

Муниципальная оратория в четырех частях

28 февраля 1996 года в Страсбурге от имени Российской Федерации была подписана Европейская хартия местного самоуправления, которая в своей сути гласила, что городские мэры, поселковые главы и местные думы являются самостоятельными и не входят в вертикаль государственной власти.

Ровно с тех пор и началась в нашей стране перманентная реформа несчастного местного самоуправления.

Часть первая. Оптимистическая. «Хотели как лучше...»

Всё местное самоуправление в те времена сводилось, по сути, к тому, что на уровне городов и районов, на самых что ни на есть демократичных прямых выборах избирался мэр (или глава) и дума. А всех нижестоящих чиновников, управляющих жизнью в городках, посёлках и прочих деревнях (глав поселений по-нынешнему) этот избранный мэр из числа тех, кто ему лично нравится, и назначал. И кого уж он там назначал, что уж эти назначенцы делали, как уж они управляли — это все было на совести назначившего.

И были эти мэры и назначенные ими управленцы совсем своевольными и неподконтрольными региональной власти, и совершали они разные, часто даже антигубернаторские поступки. И творили они что хотели, даже в Законодательное собрание наше избирались, где и проводили свою гнилую политику, например, не давали у муниципалитетов налоговые отчисления отобрать или силком заставляли область деньги на свою территорию выделять.

Не обладающие государственным мышлением, местечковые, мелкие люди, в общем.

И как-то стало наверху всем казаться, что страшно далека с такими мэрами власть от простого человека, нужно как-то сблизиться с ним, с человеком. Заодно и от мешающего, идущего не в ногу с региональной политикой, элементом, наизбиравшимся мэрами да районными депутатами, избавиться.

И местное самоуправление решено было впервые реформировать. Грянул октябрь 2003 года, принесший в лексикон управленца районного уровня зловещую фразу 131-ФЗ. Как говаривал именно в те времена товарищ Черномырдин: «Хотели как лучше, получилось — как всегда».

Революционный 131 Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», казалось бы, упорядочивал существующую на тот момент муниципальную анархию. В нём чётко прописывалось, что уровней самоуправления отныне в России будет два: верхний — районный, и нижний — поселковый. И будут на каждом уровне свои мэры (или главы), свои думы и свои депутаты. И будут они все избираться из числа простых граждан, дабы не быть назначаемыми и зависимыми. И следует каждому региону самостоятельно решить, кто из тогда действующих и живущих мэров достоин того, чтобы ему территорию вверенную оставить, а кому следует крылья-то и под подрезать.

Подрезали тогда, если кто помнит, в Иркутской области по живому. Тем более что новый 131-ФЗ, введивший такие, ранее не существовавшие, понятия как городской округ, муниципальный район и городское или сельское поселение, позволял это сделать.

Для оценки того, какие из территорий достойны поименоваться в Иркутской области городскими округами и муниципальными районами, **командой Говорина** была проведена тщательная ревизия лояльности всех действующих мэров. Результатом этой ревизии стали региональные законы, которые часто вопреки здравой логике, присваивали территории тот или иной статус или же, напротив, если мэр был негоден, отнимали его.

Так, статусы городских округов тогда не были присвоены попавшим в негодные **Нижнеудинску и Тайшету**, зато лояльные мэры **Зимы** и, например, **Тулуна**, статус городского округа заполучили.

И ничего, что Зима в разы меньше того же Тайшета, а Тулун на порядок ущербнее. Мэр Тайшета был говоринским ревизионером негоден, и Тайшет стал поселением. Зима же по сию пору горделиво несёт на своей табличке надпись «Город».

Ещё больше проблем создали с вытеснением на поселковый уровень таких крупных территориальных образований как **Ангарск и Шелехов**. Ангарск с населением в 230 тысяч практически уравнили в правах с пригородным полуторатысячным **Одинском**, а крупный промышленный города Шелехов поставили в один ряд с деревней **Подкаменная**, в которой 548 избирателей.

Тем самым **говоринские реформаторы** местного самоуправления заложили основу для многолетних непрекращающихся политических конфликтов, которые планомерно потряхивают регион.

Сейчас уже даже не специалисту очевидна перекошенность созданной тогда в области системы местного самоуправления, которая ставит в неравное положение схожие по инфраструктуре и численности муниципалитеты, что, в конечном итоге, отражается на нас, жителях.

Но криво созданный второй (районный) уровень местного самоуправления – это ещё полбеды. Беда в Иркутской области с первым, низовым, самым близким к народу уровнем. В одночасье в 2005 году в области потребовалось избрать несколько тысяч поселковых депутатов и несколько сотен поселковых глав, которые должны были отвечать за пресловутые вопросы местного значения. То бишь за свалки, состояние дорог, кладбища и, как ни странно, детские сады и культуру. А ещё за местные бюджеты.

Где было взять столько народу, обладающего достаточно специфическими познаниями, например, в области бюджетного процесса, не оговаривалось. В результате в небольших поселениях **в депутаты прямо таки загоняли силком**. Поговорите с районными мэрами! Их головной болью является вопрос, как найти более-менее адекватного главу на какое-нибудь отдаленное от райцентра муниципальное образование.

В результате реформы пришли примерно к тому, от чего уходили: глав на большинство мелких поселений всё так же подбирает мэр района. Только сейчас он его не назначает, а вроде как отправляет на выборы. Но в придачу к главе в каждом поселении избирается ещё с десятка депутатов. Зачем нужна эта «парламентская» армия, если зачастую вся доходная часть местного бюджета не покрывает расходы на зарплату главе посёлка – неясно. Но зато вроде как власть максимально приблизилась к народу.

Часть вторая. Трагикомическая. Межбюджетная дедовщина

Приближение к народу далось недёшево. Во всех смыслах. Надо же было кормить ватагу муниципальных чиновников, одномоментно выросшую только в нашей области с нескольких сотен человек до почти десятка тысяч. Нужно было поделить между всеми поселениями движимое и недвижимое имущество, мобилизовать уйму контролёров, которые будут бдить, дабы новоявленные местные самоуправленцы не зарывались и имуществом пользовались с умом. Зато вроде как торжествовала демократия, европейская Хартия и независимость от госвласти народного самоуправления.

Поначалу самостоятельности и свободы у этого самого управления на бумаге было много: избирайся кто хочешь и претворяй народные чаяния на вверенной тебе отдельно взятой муниципальной территории. Но это только в теории.

На практике же избирался, действительно, кто хотел, но на воплощение в реальность народных мечтаний о дорогах, скамейках и бесплатных детских кружках денег сверху никто не давал.

Более того, если сравнить степень финансовой независимости муниципалитетов до начала реформы с нынешним состоянием дел, картина получится просто удручающая. **Сейчас в муниципалитетах Иркутской области в виде налогов остается почти в три раза меньше средств, чем это было 10 лет назад.**

Нынешнее состояние отношений между бюджетами разных уровней иначе как «межбюджетной дедовщиной» язык не повернётся назвать. Федеральный бюджет держит на коротком поводке бюджеты областные. Областной бюджет, в свою очередь, уже не на поводке, а на строгом ошейнике держит бюджеты городских округов и муниципальных районов, ну а уж бюджеты поселений, иначе как на цепи и в наморднике, не обрисуешь.

В итоге близость местного самоуправления к народу получилась странносочинённая: местное самоуправление, близкое к народу, – есть. Депутаты – есть. Глава – есть. Денег в бюджете – нету!

При всём при этом дел, называемых юридическим языком полномочиями, которые нужно претворять в жизнь, – выше крыши. Вот так, с помощью бюджетной удавки, и сформировали «самостоятельное» и «независимое» от госвласти местное самоуправление. Глава посёлка с нищесборским бюджетом пишет челобитные районному мэру; тот же, в свою очередь, слёзными письмами засыпает региональный минфин, областных

депутатов и самого губернатора. Ну а уж губернатор, в свою очередь, обивает пороги федеральных министерств и всяких высоких начальников.

Удивительно, но промышленно-развитая Иркутская область, в которой производится алюминий, многие ватты электроэнергии, добываются золото, уголь и ещё половина таблицы Менделеева, является дотационной территорией, которая не способна обеспечивать себя. А, например, Москва, производящая разве что тонны чиновничьих инструкций и отписок, – донором.

Дисбаланс доходов и расходов регионов и муниципалитетов вопиющ.

На фактическое исполнение всех прописанных в 131 законе муниципальных обязанностей денег местному самоуправлению нужно в три-четыре раза больше, чем их выделяют в реальности. Именно из-за этого поселения большую часть причитающихся им к решению вопросов местного значения, как по команде, делегировали на районный уровень.

Межбюджетная дедовщина привела к фактической номинальности местного самоуправления на поселенческом уровне: оно – самоуправление - вроде как бы и есть, но полномочия переданы на районный уровень, потому что денег - нет.

Но так ведь не везде.

У некоторых отдельно взятых муниципальных единиц деньги очень даже имеются. Иркутск вот, например. Только там, где денег имеется поболее, чем в каком-нибудь затрапезном таёжном улусе, всё время мэрами и депутатами стремятся избраться какие-то малопонятные, не встроенные в симпатичную властную вертикаль, личности. И ведь, что самое неприятное, избираются!

Дабы покончить с этой муниципальной анархией и разгильдяйством, решено было вдарить по ним очередной самоуправленческой реформой.

Часть третья. Траурная. Зачем собаке пятая нога

Наверняка каждый слышал древнюю китайскую мудрость про то, что не дай Бог жить в эпоху перемен. Но, видимо, очередные реформаторы местного самоуправления руководствуются иными мудростями.

Слова Президента о том, что «...местная власть должна быть устроена так, чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой» были восприняты именно так, как и просил Владимир Владимирович – со здравым смыслом.

Именно он, здравый смысл, подсказывал, что в муниципалитетах уже есть главы и депутаты, которые максимально близки к простому человеку. Теперь надо дать этим самым депутатам инструменты, в первую очередь финансовые, чтобы они могли делать всё то, о чем их просит этот самый человек. Чтобы не сидела эта самая муниципальная власть перед жителями, как маляр, которого отправили красить стены, не дав белил и кисточки.

Простая здравая логика подсказывала, что всё, что нужно сделать – это пересмотреть существующую систему межбюджетных взаимоотношений.

Но как же было отдать обратно муниципалитетам с кровью у них выдрванное в предыдущие годы? Рука просто не поворачивалась произвести такое самобичевание. Вот тут к месту кто-то вспомнил советскую мудрость: не можешь предотвратить безобразие – надо его возглавить. И реформирование местного самоуправления возглавили люди, кровно заинтересованные не в его самостоятельности и финансовой независимости, а в его ещё большем угнетении.

Надо сказать, что самостоятельные мэры и депутаты никогда не давали покоя губернаторам. Но впервые в современной истории им удалось приблизиться к воплощению мечты: наконец-то законодательно придумана сложнейшая выборная система. Чтобы никакие **случайные коммунистические Кондрашovy** больше к власти не пришли.

Первоначальный проект закона, носившего длинное и мало что говорящее название Законопроект № 469827-6 «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»

(в части уточнения общих принципов организации местного самоуправления)», был сформирован по принципу малых ботинок. Это когда ты весь день ходишь в обуви на два размера меньше, а вечером её снимаешь и понимаешь – мир-то прекрасен!

Так вот... Изначальный вариант закона, реформирующего местное самоуправление, был крайне радикален и секвестировал прямые выборы мэров городских округов, муниципальных районов и депутатов городских и районных дум подчистую. То есть насовсем.

Вместо прозаичных выборов предлагалась сложноступенчатая и заковыристая конструкция, согласно которой, большие города дробились на более мелкие внутригородские территории, каждая из которых должна была избрать свой маленькую, близкую к народу, как и хотел Президент, думу. Далее эти самые внутригородские думы должны были из своего состава избрать лучших из лучших депутатов, которые стали бы заседать в городской думе. Ну а уж городская дума выбирала бы из своего состава самого-самого достойного, который и стал бы одновременно думским председателем и одновременно ещё и мэром города.

А дабы этот председатель-тире-мэр не чувствовал своего единоличного эксклюзивного положения, предлагалось к нему в придачу избрать ещё и товарища, который бы руководил городской администрацией. Этого товарища народу, который склонен к спонтанному и непредсказуемому волеизъявлению, на прямых, привычных всем выборах, тоже избирать бы не дали.

Этого товарища, который по факту бы управлял городом, избирала бы авторитетная комиссия, половину которой бы набрали из числа уважаемых городских депутатов, а вторую половину комиссии бы прислал самолично товарищ губернатор.

В результате бы получалась идеальная, с точки зрения любого регионального самодержца картинка:

1) несколько мелких, близких на расстояние вытянутой руки к народу, внутригородских дум, не обладающих никакими полномочиями (настолько никакими, что в первоначальном варианте закона не было предусмотрено даже то, что этим самым ни на что не влияющим думам надо будет найти элементарное помещёние для заседаний),

2) одна пусть и сравнительно большая, но избираемая не напрямую народом, городская дума, куда, путем традиционных пакетных соглашений и разного рода договоренностей, можно провести значительное число удобных и подконтрольных людей.

И, наконец, вершина блаженства -

3) избранный из этой узкой свойской кучки, именуемой городской думой, мэр, к тому же ещё и связанный по рукам и ногам неким товарищем главой местной администрации (которого опять же избрал не народ, а назначила комиссия, в которой половина членов – прямые назначенцы губернатора). Шоколадная таки схема!

С районными думами тоже хотели произвести своеобразную реформировочку. Предполагалось, что районная дума будет формироваться следующим образом: «...Представительный орган муниципального района состоит из главпоселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства».

В переводе с ласкового законодательного на русский это означает: по этой схеме в районной думе Ангарск с населением в 230 тысяч был бы представлен одним своим главой и ещё, например, пятью депутатами. Равно как и входящих в Ангарский район полторатысячный Одинск представлял бы в Ангарской районной думе один одинский глава и пять одинских депутатов.

Ну не замечательно ли? Особенно если у тебя напряженные отношения с Ангарским свободноизбранным мэром и тебе кровь из носу нужно этого своевольца как-то уконтропуть...

Как только данный революционный законопроект стал достоянием общественности, в общественности началось два противоположных бурления.

Просто общественность, имеющая хоть какое-то отношение к местному самоуправлению, бурлила от возмущения.

Общественность же, обличённая государственной властью, также бурно обсуждала явленный миру законопроект и как один, под копирку, выдавала на него положительные заключения. Иркутская область здесь

исключением не стала и также отработала в Госдуме, что её население положительно отзывалось о предложенной схеме реформирования.

Публичные высказывания против законопроекта, между тем, были.

Например, против высказался Госсовет Республики Татарстан. Но опять же: это своё «против» они высказали только на круглом столе, а официальное письмо в центр с изложением своей позиции направлять не стали, сославшись на то, что сессия Госсовета назначена позже, нежели срок, в который Госдума готова была принять отзывы на законопроект.

Тихая буря возмущений своё действие возымела.

Тут к месту вспомнить про уже упомянутый **эффект малых ботинок**.

Ко второму и третьему чтению законопроект изменился как по объёму (с 18 до 41 страницы), так и по содержанию, чтобы те, кому им изначально «сдавали пальцы на ногах», чувствовали себя максимально счастливыми, когда эти ограничения вроде бы как убрали.

В своём финальном виде, уже утверждённом и Госдумой и Советом Федерации, закон, по сути достаточно радикально реформирующий местное самоуправление, содержит следующие нововведения:

1. Крупные города могут теперь быть разделены на более мелкие внутримunicipальные образования, каждое из которых будет формировать свою думу;
2. Мэры крупных городов могут теперь избираться или как и раньше, на прямых выборах, или, как это предполагал изначальный вариант Закона, из числа депутатов, по сложной многоступенчатой схеме;
3. Районным думам разрешили избираться как по сложносочиненной схеме «главы+депутаты в равном представительстве от дум поселений», так и на прямых выборах;
4. Вместо тридцати с лишним, органам местного самоуправления вменяется теперь исполнение только 13 полномочий;
5. На бумаге появился механизм, позволяющий объединять или разделять поселения (это весьма актуально для тех же Ангарска и Шелехова, которые уже даже проводили референдумы о смене статуса с районного на городской, но так ничего и не добились).

Вроде как, бузотеры добились всего, чего желали: выборность мэров – предусмотрена, районные думы также могут выбираться на прямых выборах, неподъёмное количество полномочий, вменяемых муниципалитетам существенно сократили. Можно надевать лавровые венки победителя.

Но, как и полагается, к этой ложке мёда не забыли присовокупить бочку дёгтя. Суть в следующем: регионы сами вольны решать, кого из мэров и дум второго уровня они отправят на прямые выборы, а кого – изберут по симфонической трёхступенчатой схеме, возможность победить в которой оппозиционному региональной власти кандидату секвестрирована на стадии зачатия.

И самое главное: региональные власти вольны поменять своё решение в любой момент. То есть в один выборный цикл мы можем избирать мэра на прямых выборах, а в следующий, если он окажется негоден, крылышки этому избирательному полёту подрежут.

Внутригородские округа с их трёхступенчатой системой выборов мэра, таким образом, становятся своеобразной пятой ногой у собаки: никому не нужны, ничем реальному жителю не делают жизнь проще, но зато существенно, в случае чего, подпирают мэрские амбиции угодного губернатору претендента. Эдакие костыли для импотентного в электоральном плане кандидата: чувствуешь, что не сможешь избраться на прямых выборах, **беги заранее с челобитной к губернатору**, закон быстренько поменяют, изберёшься мелким депутатом, а там, как говорится, дело техники.

Часть четвертая. Финальная. Что делать и кто виноват?

Итак, с 20 мая 2014 года, с той самой минуты, как в третьем чтении был утверждён очередной закон, перекраивающий и реформирующий донельзя несчастное местное самоуправление, самым популярным вопросом в кулуарах думы города Иркутска остаётся извечная русская сентенция "Что делать?"

Ответ до безобразия прост: ждать.

Три сессии Законодательного собрания на предстоящий июнь уже запланированы, поэтому будьте уверены: Иркутск и ещё несколько городов уже в ближайший месяц станут городами с внутригородским делением, количество депутатов и обслуживающих их чиновников удвоится (а может, даже утроится). И будем мы осенью в региональной столице избирать усиленную армию низовых депутатов, которые, в свою очередь, выберут из своего состава верховых депутатов, которые, в свою очередь...

А вот в этом месте стоит поставить жирный вопросительный знак.

Что в свою очередь будут избирать из своего состава депутаты думы города Иркутска, будет зависеть от того, что соизволят решить региональные власти.

Именно от них теперь зависит, **останутся ли в Иркутске прямые выборы мэра**. И когда в воздухе (в случае если прямых мэрских выборов больше у иркутян не будет) повиснет другой сакраментальный русский вопрос "Кто виноват?", вы заранее будете знать ответ: в этом виновны региональные власти, ведь федеральные законотворцы хитро в новом законе, реформирующем местное самоуправление, указали, что этот выбор или не выбор в пользу выборов остаётся "...на усмотрение региональных властей." И помните - этот свой выбор они смогут в будущем поменять тогда, когда им это заблагорассудится.

Автор: Антон Коноплёв © Babr24.com ПОЛИТИКА, ИРКУТСК 👁 9196 23.05.2014, 01:44

URL: <https://babr24.com/?ADE=126038> Bytes: 20992 / 20858 [Версия для печати](#) [Скачать PDF](#)

Поделиться в соцсетях:

Также читайте эксклюзивную информацию в соцсетях:

- [Телеграм](#)
- [Джем](#)
- [ВКонтакте](#)
- [Одноклассники](#)

Связаться с редакцией Бабра в Иркутской области:

irkbabr24@gmail.com

Автор текста: **Антон
Коноплёв.**

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](https://t.me/@tomsk24_link_bot)
эл.почта: tomsk.babr@gmail.com

[Прислать свою новость](#)

ЗАКАЗАТЬ РАЗМЕЩЕНИЕ:

Рекламная группа "Экватор"
Телеграм: [@babrobot_bot](https://t.me/@babrobot_bot)
эл.почта: equatoria@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](#)