

УДК 352.075.31

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГЛАВ АДМИНИСТРАЦИИ В РФ В 1991-2003 ГОДА (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН)

Сараев К.Н.

ГОУ ВПО «Стерлитамакского филиала Башкирского государственного университета», г. Стерлитамак, (453103 г. Стерлитамак, пр. Ленина, 49), e-mail: naitotok@yandex.ru

После начала перестройки в СССР и масштабной демократизации существующей государственной системы началось быстрое развитие местного самоуправления. Показательные преобразования в ней пришлось на промежуток с 1991 по 2003 года. Между тем, работа местной власти в этот период во многом находилась в руках ведущих должностей института. Исследование их работы и законодательного оформления деятельности в данный хронологический отрезок, наглядно показали имеющиеся конфликты. Традиции советской системы отпечатались на принципе формирования штата чиновников. Отсутствие законодательных принципов регулирующих эту сторону проблем сказалось на большом количестве злоупотреблений властью. На настоящем отрезке времени ситуация в вопросах распределения полномочий глав администрации и представительных органов местного самоуправления остается по-прежнему острой.

Ключевые слова: местное самоуправление, мэр города, местные бюджеты муниципальные образования, председатель Городского совета, демократические преобразования.

DEVELOPMENT INSTITUTE OF HEADS OF ADMINISTRATION IN THE RUSSIAN FEDERATION IN 1991-2003 YEARS (IN THE CASE OF THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN)

Saraev K.N.

Sterlitamak Branch of Bashkir State University, e-mail: naitotok@yandex.ru

After the beginning of perestroika in the Soviet Union and a large-scale democratization of the existing state system began rapid development of local self-government. Demonstration convert it occurred in the period from 1991 to 2003. Meanwhile, the work of local authorities in this period is largely in the hands of the leading positions of the institute. A study of their work and legislative registration activities in the chronological period, clearly demonstrated the existing conflicts. The traditions of the Soviet system imprinted on the principle of formation of the state officials. The lack of legislative principles governing this aspect of the problems affected a large number of abuses of power. At this point in time the situation in matters of distribution of powers of the head of administration and representative bodies of local self-government is still acute.

Keywords: The local government, the mayor, the local municipal budget, the chairman of the City Council, the democratic transformation.

С 1991 года в Российской Федерации стали происходить существенные изменения в форме, содержании и характере деятельности органов местного управления и самоуправления, что связано с развалом Советского Союза и приходом к власти новой когорты руководителей. Кардинальные преобразования в данной области были выражены в федеральном законе «О местном самоуправлении в РФ» от 2003 года. Однако в виду возникших противоречий и критики законопроекта, реформа была начата только в 2006 году и лишь в ряде регионов, наиболее приспособленных к этому.

Наибольшие успехи в разработке проблематики местного самоуправления были достигнуты в области юриспруденции, права и социально-общественных взаимоотношений. Исследования же этой тематики в современной исторической науке не получили должного освещения.

В основу научно-методологической базы исследования положены работы Г.В. Атаманчука, И.В. Бабичева, Н.С. Бонадаря, И.М. Бусыгиной. Значительный вклад в исследования по вопросу местной власти был сделан И.М. Бусыгиной, занимавшейся проблемой федеративного аспекта в системе самоуправления; региональную проблематику становления местного самоуправления в рамках государственной системы изучали В.С. Буянов, Н.М. Добрынин и др.

Целью данного исследования является стремление к освещению роли градоначальников муниципальных образований в системе местного самоуправления в период демократизации государственной системы в РФ, а именно с 1991-2003 года.

Одним из важнейших демократических принципов местного самоуправления является свободные и открытые выборы членов муниципальных органов и собраний.

В рамках данного государственного института ведущую роль играют руководящие должности. В Советском Союзе главными представителями местного самоуправления являлись Городские советы народных депутатов. Председатель совета и его заместители вели непосредственную работу по организации, планированию и разрешению возникающих в ходе работы проблем. Однако следует отметить, что Городские советы были масштабным органом включающим большое количество депутатов. Сессии этих органов проводились, как правило, не реже четырех раз в год. В промежутках между ними и в решении большинства повседневных вопросов ведущая роль принадлежала исполнительному комитету Городского совета. Председателем исполнительного комитета регулировалось большинство вопросов быта и устройства муниципального образования – о состоянии экономического благосостояния населения, об уровне исполнения планов промышленными предприятиями, в том числе и о ценах на платные услуги в городских больницах.

В результате исполнительные комитеты Городских советов народных депутатов решали большую часть вопросов повседневного значения.

С началом либеральных реформ исполнительная власть местного самоуправления была передана городской Администрации. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г.[1, с.121] закреплял администрацию, как исполнительный орган местного самоуправления при Городском Совете.

После принятия Конституции РФ существующая система требовала дальнейших преобразований. Первым шагом стал указ «О реформе местного самоуправления в РФ» №1760 от 26 октября 1993 года[7]. Он юридически закрепил, что принципы самоуправления, внедренные в переходный период законом от 1991 года, будут основополагающими для будущих преобразований.

Между тем состав выборных депутатов Городских Советов не сильно изменился от состава Местных Советов народных депутатов. Большая часть депутатской номенклатуры сохранила свои депутатские кресла. Между тем в законопроектах о местном самоуправлении от 1991 и 1995 годов наличествовал один серьезный недостаток. Фактически узаконивая городскую администрацию как исполнительный орган института местной власти, не уточнялись некоторые наиболее важные принципы. Так, не были регламентированы возможности совмещения нескольких должностей, сроков работы высших чиновников администрации и др.

В этом ключе, можно привести пример главы администрации г. Стерлитамак, Ахметов С.Г., который являлся с 1987 по 2004 гг. одновременно и председателем Совета городского округа. Такие явления были не единичными, но вместе с тем встречались и другие прецеденты. В городе Салават, к примеру, должность главы города посменно занимали Бартенев Е.К. и Галиев А.Т.

В городе Ишимбай в тот же период должности глав администрации не имели определенного срока, так с 1993—2000 гг. эту должность постоянно занимал Елепин В.В., а его приемником стал Давыдов В. П., однако срок его полномочий продлился с 2000 по 2003 год.

Таким образом, главы администрации имели достаточно размытые рамки своей сферы деятельности и ответственности. На территории муниципальных округов ими контролировалась любая работа институтов местной власти, осуществлялся надзор за работами по благоустройству и развитию города.

Также главы администрации заведовали распоряжением местного бюджета, его исполнением и формированием. Согласно Федеральному Закону от 25.09.1997 г. N 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»[5], который закреплял формирование и использование местных бюджетов за органами самоуправления. Это способствовало тому, что контроль за социально-экономическим развитием подчиненной ему территории вырос еще больше.

Единственными, естественными, ограничениями градоначальников в период с 1993 - 2003 года являлось федеральное законодательство. Городские советы в этот период играли менее значимую роль в политических решениях.

Вплоть до 2003 года, большая часть решений затрагивающих социальную и экономическую сферу жизни муниципального образования исходила от администрации города.

После принятия Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" от 06.10.2003 N131-ФЗ было положено начало кардинальным

преобразованиям. Однако, как и было сказано раньше, глубокие противоречия и значительная критика законопроекта привела к тому, что его принятие на территории РФ было не однородным. И между тем, данный закон нес положительную динамику в существующую систему[8].

Во-первых, была разрешена проблема с совмещением должностей - в статье 36 параграфе 2, разделе 4, закреплено, что глава муниципального образования (города, поселка и т.д.): «не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации[8]. Это частично решала все предшествующие проблемы.

Во-вторых, глава местной администрации переводился в прямое подчинение Городскому Совету. Именно он решал вопросы о сроках полномочий и формулировке контракта с кандидатом на пост градоначальника: «Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации»[8].

Закон о местном самоуправлении от 2003 года также оформил рамки прав и обязанностей глав местной администрации. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (от 06.10.2003 N 131-ФЗ, статье 37: «Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

Таким образом, упомянутые ранее рамки выдвигались согласно тексту устава муниципального образования, разработка и принятие которого находилась в руках Городского Совета.

В 2005 году большая часть городов Республики Башкортостан разработали и приняли собственные уставы муниципальных округов. В них были четко прописаны функции и обязанности местной администрации и её главы.

Устав городского округа города Стерлитамак в статье об администрации гласит: «Глава Администрации подконтролен и подотчетен Совету, а по вопросам, касающимся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления городского округа федеральными законами и законами Республики Башкортостан, подконтролен и подотчетен уполномоченному органу»[2,д.1417,с.23].

Там же в разделе 7 указано: «Глава Администрации:

- 1) подконтролен и подотчетен Совету;
- 2) представляет Совету ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности Администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных Советом;
- 3) обеспечивает осуществление Администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Республики Башкортостан»[2,д.1417,с.24].

На основании проведенного анализа изменения статуса и полномочий глав городских администраций в период с 1991 по 2003 гг. в Российской Федерации следует отметить, что должность главы муниципального образования в РФ прошла через ряд кардинальных преобразований. С начала демократизации политической системы и вплоть до 2003 года Глава города единолично осуществлял социально-экономическую политику, заведовал вопросами устройства города и прочее. С 2003 же года и по настоящий момент посредством методического внедрения положений закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 N 131-ФЗ[8] возможности градоначальника были серьезно ограничены.

Исходя из выше сказанного, можно предположить, что полномочия глав администрации не сильно изменились с 1993 года. Однако, это не совсем верно – Городской Совет после последней реформы стал играть большее значение в решении местных вопросов. Прямая ответственность градоначальника перед Советом и условия отбора кандидатов на замещение должности главы администрации серьезно ограничивают возможности злоупотребления полномочиями.

Между тем, нововведения от 06.10.2003 года положили начало процессу реорганизации системы местного управления в условиях формирования гражданского общества и построения правового государства. В новых условиях, предстояло создать новую политико-правовую базу, которая обеспечила бы более тесную взаимосвязь представительских органов МСУ и её исполнительных органов в решении вопросов об эксплуатации муниципальной собственности, планировании градостроительных мероприятиях и др.

Список литературы

1. Авакьян, С.А. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы. – М., 1995.
2. Архивный отдел Стерлитамакской городской администрации. Ф.75 Оп. 1.
3. Архивный отдел при городской администрации города Уфа. Ф.42.Оп.6.

4. Закон РБ «О местном самоуправлении в РБ» от 20.12.1994 № ВС-26/3.
5. Федеральному Закону N 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» от 25.09.1997 г.
6. Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26.10.1993 N 1760.
7. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (закон о МСУ) от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

Рецензенты:

Самородов Д.П., д.и.н., профессор, заведующий кафедрой Истории Отечества и МПИ, СФ БашГУ, г. Стерлитамак;

Акманов А.И., д.и.н., профессор, заведующий кафедрой Истории России БашГУ, г. Уфа.