

АСПЕКТЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ / ASPECTS OF THE MUNICIPAL POLITICS



Серия «Политология. Религиоведение»

2014. Т. 8. С. 80–88

Онлайн-доступ к журналу:

<http://isu.ru/izvestia>

ИЗВЕСТИЯ

Иркутского
государственного
университета

УДК 352.07

Муниципальная власть в индустриальных городах Приангарья: проблемы становления и развития в 1990-е гг.

Т. П. Урожаева

МАОУ «СОШ № 13» им. ак. М. К. Янгеля, г. Усть-Илимск

Аннотация. Автор анализирует проблемы реформирования местного самоуправления, а также характер деятельности муниципальных органов власти промышленных городов Приангарья в конце XX в. Городские сообщества в процессе становления систем самоуправления приобрели достаточный опыт самоорганизации как внутри урбанизированных пространств, так и на уровне межмуниципального сотрудничества. Достижения и неудачи реформ 1990-х гг. предопределили важнейшие направления современной муниципальной политики.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, муниципалитет, мэрия, городская дума.

Актуальность исследования обусловлена факторами, связанными с федеративной природой Российского государства. В 1990-е гг. начался процесс переноса регулирования местного самоуправления на уровень субъектов РФ, далеко не однозначно воспринимающих ценность институтов муниципальной власти. В первую очередь это было связано с нерешенностью многих проблем, вызванных экономическими трудностями как в регионах, так и в стране в целом, с отсутствием согласованного разграничения полномочий между федеральными органами, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Значимость местного самоуправления можно определить следующими обстоятельствами: во-первых, на уровне муниципалитета реализуется основная часть жизненно важных интересов граждан, во-вторых, эффективное функционирование местных органов власти обеспечивает стабильность общества в целом. По мнению А. И. Солженицына, реальная повседневная жизнь людей в большей мере зависит не от общегосударственных событий, а от событий местных и от деятельности органов самоуправления, направляющих ход жизни [24, с. 7]. Политические события, протекающие на местном уровне, обладая собственной внутренней логикой, особенностями и динамикой, во многом воспроизводят схему общей реформации политической системы страны.

По мнению исследователя В. В. Зеленцова, можно выделить три этапа реформирования городского самоуправления в 1990-е гг.: «советский», «административно-управленческий», «реформационно-восстановительный» [9, с. 200–201]. *Первый этап* – «советский» – начался с весны 1990 г. и продолжился до осени 1993 г. На данном отрезке времени нормативно-правовая база местного самоуправления изменялась быстрее основных законов, регулирующих вопросы управления на региональном и общероссийском уровне. Неясность в вопросах компетенции порождала несогласованность действий между исполкомами (позднее администрациями) и советами по распределению полномочий.

Начало *второго этапа* – «административно-управленческого» (октябрь 1993 г. – конец 1994 г.) – было ознаменовано демонтажем советской системы. Органы представительной власти в городах были практически «выключены» из городского самоуправления. Горсоветы, сформированные на основе первых альтернативных выборов, обладали полноценной легитимностью, и их ликвидация только усиливала неверие граждан в эффективность представительной власти. В 1993 г. вышел Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в РФ» [20, с. 1]. Немного позже вышло Постановление главы администрации Иркутской области «О прекращении деятельности Советов народных депутатов Иркутской области» [12, с. 124]. После некоторого удаления представительных органов власти от принятия решений и сокращения числа депутатов в городских собраниях доминирующим субъектом в муниципалитетах стали администрации.

Третий этап, именуемый как «реформационно-восстановительный», охватывал период с 1995 по 1999 г. Принятие нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровне привело к окончательному становлению и упорядочиванию местного самоуправления в городах. В 1995 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» [19, с. 79–80]. Во второй половине 1990-х гг. развитие местного самоуправления и выстраивание его структур в городах шло преимущественно по инициативе «снизу». Однако при разработке нормативно-правовой базы городского самоуправления, несмотря на демократичность процедур принятия первых уставов, многие слои горожан оказались отсечены от нормотворческого процесса. В субъективном плане одна из причин такого явления сводилась к желанию глав администраций городов навязать свою модель муниципального управления. В политико-правовой основе городского самоуправления была заложена управленческая модель: «влиятельный мэр – совет». На региональном уровне она была закреплена Законом Иркутской области «О местном самоуправлении», принятом в 1997 г. [18, с. 1].

К концу 1990-х гг. между представительной и исполнительной властью утвердилось относительное равновесие, но при сохранении в руках последней решающих полномочий вплоть до уровня местного самоуправления. В 1999 г. на уровне региона было принято три закона, которые определяли статус депутата городской думы; наделяли органы местного самоуправления полномочиями по регулированию цен (тарифов); регламентировали мини-

мально необходимую численность работников органов самоуправления для решения вопросов местного значения [21, с. 1].

Муниципальное управление в городах, в теории носящее пограничный характер между местным самоуправлением и государственным управлением, все больше превращалось в местное государственное управление. Периодически возникавшие конфликты между мэрами и губернаторами объяснялись стремлением последних подчинить городское самоуправление областным органам власти, установить контроль над перераспределением бюджетных средств.

Во второй половине 1990-х гг. мэрии фактически стали играть роль верхней палаты регионального законодательного органа, поскольку областная администрация направляла законопроекты в муниципальные образования для обсуждения. Не последнюю роль в становлении местного самоуправления играл и обмен опытом между муниципалитетами. Например, мэрия г. Усть-Илимска, разработавшая весной 1999 г. антикризисную программу для города, предложила собраться членам ассоциации глав органов местного самоуправления для обмена опытом. Подобным опытом обладала и мэрия г. Шелехова, которая провела антикризисные мероприятия на проблемном предприятии – Иркутском кабельном заводе [17, с. 2].

Интересным мог показаться опыт г. Братска. В 1997 г. городской административный совет здесь был заменен на муниципальный исполнительный совет. В него, помимо работников мэрии, вошли представители гордумы, профсоюзных, партийных и общественных организаций, руководители фирм. Такая перекройка властных структур в Братске привела к тому, что произошло частичное слияние законодательной и исполнительной властей, что несколько противоречило законодательству [14, с. 3].

Муниципальным органам власти зачастую приходилось сталкиваться с решением сложных финансовых проблем, особенно когда речь шла о задержке зарплат бюджетникам или сохранении объектов городской инфраструктуры. Как правило, достаточно сложно проходила процедура обсуждения и принятия проекта городского бюджета. Так, в ходе утверждения бюджета г. Ангарска на 1999 г. народные избранники четырежды подходили к проблеме разделения бюджетного «пирога», но дефицит между доходами и расходами составил 22 % и не позволял удовлетворить запросы города. Именно поэтому на рабочем заседании депутаты назвали бюджет чрезвычайным и определили три приоритетных направления расходования средств из городской казны: здравоохранение, образование и жилищно-коммунальное хозяйство [11, с. 2].

Дефицитность местных бюджетов нередко приводила к чрезвычайным ситуациям в городах. К осени 1998 г. в г. Саянске долг по зарплате бюджетникам за полгода увеличился в несколько раз и составил вкуче с начислениями в фонды более 70 млн руб. Чтобы хоть как-то предупредить социальный взрыв, городская администрация запретила отключать за неуплату электроэнергию и воду в муниципальных учреждениях, школах. То же самое относилось и к жильцам: если они подолгу не получали зарплату, с них было отменено и взимание пени за просроченную квартплату. Чтобы облегчить кризис неплатежей, городские власти приняли решение о дифференцированном

снижении платы за тепло- и водоснабжение в жилой части города (тариф был снижен от 4 до 20 %). Выиграли от этого не только квартирoсьемщики, но и бюджетные организации, чей долг перед городским водоканалом был и так велик [28, с. 1].

Летом 1999 г. на заседании Законодательного собрания области был принят закон «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по регулированию цен (тарифов)». Муниципальные власти получили возможность осуществлять регулирование цен на топливо, перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта, услуги тепло- и водоснабжения, устанавливать пределы надбавок, коэффициентов изменения цен и т. д. [13, с. 3]. Органы городского самоуправления, не имевшие прямых рычагов воздействия на ценообразование, все же могли влиять на него косвенно. Например, предоставляя предприятиям налоговые льготы, они получали право согласовывать предельные цены на производимые товары и оказываемые услуги [4, с. 1].

Весной 1999 г. депутаты Ангарской городской думы опротестовали необоснованное повышение цен на сетевой газ, поставляемый Иркутскоблгазом. Одним из основных доводов против безосновательного увеличения цены на газ для жилого сектора на 70 %, а для предприятий на 20 %, ангарские законодатели приводили следующий: главный поставщик газа, АНХК, не увеличивал расценки на голубое топливо [1, с. 3].

Специалистами отдела цен ангарской городской администрации также были проведены проверки по соблюдению государственной дисциплины цен на предприятиях торговли, общественного питания, бытового и коммунального обслуживания, транспорта и других, расположенных на территории муниципального образования. В декабре 1999 г. в числе прочих были проверены восемь предприятий аптечной сети. Из них в шести были установлены нарушения на общую сумму более 12 тыс. руб. На нарушителей был наложен штраф [27, с. 1].

Местные власти старались не допускать безосновательного повышения тарифов ЖКХ. Так, городская дума Саянска отклонила предложение мэрии о повышении с января 1999 г. платы за жилплощадь и коммунальные услуги. Доля собственников в содержании жилья увеличилась бы в этом случае до 60 % от всех затрат, 40 % возмещал бы местный бюджет. Все труднее было «выкраивать» из городской казны средства на поддержание жилфонда, на ремонт инженерных сетей. Однако в городской думе посчитали, что повышение тарифов проблему сборов денег не решит, а скорее усугубит, так как более половины жильцов имели задолженность по квартплате [5, с. 1].

По словам мэра г. Усолья-Сибирского И. Порядиной, сфера управления мэрии оставалась очень ограниченной, городская администрация оставалась главным «подметальщиком и коммунальщиком». В муниципальном ведении находились объекты ЖКХ, ДЭУ, банно-прачечные комбинаты, тепловые сети, водоканал, городской автобусный и трамвайный транспорт, сфера бытовых услуг. С остальными приватизированными и акционированными пред-

приятными у мэрии, как правило, складывались отношения через налоги, муниципальные заказы, льготы и программы [10, с. 2].

Однако в ряде случаев муниципальные власти осуществляли поддержку значимых для города предприятий. Так, с весны 1998 г. Братская городская дума освободила от уплаты налогов в местный бюджет те предприятия, которые открывали новые рабочие места или расширяли производство. Послабления прежде всего получили те, кто занимался переработкой сельхозпродукции, создавал экологически чистые производства, расширял сферу бытовых услуг. Как считал инициатор проекта глава местного самоуправления И. Невмержицкий, это улучшило инвестиционный климат в городе. Освобождение от налогов наиболее активные работодатели получили на два года. Этого времени, как полагали депутаты, было достаточно, чтобы обеспечить стабильную работу предприятий [15, с. 2].

В 1998 г. городская дума предоставила АО «Братсккомплексхолдинг» отсрочку по платежам в местный бюджет. Это позволило лесохимикам пустить в оборот около 70 млрд руб. Конечно, на фоне триллионной задолженности Братского ЛПК в госбюджет, поставщикам энергии, химикатов и сырья сумма налоговой льготы была незначительна, но, по словам гендиректора комплекса Г. Трифонова, ее оказалось достаточно для «раскрутки» лесопромышленного производства. Городская представительная власть пошла на отсрочку платежей, имея перед глазами опыт объединения «Сибтепломаш», который с 1997 г. тоже получил бюджетную ссуду в виде отсрочки платежей по налогам [23, с. 2].

Во второй половине 1990-х гг. достаточно ярко проявила себя независимая позиция депутатов городских собраний. Например, осенью 1998 г. в Ангарске прошли конференции медиков и учителей. Говорилось об одном – о зарплате, которую многие бюджетники не видели с весны, о резком сокращении рабочих мест из-за отсутствия финансирования, нарушении законов о труде, бесплатном медицинском обслуживании и образовании. Городская дума приняла решение поддержать ангарчан и принять участие во Всероссийской стачке, проводимой 7 октября [2, с. 3].

Местным органам самоуправления приходилось бороться и с корпоративным произволом. Так, 1995 г. в Братске прошел под флагом финансовой борьбы администрации города с исполнительной дирекцией БрАЗа, значительная доля акций которого находилась в руках иностранных компаний. Обычно «налогопослушный» алюминиевый завод в конце года задержал выплаты в местный бюджет. Поскольку он был главным кредитором местного бюджета, то создалась критическая ситуация с финансированием городского хозяйства, выдачей зарплаты учителям, врачам, коммунальщикам и другим работникам бюджетной сферы [16, с. 1–2].

В ряде случаев органы местного самоуправления пытались оказывать финансовую помощь градообразующим предприятиям, находящимся в кризисном состоянии, что выходило за рамки полномочий муниципалитетов. В феврале 1999 г. Братский городской суд в качестве ответчика вызвал... городскую думу. Впервые в истории местной юриспруденции к ответу был при-

зван коллективный законодательный орган. Истцом по делу выступила областная прокуратура, которая оспаривала два решения Братской городской думы, разрешившей в 1995 г. потратить более 2 млрд руб. на приобретение прежней администрацией города акций АО «Братскгэсстрой». Неправомерность действий заключалась в том, что в условиях нехватки средств на выплату зарплаты и содержание социальной инфраструктуры городской парламент санкционировал приобретение акций предприятия, находящегося в предбанкротном состоянии [7, с. 1].

В других случаях муниципальным органам власти приходилось отстаивать интересы города в борьбе с олигархическими структурами, которые владели градообразующими предприятиями. Так, осенью 1998 г. депутаты Ангарской городской думы, в связи с нарушением своих обязательств собственником АНХК – компанией «СИДАНКО», собрались на внеочередную экстренную сессию. Был принят документ о решении: созыва внеочередной чрезвычайной сессии Законодательного собрания; ввода на предприятии прямого губернаторского правления; формирования чрезвычайного штаба по обеспечению комбината нефтью. Конечным действием стало письменное обращение к премьер-министру РФ Е. Примакову с просьбой оказать воздействие на «СИДАНКО». Депутаты понимали, чем грозила предпринятая остановка комбината [3, с. 2].

Проблемы в работе градообразующих предприятий тяжким бременем ложились на местные городские бюджеты. Осенью 1998 г. накопленные Усть-Илимским ЛПК долги достигли предельной суммы – 124 млн руб. В качестве выхода из ситуации администрация концерна и управляющая компания предложили реструктуризацию предприятия и задолженности. На чрезвычайном заседании думы усть-илимские депутаты приняли решение обратиться в областное Законодательное собрание с просьбой оказать помощь в решении вопроса с управляющей компанией «Континенталь-инвест» по возврату долгов в городской бюджет [25, с. 2].

С начала 1999 г. Иркутским алюминиевым заводом планировалась передача на городской баланс Шелехова пяти детских комбинатов. Однако средств на их содержание в местном бюджете не было. Поэтому на уровне муниципалитета были приняты меры к тому, чтобы в бюджете на 1999 г. было заложено «персональное» финансирование этих детских садов. Мэрия использовала полученные здания и инвентарь по прямому назначению, сохранив рабочие места в детских комбинатах за бывшими работниками ИркАЗа [8, с. 2].

Органам местного самоуправления приходилось решать целый ряд сложных социальных проблем. Так, осенью 1998 г. по распоряжению мэра города Усть-Кута Е. Корнейко во всех школах города было введено бесплатное питание для учащихся за счет местного бюджета. На базе детского сада № 46 был сформирован городской оздоровительный центр, где в летнее время отдыхали дети из неблагополучных и малообеспеченных семей [26, с. 3].

В Братске, согласно постановлению мэра города А. Петрунько, был создан центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей. Центр работал на базе уже существующего приюта «Солнышко». Кроме того, он брал на себя функции социальной реабилитации, дальнейшего устройства, постоянного па-

тронажа над семьями, защиты интересов детей, в том числе и в суде. Центр был организован и содержался за счет средств городского бюджета, а также за счет благотворительных взносов и добровольных пожертвований [22, с. 2].

В 1999 г. администрация г. Усть-Илимска, по согласованию с депутатами думы, выступила инвестором ЛПК – приобрела акции на сумму его задолженности перед бюджетом города, дав возможность освободиться от бремени долгов, стабилизировать производство и развиваться дальше. Муниципалитет получил право на извлечение прибыли и использовал ее на развитие социальной сферы. Более 300 тыс. руб. были возвращены в городской бюджет и в дальнейшем направлены на строительство детского парка, который был открыт в августе 2000 г., ко Дню города [6, с. 1].

В целом индустриальные города Приангарья в процессе становления систем самоуправления приобрели достаточный опыт самоорганизации как внутри урбанизированных пространств, так и на уровне межмуниципального сотрудничества. В условиях реформирования местного самоуправления устанавливались определенные муниципальные режимы, характеризовавшиеся сохранением директивных методов управления социально-экономическим развитием территорий, преобладанием диктата в ходе межбюджетных отношений, реставрацией в отдельных случаях традиционных номенклатурных практик взаимодействия областных властей с городскими руководителями. Адаптация городского самоуправления к стремительному реформированию экономики сопровождалась поэтапной перестройкой административных структур. Ввиду слабости финансово-экономической базы местного самоуправления отдавался приоритет централизации, властной вертикали в городах, с распределением управленческих полномочий по функциональному признаку.

1990-е гг. стали периодом сложнейшего перехода от советской системы местного управления к утверждению муниципального управления. Несмотря на ряд проблем, опыт становления и развития городского самоуправления в Иркутской области показал эффективность деятельности местной власти. Органы городского самоуправления оказались способными решать такие сложные вопросы, как регулирование цен и тарифов; борьба с диктатом естественных монополий; изыскание бюджетных средств на поддержание и сохранение объектов социальной сферы; взаимодействие и поддержка деятельности градообразующих предприятий; помощь социально незащищенным категориям горожан. Достижения и неудачи реформы местного самоуправления предопределили важнейшие направления современной муниципальной политики. Развитие городского самоуправления должно продолжаться в качестве эффективного уровня публичной власти, призванного обеспечить надлежащее решение населением собственных коммунальных, бытовых и иных вопросов.

Список литературы

1. Ангарские депутаты недовольны Иркутскоблзаом // *Время*. – 1999. – 1 апр.
2. Ангарчане готовятся к акции протеста // *Время*. – 1998. – 26 сент.
3. *Батутене С.* Ближе локоть, да не укусишь. Ангарские депутаты бьют тревогу / *С. Батутене* // *Вост.-Сиб. правда*. – 1998. – 27 окт.

4. Власть может влиять на цены // Вост.-Сиб. правда. – 1998. – 5 дек.
5. Депутатское «нет» росту квартплаты // Саянские зори. – 1998. – 16 дек.
6. Дивиденды пойдут на строительство детского парка // Лесохимик Усть-Илима. – 2000. – 19 июля.
7. Думу вызывают в суд // Знамя. – 1999. – 25 февр.
8. Зарплата станет меньше // Шелеховский вестник. – 1998. – 26 дек.
9. *Зеленцов В. В.* Становление местного самоуправления в городах Западной Сибири (в 1990-е гг.) / В. В. Зеленцов // Федерализм. Теория. Практика. История. – М., 2007. – № 4(48). – С. 200–201.
10. *Ковальская Т.* Не хлором единым / Т. Ковальская // Вост.-Сиб. правда. – 1998. – 8 окт.
11. *Козырев С.* Деньги для города / С. Козырев // Вост.-Сиб. правда. – 1999. – 13 апр.
12. Местное самоуправление в Сибири. Законодательная основа, состав представительных органов и глав администраций местного самоуправления / под ред. В. С. Коробейникова. – М., 1998.
13. Местные власти – надежда казны // Вост.-Сиб. правда. – 1999. – 10 июня.
14. *Монахов В.* Власть призвала общественность / В. Монахов // Вост.-Сиб. правда. – 1997. – 10 марта.
15. *Монахов В.* Два года на раскрутку / В. Монахов // Вост.-Сиб. правда. – 1998. – 15 марта.
16. *Монахов В.* Кто в Братске хозяин? / В. Монахов // Вост.-Сиб. правда. – 1996. – 11 янв.
17. Мэрии как верхняя палата // Вост.-Сиб. правда. – 1999. – 5 мая.
18. О местном самоуправлении : закон Иркут. обл. от 15 дек. 1997 г. № 44–03 // Вост.-Сиб. правда. – 1997. – 20 дек.
19. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ : федер. закон от 28 авг. 1995 г. № 154 // Местное самоуправление в РФ : сб. нормативно-правовых актов. – М., 1998.
20. О реформе местного самоуправления в РФ : указ Президента РФ от 26 окт. 1993 г. № 1760 // Рос. газ. – 1993. – 29 окт.
21. О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Иркутской области: закон Иркутской области от 20.05.1999 г. № 24-оз // Вост.-Сиб. правда. – 1999. – 2 июня.
22. Под защитой мэрии // Братский металлург. – 2000. – 31 авг.
23. Послабление для роста // Братский лесохимик. – 1998. – 8 окт.
24. *Солженицын А. И.* Как нам обустроить Россию: посильные соображения / А. Солженицын // Комсомол. правда: брошюра. – 1990. – 18 сент.
25. Усть-Илимск взывает к губернатору // Вост.-Сиб. правда. – 1998. – 1 окт.
26. Фронтальная проверка «социалки» // Вост.-Сиб. правда. – 1998. – 28 окт.
27. Ценовая неаккуратность обернулась штрафами // Ангарские новости. – 1999. – 27 дек.
28. Чрезвычайная ситуация в Саянске // Саянские зори. – 1998. – 3 сент.

Role of Municipal Authorities in the Industrial Cities of the Angara area: Problems of Formation and Development in the 1990s

T. P. Urozhaeva

School № 13 named after M. K. Yangel, Ust-Ilimsk

Abstract. The author concerns the problems of the local government reformation, as well as the nature of the work of municipal authorities in the industrial cities of the Angara area in the late XXth century. As a result of the process of self-government systems establishing, urban communities acquired sufficient experience of self-organization both within urban spaces and at the level of inter-municipal cooperation. Achievements and failures of the reforms of the 1990s predetermined the most important tendencies in the current modern municipal policy.

Keywords: local government, municipality, city administration, municipal Duma.

Урожаева Татьяна Петровна

кандидат исторических наук,

МАОУ «СОШ № 13»

им. ак. М. К. Янгеля,

учитель истории и обществознания

*666683, г. Усть-Илимск, ул. Мечтателей,
36–37*

тел.: 8(3952)334372

e-mail: olgoy@ya.ru

Urozhaeva Tatyana Petrovna

Candidate of Sciences (History),

School № 13

named after M. K. Yangel,

teacher of history and social sciences

*666683, Ust-Ilimsk, Mechtateley st., 36–37
tel.: 8(3952)334372*

e-mail: olgoy@ya.ru