

УДК 352.07 (470.344-21)

**РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГЛАВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В Г. ЧЕБОКСАРЫ В КОНЦЕ XX – НАЧАЛЕ XXI в.**

**DEVELOPMENT OF INSTITUTION OF HEAD  
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CITY OF CHEBOKSARY AT THE END  
OF THE 20<sup>th</sup> CENTURY – BEGINNING OF THE 21<sup>th</sup> CENTURY**

**А. А. Чуксина**

**A. A. Chuksina**

*ФГБОУ ВПО «Чувашский государственный университет имени И. Н. Ульянова»,  
г. Чебоксары*

**Аннотация.** В статье рассматривается история формирования и развития института главы местного самоуправления в г. Чебоксары на современном этапе.

**Abstract.** The article examines the history of the formation and development of the institution of head of local self-government in Cheboksary at the present stage.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, глава местной администрации, глава муниципального образования, выборы главы муниципального образования.*

**Keywords:** *local self-government, head of local administration, head of municipal unit, election of head of municipal unit.*

**Актуальность исследуемой проблемы.** Уровень развития местного самоуправления является главным показателем степени демократизации общественно-экономической жизни страны, то есть децентрализация власти и ресурсов становится ключевым условием социально-экономического развития государства.

Городское самоуправление в России имеет длительную историю, на протяжении которой оно неоднократно реформировалось. Муниципальный уровень власти наполняется новым современным содержанием, вобравшим в себя традиции земств и городского самоуправления. Вот почему в современный период развития российского общества особое значение имеет вопрос о преемственности и роли традиций в его истории.

**Материал и методика исследований.** В ходе настоящего исследования применялись принципы объективности и историзма, общенаучные методы анализа, синтеза, обобщения данных. Источниковая база исследования основана на документах Государственного исторического архива современной истории Чувашской Республики, нормативно-правовых документах и материалах периодической печати изучаемого хронологического периода, относящегося к 1991–2012 гг.

**Результаты исследований и их обсуждение.** Институт главы местного самоуправления в России имеет глубокие исторические корни. Первая официальная должность главы

городского управления была введена еще Екатериной II в 1767 г. Жалованная грамота, дарованная городам в 1785 г., установила должность головы, который избирался городским обществом сроком на 3 года и председательствовал в городской думе. В 1787 г. первым городским головой в г. Чебоксары стал чебоксарский купец А. С. Колокольников [18].

По городовому положению 1870 г. Александра II в городах было создано самостоятельное административно-хозяйственное управление. Городской голова возглавлял выборный представительный орган – городскую думу, назначался из кандидатов, предложенных ею, и утверждался губернатором или министром внутренних дел. В конце XIX в. в Чебоксарах долгое время в должности городского головы работал известный купец А. П. Астраханцев [18].

После Октябрьской революции и установления власти большевиков в 1917 г. прежние органы управления – городские думы и городские управы – были ликвидированы, обязанности главы города перешли к председателю исполнительного комитета городского совета (горисполкома), первым чебоксарским градоначальником в 1917 г. был К. Я. Грасис [18].

В новых условиях после распада Советского Союза в 1991 г. востребованными стали крепкая исполнительная власть, персональная ответственность за реализацию принимаемых решений. Все это привело к появлению принципа единоначалия в руководстве городским хозяйством и к новой должности. В 1992 г. горисполком был преобразован в администрацию г. Чебоксары, руководство которой осуществлял глава, выполнявший исполнительно-распорядительные функции. Появилось новое понятие – мэр города. Глава администрации управлял местным хозяйством, следил за правопорядком на городской территории, контролировал выполнение решений Совета народных депутатов, отчитывался перед ним о деятельности администрации, руководил кадровой политикой исполнительной власти, однако ему не разрешалось входить в состав и быть депутатом представительного органа. Таким образом, он осуществлял руководство городом в целом. Свои полномочия глава администрации реализовывал на принципах единоначалия и избирался гражданами на 5 лет. Так, в Чебоксарах появился единоличный выборный администратор, который нес ответственность за принятие и исполнение решений не только перед вышестоящими руководящими органами, но и перед избравшим его населением.

Первые выборы мэра в Чебоксарах были назначены на 8 декабря 1991 г. На эту должность претендовало несколько кандидатов: В. В. Алексеев, В. В. Сапожников и И. П. Тореев. Однако ни один из них не набрал необходимого количества голосов избирателей, при этом явка граждан на выборы составляла 44,63 % [19], что свидетельствовало о достаточно высокой гражданской активности населения и понимании необходимости реформ на местном уровне. Результаты голосования заставили Парламент республики принять решение о проведении повторного голосования, которое было назначено на декабрь 1992 г.

Руководителем исполкома Чебоксарского городского Совета народных депутатов (ЧГСНД) в это время оставался назначенный в 1988 г. С. В. Шалимов. В январе 1992 г. он заявил об отставке, и 16 января 1992 г. на VIII внеочередной сессии ЧГСНД, в связи с кризисом исполнительной власти в городе, было принято решение назначить на должность главы администрации В. В. Алексева, который совместил сразу две должности – главы администрации и председателя Совета, что было обусловлено проводимым в республике в 1992–1993 гг. государственно-правовым экспериментом. Событие по-разному оценивалось депутатами Верховного Совета Чувашии: многие из них, в том числе и первый заместитель председателя Верховного Совета Чувашской Республики (ВС ЧР) Б. М. Яко-

влев, считали такое совмещение функций благоприятным для оперативного выполнения должностных обязанностей, поскольку наличие нескольких руководителей представлялось нерациональным и неэкономичным. Другие, например, прокурор ЧР Е. П. Жучков, находили в этом противоречие Конституции РФ и выступали против совмещения должностей главы исполнительного органа и председателя Совета народных депутатов. Это событие так и не получило однозначной оценки, и большинство депутатов проголосовали против дальнейшего проведения эксперимента в Чувашии [9, 1]. В мае 1993 г. ВС ЧР принял постановление о невозможности такого совмещения, и В. В. Алексеев был освобожден от исполнения обязанностей главы городской администрации, оставаясь руководителем ЧГСНД. В мае 1993 г. был назначен новый глава городской администрации, им стал Л. Е. Смирнов [10, 1], бывший заместитель главы администрации, депутат ВС ЧР.

Однако во время кардинальных изменений системы управления в государстве требовался авторитетный выборный руководитель, который мог бы объединить и возглавить всю деятельность по осуществлению местного самоуправления. В 1993 г. такой руководитель был определен, он встал над всеми органами власти в городе и координировал их работу, осуществлял общее управление городским хозяйством. Закон «Об основах организации местного самоуправления в Чувашской Республике» от 19 ноября 1993 г. [5] утвердил должность главы местного самоуправления, избираемого населением на 2 года. Под его руководством работали и городская администрация, и Совет народных депутатов.

Глава обладал широкими полномочиями: правом депутата представительного органа, правом организации и проведения собраний депутатов и подписания принимавшихся ими решений, в его обязанности входило также самостоятельное определение структуры и аппарата местного самоуправления. Таким образом, было узаконено совмещение должностей председателя представительного органа и главы администрации. Причем глава стал обладать более широкими полномочиями. Это также получило неоднозначную оценку. Депутаты Чебоксарского совета внесли предложение в ВС ЧР – ограничиться двумя службами: Советом и администрацией, при этом предполагалась большая самостоятельность собрания, решения которого подписывал бы глава администрации, но оно не было рассмотрено [14, 1]. Против такого совмещения высказывался В. А. Михайлов, первый заместитель председателя Государственного Совета ЧР, предлагая разделить представительную и исполнительную власти, поскольку совмещение ограничивало демократию в городе и ослабляло контроль деятельности местного самоуправления [4, 2].

По постановлению ВС РФ после избрания нового корпуса депутатов 13 марта 1994 г. главой города автоматически назначался действовавший мэр, таким образом, пост главы администрации в очередной раз стал вакантным. В феврале 1994 г. Указом Президента ЧР исполняющим обязанности градоначальника стал Ф. И. Евдокимов [16]. В итоге всего за несколько лет сменились три градоначальника, и ни один из них не был избран на прямых выборах, как того требовал закон.

Система местного самоуправления продолжала развиваться, были приняты уставы муниципальных образований, расширились права граждан на участие в контроле своей территории, подыскивался оптимальный вариант управления городом. Так, Закон от 16 марта 1996 г. «Об организации местного самоуправления в Чувашской Республике» [6] предоставил местным органам власти право самостоятельно предусматривать в Уставе должность главы местного самоуправления. Предлагалось несколько вариантов его избрания: либо гражданами на прямых выборах, либо представительным органом местного самоуправ-

ления из своего состава. Закон определил статус главы, установил его личную неприкосновенность, отметил, что глава мог организовывать работу представительного органа и входить в его состав, одновременно возглавляя городскую администрацию.

В 1996 г. был принят Устав г. Чебоксары [11], который юридически оформил статус города и определил конкретную модель организации местного самоуправления. Изменилось и положение главы. Появилось конкретное определение должности: «Глава самоуправления г. Чебоксары – глава администрации г. Чебоксары, выборное должностное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению самоуправления на территории города как по линии представительного органа самоуправления – Чебоксарского городского Собрания депутатов (ЧГСД), так и по линии исполнительного органа – городской администрации» [11]. Усилились позиции главы как властного субъекта, увеличился срок его работы в должности – 4 года. В качестве председателя ЧГСД глава организовывал и проводил заседания депутатов, подписывал принятые на заседаниях решения, представлял город в отношениях с другими органами власти и муниципальными образованиями. Как руководитель администрации осуществлял все организационно-распорядительные функции по решению вопросов городского значения. Однако его полномочия несколько сократились: сформировать структуру и штат администрации теперь он мог только по согласованию с представительным органом.

8 декабря 1996 г. в Чувашии прошли первые выборы глав местного самоуправления. В г. Чебоксары было зарегистрировано 6 кандидатов: А. Е. Драницын, Н. С. Егоров, А. А. Игумнов, С. М. Ляпидовская, В. В. Сапожников и С. В. Шалимов [2, 96]; явка избирателей снизилась до 33,17 %, и ни один кандидат не набрал должного количества голосов. 22 декабря прошло повторное голосование среди двух кандидатов – А. А. Игумнова и С. В. Шалимова, набравших наибольшее количество голосов, в результате чего победу одержал А. А. Игумнов [1, 78], который выполнял свои обязанности до декабря 2000 г. В 2001 г., по истечении срока его полномочий, были назначены новые выборы.

14 января 2001 г. состоялись выборы главы местного самоуправления во всех районах и городах Чувашии. В столице республики выдвинули на эту должность свои кандидатуры А. А. Игумнов, В. И. Ижедеров, Е. В. Кадушкин, Н. А. Степанов, И. С. Татур. Число избирателей, пришедших на голосование, составило 125 295 человек, или 38,35 %. Ни один кандидат не набрал необходимого количества голосов, поэтому были назначены новые выборы. По итогам повторного голосования 28 января 2001 г. А. А. Игумнов вновь одержал победу [3, 26]. Однако 15 февраля 2002 г. на заседании ЧГСД он объявил о досрочном сложении с себя полномочий главы города. Выборы нового главы состоялись 4 июля 2002 г., причем было решено избрать его из состава депутатов представительного органа, возможно, в целях экономии бюджетных средств. Абсолютное большинство проголосовало за Н. И. Емельянова, являвшегося единственной кандидатурой. В октябре 2005 г. 70 % жителей Чебоксар отдали свои голоса за Н. И. Емельянова, кандидаты О. Г. Ванин и Г. П. Матвеев не получили поддержки избирателей.

Закон «Об организации местного самоуправления в Чувашской Республике» 2004 г. [7] и Устав г. Чебоксары 2005 г. [12] в очередной раз изменили определение, положение и функции главы города. Закон дал большую самостоятельность местным органам власти: было определено несколько вариантов положения высшего выборного должностного лица в системе местного самоуправления. Глава муниципального образования мог избираться либо на муниципальных выборах, либо представительным органом из своего со-

става. В случае избрания его на муниципальных выборах он мог входить в состав представительного органа и быть его председателем или возглавлять местную администрацию, а в случае его избрания представительным органом муниципального образования – являться его председателем. Но самое главное, закон определил, что глава муниципального образования не мог одновременно председательствовать в представительном органе власти и возглавлять местную администрацию.

Устав города 2005 г. закрепил положение о том, что глава – высшее должностное лицо – избирается гражданами города сроком на 5 лет и является главой администрации г. Чебоксары. Он уполномочен решать вопросы управления, руководить городской администрацией и осуществлять контроль деятельности органов городского самоуправления, за исключением полномочий представительного органа. Городской глава стал подотчетным в первую очередь всему местному населению, которому, по сравнению с представительным институтом, труднее было контролировать его деятельность, потому что оно обладало меньшими правовыми возможностями.

Постепенно функции главы менялись. С 2007 г. его полномочия расширились: теперь, например, он был вправе требовать созыва внеочередного заседания ЧГСД. Продолжали уточняться и изменяться формулировки определений должности. В 2007 г. глава города – высшее должностное лицо, наделенное в соответствии с действовавшим законодательством собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [13].

В 2008 и 2009 гг. в Устав были внесены значительные коррективы. Теперь глава города, продолжая являться высшим должностным лицом, должен был избираться ЧГСД из своего состава и исполнять полномочия его председателя. Поскольку глава города стал руководителем представительной власти, изменились и его функциональные обязанности. Глава муниципального образования стал достаточно зависимым от местного представительного института и отделенным от системы исполнительных органов власти. Основные полномочия главы города остались прежними, однако они несколько расширились, например, теперь он обязан был обеспечивать осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Изменился порядок избрания главы местного самоуправления: отменены прямые выборы городского руководителя.

В настоящее время население избирает только депутатов ЧГСД, которые затем из своего состава тайным голосованием выбирают главу города. Глава городской администрации назначается на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на срок полномочий ЧГСД. Теперь глава города заключает с главой администрации контракт, условия которого определяются ЧГСД. Глава администрации подконтролен городскому собранию, представляет ежегодные отчеты о результатах как своей, так и деятельности администрации. С 2012 г. в Уставе прописано, что глава г. Чебоксары должен соблюдать ограничения и запреты, которые устанавливает Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» [17].

10 октября 2010 г. в Чебоксарах прошли выборы в органы представительной власти, на которых было избрано 35 депутатов. Впоследствии из своего числа они избрали председателя городского собрания – главу города, которым стал Л. И. Черкесов, главный врач Новочебоксарской городской больницы. В ноябре 2010 г. депутатами ЧГСД на должность главы администрации по контракту был утвержден Н. И. Емельянов. Организацией и проведением конкурса занималась специальная городская комиссия, состав которой был определен Государственным Советом республики. Председателем комиссии являлся министр

экономического развития, промышленности и торговли Чувашии И. Б. Моторин. В конкурсе принимало участие 3 человека: Н. И. Емельянов, который с июня 2002 г. по октябрь 2010 г. являлся главой Чебоксар, председатель ЛДПР А. Н. Андреев, помощник депутата Государственной Думы России, и А. А. Игумнов, директор ОАО «Авиалинии Чувашии», руководивший администрацией и городом с 1996 г. по февраль 2002 г. Депутаты единогласно проголосовали за Н. И. Емельянова. Однако в апреле 2011 г. он, недолго проработав на этом посту, подал в отставку. Причиной ухода Н. И. Емельянова, возможно, стал его конфликт с депутатами [8, 8].

14 апреля 2011 г. в Устав г. Чебоксары были внесены очередные изменения. Согласно новым условиям, глава администрации должен согласовывать все кадровые вопросы, связанные с отставками и назначениями, с ЧГСД. Ранее такие решения он принимал самостоятельно. 25 мая 2011 г. конкурсная комиссия одобрила на пост главы администрации города по контракту бизнесмена А. О. Ладыкова. Всего рассматривалось 5 кандидатур, за него проголосовали единогласно.

В современных условиях структура управления городом все больше приближается к историческому прошлому, к опыту XIX в., когда все должности городского самоуправления являлись выборными: представительный орган выбирался народом, а городской голова – гласными (депутатами) городской думы. Сегодня также должности городского самоуправления являются выборными: депутаты ЧГСД избираются народом, глава г. Чебоксары – депутатами представительного органа. По Положению 1870 г. городской голова избирался гласными на первом заседании городской думы и утверждался министром внутренних дел. В настоящее время глава города избирается депутатами Чебоксарского городского собрания из своего числа и является одновременно председателем представительного органа, а глава администрации Чебоксар приглашается на конкурсной основе.

Если в XIX в. городской голова стоял во главе и представительного (был председателем городской думы), и исполнительного (возглавлял городскую управу) органов власти, то есть возглавлял подчиняющий и подчиненный институты, то в современных условиях глава столицы Чувашии является руководителем только представительной ветви власти и подотчетен ЧГСД. В XIX в. срок службы городского головы, городской управы и городской думы составлял 4 года, сегодня же депутаты ЧГСД и глава г. Чебоксары избираются сроком на 5 лет.

Организация эффективного местного самоуправления как одного из важнейших институтов демократии и гражданского общества – важная задача в настоящее время, поиск решения этой проблемы активно ведется с конца XX в. Между тем, дореволюционная Россия располагала весомым примером действенного самоуправления – более чем полувековым опытом работы земского и городского общественного самоуправления (1864–1917 гг.). Именно земские органы в Чувашии впервые начали по-настоящему заботиться о нуждах горожан: о здоровье людей, образовании, знакомить население с новыми рациональными методами хозяйствования и внедрять их, привлекать образованных людей на службу. В советский период органы местной власти не обладали самостоятельностью и автономией в той степени, которая позволяла бы считать их органами власти самоуправляющихся территорий. Накопленный к 1917 г. опыт земского и городского самоуправления за годы советской власти, к сожалению, в основном был утерян.

После распада СССР система местного самоуправления не только начала восстанавливаться, но и получила свое развитие. Государство заинтересовано в дальнейшем

совершенствовании и укреплении данного института и предпринимает постоянные шаги, способствующие его совершенствованию, поскольку эффективное взаимодействие государства и общества возможно при создании действенной системы местного самоуправления, выступающей в качестве полноправного института публичной власти [15, 192].

**Резюме.** Любой национальный регион имеет свою специфику и характерные черты, поэтому и система управления в нем формируется не только на основе общих тенденций, но и самобытности национальной территории. Институт главы местного самоуправления занимает ведущее место в системе органов муниципальной власти, процесс его формирования и развития в г. Чебоксары в 1991–2012 гг. имел свои особенности и взаимосвязь с историческим прошлым.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Государственный архив современной истории Чувашской Республики (ГАСИ ЧР). – Ф. Р-3027/2644. – Оп. 4. – Д. 11. – Л. 78.
2. ГАСИ ЧР. – Ф. Р-3027/2644. – Оп. 4. – Д. 8. – Л. 96.
3. ГАСИ ЧР. – Ф. 3027. – Оп. 3. – Д. 38. – Л. 26.
4. Жебит, В. У столицы должен быть особый статус / В. Жебит // Советская Чувашия. – 1994. – № 10. – С. 2.
5. Закон Чувашской Республики от 19 ноября 1993 г. «Об основах организации местного самоуправления в Чувашской Республике» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.
6. Закон Чувашской Республики от 16 марта 1996 г. «Об организации местного самоуправления в Чувашской Республике» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.
7. Закон Чувашской Республики от 18 октября 2004 г. «Об организации местного самоуправления в Чувашской Республике» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.
8. Макаров, В. Сити-менеджер г. Чебоксары заявил об отставке / В. Макаров // Коммерсантъ. – 2011. – № 69. – С. 8.
9. Муллинова, З. И никаких экспериментов / З. Муллинова // Чебоксарские новости. – 1993. – № 96. – С. 1–2.
10. Никонов, И. С новым мэром / И. Никонов // Чебоксарские новости. – 1993. – № 108. – С. 1.
11. Решение Чебоксарского городского собрания депутатов от 29 августа 1996 г. «Об Уставе г. Чебоксары – столицы Чувашской Республики» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.
12. Решение Чебоксарского городского собрания депутатов от 30 мая 2005 г. «Об Уставе г. Чебоксары – столицы Чувашской Республики» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?go>.
13. Решение Чебоксарского городского собрания депутатов от 27 сентября 2007 г. «О внесении изменений в Устав муниципального образования города Чебоксары – столицы Чувашской Республики» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?go>.
14. Рябинин, И. У Чебоксар будет свой Президент? / И. Рябинин // Чебоксарские новости. – 1993. – № 232. – С. 1.
15. Савельев, А. И. Вопросы взаимодействия гражданского общества и структур публичной власти в системе политической коммуникации / А. И. Савельев // Вестник Чувашского государственного педагогического университета имени И. Я. Яковлева. – 2012. – № 3 (75). – С. 189–195.
16. Указ Президента Чувашской Республики от 07 февраля 1994 г. «О назначении Евдокимова Ф. И. исполняющим обязанности главы местной администрации» // Советская Чувашия. – 1994. – № 27. – С. 2.
17. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.
18. Чебоксарские градоначальники [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov\\_id=81&id=66800](http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov_id=81&id=66800).
19. Чебоксарские новости. – 1992. – № 181. – С. 1.