



Органы местного самоуправления в постперестроечный период

После августовского путча 1991 г., запрещения деятельности КПСС изменился порядок формирования руководства органов исполнительной власти: руководителя региона (уже не председателя облисполкома, а главу администрации) утверждал президент страны с подачи своего уполномоченного в данном регионе, а руководитель региона вносил кандидатуру руководителя (уже не председателя горисполкома, а главу администрации города) на рассмотрение городского Совета с последующим утверждением президентом Российской Федерации. Согласно этому порядку, главой администрации Омской области по представлению уполномоченного президента РФ по Омской области А. В. Минжуренко был назначен Л. К. Полежаев.

21 ноября 1991 г. на сессии городского Совета он предложил на должность председателя исполкома горсовета (главы администрации Омска) кандидатуру Ю. Я. Шойхета. Изменение названия должности не носило формального характера: утверждение избранного руководителя президентом страны фактически выводило его из-под отчетности городского Совета, так как Совет уже не мог своим решением освободить главу администрации от занимаемой должности, а лишь имел право через главу администрации области обратиться с такой просьбой к президенту. В результате на фоне ухудшавшегося положения в системе городского хозяйства между двумя ветвями власти возникли неразрешимые противоречия. Ю. Я. Шойхет был освобожден от занимаемой должности Постановлением гла-

вы администрации Омской области от 27 января 1994 г. на основании указа президента РФ «в связи с тем, что он систематически совершал действия, направленные на дестабилизацию политической и экономической ситуации в городе, неоднократно допускал превышение своих полномочий, а также в связи с утратой доверия населения города». Этим же постановлением Л. К. Полежаев назначил главой администрации Омска В. П. Рощупкина, работавшего до этого заместителем главы администрации Омской области.

Очередная реорганизация местного самоуправления происходит после подписания президентом Б. Н. Ельциным указа № 1 400 от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». В результате чего возникает противостояние между Верховным Советом РФ и президентом, закончившееся штурмом «Белого дома» и роспуском Советов народных депутатов всех уровней.

После принятия 12 декабря 1993 г. Конституции РФ изменилась система органов местного самоуправления и система выборов. В настоящее время в соответствии с положением о выборах, которое с 1993 г. неоднократно менялось, выборы считаются состоявшимися, если в них приняло участие 50 % избирателей плюс один голос, затем – не менее 20 %. Порога явки на выборы сейчас не существует. По новому положению в Омске вместо 700 депутатов районных в городе Советов и 200 депутатов городского Совета полагалось избирать 17 депутатов горсовета.



Панорама Омска с видом исторической части города. Из фондов МИСО



Ю. Я. Шойхет –
глава администрации
Омска (1991–1994)



В. П. Рошупкин –
глава местного
самоуправления,
мэр Омска (1995–2000)



Е. И. Белов –
глава местного
самоуправления,
мэр Омска (2001–2005)



В. Ф. Шрейдер –
глава местного
самоуправления,
мэр Омска (с марта 2005-го)

Фотографии из архива МИСО

Местные выборы 20 марта 1994 г. были альтернативными – в 17 округах было зарегистрировано 82 кандидата от различных партий, общественных движений и самовыдвиженцев. В результате первого тура избрали 11 депутатов. В шести округах ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов. Повторные выборы (довыборы) были проведены 27 ноября 1994 г. Избранный в марте городской Совет, естественно, полноценно работать не мог, и лишь 21 декабря 1994 г. образовались постоянные комиссии: по вопросам местного самоуправления, финансово-экономическая, по социальным вопросам и здравоохранению, а также по вопросам культуры, образования, науки и спорта. В составе этого Совета 10 депутатов работали на освобожденной основе, а семь депутатов получали представительские расходы.

Вновь избранный горсовет 14 декабря 1994 г. принял решение «О наказах, заявлениях и обращениях избирателей, поступивших в период избирательной кампании». Решением, подписанным председателем городского Совета К. И. Подосинниковым, была образована рабочая группа из семи депутатов, которой поручалось совместно с администрацией города (В. П. Рошупкин) внести в срок до 29 декабря 1994 г. предложения по первому этапу реализации поступивших наказов, заявлений и обращений избирателей. Определались мероприятия, сроки, ответственные за исполнение; контроль осуществляли постоянные комиссии горсовета. Это показательный пример практического взаимодействия двух ветвей власти и участия горожан в решении проблем местного самоуправления.

Однако не всегда, особенно в эти непростые годы, между ветвями власти складывалось взаимопонимание. Наиболее остро противостояние проявляется при рассмотрении бюджета. Если ранее, при советской власти, бюджет города формировался по строго определенным правилам, поэтому с учетом перспективы увеличения объемов производства бюджетобразующих предприятий можно было планировать бюджетные поступления на несколько лет вперед и в соответствии с этим строить всю бюджетную политику (именно на этой основе составлялись пятилетние планы), то в новых условиях нестабильности этот важный фактор был утрачен. Формирование бюджета фактически стало «гаданием на кофейной гуще». Закон между тем предписывал городским Советам проводить процедуру утверждения бюджета на следующий год за два-три месяца до наступления периода его выполнения. Отсюда множественные неувязки и большие разрывы между утвержденными статьями и фактическим исполнением. А процедура утверждения бюджета в городском Совете – процесс чрезвычайно сложный, так как каждый депутат, отстаивая интересы своего округа и своей партии, не всегда бывает объективным. Ведь желания всегда больше возможностей. В связи с этими обстоятельствами воз-

никали определенные сложности с выплатой зарплаты, и бюджетники (врачи, учителя) по три-четыре месяца, а то и больше не получали заработной платы (и это в условиях галопирующей инфляции).

С 1994-го до 2000 г. ситуация в городском хозяйстве была катастрофической из-за дефицита бюджета. Естественно, что в этих условиях важно было любой ценой поддерживать систему жизнеобеспечения в нормальном рабочем режиме. Администрация города для исправления ситуации предприняла попытку введения дополнительных (городских) налогов на предприятия, но это только усугубило ситуацию, так как заводы стали перерегистрироваться в районах области и офшорных зонах, уводя налоги из города. В этот период началась продажа муниципального имущества, в том числе многих детских садов. Приобретение большой партии автобусов за рубежом в кредит привело к огромному долгу, расчет за который производился 10 лет – до 2005 г. включительно.

И все же в этих условиях руководству города удавалось обеспечивать нормальное функционирование всех инженерных систем, проведение работ по благоустройству, был реконструирован Октябрьский мост, построены развязка на Левом берегу в районе Ленинградского моста, спортивный комплекс «Тополиный», два цветомузыкальных фонтана, начаты работы по укладке тротуарной плитки.

Для того чтобы управлять многогранным городским хозяйством в условиях изменения функций и расширения полномочий местных органов, необходимо было существенно поменять структуру исполнительной власти как в городе, так и в его районах. Если до 1991 г. в горадминистрации было 19 подразделений (управления и отделы), то в 1994 г. стало три комитета, восемь департаментов, семь управлений, более 40 отделов, включая отделы департаментов и управлений, и более десяти секторов, дирекций, бюро и т. п. Такой рост подразделений в структуре исполнительной власти был вызван ликвидацией областных управлений, в структуре которых находились подразделения, занимавшиеся городскими проблемами. Кроме того, в связи с расширением функций местных Советов были организованы новые подразделения, поэтому вновь созданы департаменты ценных бумаг и инвестиций, по делам пожилых людей; экономический комитет, а также комитеты по управлению имуществом, по земельным ресурсам и землеустройству, ряд других подразделений; городской центр жилищных субсидий, городская регистрационная палата. Вместо председателей райисполкомов, избиравшихся на сессиях, в районах города руководителями стали главы администраций, которые назначаются главой администрации города.

Главой администрации Омска в 1995 г. и в 1999 г. избирался В. П. Рощупкин, который был освобожден от должности по собственному желанию в связи с назначением

ПРЕДСЕДАТЕЛИ ОМСКОГО ГОРОДСКОГО СОВЕТА



В. А. Варнавский –
1990–1993



К. И. Подосинников –
1994–2002



А. В. Цимбалист –
2002–2007



С. Е. Алексеев –
с 2007-го

Фотографии из буклета «Омский городской Совет. 15 лет» (Омск, 2009). Из архива ООО «Издательский дом "ЛЕО"»



Депутаты Омского городского Совета IV созыва. Из личного архива Б. В. Метцгера

руководителем федерального агентства лесного хозяйства Российской Федерации.

В 1995 г. был принят Устав города Омска. С 1995 г. глава администрации города (муниципалитета) избирается на основании всенародного голосования населения.

В этот период изменяется административное деление города – вместо семи районов создается пять округов. Путем слияния Центрального и Куйбышевского районов организован Центральный округ, и вместо Первомайского и Советского районов – Советский округ.

Выборы депутатов в городской Совет и выборы главы администрации муниципального образования по времени не совпадают. Все выборы проводятся на альтернативной основе.

После ухода в отставку с поста президента Б. Н. Ельцина ситуация в стране начала стабилизироваться. Улучшилась ситуация и в Омске. Глава администрации (мэр) города стал избираться на пятилетний срок. С 2001-го

по 2005 г. наращивались объемы жилищного строительства, были проведены текущий и капитальный ремонт 1 416 многоквартирных домов, заложен парк 300-летия Омска, реконструированы скверы, началась регенерация жилого фонда; разработаны целевые программы по организации физкультурно-массовой работы по месту жительства, а также по привлечению молодежи к решению городских проблем. Но финансовая ситуация оставалась чрезвычайно напряженной: дефицит бюджета был огромным, росла задолженность города перед налоговыми органами и кредиторская задолженность.

Для этого периода характерно обострение фракционной борьбы внутри городского Совета. По итогам выборов депутатов в состав горсовета в 2002 г. также было избрано 17 депутатов. С марта по декабрь Совет не работал и, соответственно, не принял ни одного решения, так как не могли выбрать председателя Совета и его заместителей. В результате длительной борьбы между депутатами

Письмо в будущее.
Руководители города и области
на церемонии закладки
памятного камня
на территории будущего парка
в честь 300-летия Омска.
Август 2001 г.
Из архива МИСО





На Иргышской набережной после реконструкции. Июль 2006 г. Губернатор Омской области А. К. Полежаев и мэр Омска В. Ф. Шрейдер принимают первую очередь обновленной набережной.
Из архива МИСО

различных партийных фракций председателем горсовета был избран А. В. Цимбалист. Подобная ситуация возникла в горсовете и в 2003 г., когда рассматривался вопрос утверждения бюджета на 2004 г. – споры продолжались пять месяцев, и бюджет был утвержден только в марте 2004 г. вместо ноября 2003 г. Конечно, такая ситуация не способствовала нормальной работе исполнительной власти.

Горсовет по рекомендации мэра о необходимости оперативного решения вопросов по наполнению бюджета отдает на откуп администрации право самостоятельно разрешать продажу муниципального имущества. Это привело к тому, что в 2004 г. администрация города продала муниципальное имущество (в основном недвижимое) на сумму около 1 млрд руб., что составляло более 20 % от годового бюджета, но ускоренная распродажа не спасла ситуацию; бюджет оставался чрезвычайно напряженным, и долг города превысил 70 % от годового бюджета. Омск был на грани банкротства.

В марте 2005 г. главой администрации (мэром) города был избран В. Ф. Шрейдер. Положение в городском хозяйстве стало резко меняться. Ввод жилья в 2005 г. возрос почти в 1,6 раза по сравнению с 2004 г., а в 2007 г. в 2,2 раза. Увеличились объемы работ по строительству и реконструкции основных городских магистралей (Красный Путь, Орджоникидзе, Герцена, 10 лет Октября, 70 лет Октября и др.). Большой объем работ был проведен по реконструкции Омской крепости. В 2009 г. бюджет города вырос по сравнению с 2004 г. в 2,7 раза, вдвое сократился долг. Большой вклад в развитие городской инфраструктуры и бюджетной стабильности внесло правительство Омской области, выделившее значительные финансовые ресурсы на покрытие дефицита, реконструкцию и ремонт дорог, строительства жилья.

С 2007 г. городской Совет избирается сроком на пять лет в количестве 34 депутатов. При Совете созданы шесть комитетов: по вопросам местного самоуправления, закон-

ности и правопорядка; по вопросам экономической политики муниципальной собственности; по социальным вопросам; по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и строительства; по финансам и бюджету; по регламенту и вопросам организации работы. В составе Совета на платной основе работают три депутата, включая председателя Совета. Все депутаты имеют штатных (оплачиваемых) помощников, которые ведут ежедневную работу непосредственно в округах. Депутаты в своих округах один раз в неделю принимают граждан и согласно регламенту должны дважды в год отчитываться перед своими избирателями.

В период работы Совета созыва 2007 г. рассмотрены такие важные вопросы, как утверждение генерального плана Омска, правила землепользования и застройки муниципального образования «Городской округ город Омск Омской области», изменения и дополнения, которые требуется внести в устав города.

Однако возникший в 2008 г. мировой финансовый кризис начал негативно сказываться на положении не только во многих отраслях городского хозяйства, но прежде всего в строительной отрасли. В 2008-м и 2009 г. снижаются объемы ввода жилья. Многие предприятия «заморозили» заработную плату или даже снизили ее путем ввода неполного рабочего дня или сокращенной рабочей недели. Это отрицательно сказалось на покупательной способности населения со всеми вытекающими отсюда последствиями. Подобная ситуация, характерная для рыночных отношений (капиталистического способа производства), периодически возникает во всем мире. Но городская администрация все же планирует бюджет 2010 г. с некоторым ростом по сравнению с 2009 г. Такая уверенность имеет под собой почву, так как отработанная система пополнения бюджета из стабильных источников и слаженная работа органов исполнительной и представительной властей дает значительные положительные результаты.