

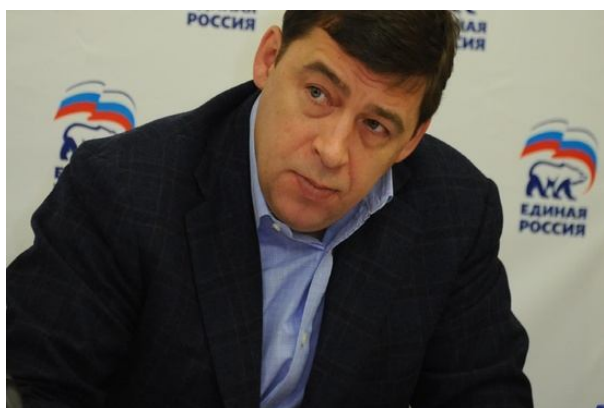
Избирательная комиссия Свердловской области

Нижнесергинская районная территориальная избирательная комиссия

Обучение членов участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых избирательных комиссий по учебной программе «Правовые основы избирательного процесса и организация работы участковой избирательной комиссии»

ТЕМА

Об изменениях в законодательстве о выборах



Губернатор Свердловской области Евгений Куйвашев размышляет о совершенствовании системы местного самоуправления – Обсуждение статьи в Областной газете «Больше народовластия, больше дела»

Об изменениях в законодательстве о выборах / Методическое пособие для членов участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых избирательных комиссий.

Настоящее издание представляет собой методическое пособие для членов участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых избирательных комиссий. В пособии включены понятия избирательной системы, виды, названы избирательные системы, применяемые на различных видах выборов, порядок назначения выборов и основные этапы избирательной кампании.

Нижнесергинская районная территориальная избирательная комиссия, 2014. Тираж 110 экз.

Губернатор Свердловской области Евгений Куйвашев размышляет о совершенствовании системы местного самоуправления

«Больше народовластия, больше дела»

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. Собственно, 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 задеты интересы большого круга людей.

Во-вторых, изменение законодательной базы вынудило и власть, и гражданское общество дать ответ на очевидный вопрос: зачем в России существует отделённое от государственной власти местное самоуправление, не проще ли сразу выстроить единую вертикаль власти — от Президента до сельского главы, и прекратить 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 неподотчётных 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 едина, 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 Орджоникидзевского района Екатеринбурга. Горожане решили построить спортплощадку во дворе, где было свободное место. Собрали деньги и приготовились строить. 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 магазинов полно, нам спортивная площадка во дворе нужна! Результат спора был плачевен для жильцов. Глава района назначается городской администрацией, живёт район по утверждённой городом смете. В эту схему мнение жильцов «не вписывается». Во всяком случае — в реальной жизни. А повлиять отдельным горожанам на руководство полуторамиллионного 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 народовластия. С другой стороны, она осталась независимой и практически не подконтрольной государственной власти России. И этот парадокс требует своего разрешения, что и предложено в проекте федерального закона о совершенствовании местного самоуправления.

По сути дела, в нём предложено две новации. Первая — возвращение народовластия 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.

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 время 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 передачу 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 администраций, 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 политическая власть 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 житья 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 перестает быть эффективной, а ещё точнее — ПЕРЕСТАЁТ БЫТЬ. И летят письма в ООН и Президенту России — почему у нас во дворе куча мусора? А что остаётся делать, если глава местного самоуправления перестал интересоваться помойками, а занялся вопросами «большой государственной политики»?

Государство заинтересовано в эффективной местной власти ещё и потому, что даёт муниципалитетам очень серьёзные деньги. Так, в прошлом году государственная власть дополнительно к собственным средствам Екатеринбурга выделила 14,8 миллиарда рублей. На развитие Нижнего Тагила в 2013 году государство выделило 7,1 миллиарда рублей.

Пора наводить порядок — во дворах и... в системе местного самоуправления. Фото Алексея Кунилова.

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 Императором 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 библиотек. 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 в 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!

Вспомним, что система органов местного самоуправления городов при СССР включала в себя:

- —Городской Совет депутатов трудящихся;
- —Исполком Городского Совета депутатов трудящихся;
- —Районный в городе Совет депутатов трудящихся;
- —Исполком районного в городе Совета депутатов трудящихся.

Городской Совет депутатов трудящихся города республиканского, краевого, областного подчинения рассматривал широкий спектр вопросов городского развития — от стратегических планов развития города до руководства промышленными предприятиями городского подчинения и сбора налогов, от руководства городским транспортом до обеспечения соблюдения правил паспортной системы (всего 35 полномочий).

Районный (в городе) Совет депутатов трудящихся «руководил государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на территории района; утверждал бюджет района и отчёт о его исполнении; руководил деятельностью предприятий и организаций бытового обслуживания, торговли и общественного питания районного подчинения; руководил жилищным, коммунальным хозяйством и благоустройством района; руководил культурно-просветительной работой, руководил делом народного образования, здравоохранения, руководил социальным обеспечением и охраной государственного и общественного порядка».

Разумеется, были и свои советские особенности. Современное многоголосье партий заменял монолог КПСС. Но мы в данном случае говорим о другом. Тезис, которым пугают горожан противники реформы 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 оспорить 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 Полуяхтов, 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, выборов становится 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 непростых решений Ельцина была своя железная логика — логика рождения новой России и борьбы за власть. Но с года принятия Указа прошёл 21 год. И правы федеральные законодатели в своём стремлении вернуть местную власть к предначертанному, к исходной точке своего существования. Это вполне соответствует и ожиданиям людей, и общей ситуации.

Необходимо отметить, что в Екатеринбурге районные бюджеты оставались вплоть до 2000 года. Но бюджет Екатеринбурга 2001 года уже предполагал отказ даже от такой небольшой «районной вольницы». Несмотря на серьёзное сопротивление населения и районных администраций, город сосредоточил в своих руках полноту власти над бюджетными средствами — районы Екатеринбурга перешли на жёсткую смету расходов. От местного 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, заматают, обескровят, 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 возможности 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 учреждения на качественную, эффективную работу. Ведь цели изменения вида учреждений с бюджетных на автономные исключительно положительные: обеспечить финансовую прозрачность работы организаций, поднять зарплаты персоналу, предоставить новое качество услуг.

Обращу внимание уральцев на ещё одну особенность проекта федерального закона о совершенствовании местного самоуправления. Противники реформы не хотят возвращения городской и районных дум в крупные мегаполисы, но то, что такая система уже десятков лет работает в муниципальных районах, стараются не замечать.

Принятие закона о реформе местного самоуправления в Свердловской области затрагивает три крупных города: Екатеринбург, Нижний Тагил, Каменск-Уральский и пять существующих муниципальных районов — Байкаловский, Камышловский, Нижнесергинский, Слободо-Туринский и Таборинский. В этих районах много лет одновременно функционируют думы двух уровней — районного и поселенческого.

Новый закон не ставит под сомнение эффективность работы уральских муниципальных районов, но будет проведена ревизия распределения полномочий между районным уровнем управления и поселенческим. При этом эксперты особо указывают, что вопросы газо- и теплоснабжения, транспортного обслуживания, обеспечения жильём многодетных семей, которые технически сложно контролировать и обеспечивать на низовом уровне, должны быть переданы муниципальным районам.

По экспертным оценкам, предполагаемые изменения позволят реализовать формулу «поселения — для населения, район — для поселений», а на практике снизить высокую нагрузку с сельских поселений.

Мы с вами достаточно подробно разобрали предлагаемое совершенствование местного самоуправления, аргументы сторонников и противников реформы.

Резюмируя, приведу лишь две цитаты.

Первая — от авторов федерального законопроекта. В своей пояснительной записке разработчики констатируют, что *«в крупных мегаполисах слабо контролируемая городским сообществом общегородская муниципальная власть, имеющая значительные материальные и финансовые ресурсы, отдалена от населения, поэтому нередко оказывалась малоэффективна для обеспечения жизнедеятельности населения».*

Вторая цитата — из Президентского Послания Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года. Владимир Владимирович Путин посчитал важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах. Глава государства подчеркнул, что *«такую работу мы должны начать и в основном законодательно обеспечить в 2014 году — в год 150-летия знаменитой Земской реформы».* Местная власть должна быть устроена так, чтобы *«любой гражданин мог дотянуться до неё рукой».*

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.

