

Реформа на местах: выборов почти не осталось

11 апреля на заседании комитета по местному самоуправлению Государственной думы намечено рассмотреть поправки (изменения и дополнения) в федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года, предложенные представителями фракций «Единая Россия» и ЛДПР.

Впрочем, содержание этих поправок подразумевает настоящую революцию в структуре и возможностях местного самоуправления, прежде всего — в способах формирования местных органов власти. Очевидно, уместнее было бы принять новый закон, но, видимо для снижения общественного резонанса, чтобы не поднимать шума и не привлекать лишнего внимания, решено подать государственную инициативу «вторым разрядом» — через поправки в существующий закон.

В чем сущность новаций? Во-первых, предлагается отменить прямые выборы депутатов местных дум (советов) в городах, разделенных на внутригородские районы (административные округа). Таких городов в России 67 (исключая Москву и Санкт-Петербург, приравненных к субъектам федерации), в том числе 56 региональных (республиканских, краевых, областных) центров. Для Прибайкалья эта норма касается двух городов — Иркутска и Братска. Вместо этого учреждаются думы внутригородских районов, депутатов которых избирают прямым, всеобщим голосованием. Количество депутатов в каждой такой думе может составлять от 15 до 25. Применительно к Иркутску это означает появление четырех органов местного самоуправления — в Свердловском, Ленинском, Октябрьском и Правобережном округах — с общим числом депутатов от 60 до 100. В Братске появятся три районные (административно-окружные) думы.

Если раньше общегородская дума состояла в Иркутске из 35 депутатов, избираемых на прямых выборах в одномандатных округах, то теперь ее будут формировать на своих заседаниях думы внутригородских районов. Иными словами, выборы в городскую думу становятся ступенчатыми. При этом каждая из районных дум делегирует в городскую думу одинаковое число депутатов, несмотря на разную численность населения (скажем, в Свердловском округе вдвое больше жителей, чем в Правобережном). Депутаты, которые войдут в состав городской думы, сохраняют свои полномочия и в районных думах, откуда их делегировали.

В городах, имеющих муниципальный статус городских округов (городов областного подчинения), но без деления на внутригородские (административные) округа (районы) — это Зима, Саянск, Свирск, Тулун, Усолье-Сибирское, Усть-Илимск, Черемхово — сохраняются прямые выборы в городскую думу.

Однако на крупных городах «думская вертикаль» не ограничивается. Таким же ступенчатым способом предлагается формировать думы муниципальных районов. В Иркутской области таковых 33, включая Ангарский, Аларский, Балаганский, Баяндаевский, Бодайбинский, Боханский, Братский, Жигаловский, Заларинский, Зиминский, Иркутский, Казачинско-Ленский, Катангский, Качугский, Киренский, Куйтунский, Мамско-Чуйский, Нижнеилимский, Нижнеудинский, Нукутский, Ольхонский, Осинский, Слюдянский, Тайшетский, Тулунский, Усольский, Усть-Илимский, Усть-Кутский, Усть-Удинский, Черемховский, Чунский, Шелеховский, Эхирит-Булагатский. И, опять же, на паритетных началах, — каждое поселение (т.е. муниципальное образование первого уровня) делегирует из местного представительного органа, избираемого прямым голосованием, равное число депутатов, вне зависимости от числа жителей. Наибольший «перекос» возможен в таком случае в Ангарском муниципальном образовании (АМО). Там Ангарск, как городское поселение, отправит в думу АМО столько же депутатов, как Меет, Одинск или Савватеевка, хотя превосходит их (все вместе взятые) по численности населения примерно в 10 раз. Близкая картина будет и в других муниципальных районах, в состав которых входят в качестве муниципальных образований первого уровня относительно крупные городские поселения (например, Слюдянка и Байкальск в Слюдянском районе, Шелехов в Шелеховском районе, Нижнеудинск в Нижнеудинском районе). Кроме того, в думы муниципальных районов будут автоматически (по должности) делегированы главы администраций всех поселений района.

Вторая составляющая «стыдливой реформы» — отмена прямых выборов мэров в муниципальных

образованиях. Речь либо только о крупных городах (умеренный вариант), или также и о муниципальных районах (середина). К примеру, в Иркутске и Братске мэр (глава города) будет избран из числа депутатов городской думы (уже делегированных сюда не напрямую) на ее заседании и станет председателем думы. В самом законопроекте № 469827-6 речь идет даже и о городских поселениях — муниципальных образованиях первого уровня.

Однако основными (исполнительно-распорядительными) полномочиями в крупных городах (т.е. городах с внутригородскими районами — административными округами), а возможно — и в муниципальных районах, и даже во всех поселениях (опять же, это наиболее радикальный вариант поправок) будут располагать главы администраций (в англо-саксонской терминологии — сити-менеджеры). Это третья — и, пожалуй, наиболее важная составляющая предлагаемой реформы.

В ней просматривается тесная связь (и это наиболее мягкое определение) государственной власти (точнее, ее исполнительной вертикали) с местным самоуправлением. Так, в городах с внутригородскими районами (административными округами) главу администрации избирает конкурсная комиссия, которую на паритетных началах (по 50 процентов персонального состава) формируют губернатор области и городская дума. При этом, в отличие от ныне действующего законодательства, комиссия не предлагает несколько кандидатур городской думе для голосования, причем отобранных лишь по формальным признакам (правильное оформление документов), а избирает и утверждает сити-менеджера сама, без городской думы. Очевидно, что «люди губернатора» в составе комиссии будут исполнять указания главы региона, а заполучить в сторонники хотя бы одного из представителей «депутатской части» комиссии — не более чем технический вопрос. Таким образом, избрание на должность главы администрации той кандидатуры, которую поддерживает губернатор, гарантировано. При этом и сам губернатор либо избран на выборах с «муниципальным фильтром», либо (как пока в большинстве субъектов РФ, включая Иркутскую область) приведен к должности через процедуру «наделения полномочиями» (фактически — через президентское назначение).

Подобная процедура в законопроекте распространяется и на муниципальные районы, и на городские округа (города) без внутригородского деления. Там комиссию по избранию сити-менеджера, согласно поправкам, формируют на паритетных началах губернатор региона и районная дума. И даже во всех поселениях — в этих случаях комиссию, опять же в соотношении «фифти-фифти», создают депутаты поселенческой думы (совета) и глава администрации муниципального района. Не мэр — председатель районной думы, а именно глава администрации, сити-менеджер, т.е. гарантированно «губернаторский человек». Такая процедура может быть задействована и в отношении Ангарска (Ангарского городского поселения в составе Ангарского муниципального образования).

Наконец, глава администрации каждого из внутригородских районов (административных округов) Иркутска и Братска будет избран на заседании комиссии, которую сформирует в равной пропорции дума соответствующего внутригородского района и глава администрации (сити-менеджер) Иркутска (опять же: не мэр — председатель думы, а глава администрации). Срок полномочий сити-менеджеров (глав администраций) всех уровней составляет от 2 до 5 лет, в зависимости от нормы устава того или иного муниципалитета.

Полномочия, которые, согласно новой редакции Ф3-131 получают депутаты, избираемые населением напрямую — а в крупных городах, как уже сказано, это уровень представительных органов только внутригородских районов, весьма скромные, причем многие начинаются со слова «содействовать». В управленческой практике такой термин означает отсутствие четко зафиксированных прав и обязанностей.

Изменения и дополнения федерального законодательства о местном самоуправлении не предполагают сокращения срока полномочий муниципалитетов, избранных по нынешним правилам. Иными словами, срок полномочий, например, мэра Шелеховского района Максима Модина, избранного на прямых выборах 2 марта 2014 года, составит, как и предусмотрено действующим законодательством, 5 лет. Срок полномочий мэров Иркутска и Усть-Илимска истекает в 2015 году.

Что касается процедуры принятия поправок, то если комитет Госдумы по местному самоуправлению примет положительное решение, то законопроект может быть рассмотрен в первом чтении на пленарном заседании нижней палаты Федерального собрания уже 15 апреля. А так как он, по официальной информации, одобрен в администрации президента РФ, то в окончательной редакции закон может быть принят до конца апреля, а с учетом решения Совета Федерации и утверждающей подписи президента — до середины мая. Правда, затем предстоит еще один этап — приведение региональных законов о местном самоуправлении в соответствие с федеральным законодательством. Но если по этому вопросу существует политическая воля, значит, процедура принятия поправок в региональных парламентах может пройти на одной сессии сразу в обоих чтениях, то есть уложиться до конца мая. В этом случае сентябрьские выборы в представительные органы

местного самоуправления пройдут уже по новому закону. Иными словами, 14 сентября не будет прямых выборов в думы Иркутска, Братска и Ангарского муниципального образования.

Другой вопрос, как уже упоминалось, какой вариант изменений и дополнений в закон «Об общих принципах местного самоуправления» будет принят. Но даже в наиболее умеренном, «мягком» варианте прямые выборы мэров и местных депутатов на уровне крупных городов отменяются, а в таких городах повсеместно вводится институт глав администраций (сити-менеджеров), избираемых конкурсной комиссией. В радикальном варианте государственная вертикаль власти дотянется до нижнего, поселенческого, уровня местного самоуправления.

В психологическом плане новый виток реформы местного самоуправления означает разворот на 180 градусов по многим направлениям. Так, и в масштабах РФ, и в Иркутской области дело в последние год-два шло к сворачиванию института сити-менеджеров и к возвращению прямых выборов мэра, к повсеместному возвращению модели «сильный мэр — слабая дума». Еще в феврале и губернатор Сергей Ероценко, и «думский» мэр Братска Константин Климов активно продвигали идею возвращения к прямым, всеобщим выборам глав администраций. Во многом это было вызвано острыми, длительными конфликтами в руководстве именно тех городов, где существовал институт сити-менеджеров — в Братске, Ангарске, Усолье-Сибирском. На этом фоне крупные города, где мэр избирается всенародно — Иркутск, Усть-Илимск, Черемхово, не будучи тоже свободными от серьезных проблем, все же смотрелись как оазисы спокойствия и конструктивности.

Как отмечает редактор издательского проекта «Кто есть кто в Байкальском регионе» Максим Зимин, не лишена смысла точка зрения, например, члена Совета Федерации Виталия Шубы или депутата Госдумы Сергея Тена, что новации в местном самоуправлении приближают депутатов к народу: «Теперь на каждого депутата внутрирайонных представительных органов местного самоуправления в Иркутске будет приходиться в 2-3 раза меньше избирателей, чем на каждого из 35 нынешних депутатов городской думы».

«Иногда предложенную законопроектом систему местного самоуправления сравнивают с переизданием советской власти образца 1990-1994 гг. — отмечает Максим Зимин. — То есть последних двух лет существования Советского Союза, когда КПСС уже потеряла контроль над советами, и первых трех лет современной России. Тогда центр тяжести на местах был сосредоточен у советов народных депутатов. Через два года после расстрела Белого дома был принят первый федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» №154 от 28 августа 1995 года, который всю полноту реальной власти передал мэрам. Они, председательствуя еще и над думами, имели двойной голос; могли одновременно являться депутатами Заксобрания, и назначали руководителей сел и поселков. Существующий закон о местном самоуправлении №131, принятый 6 октября 2003 года и окончательно вступивший в силу в Иркутской области в январе 2006 года, несколько сгладил этот явный дисбаланс, однако не устранил. Ведь депутаты лишены инициативы внесения поправок в бюджет в течение года после его утверждения, а у главы администрации такая возможность имеется.

Но сравнение с позднесоветской системой — чисто внешнее. Да, в теории главы администраций будут от депутатов как бы зависеть. Не теряют поле для деятельности и малые партии, просто теперь им придется перестроиться под другие задачи — например, активно поучаствовать в кулуарной процедуре формирования городских дум Иркутска и Братска из числа депутатов от внутригородских районов, — продолжает Максим Зимин. — Однако «усиление» депутатского корпуса — лишь видимость, набор чисто представительских функций. Если в прошлом месяце в Усолье-Сибирском они просто отстранили от должности сити-менеджера Александра Рожаловского, то в предложенной версии ни избрать реального руководителя территории, ни отправить в отставку уже не смогут. Сомневаюсь, что такие нормы законопроекта соответствуют Европейской хартии местного самоуправления от 1985 года, которую подписала и Россия. Этот документ не предполагает прямого участия органов государственной власти в формировании муниципального управления».

В оценке Зимина, «повсеместное внедрение системы сити-менеджеров применительно к Прибайкалью, можно даже расценить как дальновидность председателя Законодательного собрания Людмилы Берлиной, которая считается сторонницей такой системы. Остался непобежденным и «неофициальный хозяин» Братска Александр Гаськов. Будущим сити-менеджер Братска не обязательно станет его человек, но прямых выборов городского мэра, как и настаивали сторонники Гаськова, не будет».

Мнение другого эксперта, Владимира Серикова, еще ближе к позиции, которую высказал первый секретарь Иркутского обкома КПРФ, депутат Государственной думы Сергей Левченко. «По сути, предлагаемая реформа уничтожает местное самоуправление, как таковое, — считает политолог. — Устанавливается жесткий контроль со стороны региональной власти над составом руководства городов и районов. Выборов практически не остается, почти все органы муниципального управления формируются методом перекрестного назначения.

Мэр города — не избран напрямую. Глава администрации — не избран. Депутаты думы крупного города и даже думы муниципального района — не избраны. Для проформы оставлена выборность только на уровне поселений, а также внутригородских районов в Иркутске и Братске. Инициаторы реформы говорят, что она сделает местное самоуправление ближе к народу. В реальности же будет наоборот: явка на местные выборы, и без того крайне низкая, упадет ниже плинтуса. Большинство избирателей и раньше были равнодушны к формированию местного самоуправления, а сейчас махнут рукой и равнодушные. А действительно — зачем ходить на выборы, потерявшие всякий смысл?».

Причиной, как он выразился, «очередных шараханий» Сериков назвал боязнь власти — и федеральной, и во многих регионах — проиграть выборы: «Вместо того чтобы научиться передавать власть и уходить в оппозицию, там все время меняют правила игры, что, кстати, тоже добывает последние остатки привлекательности выборов в глазах избирателей. Дошло до абсурда — за время лишь одного созыва Иркутской городской думы правила выборов меняются уже в третий раз, даже не дожидаясь хотя бы одного всеобщего голосования».

«Власти настолько хочется продать «правильного» кандидата, что она предпочитает вообще смахнуть со стола предвыборные расклады и перейти к назначениям на всех этажах, — убежден эксперт. — Ничего хорошего из этого в итоге не выйдет. Говорят, что «народ не готов», но ответственное голосование формирует не теория, а только опыт, практическое участие. А раз нет опыта, то пресловутая готовность к выборам не наступит никогда. Лучше много раз ошибаться, чем «учиться плавать на берегу». Как подтверждение сказанному, политический уровень российских избирателей в среднем ниже сейчас, чем 10-15 лет назад. В этом отношении в обществе преобладает не взросление, созревание, а регресс, деградация. Одна из причин этого процесса — как раз в повсеместном отказе от прямых выборов».

Схожей позиции придерживается председатель комиссии по культурной политике Общественной палаты Иркутска, кандидат политических наук Алексей Петров: «Сворачивание прямых выборов в местном самоуправлении ухудшит отношение народа к власти. По существу, нам предлагают создать вертикаль келейности. Раз округа по выборам депутатов в думы внутригородских округов Иркутска будут маленькими, а явка избирателей, безусловно, по-прежнему (и даже — тем более) низкой, то вероятность избрания случайного человека возрастает. Дальше — больше: договорился за закрытыми дверями с «кем надо» из сильных мира сего, и вот ты уже прошел на «ступенчатом» голосовании в городскую думу. В итоге избиратели будут еще меньше, чем прежде, знать свою власть, знать, кто ими вообще управляет. Мало того, и мэром и сити-менеджером даже крупного города могут стать люди, не имеющие широкой общественной поддержки».

По убеждению Алексея Петрова, наиболее серьезное недовольство жителей крупных городов вызовет отказ от прямых выборов мэра. «Видимо, власти надоело терпеть, что на выборах побеждают «не те» кандидаты. Так произошло, например, в Ярославле и Екатеринбурге, а 6 апреля, возможно, случится в Новосибирске. Поэтому решено отстранить избирателей от процесса формирования городской власти. Вообще, институт сити-менеджеров фактически убивает местную демократию и, к тому же, нигде не проявил себя успешным в городском управлении», — отметил эксперт.

Очередная порция поправок в законодательство о местном самоуправлении стала, как считает Алексей Петров, еще одним проявлением чехарды с правилами выборов как в органы государственной власти, так и на муниципальном уровне: «Нашу страну в этом смысле буквально «колбасит». Посмотрите на законодательство о выборах в Государственную думу: туда-сюда-обратно. То же самое в местном самоуправлении. Очевидно, что мотивация таких ужимок и скачков не стратегическая, а конъюнктурная — в угоду текущему моменту («чтобы выиграли вот эти (этот), а вон те (тот) проиграли»). Ничего хорошего это не означает, ведь давно и многократно доказано, что законы о выборах не терпят суеты».

Тем не менее, считает эксперт, «нам, видимо, нужно пощупать все руками, набить шишки, и только потом отказаться от «перегибов» и вернуться к нормальным правилам игры. Кому-то эти ошибки видны сразу, но наша «мудрая» власть предпочитает с умным видом и в безапелляционном стиле изобретать очередной велосипед с квадратными колесами. История расставит все акценты, жаль только, что страна теряет много времени впустую».

Алексей Петров убежден, что поправки в закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» вступят в силу в ближайшее время, с тем, чтобы провести сентябрьские выборы по новым правилам: «Если же не уложатся, то срочно перенесут единый день голосования на октябрь или ноябрь. Не для того это все придумано, чтобы провести ближайшие выборы еще по старой схеме. Изменения нужны именно сейчас, тем более что в следующем году наверняка понадобятся уже другие поправки. Но то, что делается быстро в столь сложной сфере как местное самоуправление, всегда имеет большие дефекты. Но кого это сейчас

волнует наверху? Поступил приказ, и если ты споришь, сомневаешься вместо того, чтобы взять под козырек, значит, подвергаешь себя опасности в черно-белой системе координат «свой — чужой». Позже кто-то будет кусать локти, отводить глаза, менять нынешние аргументы на противоположные, но это будет позже».

...По последней информации поправки в закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» будут приняты и вступят в силу до июня с.г., причем будет поддержан либо их радикальный, либо «срединный» вариант.

Источник: [Альтаир](#)

Автор: Артур Скальский © Babr24.com ПОЛИТИКА, БАЙКАЛ 👁 6961 09.04.2014, 00:43 📄 763
URL: <https://babr24.com/?ADE=124894> Bytes: 20072 / 19984 [Версия для печати](#) [Скачать PDF](#)

👍 [Порекомендовать текст](#)

Поделиться в соцсетях:

Также читайте эксклюзивную информацию в соцсетях:

- [Телеграм](#)

- [ВКонтакте](#)

Связаться с редакцией Бабра:

newsbabr@gmail.com

Автор текста: **Артур
Скальский.**

НАПИСАТЬ ГЛАВРЕДУ:

Телеграм: [@babr24_link_bot](#)

Эл.почта: newsbabr@gmail.com

ЗАКАЗАТЬ РАССЛЕДОВАНИЕ:

эл.почта: bratska.net.net@gmail.com

КОНТАКТЫ

Бурятия и Монголия: Станислав Цырь

Телеграм: [@bur24_link_bot](#)

эл.почта: bur.babr@gmail.com

Иркутск: Анастасия Суворова

Телеграм: [@irk24_link_bot](#)

эл.почта: irkbabr24@gmail.com

Красноярск: Ирина Манская

Телеграм: [@kras24_link_bot](#)

эл.почта: krasyar.babr@gmail.com

Новосибирск: Алина Обская

Телеграм: [@nsk24_link_bot](#)

эл.почта: nsk.babr@gmail.com

Томск: Николай Ушайкин

Телеграм: [@tomsk24_link_bot](#)

эл.почта: tomsk.babr@gmail.com

[Прислать свою новость](#)

ЗАКАЗАТЬ РАЗМЕЩЕНИЕ:

Рекламная группа "Экватор"

Телеграм: @babrobot_bot

эл.почта: eqquatoria@gmail.com

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО:

эл.почта: babrmarket@gmail.com

[Подробнее о размещении](#)

[Отказ от ответственности](#)

[Правила перепечаток](#)

[Соглашение о франчайзинге](#)

[Что такое Бабр24](#)

[Вакансии](#)

[Статистика сайта](#)

[Архив](#)

[Календарь](#)

[Зеркала сайта](#)