

Закон и регион

Пятнадцать лет назад, 20 апреля 1994 года, в новейшей истории Приангарья произошло знаменательное событие. В этот день состоялась первая сессия нового представительного органа государственной власти региона – Законодательного собрания Иркутской области. И вот памятная дата – 15-летие областного парламента. К ней вернулись депутаты региона, открывая апрельскую сессию, а у нас появился повод оглянуться назад, вспомнить памятные события, дать слово законодателям...

Истоки самоорганизации местной власти в наших краях берут начало в 80-х годах XVII века, когда возникло Иркутское воеводство. В 1708 году с введением губернского правления Иркутск вошел в Сибирскую – самую крупную из восьми созданных губерний. В 1724 году в составе Сибирской губернии возникла Иркутская провинция. Номинально губернский статус она получила в 1736 году. И только в 1764 году на карте России появилась самостоятельная Иркутская губерния. Первым законодателем стал генерал-губернатор Михаил Сперанский. Под его началом был подготовлен в 1822 году «Устав об управлении инородцев» – самый, пожалуй, полный законодательный акт российской империи по отношению к коренным народам Сибири. Начиная с 1864 года, в российских губерниях стали возникать выборные органы, но в Иркутской губернии бессословное губернское собрание так и не появилось, поскольку в наших краях отсутствовало дворянское землевладение. Первым выборным органом стала Иркутская городская дума. Она возникла в 1872 году, преобладающую роль в ней играло купечество.

С 1 марта 1917 года всю полноту власти на территории Иркутского генерал-губернаторства принял на себя Комитет общественных организаций. В январе 1920 года был сформирован Совет рабочих и солдатских депутатов. Иркутская область была организована 26 сентября 1937 года. Впервые на альтернативной основе областной Совет народных депутатов из 240 человек избирался в 1990 году.

В октябре 1993 года областной Совет был распущен. Одновременно в этот период действовала рабочая группа, созданная по распоряжению губернатора области Юрия Ножикова. Она занималась подготовкой основных материалов для формирования нового представительного органа областной власти. И 27 марта 1994 года состоялись первые выборы депутатов Законодательного собрания Иркутской области.

На первой сессии председателем Законодательного собрания был избран Иван Зелент, работавший в областном Совете заместителем председателя. Он же возглавил и Законодательное собрание второго созыва, избранное в июле 1996 года. Областной парламент третьего созыва, избравшийся в 2000 году, был сформирован в два этапа. 25 июня состоялись выборы в 27 округах, и в остальных – 24 сентября. Возглавил Законодательное собрание третьего созыва Виктор Боровский, но затем ещё дважды происходила смена руководителей. В апреле 2002 года председателем стал Сергей Шишкин, а в ноябре 2003 года его сменил Геннадий Истомин. Зато в четвертом созыве удалось обойтись без бурных потрясений и кадровой карусели. Депутаты во главе с Виктором Кругловым по собственной инициативе сократили на год, с пяти до четырех лет, срок своих полномочий. Это решение ускорило воссоединение Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. Логическим завершением объединительного процесса стало избрание нынешнего состава областного парламента, возглавила который Людмила Берлина.

За пятнадцать лет, миновавших со дня возникновения Законодательного собрания как новой формы организации региональной представительной власти, состоялось пять избирательных кампаний по выборам депутатов. И хотя в силу вполне понятных причин нумерацию созывов пришлось изменить, есть полное право говорить и об истории областного Законодательного собрания, и о традициях, и о преемственности в делах депутатов разных созывов.

В новых условиях

Новая страница российской истории, открывшаяся в начале 90-х годов, значительно изменила статус субъектов Федерации, получивших возможность формирования собственной нормативной правовой базы. Опыта на этот счет никакого не было. Пришлось столкнуться с массой юридических проблем, противоречиями федерального законодательства, а то и с наличием в нем очевидных пробелов. Свой отпечаток накладывали

разрушение прежних финансово-хозяйственных связей, стихийная приватизация, галопирующая инфляция. И тот факт, что удалось удержать и экономику, и социальную сферу от падения, подтверждает верность ориентиров, выбранных еще в начале пути. Своевременность законов, принимавшихся депутатами разных созывов, обеспечили стабильность общественно-политической обстановки и сохранили экономический потенциал региона.

С марта 1994 года по январь 2004 года депутатами трех созывов было принято 589 законов, регулирующих важнейшие стороны социально-экономической жизни. В четвертом созыве общее количество региональных законодательных актов почти удвоилось. Всплеск законодательной активности произошел в 1995 году после принятия первой редакции Устава Иркутской области. Его зачастую по праву сравнивают со своеобразной местной конституцией. Этот важнейший документ помог развязать сложные узлы во взаимоотношениях исполнительной и законодательной ветвей власти и указал направление действий при решении внутриобластных проблем. С принятием Устава области появилась возможность последовательно вести формирование законодательной базы области. Уже в самом начале был выбран, пожалуй, единственно, верный путь: вести подготовку законов по трем основным блокам внутриобластного законотворчества: местное самоуправление и государственное устройство области; экономика, финансы и бюджетное строительство; культура и социальная сфера.

Иркутская область оказалась в числе первых российских регионов, где состоялись всеобщие выборы губернатора, а затем и прямые выборы органов местного самоуправления. Закреплению ростков демократии способствовала разработка пакета законов и правовых актов, регламентирующих организацию и функционирование и областной власти, и местного самоуправления. Базовым здесь стал Закон «О местном самоуправлении» 1997 года. Следом был принят ещё целый ряд законов, что позволило под организацию местного самоуправления подвести прочный правовой фундамент. Законодательно удалось охватить все основные моменты: от непосредственного участия граждан в решении вопросов местного самоуправления (закон о собраниях и сходах) до устройства местной власти (законы о нормативах численности местных администраций, соотношении заработной платы и т. д.). Сюда же следует отнести законы об организации муниципальных выборов, статусе выборных должностных лиц и депутатов местных дум.

В экономическом и бюджетно-финансовом законодательстве прочный фундамент был подведен под бюджетные взаимоотношения с городами и районами, систематизирован и в целом весь бюджетный процесс. Последовательно велось принятие законов, определявших порядок управления и распоряжения разными видами собственности, проведения приватизации. Одновременно велась разработка законов, касающихся использования в интересах области природных, лесных, водных ресурсов. Особенно показательной в этом отношении оказалась ситуация вокруг «Иркутскэнерго». Во многом благодаря позиции законодателей удалось продолжительное время удерживать существенный пакет акций в собственности Иркутской области, а самостоятельность энергокомпании способствовала решению острейших бюджетных проблем и позволила сохранить от казалось бы неизбежного развала ряд крупных предприятий региона.

Одновременно принимались законы социального характера, касавшиеся большинства населения. Вот лишь некоторые из них: «О прожиточном минимуме», «О временных минимальных социальных нормах и финансовых нормативах», «О квотировании рабочих мест для инвалидов»... Если углубиться в этот перечень законов, посвященных социальной проблематике, то можно твердо говорить о ярко выраженном курсе парламентариев на всестороннюю защиту социальных гарантий населения.

Конечно, сегодня далеко не все законы действуют в первоначальном виде. Часть из них уже выполнила свою «историческую» миссию. Многие законы подвергались неизбежной корректировке. И очень важно, что в парламентских делах сохранялась преемственность. На выборах всякий раз 10–15, а то и больше, депутатов сохраняли мандаты и вновь занимали депутатские места. Это позволяло и традиции сохранять, и начинать не с чистого листа, а опираться на наработки предыдущего состава депутатского корпуса.

Главное – единство действий

Областной парламент четвертого созыва в числе первых в России избирался по смешанной системе. В него вошли представители пяти политических партий. Вторую половину составили депутаты, получившие мандаты непосредственно от избирателей. Передача «депутатской эстафеты» из-за разногласий, раздиравших законодателей третьего созыва, получилась не совсем гладкой. С первых шагов пришлось столкнуться с целым комплексом проблем, требовавших безотлагательного решения. Существовала опасность вступить в 2005 год без областного бюджета. Вскоре грянула монетизация социальных льгот, заставившая перейти почти на авральный метод работы. И только единство депутатского корпуса помогло выдержать напряжение и достойно выйти из сложных ситуаций.

«Мы постоянно помнили о том, что консолидация значительно полезнее любой конфронтации, – говорит Виктор Круглов. – Одновременно старались услышать различные мнения, прояснить позиции. Аргументированные предложения принимались к исполнению. Ведь, если говорить по большому счету, у нас одна общая партия – Иркутская область. И очень важно, что и другие депутаты, независимо от политических пристрастий, вполне разделяли такую оценку».

Депутаты четвертого созыва избиралось на пятилетний период, но они добровольно сократили на год срок своих полномочий для ускорения воссоединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в единый субъект Федерации. При активном участии законодателей состоялись в апреле 2006 года референдумы, подтвердившие общую волю вновь вместе жить и трудиться. И на всех этапах объединительного процесса законодатели, включая депутатов Усть-Ордынской окружной думы, действовали с высокой ответственностью. Прежде всего, удалось своевременно подвести прочный законодательный фундамент под объединительный процесс. На основе совместных соглашений велось формирование общей законодательной базы для уже единой Иркутской области и общего регионального бюджета.

В четвертом созыве стало практиковаться проведение съездов депутатов Приангарья с участием делегатов из всех муниципальных образований, включая сельские поселения. На первом съезде в марте 2006 года обсуждался вопрос эффективности работы местного самоуправления, а на втором съезде в октябре 2007 года в центре внимания оказались вопросы социально-экономического развития Иркутской области. Жизнь показала, что решение объединить усилия и скоординировать работу депутатов всех уровней – от сельского поселения до областного парламента – было правильным.

В законотворчестве депутаты шли от жизни, реальной практики, поддерживали законодательные инициативы – и областные, и местного самоуправления. Были приняты программы социально-экономического развития Приангарья на среднесрочную перспективу. Началась реализация двух взаимосвязанных целевых программ – развития агропромышленного комплекса и социального развития села. Дан зеленый свет программе газификации региона. Дальнейшее развитие получила практика принятия областных социальных программ, позволяющих бюджетные расходы использовать по целевому назначению. О результатах можно судить по динамике роста областного бюджета: 2005 год – 32 млрд руб., 2008 год – 58 млрд руб. Увеличение почти двукратное. Такими же темпами рос и консолидированный бюджет: 2005 год – 43 млрд руб., 2008 год – 79 млрд руб. И почти вдвое богаче стали местные бюджеты. В последнюю пару лет, на заключительной стадии созыва, ежегодный прирост их доходной части составлял в пределах 5 млрд руб.

На протяжении всех четырех лет вплотную пришлось заниматься вопросами местного самоуправления. Муниципальная реформа, в которую Иркутская область включилась в числе первых российских регионов, потребовала, прежде всего, создания законодательной базы для новой организации местной власти. В ходе реформы возникла двухуровневая вертикаль местного самоуправления, восстановившая систему представительной власти в низовом звене – селах, поселках, малых городах. Всего было сформировано 392 муниципальных образования, в том числе новых, на низовом уровне – 354. Особенно большая нагрузка в этой связи выпала на депутатский комитет по государственному строительству и местному самоуправлению. Им внесено 210 законопроектов, и около половины из них были связаны с правовым обеспечением муниципальной реформы. Одновременно прилагались усилия по защите финансовых интересов местного самоуправления. Для выравнивания бюджетной обеспеченности существенной корректировке подвергся Закон «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений в местные бюджеты». Удалось увеличить отчисления с подоходного налога, транспортного налога, сохранить за низовыми бюджетами все сборы от налога, собираемого по упрощенной системе в сфере малого бизнеса. В областном бюджете появились специальные фонды, в том числе фонд поддержки муниципальных образований.

Знать и действовать

Сегодня, оглядываясь назад, видно, что усилиями депутатов всех созывов создана крепкая областная нормативно-правовая база. За пятнадцать лет свыше двухсот человек прошли через областной парламент. И всякий раз доверие оказывалось авторитетным, известным и влиятельным людям с большим опытом политической и общественной деятельности, богатыми хозяйственными навыками.

Яркие личности работали в каждом созыве, но добрых слов заслуживает большинство народных избранников. С первого созыва и по сегодняшний день депутатские полномочия выполняют Гайдар Гайдаров, Геннадий Истомин и Антон Романов. К парламентским долгожителям по праву можно отнести Бориса Алексева, Ивана Зелента, Игоря Гринберга, Виктора Круглова, Валерия Лукина, Геннадия Нестеровича, Юрия Рожкова, Алексея Федорова, Юрия Фалейчика и других депутатов, сумевших, как минимум, дважды пройти через горнило выборов. Каждого из них отличал особый характер, индивидуальный почерк – и в жизни, и в

законотворческой работе, но судьбы и биографии у них во многом схожи. Все они патриоты Приангарья, доказавшие делом, что желают своим землякам только добра.

С началом полномочий нынешнего состава Законодательного Собрания завершился двухлетний процесс объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в единый субъект Федерации. На выборах Законодательного Собрания первого созыва, состоявшихся в октябре прошлого года, депутатские мандаты получили пятьдесят человек. По единому избирательному округу, где за 25 депутатских мест боролись шесть региональных отделений политических партий, «Единая Россия» получила 15 мандатов, ЛДПР и КПРФ – по четыре мандата, два мандата достались «Справедливой России», и 25 депутатов были избраны непосредственно в избирательных округах. Новый областной парламент возглавила Людмила Берлина.

Одновременно произошло заметное обновление среди руководителей депутатских комитетов и комиссий. Из предыдущего созыва на старом месте не осталось никого. Правда, Сергей Курилов с «социалки» пересел на «бюджет», а Юрию Фалейчику приходится разбираться не в отношениях собственников, чем он занимался прежде, а вникать в деревенские нужды и природоохранные проблемы. Остальные председатели комитетов и комиссий – новички, и большинству из них раньше не доводилось заниматься законотворчеством. Что же, учиться придется на ходу.

Не получили права на отсрочку для плавного вхождения в новые обязанности и другие депутаты. Времени на раскачку у них попросту нет. С завершением объединительного процесса Иркутская область вступила в новый этап своего развития. Для обновленного региона требуется новая единая законодательная база. За унификацию законов взялись еще законодатели предыдущего созыва, но сложная работа требует скорейшего завершения. И новый парламент активно в неё включился.

На мартовской сессии состоялось первое чтение нового Устава Иркутской области. Этот документ законодатели на паритетных началах готовили совместно с правительством области. В итоге удалось сохранить преемственность и учесть современные реалии. Устав состоит из шести разделов, поделенных на 23 главы и 98 статей. Они касаются правового регулирования всех сторон жизни региона – от административно-территориального устройства до приоритетов социально-экономического развития. В этом документе задается вектор движения к перспективным целям, но одновременно обозначены и механизмы деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, общественных формирований. Появились и существенные отличия от прежнего Устава. В третьем разделе, посвященном основам устройства государственной власти, зафиксировано, что высший орган исполнительной власти – правительство области, а губернатор одновременно является его председателем.

Одновременно тщательной ревизии подвергнуты все пакеты регионального законодательства. Причем, дело не ограничивается лишь приведением к «общему знаменателю» однотипных законов, действовавших в Иркутской области и Усть-Ордынском округе. Появляется необходимость и в принятии новых законов, реализации законодательных инициатив. Именно этим вызвано обращение фракции «Единой России» к губернатору о восстановлении рабочей группы по контролю за реализацией Закона «О размерах региональных стандартов оплаты жилого помещения и коммунальных услуг». Он напрямую затрагивает интересы 133 тыс. человек. По объективным причинам многие из них в последнее время оказались в стесненном материальном положении, и число таких людей растёт. Это и заставило поставить вопрос о постоянном мониторинге закона, чтобы отслеживать уровень социальной защиты пенсионеров, многодетных семей и других слоев населения, нуждающихся в поддержке. Сейчас особенно важны, считает Людмила Берлина, нестандартные действия, свежий взгляд на все, чем занимается власть. Вот почему депутаты постарались вплотную подключиться к формированию областной антикризисной программы. На этот счет состоялся предметный разговор на сессии во время обсуждения бюджетных проблем. К поиску наиболее эффективных управленческих схем подключились депутатские комитеты и комиссии. Одновременно начат откровенный диалог с депутатами местного самоуправления. Первая такая встреча в конце марта состоялась в Усть-Куте с участием депутатов северных районов. Подобная практика зародилась еще в четвертом созыве, когда проведение выездных семинаров вошло в систему. Они значительно укрепляют связи между представительными органами всех уровней. Вот и на этот раз депутаты, окунувшись в реальную жизнь, вернулись из Усть-Кута с богатой информацией для размышления и более четким представлением собственных действий. И, надо полагать, уже в ближайшее время мы станем вновь свидетелями острых дебатов, столкновения позиций и принятия по-настоящему выверенных решений.

Борис Краинский, «Право выбора»

За пятнадцать лет парламентские университеты в областном Законодательном Собрании (ЗС) прошли почти двести наших земляков. И большинство из них в высшей степени ответственно выполняли депутатский долг, помня о том, что они – слуги закона и избирателей. Послушаем, что говорят сами депутаты о предназначении народных избранников.

Борис Алексеев, депутат двух созывов, председатель комитета по государственному строительству Иркутской области и местному самоуправлению нынешнего состава ЗС:

– В своей работе следую правилу: «дал слово – держи его». Нужно уважительно относиться к людям, понимать их. Если приходишь с программой действий, надо стремиться довести эту программу до логического завершения. Для депутата важно умение вести дискуссию, возражать оппоненту. При этом, отстаивая свое мнение, необходимо уважать и противоположную точку зрения.

Виктор Боровский, депутат, председатель ЗС третьего созыва:

– Я выступаю за соревнование, а не за конкуренцию. Нам нужна взаимопомощь, а не топтание друг друга. Однако если две ветви власти будут жить тихо и мирно, это не значит, что наступит райская жизнь. Наоборот, только критика помогает принимать взвешенные и конструктивные решения. Главное – чтобы каждый мог высказаться, озвучить собственную точку зрения.

Гайдар Гайдаров, депутат пяти созывов:

– Мое кредо – в жизни и делах быть активным человеком. Роль парламента вижу в том, чтобы из года в год появлялось еще больше законов, защищающих интересы жителей Иркутской области. Хотелось бы, чтобы в политике было меньше людей, преследующих своекорыстные цели или защищающих интересы своего предприятия. Больше должно быть активных людей, которые думают об Иркутской области, обо всей России.

Иван Зелент, председатель ЗС первого и второго созывов:

– Реформы должны отвечать интересам людей, а власть – это единое дерево, только функции разделены. И отношения между разными ветвями власти не могут зависеть от желания и настроения отдельных людей. Нужно хорошее правовое поле. Я благодарен Юрию Абрамовичу Ножикову. Мы действовали в непростых условиях, но всегда находили согласие. Цели-то ведь одни, а вот взгляды на то, как их достичь, могут быть разными. Значит, надо иметь психологическое равновесие и всегда искать и находить компромиссы.

Павел Зорин, депутат третьего и четвертого созывов:

– Есть три качества, которые для меня как депутата являлись определяющими. Во-первых, активная жизненная позиция. Во-вторых, упорство в достижении поставленной цели. И, в-третьих, это поиски нестандартных решений. Хотелось бы, чтобы депутатский корпус всегда был конструктивным, в меру политизированным, принципиальным и демократичным.

Геннадий Истомин, депутат пяти созывов, заместитель председателя ЗС нынешнего состава:

– Я считаю, что парламент должен издавать законы, в рамках которых функционируют все ветви власти, в том числе – он сам, а вовсе не быть оппонентом исполнительной власти.

Виктор Круглов, депутат двух созывов, председатель ЗС третьего созыва:

– Нужно всегда реально оценивать ситуацию, твердо стоять на земле, а не витать в облаках. Стараюсь максимально быть объективным в отношениях с людьми, порядочным и честным.

Валерий Лукин, депутат двух созывов, представитель областных профсоюзов в ЗС нынешнего состава:

– Я всегда рассматриваю любой законопроект не как некий бюрократический документ, а как текст, каждая строчка которого несет в себе юридическую силу, а не дай Бог, разрушительную. В основе этого и лежит моя въедливость при работе над законами. Я всегда защищал законные права и интересы простых людей, и с этого пути меня никто не свернет. Ведь закон только тогда закон, когда он надлежащим образом выполняется.

Антон Романов, депутат пяти созывов:

– Хочу, чтобы в нашем обществе вновь восторжествовал и был заложен в основу нашего государства

приоритет общего блага и общего дела над личной выгодой и корыстью. Я не только этого хочу, но и всеми силами этого добиваюсь. Только таким путем можно изменить жизнь к лучшему и обеспечить гарантированное улучшение качества жизни наших граждан.

Юрий Фалейчик, депутат трех созывов, председатель комитета по природоохранному законодательству и сельскому хозяйству нынешнего состава ЗС:

– Главная функция Законодательного собрания, в моем понимании, все-таки представительная. Это площадка, где должен звучать голос народа – его требования и его оценка. На первых порах, когда только сформировалось Собрание, был гигантский объем неурегулированных отношений, нужно было на пустом месте создавать правила, законы. Постепенно эта роль будет сокращаться, а представительная – возрастать.

Автор: Артур Скальский © Babr24.com ПОЛИТИКА, ИРКУТСК 👁 5399 24.04.2009, 19:33 📌 261

URL: <https://babr24.com/?ADE=77173> Bytes: 23761 / 23640 [Версия для печати](#)

👍 [Порекомендовать текст](#)

Поделиться в соцсетях:

Также читайте эксклюзивную информацию в соцсетях:

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

Связаться с редакцией Бабра в Иркутской области:

irkbabr24@gmail.com

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](#)