться принятия федерального закона, что полностью устраивало глав местных администраций, осуществлявших единоличное управление. В Саратовской области собственные законы о местном самоуправлении и о выборах в муниципальные органы были приняты еще 28 апреля 1995 г., однако противостояние областной Думы и губернатора более чем на полтора года отодвинуло их проведение.

В Татарстане к решению этого вопроса подошли со свойственной республиканским властям демонстрацией уникальности собственного самоопределения. 30 ноября 1994 г. Верховный Совет РТ принял целый пакет нормативно-правовых актов, регламентировавших вопросы формирования органов публичной власти. Основной особенностью на этом этапе трансформации являлась созданная в республике система местных исполнительных органов государственной власти, действующих параллельно с муниципальными. Избрание органов местного самоуправления предусматривалась только в границах сельских и городских поселений районного подчинения, а в городах республиканского значения – в границах жилых комплексов. В более крупных административно-территориальных единицах муниципальные вопросы решались местными органами государственной власти, что не создавало необходимых условий для полноценного развития местного самоуправления.

После долгих согласований и споров, выбранный из трех вариантов и принятый Федеральный закон

от 28 августа 1995 г. № 154 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должен был исправить эту ситуацию и послужить толчком для развития местного уровня власти, поскольку более четко определял статус органов самоуправления, их компетенцию и гарантии деятельности [4]. Новый закон принципиально отличался от закона РСФСР 1991 г. в первую очередь тем, что содержал лишь общие принципы деятельности органов власти и не так детально конкретизировал их компетенцию и порядок работы, отдавая решение основных вопросов на региональный уровень и непосредственно в муниципальное образование. Принятие федерального закона позволяло региональным властям определить собственные правовые основы, а уже избранным муниципальным органам – разработать уставы, отражающие специфику структуры местного самоуправления. Однако, в Татарстане на положения, принятые центральной властью, традиционно не отреагировали, продолжая выстраивать свою уникальную конструкцию властного механизма.

Отличительной чертой законоотворчества в сфере местного самоуправления поволжских субъектов РФ было желание закрепить собственное понимание муниципального уровня и попытка встроить его в региональный механизм, что достигалось ограничением возможности получения властных полномочий кандидатами от групп влияния федерального центра и иных регионов в ущерб предсказуемым и контролируемым представителям местной элиты путем введения ценза оседлости. Кроме этого, в Самарской области, при отсутствии уставов во многих муниципальных образованиях, определение количественного состава депутатов местного уровня было отнесено к компетенции регионального парламента, но с определением сроков их полномочий депутаты окончательно запутались, установив в разных действующих законах отличные показатели: не менее двух лет, четыре года и не более пяти лет. Как представляется, такие противоречия были характерными для регионального нормотворчества в переходный период и являлись следствием слабой компетенции областных органов власти по приведению положений законов к единому соответствию.

В Саратовской области под давлением региональной администрации 25 сентября 1996 г. областной Думой были утверждены примерные уставы муниципальных образований для их принятия на референдумах в районах области и г. Саратове. Города с самостоятельными администрациями были объединены с районами. Региональные власти в примерных уставах закрепили должность главы муниципального образования, который параллельно с организацией работы местного парламента должен был возглавлять деятельность администрации, получая таким образом возможность контролировать оба публичных органа. Это вело к единоличной узурпации власти и ставило под сомнение демократическое становление местных органов Саратовской области в переходный период. При этом исключались прямые выборы глав, которых теперь должны были избирать депутаты местных парламентов. Усугубляло ситуацию то, что в некоторых районах области действовали уставы, принятые еще советскими органами, где, естественно, была установлена норма прямых выборов главы исполнительной власти [5]. Дополняло вмешательство в сферу компетенции муниципальных органов представление губернатором кандидатуры на пост главы местного самоуправления, что должно было максимально встроить муниципальные органы в областную вертикаль.

Выборы в местные представительные органы власти и референдумы по утверждению уставов прошли в 39 муниципальных образований Саратовской области

ти в декабре 1996 г. Количество избираемых депутатов варьировалось от 11 (в самых маленьких районах) до 31 (в городской думу Саратова). Высокая представительность городского парламента была не характерна для городских дум областных центров Поволжья (в Самаре – 18, в Ульяновске – 15), но все же являлась гораздо более низкой, чем в прекратившем деятельность городском Совете [6]. Общей тенденцией на этапе укрепления и развития переходного государства было участие в выборах муниципальных чиновников и работников бюджетных организаций, ориентированных в своих решениях на главу города. В итоге, в Саратовскую городскую думу прошло 7 представителей исполнительной власти, из которых шестеро возглавляли районные администрации Саратова. Из 39 глав районных администраций области только один не смог пройти в состав представительного органа, а 35 были затем избраны главами муниципальных образований [7]. Губернатор Саратовской области Д.Ф. Аяцков по этому поводу заявил, что те, кто принимает решение должны его и исполнять, тем самым, отвергая идею о разделении властей на местном уровне [8].

Тем не менее, введение выборов районных глав из числа депутатов затруднило прямое давление руководства области и развязало руки для формирования различных коалиций, что привело к смене глав пяти районов. Однако, нежелание областных властей иметь на нижестоящем уровне оппозиционно настроенных руководителей привело к тому, что в Энгельсе широко поддерживаемый населением избирательный блок «Любимый город» под руководством заместителя председателя областной Думы В.В. Мальцева не смог делегировать в представительный орган ни одного своего представителя. В округе самого Мальцева все пять его оппонентов под давлением администрации области практически за сутки до выборов сняли свои кандидатуры, что привело к признанию их несостоявшимися. Даже имевшиеся решения суда в его пользу не смогли исправить ситуацию. Таким образом, на первых и фактически единственных в Саратовской области на данном этапе переходного периода выборах в муниципальные органы администрирование одержало победу в борьбе с публичной политикой. Областные власти сохранили, хотя и не повсеместный, но весьма эффективный контроль над местным самоуправлением. Сформированная ими модель отличалась явным преобладанием исполнительной власти в структуре управления и едином управленческом пространстве.

В Татарстане складывалась похожая ситуация. Конституционная самостоятельность и обособленность органов местного самоуправления Казани игнорировалась городскими властями, которые не только регистрировали уставы муниципальных образований, но и устанавливали размеры оплаты труда работников их органов власти [9]. Экспериментальное внедрение форм народной демократии началось только после принятия 20 февраля 1998 г. Казанским Советом народных депутатов решения № 11-10 «О местном самоуправлении в городе Казани». К началу 1999 г. в городе было образовано 19 муниципальных органов, которым передали решение незначительных местных вопросов: благоустройство, озеленение, контроль над работой городского транспорта и т.д. Основной проблемой органов местного самоуправления в этот исторический период было отсутствие квалифицированных кадров и недостаток финансовых средств. Главы администраций финансировали органы местного самоуправления по остаточному принципу исходя из характера сложившихся межличностных отношений. Зачастую у них оставалась единственная расходная статья - на заработную плату [10].

Финансовая зависимость являлась действенным инструментом для контроля над органами публичной власти. Большинство муниципалитетов оказались беспомощными при такой конструкции республиканского механизма и не могли сопротивляться построению единой управляемой вертикали с сильной властью глав местных администраций. Это также заставляло их выбирать моноцентрическую модель собственной организации и одновременно выполнять представительные, распорядительные, исполнительные и контрольные функции, тем самым объединяя все имевшиеся властные полномочия в одних руках. Отсутствие законодательно определенных ограничений позволяло выборным должностным лицам совмещать работу с должностью руководителя местного хозяйства. В 1999 г. в Апастовском районе такое совмещение было у 5 человек, что зачастую приводило к подмене заседания представительного органа заседаниями правления коллективного хозяйства. Однако, своеобразие единоличного управления не сильно влияло на отношение к органам власти населения республики. Поскольку муниципальные органы действовали только в наименее крупных административно-территориальных единицах, они были более приближены к народу и формировались в основном из собственного окружения, что позволяло эффективно осуществлять контроль над их деятельностью.

В Самаре складывалась аналогичная ситуация. Депутаты городской думы, подконтрольной главе города О.Н. Сысуеву, 30 апреля 1996 г. приняли Устав, который закреплял его преимущественное положение. Было предусмотрено, что глава города исполняет полномочия председателя думы и координирует деятельность администрации, назначение руководителя которой подлежало согласованию с депутатами. Такая конструкция в менее выраженной форме, чем в Саратовской области, показывала смещение центра власти, но почти также не предусматривала возможность применения элементов механизма сдержек и противовесов. Считалось, что на начальных стадиях переходного периода усиление власти руководителя бывает оправданно, поскольку позволяет снизить степень неустойчивости.

Окончание 1996 г. в Ульяновске также было ознаменовано проведением совместных выборов городской думы и мэра города, которые являлись первыми в истории города прямыми выборами главы муниципального образования после периода назначений руководителей городов, районов и иных территорий, что усиливало их легитимность. При определении конфигурации местной власти было решено отказаться от сосредоточения большинства полномочий у главы муниципального образования, которое на данном этапе переходного периода практиковалось в соседних регионах. Особенностью конструкции власти стало то, что районные администрации Ульяновска, являясь территориальными исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления, обладали определенной компетенцией и собственным бюджетом (до марта 1998 г.) [11], который хотя и являлся составной частью городского, все же показывал их определенную самостоятельность. В городе изначально был реализован принцип разделения властей: мэр не входил в состав городской думы и мог участвовать в ее заседаниях только с правом совещательного голоса. В дополнение к этому городская дума наделялась широкими полномочиями, включая согласование назначения заместителей мэра, глав администраций районов, начальника финансового управления и т.д. Кроме того, при возникновении разногласий руководителей районных администраций с главой города, спорный вопрос мог быть передан

для разрешения в городскую думу [12]. Выстраивание такого механизма сдержек и противовесов заставляло главу администрации не только считаться с мнением депутатов, но и делало его положение в определенной степени зависимым от парламента, что, как представляется, нельзя считать вполне оправданным при крайней неустойчивости переходной власти.

Таким образом, действующее с 1995 г. законодательство позволяло выбрать разнообразные модели организации местного самоуправления с учетом особенностей муниципального образования. Рассматривая структуру, состав и формы работы местных органов публичной власти, сформированных в ходе реформы, следует отметить их определенную преемственность с советской моделью. Это особенно проявлялось в части функционирования в области организации местного хозяйства и социальной сферы, собственного делопроизводства, а также направлений деятельности. Поволжские модели, несмотря на их общие черты, имеют и существенные различия в порядке формирования органов публичной власти и взаимодействия между ними. В Ульяновске орган представительной власти имел большой авторитет и полномочия контрольно-организационного характера. При этом в исполнительной сфере областные власти при включении подразделений муниципальных органов в состав региональных руководствовались скорее не встраиванием их в вертикаль власти, а структурным совмещением, смысл которого был такой же – контроль над органами местного самоуправления. В остальных регионах наблюдалось усиление исполнительной ветви власти и ослабление представительной.

Необходимо отметить, что процесс выстраивания нового властного механизма проводился на беспартийной основе, поскольку партийное внимание было сосредоточено на выборах федерального или максимум регионального уровня. Выборы органов местного самоуправления, несмотря на заявляемую поддержку той или иной партии, чаще не носили идеологический характер. В 1996 г. в 37 муниципальных образованиях Самарской области из 420 депутатов всего 50 баллотировались от политических партий. В Саратовской области партийное представительство в районах области было также минимальным, за исключением Аграрной партии, которая формально выдвинула 340 кандидатов на 511 мест. Низкой политической активности способствовала мажоритарная избирательная система, недостаточность сильных партийных кандидатов и ограниченность финансовых ресурсов.

В целом, на этапе укрепления и развития переходного государства, становление новых местных органов публичной власти прошло достаточно успешно, хотя не были решены многие вопросы экономического и финансового характера, отсутствовала подлинная самостоятельность местного самоуправления от государственной власти, только начала формироваться нормативно-правовая база по решению вопросов муниципального характера [13–16]. В результате в Поволжье были выстроены различные конструкции местной власти – территориальные, институциональные. Достаточно широкая свобода усмотрения регионов в вопросах регулирования местной сферы и недостаточность федеральных государственных гарантий

приводила к подавлению муниципальной автономии, лишению органов местного самоуправления материальной и финансовой базы, перегрузки их делегированными полномочиями, в результате чего они были вынуждены встраиваться в локальную вертикаль, занимая подчиненное положение. Такая ситуация требовала продолжения реформирования на новом этапе трансформации страны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Прокофьева О.В. Проблемы переходного государства (теоретический анализ) // Дисс. ... канд. юр. наук. Ульяновск. 2005. С. 124–125.
2. Волжская коммуна. 1994. 22 января.
3. ГАУО. Ф.Р. 3038. Оп. 1. Д. 90. Л. 89.
4. Российская газета. № 170. 1995. 1 сентября.
5. Семенов И. Выборы в органы местного самоуправления в Саратовской области // Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право / Под ред. С. Рыженкова. М.: МОНФ, 1998. – С. 77–88.
6. Государство и местное самоуправление: региональные проблемы. Саратов, 1998. – С. 37.
7. Великая Н.М. Особенности становления местного самоуправления (сравнительный анализ моделей самоуправления в Ленинградской, Саратовской областях и г. Санкт-Петербурге) // Перспективы самоуправления и самоорганизации России / Отв. ред. И. А. Бутенко. Серия «Новая перспектива». вып. XVIII. М.: Московский общественный научный фонд, 2000. С. 87–101.
8. Фаритов Д. Саратовская область в январе 1997 г. // Политический мониторинг. М.: МИГПИ, 1997. Вып. 1. С. 12.
9. Распоряжение Председателя КСНД № 96рс, Главы администрации г. Казани № 405р от 14 апреля 1999 г. «Об условиях оплаты труда работников органов местного самоуправления г. Казани».
10. Абдрахманов Р. Местное самоуправление в Республике Татарстан // Местное самоуправление многоэтничными сообществами в странах СНГ / Под ред. В. Тишкова и Е. Филипповой. М.: ОАО Авиаиздат, 2001. – С. 238.
11. Город и власти. № 55. 1998. 11 апреля.
12. Решение Ульяновской Городской Думы от 23 апреля 1997 г. № 72 «Об Уставе города Ульяновска» // Вестник Ульяновской городской думы. Вып. 1. – С. 29.
13. Румянцев П.А. Особенности местного самоуправления как разновидности публичной власти в России в современный переходный период // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2011. № 1. – С. 111–115.
14. Румянцев П.А. Сущность и содержание переходного государства // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2011. № 1. – С. 107–111.
15. Вагапов Р.Ф. Проблемы законодательства в России в переходный период // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2011. № 2. – С. 15–18.
16. Румянцев П.А. Правовые основы реформирования региональных органов власти в России в период зарождения современного переходного государства // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2011. № 4. – С. 99–102.

**THE RESTORATION OF LOCAL PUBLIC AUTHORITIES
IN THE VOLGA REGION ON STAGE OF CONSOLIDATION
AND DEVELOPMENT OF THE MODERN TRANSITION STATE**

© 2012

P.A. Rumyantsev, postgraduate student
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

Keywords: transition period; the Volga region; local authorities; elections; regional control.

Annotation: The article is devoted to the formation of local authorities in the Volga region in 1994 - 1999 years. Particular attention is also paid to the preservation by the regional leaders of the control over the municipal level of government.

УДК 339

**НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ В СИСТЕМЕ «БОГАТЫЕ-БЕДНЫЕ СТРАНЫ»
В АСПЕКТЕ ВЛИЯНИЯ ПРОЦЕССОВ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

© 2012

В.Н. Рябых, кандидат экономических наук,
доцент кафедры «Политическая экономия и мировое глобальное хозяйство»
ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина», Тамбов (Россия)

Ключевые слова: глобализация; национальные интересы; державная экономическая политика; национальная и транснациональная проблематика; «ловушка бедности»

Аннотация: В статье отмечается, что в эпоху глобализации, связанной, в том числе, с трансформацией социо-культурной среды и мышления, назрела необходимость обратить внимание на проблему распределения ее выгод и издержек между странами с учетом достижения эффекта общего рационального блага, так как социальная напряженность, порождаемая дихотомией «богатые-бедные страны», достаточно высока. В этой связи для России оптимально функциональной представляется державная концепция экономического развития.

Современное человечество живет в эпоху глобализации, то есть в эпоху усиления взаимозависимости национальных государств в экономической, политической, социальной, идеологической и культурной областях, а также трансформации социо-культурной среды и мышления [14; 18 и др.]. Как отмечает А.А. Козлов, целесообразность различного характера, в частности, экономическая, а иногда и политическая, заставляет большинство государств включаться во всемирные процессы, но это вынужденные действия, причём не только со стороны стран-аутсайдеров [8, с. 456]. Так, в течение последних десятилетий мировое сообщество пережило ряд кардинальных изменений, заключающихся в том, что отдельные национальные рынки, несмотря на все имеющиеся различия, отягощенные затянувшимся финансово-экономическим кризисом, продолжают образовывать единое глобальное пространство. Одновременно в Европе, интегрированной в единое сообщество, не наступает ни полного единообразия, ни тем более америка-

низации, и, чем значительнее успехи европейцев в совместном развитии, тем сильнее их тяга к независимости и самобытности. Кроме того, на примере Европы становится очевидным, что глобализация усугубляет зависимость бедных государств от богатых.

Важно, таким образом, отметить, что сегодняшняя глобализация порождает не только взаимозависимость, но и в корне меняет сложившуюся систему экономических отношений между странами, заставляя мировое сообщество втягиваться в процесс противостояния интересов, объясняющийся рядом назревших проблем. В частности, значимой представляется проблема, в особенности характерная для Европы, где в отличие от всего остального мира не фиксируется численного роста населения, а сохранение его количества происходит за счет миграции из неразвитых стран и увеличения продолжительности жизни. В результате снижается численность подготовленных к квалифицированному труду трудоспособных граждан, а также растёт заболеваемость