

# Это первый шаг. Но он – верный

Эксперты обсудили в «ОГ» возможные изменения в закон о местном самоуправлении

Алевтина ТРЫНОВА

**Сильная. Независимая. Финансово состоятельная. Так, если вы помните, Президент Владимир Путин в своём Послании Федеральному Собранию охарактеризовал местную власть, и именно такой мы хотим её видеть. В Госдуме не так давно внесён законопроект, который предусматривает существенные поправки в «святая святых» местного самоуправления — 131-й федеральный закон.**

Рекомендации и замечания стекаются сейчас со всех субъектов Федерации на уровень Государственной Думы. По всей стране организованы дискуссионные площадки, чтобы, как говорится, всем миром взвесить «за» и «против» предлагаемой инициативы. Одна из таких дискуссий с участием законодателей, учёных и общественников состоялась в редакции «ОГ».

94 + N

Если законопроект будет одобрен, то в Свердловской области могут появиться ещё, как минимум, 15 муниципальных образований. В дополнение к нынешним 94-м. Почти год назад, в апреле, наша область вместе с другими регионами впервые отмечала новый праздник — День местного самоуправления. «ОГ» встретила эту дату полнотной публикацией о хитроуплетенных административно-территориальном делении области («Муниципальная «паутина», 20 апреля 2013 года). Мы тогда обнаружили очень много любопытного: например, в Нижних Сергах существуют две разные Думы и два разных главы, а Алапаевское муниципальное образование не имеет никакого отношения к Алапаевску.



Преобразование системы местного самоуправления живо интересует не только депутатов. На «круглый стол» в «ОГ» пришли два десятка журналистов из телевизионных, печатных и интернет-СМИ

Но даже несмотря на это, наша область в плане территориальной «нарезки» выглядит хорошим примером. Всего 94 муниципальных образования против 895 башкирских и 461 курганского. «Сейчас наше местное самоуправление можно назвать самым эффективным в стране», — сказала нам тогда депутат областного Заксобрания Галина Артемьева. Разве нужно что-то менять?

## Суть законопроекта

Наберитесь терпения: начинаются муниципальные хитроуплетенные. Предлагаемые изменения нашей области коснутся в меньшей степени, чем других субъектов. Дело в том, что в основной части регионов России преобладает деление на муниципальные районы. Им в законопроекте уделено много внимания, но у нас в области всего пять таких.

Коснутся ли изменения городов? Крупных — да. В которых есть внутреннее деление на городские районы. У нас таких только три — Екатеринбург (7), Нижний Тагил (3) и Каменск-Уральский (2).

**Документ предлагает создание двух новых видов муниципальных образований. Это городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. То есть, условно, будет ГО Екатеринбург и семь самостоятельных семи городских районов. У каждого района — свои органы самоуправления, свой бюджет,**

своя Дума. Районных депутатов выберет всенародно, а затем некоторых из них делегируют в общегородскую Думу — по равному количеству. Из главных думцев будет выдвинут один — мэр. И вот на этом моменте, как отметил заместитель председателя областного правительства Яков Силин, критики упорно не замечают слово «может», скромно фигурирующее в статье 10 законопроекта: «В городских округах местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов». То есть может и не осуществляться. Как хотите. Кстати, в тексте 18-страничного документа фраза «с учётом мнения населения» и «с согласия населения» упоминается десять раз. Это так, к сведению.

## Депутат на душу населения

В том, что необходимость перензела, уверена руководитель фракции «ЕР» в Заксобрании области Елена Чечунова: «Нам нужно максимально приблизить местную власть к народу. Чтобы, как образно заметил наш президент, люди могли буквально дотянуться рукой до власти. Посмотрите, сколько жителей у нас приходится на одного депутата в крупных городах. В Екатеринбурге — около 60 тысяч избирателей на одного парламентария! Мне приходилось работать в системе органов местного самоуправления, когда были районные депутаты. Так это были жители с соседних улиц, их знала вся. И если из крана у нас текла ржавая вода, так она и у этого депутата была такая же. Общественность в данном законопроекте заложена».

С этим мнением согласился другой участник «круглого стола» директор уральского института регионального законодательства Николай Воронин. По его словам, за десять лет работы 131-го ФЗ избываться от несовершенств, в том числе правовых, не удалось. «Есть нагрузка на муниципалитеты несвойственными им полномочиями, которые отвлекают от конкретных жизненных проблем населения. Новый законопроект предлагает это исправить».

Кстати, за десять лет полномочия муниципалитетов в России выросли в среднем в два раза (стоит ли говорить о финансах?). «Нам нужна полная инвентаризация местных задач», — отметила Галина Артемьева.

## Право выбора

Отмена прямых выборов. Как только законопроект стал доступным для обсуждения, информационные ленты одна

за другой подхватили тему антиконституционных инициатив и урезания гражданских свобод. Как нам рассказали в областном Избиркоме, сегодня в Свердловской области 20 муниципалитетов выбирают своих глав из числа депутатов (Свердловский — свежий пример). И делают это давно. Пока информации о том, что кого-то в чём-то сильно урезали, с мест не поступало. Важно вот что: на самом низком, близком населению уровне — во всех сельских и городских поселениях области — только прямые выборы глав. То же самое предполагается осуществлять во внутригородских самостоятельных районах. Думайте, кого выбирать, отвечайте участии дискуссии. (Кстати, вы со своим депутатом знакомы?)

## Ещё почитаем

Предлагаемые поправки в закон пока вызывают массу вопросов. Как, к примеру, будут выстраиваться межбюджетные отношения, если возникнет новый тип районной казны? Появятся ли на местах новые налоги (очень большая тема для муниципалов) и будут ли меняться бюджетный и налоговый кодексы? Будет ли раздут штат управленцев? «Законопроект ко второму чтению, безусловно, надо доработать», — считает секретарь регионального отделения «ЕР» Виктор Шептий. — Самое главное, в чём должна быть ясность, — когда и как будут назначаться выборы. Никто не говорит о том, что мы слепло поддерживаем эту концепцию. Изменения не беспорядны. Пока — это первый шаг, но шаг в нужном направлении. Мы дискутируем и надеемся, что наши предложения будут учтены».

Парламентские слушания по законопроекту запланированы на 11 апреля в Москве, только после них состоится первое чтение.

**КСТАТИ. Интересный мыслёк с нами поделилась Елена Чечунова: «Знаете, чего нам не хватает? Обратной связи. Мы-то законопроект обсудили. А что о нём думают, например, читатели «Областной газеты?»»**

**Отзывы можно присылать на электронный ящик alevtina@oblgazeta.ru или звонить по телефону: (343) 262-70-05**

## Главы о главном



**Михаил АСТАХОВ, глава Каменск-Уральского:**

— Идея приблизить муниципальную власть к людям была высказана в декабре прошлого года. Если кратко, то прямые выборы депутатов предлагается проводить только в поселениях и внутригородских районах. Иначе говоря, это децентрализация власти в городских округах.

Мы с главами, членами Ассоциации «Совет муниципальных образований Свердловской области», с депутатами Законодательного Собрания эту идею прорабатывали. Дискуссии были жаркими.

Позиция глав: двухуровневая система самоуправления эффективна для крупных муниципальных образований, где четыре и более районов. На пользу ли она средним городам с населением от 100 до 400 тысяч человек? Я имею в виду Нижний Тагил, Каменск-Уральский, Первоуральск с их единой системой городского хозяйства и отсутствием районов хотя бы мало-мальского бюджета. Чиновников станет ещё больше, управленческие территории ухудшатся. Сегодня местное сообщество поляризовано, это тоже нужно учитывать. Поэтому мы предложили законодателям рассматривать внутригородской тип муниципального образования только для столиц, административного центра региона или республики.



**Евгений РОЙЗМАН, глава Екатеринбурга:**

— Действующая система управления городами действительно требует изменений. В первую очередь, одной из тенденций реформирования управления в нашей стране за последние десятилетия стала централизация бюджетных средств с последующим их перераспределением через межбюджетные трансферты. То есть собираемые на территории городов в виде налогов деньги отправляются в центр и в регионы, а там уже смотрят, сколько дать обратно.

Во-вторых, в настоящее время и города-миллионники, и города, население которых может быть в десятки раз меньше, относятся к городским округам. Для всех городских округов устанавливаются одни и те же вопросы местного значения, полномочия и источники доходов бюджетов. При этом все понимают, что больше города — это точки роста экономики страны, здесь закладываются будущее. От инвестиционной привлекательности столицы субъекта зависит инвестиционный климат региона.

Записала Алевтина ТРЫНОВА

# Независимость? От кого?

Анна ОСИПОВА

На стене уютного кабинета на 15-м этаже Дома правительства — большая политическая карта Свердловской области с яркими границами муниципальных образований. Как говорит хозяин, областной вице-премьер Яков Силин, порой она очень помогает сориентироваться...

— Иногда нужно точно знать километраж, чтобы рассчитать скорость. Расстояние, время, погода, днём или утром выезжаешь — всё имеет значение, — рассказывает Яков Петрович. На этой должности он отвечает за связь областной власти с местным самоуправлением, которое сегодня готовится к большому переделу...

— Недавно прошла конференция областного отделения Совета по местному самоуправлению, где очень много говорилось о независимости муниципальной власти...

— Да, некоторые резко высказывались про независимость муниципалитетов. **Спрашивается: какая независимость, от кого? Конституцию открываем — система местного самоуправления существует в государстве как уровень власти. В государстве! Просто уровень особый,** вот это нужно всем помнить: особый уровень и полномочий, и проблем, и ответственности. Это единая жёсткая вертикаль власти. Область не вмешивается в работу местных органов власти. Мы помогаем решать проблемы.

— На формирование такой вертикали направлен и новый законопроект, так называемая реформа местного самоуправления. Вы поддерживаете эти перемены?

— В целом — да. Изменения необходимы. С чем чаще всего сталкиваешься, когда руководитель неудачно работает на муниципальном уровне? Люди, обращаясь к нам, говорят: вы же власть, наведите порядок! Деликатно отвечаешь: непосредственно наша власть на местах — это те, кого вы избрали. Если руководители слабые, население так и говорит: они слабые, они не

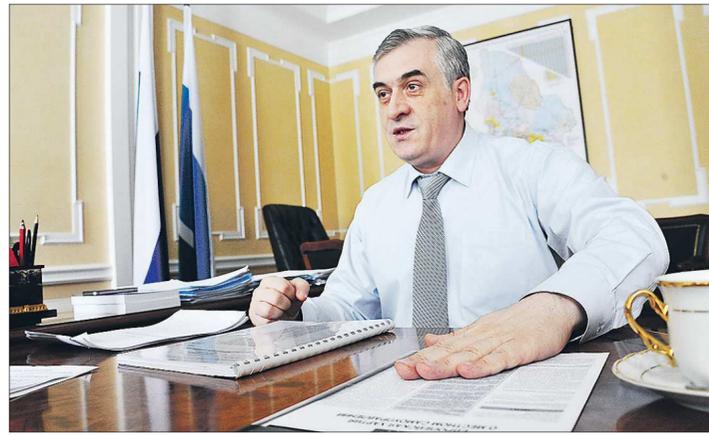
власть, а вот вы — власть, вы и наведёте порядок. Но мы в данном случае едины в ответственности. В этой ситуации у областной власти, у губернатора должны быть реальные рычаги влияния. Мы говорим: если область, например, помогла что-то построить, то муниципалитет должен это содержать.

— Многие претензии местного самоуправления именно к деньгам и сводятся.

— Если пытаться сводить преобразования только к просьбе «дайте деньги», то положительных результатов не будет. Местное самоуправление не должно рождалось по прошакам, это самостоятельное управление, под свою ответственность, так и в законодательстве прописано. Преобразования, которые сейчас предлагают — это очень серьёзные изменения, так надо сначала в них выработать, изучить!

Они касаются в большей степени трёх городов Свердловской области — Каменск-Уральского, Нижнего Тагила и Екатеринбурга. А ещё 91 город это напрямую не затронет. Почему зашевелились-то? Серьёзные изменения планируются в сфере перераспределения полномочий между поселениями (их 21) и муниципальными районами (их пять), а также в порядке и механизме формирования органов местного самоуправления. Должна быть понятная, управляемая, подотчётная и подконтрольная населению система. Сегодня кому задают вопрос по деньгам? Чаще всего губернатору. А может ли он сегодня повлиять на избрание сити-менеджера, когда в конкурсную комиссию, которая принимает решение о кандидате, губернатор направляет только трёх человек, а остальные шесть — от муниципалитета?

— Реформа изменит соотношение. Да, будет 50 на 50 процентов. Губернатор, услышав предложения, передаёт в соответствии с законом полномочия на местный уровень, но у него должна быть возможность контроля. Это ведь логично. Пусть сити-менеджера утверждут или избирают депутаты, но в части финансирования практически всех ос-



Яков Силин призывает всех неравнодушных внимательно изучить изменения, которые предлагают местному самоуправлению: «Рано осуждать эту реформу, надо обсуждать и предлагать, если что-то не устраивает»

новых проектов за него отвечает губернатор. И он должен иметь возможность спросить, как же, как и президент потом с него спросит. Это правильный подход. Если бы в законе было прописано, что губернатор назначает сити-менеджера, наверное, спорить бы ещё можно было. И то в отдельных территориях это было бы оправдано. Но здесь — паритет. Что плохого? То есть, когда «дай деньги», то пожалуйста, а когда речь об ответственности — «зачем нам ваш контроль?» Неинтересно разговаривать с такими критиками.

— Стоит ли создавать внутри крупных городов муниципалитеты?

— Сложный вопрос. На первый взгляд, кажется, что нарушится управляемость. Но чего боимся? Ответственности? Если есть опасения, что возникнут какие-то неурядицы, то предлагайте свои формулировки закона, пока он на стадии обсуждения. Я регулярно вижу многих глав, так вот большинство из них абсолютно не интересуют данный проект закона в этой части! У них нет районного деления.

— Создание внутренних муниципалитетов повлечёт и новые полномочия на этот уровень. Оправданно ли?

— Если, не отрегулировав функционал, создать внутри

просто дополнительно ещё муниципалитеты, то нет, не оправданно. Например, транспорт, но как будет существовать? Трамвай перешёл границу района, и что? Когда эти вопросы поднимали в прошлые годы, не просчитывали последствия. Но теперь накоплен опыт. Если самые серьёзные, самые затратные функции будут у субъекта или у большого муниципалитета, то это не страшно. Из того проекта закона, который существует, всего 13 полномочий предлагается передать внутригородским, районным муниципалитетам, если они будут созданы. Возьмите сейчас обычный муниципалитет, тот же Волчанск — десять тысяч население, 44 полномочия. А у 300-тысячного Орджоникидзевского района внутри Екатеринбурга будет 13 полномочий. Чего боимся-то? Перегрузки?

— Действительно, как с таким набором полномочий выживают маленькие населённые пункты?

— К сожалению, зачастую те маленькие муниципалитеты, что приобрели статус поселенческих муниципальных образований первого уровня, а вместе с этим и 39 полномочий, объективно не справляются с ними. Доходных источников почти нет, они процентов на 90-95 — дотационные.

Какая самостоятельность? Вот вы, жители, приходите к местному главе и говорите: мы же тебя избрали, почему здание не ремонтируется? И в суд. А суд предписывает — делай ремонт, полномочия есть, как глава ты обязан решить вопрос. А он не может. Нужно звонить: нам такие недееспособные муниципалитеты нужны или нет? Когда у муниципалитета ответственности под завязку, а он не может справиться, включается потенциал области.

— Назовите самые успешные наши муниципалитеты и явно отстающие.

— Как правило, успешный муниципалитет — это тот, где глава умеет выстраивать отношения и с региональной властью, и с бизнесом, и с населением. Хороший пример: Север, север области, промышленный город. И вдруг там открывается филиал МНТК «Микрохирургия глаза». Площадки предоставил муниципалитет, великолепный ремонт сделала наша Уральская горно-металлургическая компания, которая и выступила вдохновителем и инициатором. МНТК «Микрохирургия глаза» оснастил филиал современным оборудованием и подготовил специалистов. Правительство области в лице министерства здравоохранения разместило заказ на бесплатное лечение, а фонд

обязательного медицинского страхования обеспечивает это. 85 процентов услуг — бесплатные! Пять сторон, уберете любую — не будет результата. Руководству Серова могут пятью как воскапитальным знаком поstattивать и в пример привести.

— Ну а что касается проблемных муниципалитетов?

— Сложная ситуация в Дегтярском, уже много лет. Проблема была с предыдущим главой: будучи слабым руководителем, человек ещё и не очень хотел работать, у него не получалось, вот и осталось такое наследство, что хуже некуда. Тяжёлая ситуация в Волчанске: нынешнему главе досталось просто разрушенное хозяйство, потому что там многие годы крайне слабым было управление. В Волчанске за весь постсоветский период ни разу один и тот же глава дважды не избирался. Территория сложная по экономике, по внутренним социальным отношениям. То, что новый глава сделал за полтора года, многим и за полный созыв не удавалось. Но хотелось бы, чтобы и население задумалось: если всё время менять руководителей, не давая им возможности планировать на перспективу, — результат не будет.

— Главное, что вы советуete руководителям муниципалитетов?

— Они обязаны суметь выстроить отношения со всеми, чтобы каждому в городе было выгодно, удобно и комфортно жить. **Глава города — это в первую очередь мастер человеческих отношений, мощный коммуникатор.** Надо говорить с людьми, с руководителями различного уровня, с бизнес-структурами. Представьте, если глава Полевского, Первоуральска или Верхней Пышмы, Кировграда не смогут выстроить отношения с гигантскими предприятиями, которые платят налоги, дают рабочие места жителям? Ну кто тогда эти руководители? У нас, увы, есть такие примеры. Жители Красноуральска работают на огромном предприятии, а бывший теперь уже глава не мог выстроить систему отношений и управления. Это его проблема, но она сказывается на населении. И жители рано или поздно такого главу уберут.

Полную версию интервью читайте на нашем сайте oblgazeta.ru

## Хроника реформ

**1550 год** — земская реформа Ивана Грозного. Этой реформой было введено земское самоуправление: на местах из числа наиболее зажиточных посадских людей и крестьян выбирались земские старосты, возглавлявшие земские избы (выборный орган местного самоуправления).

**1699 год** — по указу Петра I были учреждены Бурмиистерская палата в Москве и подчинявшиеся ей земские избы в городах. И те, и другие — выборные. В обязанности изб входил сбор доходов и повинностей, но не управление городскими делами.

**1864 год** — земская реформа Александра II. До неё жизнь в земствах контролировалась директивами из центра. «Положение о земских и уездных учреждениях» в корне изменило ситуацию: были созданы губернские и уездные земские собрания и земские управы. Последние состояли из шести человек, которых избирали на земских собраниях. Земские собрания, в свою очередь, состояли из выборных гласных.

**1870 год** — городская реформа Александра II. Систему управления определяло «Городовое положение», которое предусматривало создание городского избирательного собрания и городской Думы с городской управой. Думу (избиралась раз в четыре года) и управу возглавлял городской голова, которого утверждал губернатор или министр внутренних дел.

**1918 год** — новая система власти на местах включала в себя областные, губернские, уездные, волостные съезды Советов, а также Советы депутатов городов и других поселений и исполнительные комитеты. Главной властью в конкретной территории являлся съезд Советов. Формально самостоятельность местного уровня власти возможна, но на деле её жестко контролировали из центра.

**1936-1937 годы** — главными органами государственной власти в краях, областях, округах, районах, городах и сёлах стали Советы депутатов трудящихся.

**1977-1978 годы** — местную власть переименовывают в Советы народных депутатов. Их формирование строго контролировалось партийными органами. Самостоятельность была серьёзно ограничена, однако формально в функции советов входило руководство и государственной, и хозяйственной, и социально-культурной работ.

**1990 год** — Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Органы местного самоуправления получили право самим учреждать различные местные ведомства и определять их полномочия.

**1991 год** — Закон «О местном самоуправлении в РСФСР». Местная администрация позиционируется как орган управления, руководит ею глава, которого избирает население. По сути, людям дали право самостоятельно решать вопросы в своих населённых пунктах. Экономической основой стала муниципальная собственность.

**1993 год** — Конституция РФ. Местное самоуправление закрепляется как основа конституционного строя и форма народоуправления.

**2003 год** — Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — действует по сей день.

Подготовила Анна ОСИПОВА