



УДК 352

## ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ВЛАСТИ ГОРОДСКОГО ОКРУГА «ГОРОД ЙОШКАР-ОЛА»

**Гаранин Леонид Ананьевич,**  
кандидат педагогических наук, заведующий кафедрой  
правового обеспечения государственного  
и муниципального управления Марийского  
государственного университета,  
г. Йошкар-Ола.  
E-mail: law@marsu.ru

**Утросина Светлана Анатольевна,**  
кандидат исторических наук, доцент кафедры правового  
обеспечения государственного и муниципального  
управления Марийского государственного университета,  
г. Йошкар-Ола.  
E-mail: usa\_sveta@mail.ru

В статье анализируются правовые и исторические основы формирования и развития представительного органа власти городского округа «Город Йошкар-Ола».

**Ключевые слова:** представительный орган власти, городской округ, город Йошкар-Ола, местное самоуправление

Начало формированию новых представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации положили известные октябрьские события 1993 года. Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 года № 1723 были прекращены полномочия представительных (законодательных) органов власти субъектов Российской Федерации. Указом от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» Президент Российской Федерации распустил местные Советы. Закон 1993 года был практически отменен. (О местном самоуправлении в РСФСР) [7, с. 157].

С этого момента в России началось разделение государственной власти и местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации 1993 года признала и гарантировала право граждан на местное самоуправление, закрепила его самостоятельность в решении вопросов местного значения. Затем конституционные положения о местном самоуправлении были конкретизированы в Федеральном Законе от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Исходя из этого, мы можем сказать, что к 24 июня 1995 года – дате принятия Конституции Марий Эл, правовая база, регулирующая вопросы местного самоуправления, была крайне мала [7, с. 159].

Выборы депутатов Йошкар-Олинского городского Собрания первого созыва состоялись одновременно со всенародным голосованием по принятию Конституции Российской Федерации, т. е. 12 декабря 1993 года. С 1993 года в истории Йошкар-Олинского Собрания депутатов было пять созывов, шестой созыв начал свою работу 3 октября 2014 года.

Рубеж, который прошло городское Собрание города Йошкар-Олы, небольшой. Но вместе с тем, он позволяет подвести определенные итоги развития

представительного органа местного самоуправления столицы Республики Марий Эл.

За это время менялись количественный состав депутатского корпуса, сроки депутатских полномочий, число постоянных депутатских комиссий, структура местного самоуправления. Но неизменными остаются цели и задачи работы депутатского корпуса, суть которых заключается в том, что Собрание депутатов представляет интересы населения Йошкар-Олы. Встречаясь с жителями своих округов, депутаты доносят их проблемы до городской власти, что помогает им корректировать планы действий, составлять программы экономического и социального развития городского округа, решать наиболее важные вопросы у жителей отдельных микрорайонов и улиц.

У истоков создания представительного органа в нашей столице – Йошкар-Олинского городского Собрания первого созыва были 15 депутатов. Им приходилось работать в сложной общественно-политической ситуации: когда практически отсутствовала законодательная база, федеральные Законы и Указы Президента страны не подкреплялись финансовыми ресурсами. В бюджете не хватало денег, зарплату иногда приходилось платить продуктами. Несмотря на трудности, представительный орган и исполнительная власть смогли сохранить стабильность и устойчивость развития города. В период приватизации и репрофилирования детских дошкольных учреждений, школ, дворцов культуры и молодежи городским Собранием было принято решение сохранить около 30 детских садиков. Время подтвердило правильность этого решения.

Свою деятельность городское Собрание осуществляло в форме сессий и заседаний трех постоянных комиссий: по бюджету и платежам (председатель С. П. Новоселов), по социальному развитию (председатель А. В. Смирнов) и по законности и правопорядку.



ку (председатель В. Г. Загайнов). Проведено 24 сессии, на которых принято 581 постановление [1, с. 1].

Знаменательным, историческим событием в деятельности городского Собрания первого созыва было участие депутатов 24 июня 1995 года в работе Конституционного Собрания Республики Марий Эл, которое приняло третью Конституцию Республики Марий Эл.

Выборы в городское Собрание второго созыва состоялись в октябре 1996 года. Состав депутатского корпуса увеличился до 35 человек, в том числе в нем были представлены 13 женщин. Во втором созыве по сравнению с первым созывом состав депутатского корпуса увеличился с 15 до 35 депутатов. Из них 13 человек имели опыт депутатской деятельности, 28 человек были руководителями различных уровней. Городское Собрание второго созыва провело 37 сессий, на которых было принято 665 решений [1, с. 3].

Городскому Собранию второго созыва выпала особая миссия. 11 апреля 1997 года представительный орган муниципального образования принял Устав столицы Республики Марий Эл, положив тем самым начало создания правовой базы для становления местного самоуправления в городе Йошкар-Оле. В Уставе была закреплена выборная должность главы самоуправления города, высшего должностного лица, который возглавлял и представительный и исполнительные органы. Председателем городского Собрания и одновременно главой администрации города был избран Козлов Вениамин Васильевич, который находился в этой должности до июля 2000 года.

Время, выпавшее на период работы городского Собрания второго созыва, было не простым. Задержки выплаты зарплаты, отставание в исполнении бюджета. На сессиях часто принимались решения о привлечении кредитных ресурсов банков, почти половина, а иногда и 70 % рассматриваемых городским Собранием вопросов касались предоставления налоговых льгот юридическим и физическим лицам. Несвоевременно принимался бюджет города, поэтому практически 2–3 месяца финансирование отраслей в муниципалитете велось от 1/12 части бюджета прошлого года.

Несмотря на это, депутаты сумели поддержать социальную сферу. Из скудного бюджета города выделялись денежные средства для поддержания материально-технической базы учреждений здравоохранения, культуры, образования, спорта, оказывалась помощь малоимущим слоям населения. В то время остро обсуждались вопросы энергосбережения, эффективности управления муниципальной собственностью.

Впервые депутатами второго созыва была опробована такая форма работы, как депутатские слушания, которые, начиная с 2005 года, в соответствии с федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Уставом муниципального образования, стали прообразом публичных слушаний по проектам бюд-

жета, Уставу, по вопросам градостроительной деятельности. За этот период было проведено 66 слушаний [2].

В июле 2000 года решением городского Собрания второго созыва были внесены изменения в Устав города. В соответствии с ним должности главы самоуправления города и председателя Йошкар-Олинского городского Собрания были разделены. После выборов депутатов третьего созыва, которые состоялись в два тура (8 октября и 3 декабря 2000 года), председатель городского Собрания был избран на альтернативной основе из 8 кандидатов. Им стал Геннадий Валентинович Васильев, депутат от Первомайского избирательного округа № 3. «С разделением должностей мэра и председателя горсобрания представительный орган власти города Йошкар-Олы стал полностью самостоятельным, – вспоминал впоследствии Г. В. Васильев. – Однако самостоятельность предполагает более высокую ответственность перед городом и его жителями» [3, с. 17].

Поэтому в самом начале работы депутатский корпус столицы счел возможным разрешить городской администрации взять банковский кредит для выплаты зарплаты работникам бюджетной сферы. В конце 2001 года было констатировано, что долги бюджетникам по зарплате стали возвращаться.

В этот период депутаты сделали очередной шаг вперед к нормотворческой деятельности. В оптимальные сроки стал приниматься бюджет на очередной финансовый год, контролировалось его исполнение. Шире стали применяться муниципальные целевые программы, охватившие почти все направления жизнедеятельности города. В экономической сфере наметился определенный рост, благодаря чему депутатский корпус получил возможность выделять из бюджета города средства на исполнение муниципальных программ.

Нормативная база муниципального образования пополнилась рядом правовых актов и программ по вопросам социальной защиты населения – семьи и детства, молодежи и ветеранов, – развития системы образования, здравоохранения и культуры. Так, в 2000 году городское Собрание приняло муниципальную программу правовой помощи малоимущим слоям населения.

Депутаты третьего созыва буквально с нуля создавали нормативную правовую базу в сфере муниципальной собственности. Добиваясь эффективности использования муниципального имущества и муниципальных земель, депутаты последующих созывов постоянно рассматривали и рассматривают эти вопросы на заседаниях комиссий, заседаниях городского Собрания.

Представительный орган местного самоуправления выступил инициатором нескольких проектов Законов Республики Марий Эл по вопросам организации местного самоуправления, по налогам, о статусе города Йошкар-Олы – столицы Республики Марий Эл.



29 апреля 2003 года в Устав муниципального образования были внесены изменения, в результате которых изменений в структуре городского Собрания появился президиум. Его основными функциями, как и сейчас, стали разработка проектов планов работы городского Собрания, повестки дня его сессий, организация согласованной и совместной работы постоянных комиссий. В его состав вошли председатель городского Собрания, его заместитель, председатели постоянных комиссий и руководители депутатских групп.

24 июня 2004 года депутатским корпусом были внесены изменения в Устав, в соответствии с которыми срок полномочий городского Собрания увеличился до пяти лет. Устанавливалось, что глава муниципального образования избирается из числа депутатов и одновременно является председателем городского Собрания, а глава администрации города назначается городским Собранием на конкурсной основе и работает по контракту.

29 декабря 2004 года приступил к работе депутатский корпус четвертого созыва. На первой сессии главой городского округа, председателем Собрания депутатов был избран Ожиганов Леонид Федорович.

В июне следующего года городским Собранием принята новая редакция Устава муниципального образования. Депутатами были разработаны и утверждены нормативные правовые акты в области территориального общественного самоуправления, бюджетного процесса, утверждены Положения об органах администрации городского округа.

В 2006 году была одобрена Стратегия социально-экономического развития городского округа «Город Йошкар-Ола» до 2015 года, которая обозначила основные направления дальнейшего развития города, в т. ч. по качественному улучшению городской среды и жизнеобеспечения населения города. В июле 2009 года депутаты утвердили Генеральный план городского округа «Город Йошкар-Ола».

Дальнейшее развитие получила совместная работа Собрания депутатов и администрации городского округа по разрешению наиболее острых проблем различных сферах жизнедеятельности муниципального образования путем разработки, принятия и организации исполнения муниципальных целевых Программ, которых за 5 лет работы было утверждено более 25. Среди них: «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства», «Совершенствование службы скорой медицинской помощи в муниципальном образовании», «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда», «Обеспечение жильем молодых семей города Йошкар-Олы», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Комплексная экологическая программа» и другие.

Деятельность депутатов четвертого созыва была направлена на своевременное и качественное правотворческое обеспечение проводимых реформ, созда-

ние условий для успешной реализации национальных проектов. Надо подчеркнуть, что благодаря приоритетным национальным проектам и реализации целевых программ значительно укрепилась сфера образования и здравоохранения.

По решению городского Собрания муниципальное образование участвовало в федеральной программе реформирования муниципальных финансов.

С целью изучения различных направлений деятельности органов местного самоуправления регулярно стали проводиться Дни депутата, на которых народные избранники на местах детально рассматривали проблемы, стоящие перед муниципальным образованием и горожанами, встречались с представителями администрации и органов государственной власти Республики Марий Эл.

Депутаты городского Собрания четвертого созыва провели большую работу по возвращению исторического герба города. 25 октября 2005 года он был утвержден решением городского Собрания в несколько модифицированном виде и зарегистрирован Геральдическим Советом при Президенте Российской Федерации. В феврале 2006 года впервые в истории утвержден флаг муниципального образования «Город Йошкар-Ола».

В IV созыве депутатская работа велась в 5 постоянных комиссиях. В их составе были прекрасно разбирающиеся каждый в своей сфере специалисты. Из 35 депутатов 26 являлись руководителями предприятий и организаций, 14 имели опыт депутатской деятельности. С 2004 года каждой постоянной комиссией проведено по более 100 заседаний, принято более 800 решений [4, с. 10].

С 29 октября 2009 года по 3 октября 2014 года под председательством Л. А. Гаранина работал депутатский корпус V созыва. Собранием депутатов проведено 63 сессии, в том числе 33 внеочередных, рассмотрено 880 вопросов, принято 832 решения, в том числе более 320 нормативных правовых актов и изменений в них [2].

Бюджетная и налоговая политика Собрания депутатов была направлена на исполнение в полном объеме действующих расходных обязательств муниципального образования, в первую очередь перед гражданами; решение социальных проблем; ограничение принятия новых расходных обязательств; последовательное снижение дефицита бюджета городского округа «Город Йошкар-Ола».

В соответствии с ФЗ-131 и Уставом муниципального образования «Город Йошкар-Ола» проекты решений городского Собрания о бюджете городского округа «Город Йошкар-Ола» и отчеты о его исполнении публиковались и выносились для обсуждения на публичные слушания. С этой целью городским Собранием были приняты Порядок проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета и Регламент комиссии по проведению внешней проверки.



В поле зрения городского Собрания пятого созыва находились Стратегия социально-экономического развития городского округа «Город Йошкар-Ола» до 2015 года, которая обозначила основные направления дальнейшего развития города, и Программа комплексного социально-экономического развития городского округа «Город Йошкар-Ола» на 2009–2016 годы.

Одним из главных результатов работы городского Собрания пятого созыва является принятие в июне 2010 года Устава муниципального образования «Город Йошкар-Ола» в новой редакции и планомерная работа по приведению Устава в соответствие постоянно изменяющемуся российскому законодательству в области местного самоуправления.

Всего за пять лет городским Собранием принято 11 решений о внесении изменений в Устав муниципального образования «Город Йошкар-Ола».

В новой редакции утверждены описание и изображение герба и флага муниципального образования «Город Йошкар-Ола».

В августе 2014 года город Йошкар-Ола отметил юбилейную дату – 430-летие со дня основания. Появление новых градостроительных возможностей и инвестиций диктует необходимость внесения изменений в Генеральный план городского округа. Учитывая это, депутатский корпус своевременно принял соответствующие решения.

Одной из активно используемых форм городского Собрания оставались Дни депутата. Народные избранники пятого созыва провели 25 Дней депутата, в том числе 14 выездных, по различным направлениям деятельности органов местного самоуправления. На Днях депутата рассматривались вопросы реализации приоритетных национальных проектов «Здоровье» и «Образование», актуальные вопросы, возникшие в ходе встреч депутатов с избирателями. Также проведено 59 публичных слушаний по проектам правовых актов о внесении изменений в Устав муниципального образования «Город Йошкар-Ола», о проектах бюджета городского округа, об утверждении отчетов об исполнении бюджета, проектам постановлений мэра города по земельным вопросам и вопросам градостроительной деятельности, другим вопросам. Из них 23 слушания назначены решениями городского Собрания, постановлениями главы городского округа – 36.

Практика показывает, что жителям не безразличны проблемы местного уровня. Приведу один пример. 28 февраля текущего года состоялись публичные слушания по проекту решения Собрания депутатов о внесении изменений в Генеральный план городского округа, на которых присутствовало 335 человек. Одним из основных вопросов, которые волновали йошкаротинцев, был вопрос об изменениях зон в пяти садоводческих товариществах, находящихся в черте города («Коммунальник», «Милосердие», «Мичуринец», «Надежда» и «Гюльпан») [5]. Обсуждение во-

проса на публичных слушаниях показало, что большинство садоводов не согласны перейти на зону перспективного градостроительного развития жилой застройки, что было учтено депутатами при принятии окончательного решения на сессии Собрания депутатов.

Депутатский корпус пятого созыва активно устанавливал и укреплял межмуниципальные связи с представительными органами местного самоуправления Республики Марий Эл и субъектов Российской Федерации. Депутаты выезжали по обмену опытом работы в Собрание депутатов муниципального образования «Мари-Турекский муниципальный район», городского округа «Город Козьмодемьянск», в представительные органы муниципальных образований городов Чебоксары и Киров. С представительными органами городского округа «Город Козьмодемьянск», «Город Волжск», «Мари-Турекский муниципальный район», городских округов Чебоксары и Киров подписаны Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве. В рамках реализации соглашений запланировано установление и развитие деловых контактов между комиссиями и комитетами, депутатами, работниками аппаратов, проведение консультаций по различным вопросам организации местного самоуправления.

3 октября 2014 года к работе приступило Собрание депутатов шестого созыва. Депутатский корпус значительно обновился. По партийной принадлежности лидируют представители «Единой России» (32 мандата), по одному депутату представлены представители региональных отделений политических партии КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России». Среди депутатов городского Собрания шестого созыва 5 медицинских работников, 1 представитель спортивного клуба, остальные руководители и заместители руководителей различных предприятий, организаций, учреждений. Поменялся возрастной состав. Примерно 34 % составляют депутаты в возрасте от 30 до 40 лет, около 23 % – в возрасте от 40 до 50 лет [6].

Депутаты шестого созыва провели 5 сессий, на которых рассмотрены и приняты решения по формированию структуры администрации городского округа, блоку финансовых вопросов города, внесены изменения и дополнения в Устав муниципального образования «Город Йошкар-Ола» и др.

Основные направления развития городского округа обозначены в Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Йошкар-Ола» до 2015 года, одобренной Собранием депутатов городского округа. Инструментом ее реализации стала утвержденная представительным органом городского округа Программа комплексного социально-экономического развития города на 2009–2016 годы, которая на основе выявления и анализа существенных проблем включает перечень стратегических целей, направленных на выстраивание эффективной социальной и экономической



системы в городском округе «Город Йошкар-Ола». Новый депутатский корпус Собрания депутатов городского округа в этом процессе примет активное участие, обеспечивая стабильность и согласие в обществе, делая территорию муниципального образования более комфортной для проживания горожан.

#### Литература

1. Йошкар-Олинское городское Собрание. 10 лет. 1993–2003 годы / сост. В. А. Полянина. Йошкар-Ола, 2003. 14 с.

2. Текущий архив Собрания депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола»

3. Васильев Г. Самостоятельность – это больше ответственности // Отчина. Историко-краеведческий журнал. Йошкар-Ола, 2013. № 9. С. 17–19.

4. 15 лет Собранию депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола». 1993–2008 гг. Йошкар-Ола, 2008. 15 с.

5. «Город Йошкар-Ола». Здесь будет город – сад // Местное время. 2014. 4 марта.

6. Спасибо всем, кто пришел // Йошкар-Ола. 2014. 16 сент.

7. Утросина С. А., Гаранин Л. А. Конституционные основы государственной власти в Республике Марий Эл: учебное пособие / Мар. гос. ун-т. Йошкар-Ола, 2013. 276 с.

L. A. Garanin, S. A. Utrosina

### FORMATION AND DEVELOPMENT OF LEGAL BASES OF GOVERNMENT'S REPRESENTATIVE BODIES OF BOROUGH «YOSHKAR-OLA»

In the article the legal and historical bases of formation and development of government's representative body of the borough «Yoshkar-Ola» are analyzed.

**Key words:** government's representative body, borough, Yoshkar-Ola city, local self-government.

GARANIN Leonid Ananievich – Candidate of Pedagogy, Associate Professor, Head of the Department of the Legal Support of Public and Municipal Administration, the Mari State University, Yoshkar-Ola.

E-mail: law@marsu.ru

UTROSINA Svetlana Anatolievna – Candidate of History, Associate Professor of the Department of the Legal Support of Public and Municipal Administration, the Mari State University, Yoshkar-Ola.

E-mail: usa\_sveta@mail.ru

УДК 321

### ПРАВО НА ОППОЗИЦИЮ

Голубев Валерий Борисович,

кандидат философских наук, доцент кафедры философии и социологии Марийского государственного университета, г. Йошкар-Ола.

E-mail: law@marsu.ru

Проблемы отношений оппозиции и власти были всегда. В статье дается попытка проанализировать некоторые аспекты взаимодействия политической власти и носителей оппозиционных взглядов: в исторической ретроспективе.

**Ключевые слова:** политическая власть, право, оппозиция, государство, пятая колонна.

С латинского языка термин «оппозиция» переводится как возражение, противопоставление, сопротивление. Оппозиционеры могут выражать свою точку зрения, используя вербальный способ (словесный), митинговый, демонстрационный, с использованием средств массовой информации, могут проявлять латентное сопротивление, открытое сопротивление, насильственные методы. Оппозиция может возникнуть в любой сфере, но, на наш взгляд, самые глубокие и серьезные последствия таит в себе оппозиция в

политической сфере. Она в той или иной мере охватывает практически все сферы общества, все слои населения.

Здесь следует говорить о противостоянии общественных структур носителям государственной власти. Если я встану, к примеру, в позу по отношению к президентам Украины господину Порошенко или США господину Обаме – это личная точка зрения, и моя оппозиция к данным политическим деятелям лично их никак «не зацепит». Политическая оппозиция – это