



УДК 352.07(908)

Формирование органов местного самоуправления в автономных республиках Восточной Сибири в 1990-е гг.

Т. П. Урожаева

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

Аннотация. Проанализированы механизмы становления и развития системы местного самоуправления в национальных субъектах Восточной Сибири в первое постсоветское десятилетие. Автором исследована проблема создания законодательной основы местного самоуправления на федеральном и региональном уровне. В статье акцентируется внимание на различных формах деятельности территориального общественного самоуправления, проявившего свою эффективность в Республиках Бурятия, Тыве и Хакасии в 1990-е гг.

Цель статьи: исследование формирования органов местного самоуправления на уровне муниципалитетов автономных республик Восточной Сибири в 1990-е гг. В статье были использованы законодательные документы и публикации из сборников научных статей. Основой источниковой базы послужили материалы центральных («Российская газета»), республиканских («Бурятия», «Вестник Хакасии», «Правда Бурятии», «Тувинская правда», «Хакасия») и местных периодических печатных изданий: «Абакан», «Саянские ведомости», «Черногорск». Методологическую основу работы составили принципы историзма и научной объективности.

Результаты: дан анализ деятельности органов местного самоуправления в автономных республиках Восточной Сибири: Бурятия, Тыве и Хакасии в условиях политической и социально-экономической трансформации общества в первое постсоветское десятилетие.

Ключевые слова: автономные республики Восточной Сибири, Республика Хакасия, Республика Тыва, Республика Бурятия, органы местного самоуправления, муниципальные образования, территориальное общественное самоуправление.

В период становления новой российской государственности произошел переход от государственного управления на местах к новой его форме – местному самоуправлению. В 1993 г. в соответствии с новой Конституцией РФ местное самоуправление было выведено из системы органов государственной власти. Постепенно советы различных уровней стали приобретать черты, свойственные как представительным органам государственной власти (верхний уровень), так и муниципальным образованиям (нижний уровень). На высшем уровне система советов была подвергнута реорганизации, а появление норма-

тивно-правовой базы позволило подвести под их функционирование соответствующую основу.

В 1990-е гг. в краях, областях и национальных республиках были приняты документы конституционного значения – уставы, определявшие статус местного самоуправления в своих территориях. На основе выборов были сформированы представительные органы местных сообществ, избраны главы местного самоуправления, складывалась система муниципальной службы. Бурное развитие местного самоуправления инициировало становление муниципального права, основанного на российской специфике и региональной практике.

Принятие в 1990–1991 гг. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» положило начало самостоятельности местных органов самоуправления, порядку их формирования и деятельности [12, с. 1–2]. Позднее был принят ряд законодательных актов, регулирующих деятельность государственных и муниципальных служащих: в их числе Федеральные законы «Об основах государственной службы РФ», «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и др. [11, с. 23].

В законодательстве Республики Хакасия были закреплены две организационные модели местного самоуправления, которые были отражены в уставах муниципальных образований. Для моделей характерно различное положение высшего должностного лица местного самоуправления. Организационные различия накладывали отпечаток на деятельность всей системы органов муниципального образования.

Многоуровневость законодательства, регулирующего общественные отношения на уровне муниципального образования накладывала определенный отпечаток. Правовая основа местного самоуправления, развивалась на трех уровнях: федеральном, республиканском и муниципальном [10, с. 2–3]. Это обстоятельство затрудняло приведение в соответствие федеральному законодательству законодательства республики и уставов муниципальных образований. Например, многие положения уставов муниципальных образований Хакасии расширяли круг лиц, пользующихся правом на осуществление местного самоуправления [20, с. 2–3].

Кроме того, создание органов местного самоуправления в республике имело ярко выраженную национальную специфику. В ходе исследований было установлено, что в 1993–1997 гг. хакасы голосовали за кандидата титульной национальности вне зависимости от его профессиональных и социально-демографических характеристик (должность, время пребывания на руководящей работе, возраст, пол, имидж и т. д.) [24, с. 13–21]. Выяснилось, что в тех территориях, где проживало наибольшее количество хакасов, электоральная поддержка представителей коренной национальности была значительно выше. Например, в Аскизском районе, в котором 42 % населения составляли хакасы, неизменно побеждал кандидат титульной национальности. Так было на выборах депутата в Совет Федерации в 1993 г., депутатов Государственной Думы в 1995 и в 1997 гг. (два этапа выборов в июне и октябре). И, наоборот, в городах Саяногорске и Черногорске, где хакасы составляли всего несколько процентов

населения, кандидаты титульной национальности не добивались высоких результатов [26, с. 202–204].

В 2002 г. в республике проживало 79,5 % русских, 11,1 % хакасов, 9,4 % других национальностей. В республиканской правящей элите насчитывалось 74,3 % русских, 12,4 % представителей титульной нации, 13,3 % других национальностей, что почти соответствовало этнической структуре населения [25, с. 11–15]. Среди глав местной исполнительной власти изменение национального состава следующее: русских – 63,6 %, хакасов – 18,2 % в 1985 г.; 65,6 % и 24,3 % в 1990 и 1995 гг.; 81,8 % и 18,2 % в 1999 г. соответственно. Доля представителей коренного населения в этой группе местной управленческой элиты по сравнению с советским периодом не возросла [17, с. 31–32].

Исходя из главных характеристик регионального политического процесса, можем выделить основные этапы политического процесса в Республике Хакасия. Первый период – 1990–1991 гг. – характеризовался повышением государственно-правового статуса автономной республики, созданием относительно самостоятельной системы местного самоуправления. Для этого периода было характерно оживление политической жизни в регионе. Второй этап начался с сентября 1993 г. и завершился окончанием формирования региональных политических институтов. Это ознаменовалось принятием Конституции Республики Хакасия и окончательной победой исполнительной власти над законодательной в 1997 г., результатом чего стали новые выборы в органы местного самоуправления [6, с. 77–78].

Развитие местного самоуправления в другой автономной республике Восточной Сибири – Тыве связано с принятием Закона СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР». Эти акты положили начало самостоятельности местных органов самоуправления, порядку их формирования и деятельности. Конституция Республики Тыва, принятая в октябре 1993 г., восстановила традиционную для национального субъекта систему административно-территориального деления на арбаны, сумоны и кожууны, для местного самоуправления этими территориями были восстановлены хуралы представителей (прежние – хуралы трудящихся), упраздненные советской властью [5, с. 1–3].

В 1993 г. были приняты законы Республики Тыва «О местном самоуправлении в Республике Тыва» и «О выборах председателей местных администраций» [9, с. 1–2]. Появились специальные законы, регулирующие отдельные общественные отношения в сфере местного самоуправления (например, Закон от 26 ноября 1996 г. № 433 «О собраниях (сходах) граждан в Республике Тыва», Закон от 14 мая 1996 г. № 233 «О местном референдуме в Республике Тыва» и др.) [7, с. 1–2]. Такое правовое регулирование явилось новым для региона, так как прежнее правовое регулирование ограничивалось принятием лишь одного общего закона, который регулировал общественные отношения, связанные с местным самоуправлением в республике.

Отсутствие легитимных оснований распределения власти подрывало авторитет исполнительной власти в лице главы администрации города, также ме-

шало плодотворному взаимодействию исполнительной и представительных властей в городе, что вело к ухудшению эффективности управления городом в целом, к развитию противоречий между представительной властью, субъекты которой были избраны населением, и административной властью города. При этом муниципальная власть проявляла свою автономию в силу особой функциональной значимости профессионального управления и монополизации контроля над городскими ресурсами.

На организацию местного самоуправления в Республике Тыва оказывало влияние ее территориальное расположение. В шести муниципальных кожуунах (районах) из 17: Эрзинском, Тес-Хемском, Овюрском, Монгун-Тайгинском, Тере-Хольском и Каа-Хемском местное самоуправление осуществляется в приграничных с Монголией территориях. Их деятельность осложняется организацией международного сотрудничества и приграничного пропускного режима. В этих муниципалитетах возникали трудности с правовым регулированием в таких условиях остро стояли вопросы о полномочиях органов местного самоуправления в сфере организации и осуществления внешних связей РФ, юридической природе соглашений, принятых в рамках приграничного сотрудничества, и др. [15, с. 1–2].

Другой проблемой в правовом регулировании местного самоуправления в Республике Тыва являлась процедура отзыва депутатов и должностных лиц местного самоуправления. Исследование 143 уставов муниципальных образований Республики Тыва показало, что требования пункта 8 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» не соблюдалось. Все это делало невозможным отозвать депутатов и иных выборных должностных лиц местного самоуправления в Республике Тыва в случае нарушения ими общественных интересов [14, с. 1–3].

Среди проблем функционирования городского самоуправления наиболее часто выделялись: недостаточная финансовая и экономическая база, отсутствие четкого разграничения компетенции между органами власти различных уровней, отсутствие реальных прав и полномочий у самоуправления. С первоочередным решением этих проблем в республике, как правило, и связывалось становление местного самоуправления как эффективно функционирующей системы. Отмечались проблемы слабого влияния населения на деятельность городских органов местного самоуправления, его участия в решении вопросов местного значения. Зачастую отсутствовала эффективная система обратной связи между гражданами и избираемыми ими органами местного самоуправления, возникали проблемы организации контроля со стороны населения за реализацией предоставленных муниципальным властям полномочий и распоряжением выделяемыми под эти полномочия материальными ресурсами, что приводило к снижению уровня доверия горожан к своим избранникам.

Начало становлению местного самоуправления еще в одном национальном субъекте Восточно-Сибирского региона – Республике Бурятия положил Закон 1991 г. «О местном самоуправлении в Бурятской АССР» [8, с. 1]. Данный закон был принят в едином русле реформирования политической системы СССР, одним из главных направлений которого являлось разделение полномо-

чий органов государственной власти и местного самоуправления. В результате принятия закона в республике существенно демократизировалась структурная организация местных советов, провозглашенных данным законодательным актом «основным звеном в системе местного самоуправления», а также был преодолен диктат исполнительных органов. Прямым следствием республиканского закона «О местном самоуправлении» 1991 г. стало начало медленного процесса формирования муниципальной собственности [19, с. 3].

В 1995 г., с принятием Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Республике Бурятия», были сформированы первые представительные органы местного самоуправления, проведены выборы глав муниципальных образований, активно создавалась нормативно-правовая база местного самоуправления [13, с. 3–7].

Несмотря на целый ряд трудностей на пути становления местного самоуправления в Бурятии, в период 1991–2000 гг. в целом завершился первый этап формирования муниципальной системы. В это время в республике была заложена нормативно-правовая основа, определены территориальная организация и управленческая структура, началось формирование финансово-экономической базы муниципального уровня власти. За десятилетие реформы были созданы базовые условия для развития местного самоуправления [18, с. 4].

В Бурятии муниципальные образования возникли только на уровне сельских районов и городов Улан-Удэ и Северобайкальска. На первоначальном этапе становления местного самоуправления это позволило сохранить некую преемственность и стабильность в управлении территориями. Однако сложности возникли тогда, когда желание реализовать свое право на местное самоуправление выразили жители более мелких населенных пунктов, находящихся на территории уже сформированных муниципальных образований.

Во второй половине 1990-х гг. в Республике Бурятия стало возрождаться территориальное общественное самоуправление. Оно представляло собой систему, включающую прежде всего формы непосредственной демократии. К ним традиционно можно отнести общие собрания, сходы жителей, институт старост, советы, комитеты улиц, кварталов, домов и т. д. [2, с. 3].

К сожалению, в исследуемый период в Бурятии территориальное общественное самоуправление полноценно действовало не во всех муниципальных образованиях. Дотационный тип развития республики обусловил формирование определенного механизма управления, который после распада СССР парализовал социально-экономическую систему региона. Местные власти были неспособны привести этот механизм в действие самостоятельно, без ведомственных капиталов, что во многом предопределило системный кризис 1990-х гг.

Эволюция органов управления Республики Бурятия в период с 1990 по 1994 г. и формирование социально-экономической политики республики происходили в сложнейших условиях. Распад прежней системы руководства народным хозяйством посредством отраслевых министерств и ведомств привел к катастрофическим последствиям. Возник хаос в отношениях между центром и регионами, последние оказались предоставлены сами себе. В условиях отсутствия должного контроля и дезорганизации системы управления союзной эконо-

микой территории стали самостоятельно искать возможности для преодоления кризиса власти и возникших хозяйственных проблем. На первый план вышло построение новой управленческой структуры [4, с. 219–220].

Отсутствие закона о территориальном общественном самоуправлении во многом усугублялось низкой правовой культурой граждан местных сообществ, их пассивным отношением к проблемам территории, некомпетентной работой органов местного самоуправления в области развития самоуправленческих начал среди населения. Однако в таких районах, как Закаменский, Мухоршибирский, Кижингинский, Иволгинский, Тарбагатайский, Окинский и других был накоплен положительный опыт деятельности комитетов общественного самоуправления, старост сел, сомонов и улусов. Только в Иволгинском районе актив общественности в 2000 г. составлял 200 человек [22, с. 2].

В исследуемый период с особым энтузиазмом, самоотдачей, увлеченно выполняли обязанности сельских глав самоуправления закаменцы: В. Ц. Хайдапова в селе Улентуй, В. Ц. Будаев в пос. Утат, Т. Б. Будаева в пос. Хуртаг, Ю. Д. Мархаев в с. Хужиры и др. Во многом благодаря их организационной работе в пяти селах и улусах Закаменского района с помощью населения были возведены пристройки к школьным зданиям. Было построено три спортивных зала. С помощью инициативного строительства в Еравнинском районе был возведен пристрой к Ширингинской школе, отремонтированы классы в Исингинской и Ульдургинской школах [23, с. 2–3]. По решению общего схода данные школы были обеспечены оборудованием, музыкальными инструментами за счет средств жителей. В Кижингинском районе был возведен пристрой к Ушхайтинской школе. Силами родителей в Джидинском районе был проведен ремонт школ. В Окинском районе при активном участии общественности в пос. Алак-Шулун был построен общественный центр, включающий школу, клуб, медпункт [21, с. 3]. В с. Саяны за короткое время при участии населения был возведен клуб. В пос. Сорок шло строительство средней школы методом народной стройки [1, с. 2].

Опыт деятельности местного самоуправления муниципальных образований Республики Бурятия показал сочетание двух крайностей: самоуправленческого романтизма, с одной стороны, и самоуправленческого нигилизма – с другой. Если раньше многие муниципальные деятели определяли успех местного самоуправления в первую очередь тем, насколько удавалось отделить органы местного самоуправления от государственных органов власти, то позднее к ним пришло осознание необходимости взаимопонимания и взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти [2, с. 3].

Независимость муниципальных образований, подтвержденная Конституциями РФ и Республики Бурятия, противоречила, особенно на первых порах, необходимости укрепления властной вертикали. Горячую полемику вызывала выборность глав администраций районного и городского уровней. Низкая эффективность и слабая подконтрольность низовых управленческих структур требовали введения так называемого местного государственного управления. Поэтому на протяжении 1990-х гг. было осуществлено несколько попыток пе-

решения их статуса. Однако демократичный в целом характер функционирования местного самоуправления все же сохранился [16, с. 21–22].

Тенденции унитаризации федеративных отношений, наметившиеся в конце 1990-х гг., и сокращение прав территорий, с одной стороны, являлись объективными процессами, обусловленными закономерностями развития страны, с другой – возникла опасность чрезмерного «утяжеления» центра и уменьшения возможностей органов управления субъектов РФ отстаивать специфические интересы местного населения, как это нередко случалось в прошлом.

В систему обратной связи по оси «местная власть – население» необходимо было не только включать печатные средства массовой информации, радио и телевидение, но и дать возможность гражданам почувствовать себя сопричастными к принятию решений, касающихся жизнедеятельности муниципального образования. Однако самостоятельно, в условиях острого бюджетного дефицита и недостатка квалифицированных кадров, эту проблему муниципальным образованиям было не решить. Именно поэтому процесс реформирования органов местного самоуправления нуждался в серьезной правовой и информационной поддержке, особенно со стороны государства.

Список литературы

1. *Бадмаев В.* Как стать хозяевами на малой родине / Владимир Бадмаев // Бурятия. – 2000. – 30 марта.
2. *Бадмаев В.* Местное самоуправление: проблем пока предостаточно / Владимир Бадмаев // Бурятия. – 2000. – 3 окт.
3. *Балакина Г. Ф.* Современная Тува. Социокультурные и этнические процессы / Г. Балакина, З. Анайбан. – Новосибирск : Наука, 1995. – 129 с.
4. *Дашинамжилов О. Б.* Органы власти и управления Республики Бурятия в условиях распада СССР и зарождения рыночных отношений / О. Б. Дашинамжилов // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Сер. История, филология. – 2008. – Т. 7, вып. 1. – С. 219–224.
5. Конституция (Основной Закон) Республики Тыва 1993 г. // Тувин. правда. – 1993. – 3 нояб.
6. *Мангазеев В.* Местное самоуправление в Республике Хакасия (проблемы, пути решения) / В. Мангазеев // Хакасия как субъект РФ: опыт, проблемы, перспективы. – Абакан : Республика, 2000. – Вып. 2. – С. 77–78.
7. О местном референдуме в Республике Тыва : закон Республики Тыва от 14.05.1996 № 233 // Тувин. правда. – 1996. – 21 мая.
8. О местном самоуправлении в Бурятской АССР : закон Бурят. АССР от 25.11.1991 // Бурятия. – 1991. – 1 дек.
9. О местном самоуправлении в Республике Тыва : закон Республики Тыва от 22.10.1993 № 558 // Тувин. правда. – 1993. – 24 нояб.
10. О местном самоуправлении в Республике Хакасия : закон РХ от 4.06.1992 // Хакасия. – 1992. – 14 июня.
11. О местном самоуправлении в Российской Федерации : закон РФ от 21.04.1992 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 46. – Ст. 2618.
12. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : закон СССР от 9.04.1990 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 44. – Ст. 914.

13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Республике Бурятия : закон РБ от 5.09.1995 № 176-1 // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. – 1995. – № 7.
14. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : закон РФ от 28.08.1995 // Рос. газ. – 1995. – 7 сент.
15. Ооржак Ш. Д. Вместе с Россией конституционно-правовым путем / Шоут Ооржак // Тувин. правда. – 1994. – 11 окт.
16. Санжиева Д. С. Формирование местного самоуправления в Республике Бурятия в 90-е гг. XX в. : автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Д. С. Санжиева ; Бурят. гос. ун-т. – Улан-Удэ, 2003. – 42 с.
17. Смолина И. Г. Электоральная статистика Хакасии и динамика правовой культуры избирателей / И. Г. Смолина. – Абакан : Республика, 1999. – 49 с.
18. Табдаев Б. В чем суть реорганизации? / Байерт Табдаев // Правда Бурятии. – 1997. – 19 авг.
19. Тынтуева Г. Власть на местах: пути ее становления / Галима Тынтуева // Бурятия. – 1995. – 31 мая.
20. Устав города Абазы от 14 дек. 1999 г. // Хакасия. – 1999. – 7 дек. – С. 2–3.
21. Цыремпилов А. Улучшить жизнь можем только сами / Андрей Цыремпилов // Бурятия. – 2000. – 13 дек.
22. Шагдуров В. В кругу насущных проблем / В. Шагдуров // Бурятия. – 1998. – 17 февр.
23. Шевцова З. По-закаменски, по-кабански, по-еравнински работает закон о местном самоуправлении / Зоя Шевцова // Бурятия. – 1999. – 26 мая.
24. Шпигальских Ю. А. Становление и развитие системы государственного управления и местного самоуправления / Ю. А. Шпигальских // Хакасия как субъект РФ. – Абакан : Республика, 2000. – Вып. 2. – 81 с.
25. Штыгашев В. Н. Республика Хакасия: 10 лет вместе / В. Н. Штыгашев // Хакасия как субъект РФ: опыт проблемы и перспективы. – Абакан : Республика, 2003. – С. 11–15.
26. Юнгейм Е. Л. Местное самоуправление в Республике Хакасия. Становление и проблемы / Е. Юнгейм // Хакасия как субъект РФ: опыт, проблемы, перспективы. – Абакан : Республика, 2001. – С. 202–204.

Development of Local Government in the Autonomous Republics of Eastern Siberia in 1990s

T. P. Urozhaeva

M. K. Yangel School № 13, Ust-Ilimsk

Abstract. This paper analyzes the mechanisms of development of local government in national members of Eastern Siberia during the first post-Soviet decade. The author studies the issue of creating legal framework for local government at federal and regional levels. Special attention is paid to various forms of activity of territorial public self-government that proved to be effective in the Republics of Buryatia and Khakasia in 1990s.

The purpose of the article is to study the development of local self-government on the basis of city councils of the autonomous republics of Eastern Siberia in 1990s. Laws and regulations as well as scientific articles published in collections of scientific articles were used

when studying the issue. Information taken from national («Rossiyskaya Gazeta»), republican («Buryatia», «Bulletin of Khakasia», «True Buryatia», «Tyva the truth», «Khakasia») and local periodicals («Abakan», «Sayan statements», «Chernogorsk») served as a source base. Principles of historicism and scientific objectivity are the methodological basis of the work.

The analysis of local government in autonomous republics of Eastern Siberia – Buryatia, Tyva and Khakasia – in terms of political and socio-economic transformation of the society in the first post-Soviet decade is done.

Keywords: autonomous republics of Eastern Siberia, the Republic of Khakasia, the Republic of Tyva, the Republic of Buryatia, local government authorities, municipalities, territorial self-government.

Урожаева Татьяна Петровна

*кандидат исторических наук,
учитель истории и обществознания
МАОУ «СОШ № 13» им. акад. М. К. Янгеля
666683, г. Усть-Илимск, ул. К. Маркса, 45
тел.: 8(39535)38218
e-mail: olgoy@ya.ru*

Urozhaeva Tatyana Petrovna

*Candidate of Sciences (History),
Teacher of History and Social
Sciences M. K. Yangel School № 13
45, Karl Marx st., Ust-Ilimsk, 666683
tel.: 8(39535)38218
e-mail: olgoy@ya.ru*