

# Больше народовласти, больше дела

Евгений КУЙВАШЕВ, губернатор Свердловской области

Внимательно отслеживаю общественные дискуссии, которые сегодня проходят на Урале. Среди тех, что привлекают наибольший интерес уральцев, – возвращение Крыма в Россию, поиск разумного баланса между разработкой недр Урала и сохранением нашей природы, совершенствование местного самоуправления. Считаю необходимым высказать своё мнение по теме местной власти.

## Свои бюджеты, своя зона ответственности

Напомню, что проект соответствующего федерального закона уже внесён в Государственную Думу России. В скором времени нам предстоит на основе федерального закона принимать областной закон, в котором будут прописаны новые принципы организации управления таких городов, как Екатеринбург, Нижний Тагил, Каменск-Уральский, и муниципальных районов. Естественно, это и вызвало жаркие споры – надо ли оставлять всё как есть или местная власть нуждается в изменениях.

Кто-то скажет: нашли, о чём спорить! Какая разница, что написано в этих бумажках. Людьми управляют люди, а не документы. К примеру, Чернецкий при любой схеме управления муниципалитетом, будучи хоть председателем Горсовета, нашёл бы способы собрать эффективную команду и реализовать свои замыслы по развитию города. А если «не Чернецкий», то едва ли бумажки поправят дело. И это, безусловно, верно, но только не совсем.

Во-первых, откуда тогда такой накал страстей вокруг законопроекта о совершенствовании местного самоуправления? Очевидно, что затеты интересы большого круга людей.

Во-вторых, изменение законодательной базы вынудило и власть, и гражданское общество дать ответ на очевидный вопрос: зачем в России существует отделённый от государственной власти местное самоуправление, не прощай сразу выстроит единую вертикаль власти – от Президента до сельского главы, и прекратит эту дискуссию на корню?

Давайте вместе разбираться в этих сложных вопросах.

Многие уральцы до сих пор не знают, что власть в России разделена на два не подотчётных друг другу уровня – власть государственную и местное самоуправление. Первая начинается с Президента России и замыкается губернаторами. Вторая – городские и поселковые думы и мэры.

У каждой власти своя зона ответственности, свои бюджеты, свои механизмы действия.

Но люди считают – власть одна, и она ответственна за всё! Поэтому, если во дворе выросла гора мусора, пишут сразу Президенту России и губернатору – вы же за всё отвечаете! Люди, безусловно, правы. Но возникает вопрос – почему выросла гора мусора, почему не сработали местные чиновники, почему не обратили внимание на недовольство жителей?

Приведу пример, ставший едва ли не хрестоматийным. В губернаторскую администрацию обратились представители совета жильцов нескольких домов Орджоникидзевог района Екатеринбурга. Горожане решили построить спортплощадку во дворе, где было свободное место. Собрали деньги и пригласили строителя. Обратились за содействием к районному главе. Он ответил: город запланировал построить у вас во дворе торговый центр. Жильцы говорят: зачем он нам? И так вокруг магазина полно, нам спортивная площадка во дворе нужна!

Результат спора был плачевен для жильцов. Глава района назначается городской администрацией, живёт район по утверждённой го-



АЛЕКСЕЙ КУШНОВ

родом смете. В эту схему мнение жильцов «не вписывается». Во всяком случае – в реальной жизни. А повлиять отдельных горожан на руководство полуторгово-коммунального города – это в наших условиях едва ли не подвиг.

Практика жизни крупных городов показывает наличие серьёзной проблемы в системе местного самоуправления. Местная власть, начиная с 1993 года, прошла путь жёсткой централизации, отказавшись в ходе этой эволюции от многих изначально заложенных принципов народовласти. С другой стороны, она осталась независимой и практически не подконтрольной государственной власти России. И это парадокс требует своего разрешения, что и предложено в проекте федерального закона о совершенствовании местного самоуправления.

## Идеален ли законопроект, внесённый в Госдуму?

Всех ли он устраивает? Конечно, нет. И у многих есть свои предложения, которые предлагаю обсудить.

Я хорошо знаю, как работает местное самоуправление. Знаю не по рассказам, а по собственному опыту. Это моя биография, результат многолетнего труда, где было всякое: и ошибки, и достижения. Мне довелось руководить и небольшими поселениями, и крупными городами. То, что нам удалось сделать в Тобольске, может увидеть каждый, если посетит эту жемчужину Сибири. И Тюмень – один из самых благоустроенных, чистых городов России.

Для меня очевидно, что в ходе эмоционального спора о реформе местной власти со стороны сторонников и противников реформы прозвучал ряд откровенно ложных аргументов, которые могут впечатлить только тех, кто не знает истории вопроса или просто не нашёл времени почитать обсуждаемые документы.

Прежде чем высказать свои предложения по проекту закона, остановимся как раз на «страшилках» противников реформы. Не оставим без внимания и ошибки некоторых сторонников совершенствования местной власти. С последних и начнём.

Сторонники совершенствования, поддерживая пе-

редачу власти от городских администраций в пользу городской и районных дум, говорят о необходимости строго следовать тексту Европейской хартии местного самоуправления. Тем более, что Россия Хартию подписала.

Там действительно есть следующее положение: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путём свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчётные им исполнительные органы».

Это именно та схема управления муниципалитетами, на которой настаивают сторонники совершенствования местной власти: власть в городах должна принадлежать не городским чиновникам из администрации, а думам (советам или собраниям), которые уже могут иметь исполнительные органы. Ровно то, что предлагается проектом федерального закона.

Вот только эти сторонники забывают, что местное самоуправление в России возникло не в 1993 году, и не в Хартии политической власти России черпала источники своего вдохновения.

Местное самоуправление в России имеет давнюю 150-летнюю историю, свои особенности, свою правду жизни.

Местное самоуправление (ключ к пониманию – акцент на слово САМОУПРАВЛЕНИЕ) – способ решения проблем проживания, благоустройства, обустройства совместного жилья для людей, живущих компактно: в посёлках и деревнях, в городских микрорайонах. То есть людям дают право самим решать небольшой круг вопросов, имеющих значение только для них. Не глобальных, космического уровня вопросов, а местных, касающихся благоустройства, быта, жилищно-коммунального хозяйства, образования, содержания дорог и так далее. Для этого законы дают им право самоорганизоваться в специфические органы власти местного самоуправления. В этом состоит предназначение, миссия местного самоуправления.

Если она не выполняется, местная власть начинает сокращаться и перестаёт быть эффективной, а ещё точнее – ПЕРЕСТАЁТ БЫТЬ. И летят письма в ООН и Президенту России – почему у нас во дворе куча мусора?

## Пора наводить порядок – во дворах и... в системе местного самоуправления

Чем занималась местная власть в XIX веке? Тем же, чем и потом, то есть вопросами, которые имели «местное значение».

В те годы это образование и создание библиотеки. Так как неграмотность была повсеместной. Нездоровье уносило многие жизни, и, следовательно, земство создало сеть больниц и госпиталей – без использования государственных денег.

Местная власть занималась обучением крестьян, кустарей, будущих кооператоров и многими прочими вопросами занятости.

Были созданы земские ветеринарные организации, что при тогдашней роли домашнего скота в экономике трудно переоценить.

Земства на Урале строили и содержали густую сеть дорог, которыми уральцы пользовались многие десятилетия и потом, после упразднения земств.

Советская власть, используя опыт местного самоуправления, создала систему, доказавшую свою эффективность и в годы войны, и в годы мирной жизни. Без сомнения, Екатеринбург разительно изменился за последние двадцать лет. Но инфраструктурная основа, сам город, его менталитет, культура были созданы именно при советской власти и, особенно, в годы расцвета Свердловска – в 70-80-е годы, когда городом управляла власть, построенная аналогично тому, что предлагается в проекте федерального закона о совершенствовании местного самоуправления!

## Занзибар – далеко. Земская школа гораздо ближе

В России исторически местное самоуправление достигло своего наибольшего расцвета в советский период. А затем оно начало всё больше уходить от своего предназначения, всё больше занимаясь «большими государственными вопросами» и всё меньше уделяя внимание жизни отдельного, простого горожанина.

Мне не раз приходилось слышать, как иной глава муниципалитета, выйдя на трибуну, начинал раздавать руководящие указания по любым вопросам: от планов государства по выпуску самолётов до особенностей взаимоотношений с Занзибаром. А спроси его: а в его-то муниципалитете во дворах чище, чем в Занзибаре? Свалок меньше, порядка больше? И не ответит, не знает, мелко для него это как-то...

Вообще, местное самоуправление, или земство, в России прививалось трудно. Историки пишут: «14 января 2014 года исполнилось 150 лет со дня подписания Импе-

риала Александром II «Положения о губернских и уездных земских учреждениях». Этот акт положил начало земской реформе – преобразованию местного имперского управления в местное самоуправление, правда, с ограничением его полномочий.

Чем занималась местная власть в XIX веке? Тем же, чем и потом, то есть вопросами, которые имели «местное значение».

В те годы это образование и создание библиотеки. Так как неграмотность была повсеместной. Нездоровье уносило многие жизни, и, следовательно, земство создало сеть больниц и госпиталей – без использования государственных денег.

Местная власть занималась обучением крестьян, кустарей, будущих кооператоров и многими прочими вопросами занятости.

Были созданы земские ветеринарные организации, что при тогдашней роли домашнего скота в экономике трудно переоценить.

Земства на Урале строили и содержали густую сеть дорог, которыми уральцы пользовались многие десятилетия и потом, после упразднения земств.

Советская власть, используя опыт местного самоуправления, создала систему, доказавшую свою эффективность и в годы войны, и в годы мирной жизни. Без сомнения, Екатеринбург разительно изменился за последние двадцать лет. Но инфраструктурная основа, сам город, его менталитет, культура были созданы именно при советской власти и, особенно, в годы расцвета Свердловска – в 70-80-е годы, когда городом управляла власть, построенная аналогично тому, что предлагается в проекте федерального закона о совершенствовании местного самоуправления!

## Занзибар – далеко. Земская школа гораздо ближе

В России исторически местное самоуправление достигло своего наибольшего расцвета в советский период. А затем оно начало всё больше уходить от своего предназначения, всё больше занимаясь «большими государственными вопросами» и всё меньше уделяя внимание жизни отдельного, простого горожанина.

Мне не раз приходилось слышать, как иной глава муниципалитета, выйдя на трибуну, начинал раздавать руководящие указания по любым вопросам: от планов государства по выпуску самолётов до особенностей взаимоотношений с Занзибаром. А спроси его: а в его-то муниципалитете во дворах чище, чем в Занзибаре? Свалок меньше, порядка больше? И не ответит, не знает, мелко для него это как-то...

Вообще, местное самоуправление, или земство, в России прививалось трудно. Историки пишут: «14 января 2014 года исполнилось 150 лет со дня подписания Импе-

риала Александром II «Положения о губернских и уездных земских учреждениях». Этот акт положил начало земской реформе – преобразованию местного имперского управления в местное самоуправление, правда, с ограничением его полномочий.

Чем занималась местная власть в XIX веке? Тем же, чем и потом, то есть вопросами, которые имели «местное значение».

В те годы это образование и создание библиотеки. Так как неграмотность была повсеместной. Нездоровье уносило многие жизни, и, следовательно, земство создало сеть больниц и госпиталей – без использования государственных денег.

Местная власть занималась обучением крестьян, кустарей, будущих кооператоров и многими прочими вопросами занятости.

Были созданы земские ветеринарные организации, что при тогдашней роли домашнего скота в экономике трудно переоценить.

Земства на Урале строили и содержали густую сеть дорог, которыми уральцы пользовались многие десятилетия и потом, после упразднения земств.

Советская власть, используя опыт местного самоуправления, создала систему, доказавшую свою эффективность и в годы войны, и в годы мирной жизни. Без сомнения, Екатеринбург разительно изменился за последние двадцать лет. Но инфраструктурная основа, сам город, его менталитет, культура были созданы именно при советской власти и, особенно, в годы расцвета Свердловска – в 70-80-е годы, когда городом управляла власть, построенная аналогично тому, что предлагается в проекте федерального закона о совершенствовании местного самоуправления!

## Занзибар – далеко. Земская школа гораздо ближе

В России исторически местное самоуправление достигло своего наибольшего расцвета в советский период. А затем оно начало всё больше уходить от своего предназначения, всё больше занимаясь «большими государственными вопросами» и всё меньше уделяя внимание жизни отдельного, простого горожанина.

Мне не раз приходилось слышать, как иной глава муниципалитета, выйдя на трибуну, начинал раздавать руководящие указания по любым вопросам: от планов государства по выпуску самолётов до особенностей взаимоотношений с Занзибаром. А спроси его: а в его-то муниципалитете во дворах чище, чем в Занзибаре? Свалок меньше, порядка больше? И не ответит, не знает, мелко для него это как-то...

Вообще, местное самоуправление, или земство, в России прививалось трудно. Историки пишут: «14 января 2014 года исполнилось 150 лет со дня подписания Импе-

риала Александром II «Положения о губернских и уездных земских учреждениях». Этот акт положил начало земской реформе – преобразованию местного имперского управления в местное самоуправление, правда, с ограничением его полномочий.

Чем занималась местная власть в XIX веке? Тем же, чем и потом, то есть вопросами, которые имели «местное значение».

В те годы это образование и создание библиотеки. Так как неграмотность была повсеместной. Нездоровье уносило многие жизни, и, следовательно, земство создало сеть больниц и госпиталей – без использования государственных денег.

Местная власть занималась обучением крестьян, кустарей, будущих кооператоров и многими прочими вопросами занятости.

Были созданы земские ветеринарные организации, что при тогдашней роли домашнего скота в экономике трудно переоценить.

Земства на Урале строили и содержали густую сеть дорог, которыми уральцы пользовались многие десятилетия и потом, после упразднения земств.

Советская власть, используя опыт местного самоуправления, создала систему, доказавшую свою эффективность и в годы войны, и в годы мирной жизни. Без сомнения, Екатеринбург разительно изменился за последние двадцать лет. Но инфраструктурная основа, сам город, его менталитет, культура были созданы именно при советской власти и, особенно, в годы расцвета Свердловска – в 70-80-е годы, когда городом управляла власть, построенная аналогично тому, что предлагается в проекте федерального закона о совершенствовании местного самоуправления!

## Занзибар – далеко. Земская школа гораздо ближе

В России исторически местное самоуправление достигло своего наибольшего расцвета в советский период. А затем оно начало всё больше уходить от своего предназначения, всё больше занимаясь «большими государственными вопросами» и всё меньше уделяя внимание жизни отдельного, простого горожанина.

## Занзибар – далеко. Земская школа гораздо ближе

В России исторически местное самоуправление достигло своего наибольшего расцвета в советский период. А затем оно начало всё больше уходить от своего предназначения, всё больше занимаясь «большими государственными вопросами» и всё меньше уделяя внимание жизни отдельного, простого горожанина.

Мне не раз приходилось слышать, как иной глава муниципалитета, выйдя на трибуну, начинал раздавать руководящие указания по любым вопросам: от планов государства по выпуску самолётов до особенностей взаимоотношений с Занзибаром. А спроси его: а в его-то муниципалитете во дворах чище, чем в Занзибаре? Свалок меньше, порядка больше? И не ответит, не знает, мелко для него это как-то...

Вообще, местное самоуправление, или земство, в России прививалось трудно. Историки пишут: «14 января 2014 года исполнилось 150 лет со дня подписания Импе-

риала Александром II «Положения о губернских и уездных земских учреждениях». Этот акт положил начало земской реформе – преобразованию местного имперского управления в местное самоуправление, правда, с ограничением его полномочий.

Чем занималась местная власть в XIX веке? Тем же, чем и потом, то есть вопросами, которые имели «местное значение».

В те годы это образование и создание библиотеки. Так как неграмотность была повсеместной. Нездоровье уносило многие жизни, и, следовательно, земство создало сеть больниц и госпиталей – без использования государственных денег.

Местная власть занималась обучением крестьян, кустарей, будущих кооператоров и многими прочими вопросами занятости.

Были созданы земские ветеринарные организации, что при тогдашней роли домашнего скота в экономике трудно переоценить.

Земства на Урале строили и содержали густую сеть дорог, которыми уральцы пользовались многие десятилетия и потом, после упразднения земств.

Советская власть, используя опыт местного самоуправления, создала систему, доказавшую свою эффективность и в годы войны, и в годы мирной жизни. Без сомнения, Екатеринбург разительно изменился за последние двадцать лет. Но инфраструктурная основа, сам город, его менталитет, культура были созданы именно при советской власти и, особенно, в годы расцвета Свердловска – в 70-80-е годы, когда городом управляла власть, построенная аналогично тому, что предлагается в проекте федерального закона о совершенствовании местного самоуправления!

## Занзибар – далеко. Земская школа гораздо ближе

В России исторически местное самоуправление достигло своего наибольшего расцвета в советский период. А затем оно начало всё больше уходить от своего предназначения, всё больше занимаясь «большими государственными вопросами» и всё меньше уделяя внимание жизни отдельного, простого горожанина.

## Занзибар – далеко. Земская школа гораздо ближе

В России исторически местное самоуправление достигло своего наибольшего расцвета в советский период. А затем оно начало всё больше уходить от своего предназначения, всё больше занимаясь «большими государственными вопросами» и всё меньше уделяя внимание жизни отдельного, простого горожанина.

Мне не раз приходилось слышать, как иной глава муниципалитета, выйдя на трибуну, начинал раздавать руководящие указания по любым вопросам: от планов государства по выпуску самолётов до особенностей взаимоотношений с Занзибаром. А спроси его: а в его-то муниципалитете во дворах чище, чем в Занзибаре? Свалок меньше, порядка больше? И не ответит, не знает, мелко для него это как-то...

Вообще, местное самоуправление, или земство, в России прививалось трудно. Историки пишут: «14 января 2014 года исполнилось 150 лет со дня подписания Импе-

По сути дела, предложено две новации. Первая – возвращение народовласти в систему местной власти (по хорошо известной всем схеме городских и районных советов народных депутатов). Вторая новация – население получает право управлять бюджетами на районном уровне.

формы местного самоуправления, – что в случае появления в крупных городах районных Дум управление городом охватит хаос – ложен изначально. Система двухуровневого управления, при которой существуют и городская, и районные Думы, работала в Свердловске-Екатеринбурге в других муниципалитетах Свердловской области и доказала свою эффективность. Даже самый отъявленный либерал не сможет опровергнуть тезис, что в 70-80-е годы в Свердловске, в Нижнем Тагиле, в Каменске-Уральском власть была, а вот никакого хаоса не было.

Местной властью руководили люди-легенды, которых очень тепло вспоминают наши земляки. В Екатеринбурге хорошо помнят председателя горисполкома Павла Михайловича Шаманова, его именем назвала улица в районе «Академический». Жители Нижнего Тагила хорошо помнят председателя горсовета Валерия Александровича Чердынцева. В Каменске-Уральском работал Борис Леонидович Полюятов, сегодня находящийся на заслуженном отдыхе. Эти люди и многие-многие другие уральцы, трудившиеся в городских и районных Советах, в исполкомах – наша история, наша гордость.

Теперь что касается второй главной «страшилки» противников совершенствования местной власти – мол, людей лишают права выбирать городскую власть.

Выборы остаются. Более того, выборы становятся больше. В соответствии с текстом федерального законопроекта власть в крупном городе возвращается депутатам Дум. А депутаты избираются на выборах – путём тайного прямого голосования!

## Логика новой России

Давайте посмотрим, когда же муниципальная власть начала отходить от изначальных принципов самоуправления?

Даты этой трансформации историкам хорошо известны. В 1993 году Указом Президента России Бориса Николаевича Ельцина №1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» было установлено: «деятельность районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских Советов народных депутатов прекращается, их функции выполняет соответствующая местная администрация».

Безусловно, у этого и других непрестых решений Ельцина была своя желез-

ного самоуправления в изначальном понимании осталось совсем немного. А робкие попытки создания ТОСов (территориальных органов самоуправления) в Екатеринбурге в 90-е годы практически ничем не закончились. Реальной власти и средств ТОСы так и не получили.

Когда мы обсуждали с экспертами проект федерального закона, споры были очень острыми, бурными. Один из аргументов звучал так: «Предположим, закон о реформе принят в таком виде. Не получится ли так, что противники реформы, не готовые отказаться от контроля над огромными, многомиллиардными бюджетами, заморзуют, выхолостят принятый закон, и население крупных городов реального самоуправления так и не увидит?».

## На Урале появятся... муниципальные шерифы?

Я высказал следующую идею. Сейчас мы приняли решение о создании института уполномоченных по правам предпринимателей. Они не подменяют власть, не управляют бюджетами. Но у уполномоченных есть возможность влиять на принятие решений и на общественное мнение. Это уполномоченные – своего рода старосты, общественные шерифы.

Местное самоуправление также нуждается в таком защитительном институте муниципальных шерифов. Это люди, выбираемые населением, и они не должны подменять муниципальные органы власти. Но их мнение и их решения должны влиять на состояние дел с местным самоуправлением. Это очень важно для сохранения разумного баланса между централизацией местной власти и возможностью самоорганизации населения.

Считаю необходимым активнее использовать преимущества, которые даёт потенциал самоорганизации местной власти – особенно в работе бюджетных организаций. Надо не позднее 2016 года завершить переход организаций здравоохранения и образования в автономные учреждения. При одном обязательном условии: нельзя позволить «не мытьём, так катаньем» сократить экономическую самостоятельность автономных учреждений. Всякого рода централизация, особенно финансового управления автономными учреждениями, снижает мотивацию коллектива учреж-

### К ИСТОРИИ ВОПРОСА

Местное самоуправление (или земство) появилось в нашей стране 150 лет назад – 14 января 1864 года. В тот день Александр II подписал «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», по которому местное имперское управление стало преобразовываться в местное САМОУПРАВЛЕНИЕ, правда, с ограничением его полномочий

Важно, чтобы «у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни», – отметил Владимир Владимирович Путин.