

Реформа местного самоуправления: вопросов больше, чем ответов

Преобразования системы выборов в муниципалитетах региона растянутся до 2019 года

СЕРГЕЙ ИЛЬИН, ЮЛИЯ УСОЛЬЦЕВА

Приняв закон о порядке формирования муниципальных органов власти, депутаты краевого Законодательного собрания официально дали старт реформе. К марту 2015 года все территории должны будут внести изменения в свои уставы, согласно которым главы муниципалитетов будут избираться из числа депутатов, а исполнительную власть возглавят наёмные сити-менеджеры. Но изменения, вокруг которых сломано столько копий, растянутся надолго.

Унифицированная система местной власти в Пермском крае сложится только к концу 2019 года. Именно тогда по новой схеме будут избраны органы власти тех муниципалитетов, которые избрали себе глав или депутатов в нынешнем сентябре. А это без малого пять лет.

Развенчание мифов

Даже с принятием закона из повестки дня не ушли возникшие из ниоткуда мифы о реформе. Никуда не исчезли навязанные мемы и явные заблуждения, и самое главное — так и не решённые проблемы местного самоуправления. Точки над *и* в вопросе реформы следует расставить хотя бы потому, что из всего огромного массива информации, которая появилась в СМИ нынешней осенью, стало понятно, что в деталях ситуации разбираются единицы из числа депутатов и экспертов.

Стоит вспомнить и успокоительные комментарии по горячим следам ноябрьской «плenарки» ряда краевых депутатов Законодательного собрания. Спикеры говорили о том, что отмена прямых выборов касается только ограниченного числа муниципалитетов вроде городских округов, муниципальных районов да некоторых городских и сельских поселений. Якобы большинство муниципальных единиц закон не затрагивает. Только для того чтобы все депутаты были в курсе, сообщим, что в остальных муниципальных образованиях поселенческого типа прямых выборов глав не было с момента их появления в 2005 году, когда с подачи бывшего губернатора Олега Чиркунова в Пермском крае была обкатана реформа местного самоуправления в редакции Козака в её классическом виде.

Первый акцент касается прежде всего идеологического и сугубо политического обоснования реформы.

Слухи о том, что именно на такой редакции закона настаивает федеральный центр в лице нижегородского полпредства, звучали шёпотом и между строк. Но мы возьмём на себя смелость констатировать наличие такого мотива как факт.

В то же время заявления представителей пермской гражданской коалиции «За прямые выборы» о сохранении прямых выборов мэра во многих регионах России выглядят как некоторое политическое лукавство. Про многие регионы сказано слишком громко. Правильнее сказать — в нескольких субъектах Федерации, и то — пока сохранились, к тому же в урезанном виде.

Предложенная система выборов «приведёт нашу страну в более выгодные условия», как с генеральской прямотой прокомментировал депутат Владимир Чулошников принятую региональными законодательствами реформу местного самоуправления. Да, общая тенденция для

Реформа влечёт резкое удорожание любого депутатского мандата. Недавние выборы в Пермском районе — лучшая тому иллюстрация

страны — это отмена прямых выборов мэра. Безусловно, виной тому geopolitika, что очень чётко понимают депутаты, далёкие от проблем самоуправления, но близкие к силовым структурам. Тонкие инструменты настройки внутриполитической ситуации времён построения «суворенной демократии» остались в прошлом.

Сохранится ли конкуренция?

Впрочем, говорить о том, что политическая конкуренция на местах окончательно умрёт, нельзя. Форма борьбы изменится, но конфликты и интересы никуда не денутся, особенно при тенденции резкого удорожания административного ресурса в условиях сжимающейся экономики. Даже та норма, которая позволяет администрации губернатора иметь на своей стороне половину голосов в любой конкурсной комиссии по отбору наёмного главы администрации, — это всё-таки не контрольный пакет. Потому что если представить себе ситуацию, когда голоса в такой комиссии разложатся ровно пополам и конкурс не состоится,

то исполняющего обязанности главы администрации назначит все-таки не краевая власть, а представительный орган конкретного муниципалитета. Значит, будут консультации, переговоры, а потом и компромисс на выгодных для всех условиях. Да и попросту нет у администрации губернатора полусотни «Дмитриев Самойловых», которых она с лёгкостью разом направит во все ключевые муниципалитеты.

То есть дополнительные рычаги давления и влияния на ситуацию в территориях у администрации губернатора появляются, но частота их использования прогнозируется как не очень высокая, а степень эффективности в серьёзных ситуациях — точно не стопроцентная.

Вместе с тем, очевиден другой тренд: реформа несёт резкое удорожание любого депутатского мандата. Недавние выборы в Пермском районе по этой ныне распространённой краевым законом на весь край схеме — лучшая тому иллюстрация. Поэтому выгодоприобретателем нововведений в муниципальной сфере станут крупные градообразующие предприятия (где они есть), а также коалиции городских и районных чиновников с дружеским

сторонними коммерсантами средней руки — там, где крупного бизнеса нет.

Условно говоря, «Уралкалий» сможет по-прежнему контролировать Березники и Соликамск, если ему это надо. То же самое касается и Губахи. А вот по Чусовому или Лысьве уже возникают вопросы и варианты. Совершенно непонятная ситуация может сложиться в следующем году в Краснокамском районе. В общем, средняя для Пермского края картинка, когда в земских депутатах числятся большей частью директора школ, врачи больниц и библиотекари пенсионного возраста, в течение ближайших пяти лет уйдёт в прошлое.

Ждите инструкций

Непраздный вопрос: как пройдут первые выборы по новой схеме, учитывая, что сроки полномочий глав и представительных органов синхронизированы далеко не везде?

В ряде территорий Прикамья полномочия городских дум или земских собраний заканчиваются раньше, чем полномочия глав исполнительной власти. Например, Земское собрание Краснокамского района заканчивает работу

в 2015 году, а глава администрации — в 2017 году. И до этого срока он не обязан сложить свои полномочия, несмотря на новый закон. Похожая история — в Березниках. Но если главе Краснокамского района Юрию Крестьянникову предстоит дорогая и непредсказуемая кампания, то у мэра Березников Сергея Дьякова на все предвыборные вопросы, в том числе и по его будущему, ответят калийщики.

Тем не менее процедурные вопросы остаются. Глава будет досиживать свой срок, тогда как новый состав земского собрания и городская дума изберут себе председателя? Скорее всего, да. Но здесь возникает следующий вопрос: станет ли этот председатель в 2017 году автоматически главой или для этого нужно будет повторить процедуру избрания? Вероятно, станет. Но возможна и другая ситуация. Если полномочия главы администрации заканчиваются раньше, чем представительного органа, значит ли это, что дума или земское собрание автоматически выберет из своего состава нового главу и наймёт сити-менеджера? Очень может быть.

Понимания, как будут разрешены эти вопросы, пока нет ни у краевых, ни у муниципальных властей, ни у краевой избирательной комиссии. Очевидно, что для достижения ясности должны быть и будут разработаны подзаконные акты в виде инструкций, указов и постановлений. И пока компетентные в этой теме чиновники для себя на эти вопросы не ответят (а они не ответили), остаётся полагаться на банальную житейскую логику, приведённую выше.

А деньги где?

Наконец — о самом главном в реформе МСУ, оставшемся за рамками всех споров и дискуссий.

Если уйти от копания в схемах, перечисления разных логик и анализа политических лозунгов, сухой остаток неутешителен: означенная реформа так и не дала ответа на главные вызовы, которые стоят перед муниципалитетами Пермского края, да и всей России. Состоят они в огромном перечне полномочий и обязанностей, с одной стороны, и крайне низком уровне налоговой базы и собственных доходов — с другой.

В таких условиях хоть на прямых выборах, хоть на «кривых» идти на муниципальную службу будут одни и те же лица, которые готовы работать в этих крайне некомфортных условиях. Поэтому на «денежном» вопросе в любых разговорах на тему реформы местного самоуправления появляется многоточие со знаком вопроса. ■