РАЗГОВОР С ИНТЕРЕСНЫМ СОБЕСЕДНИКОМ

CONVERSATION WITH AN INTERESTING PERSON

«ЭФФЕКТИВНАЯ РАБОТА МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ ТРЕБУЕТ ЧЕТКО ОЧЕРЧЕННЫХ ФУНКЦИЙ И ПОЛНОМОЧИЙ»: ИНТЕРВЬЮ С А. М. ЧЕРНЕЦКИМ

УДК 352/354(470+571) *ГСНТИ 10.16.01*
ББК 66.3(2Рос),12д *Код ВАК 12.00.02*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Игорь Вячеславович Выдрин, доктор юридических наук, профессор, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, igor.vydrin@ui.ranepa.ru.

Аркадий Михайлович Чернецкий, кандидат экономических наук, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представитель от Законодательного Собрания Свердловской области,
620031, Россия, г. Екатеринбург, Октябрьская пл., 1, каб. 1402, AMChernetskiy@senat.gov.ru.

© И.В. Выдрин, А.М. Чернецкий, 2019



ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Выдрин И. В. «Эффективная работа муниципальной власти требует четко очерченных функций и полномочий»: интервью с А. М. Чернецким // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 5—10.

Уважаемые друзья!

Журнал «Муниципалитет: экономика и управление» открывает новую рубрику «Разговор с интересным собеседником», гостями которой станут политики и чиновники, общественные деятели и известные ученые. Редакция с удовольствием представляет читателям первого нашего собеседника – члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ Аркадия Михайловича Чернецкого, возглавлявшего Екатеринбург в период с 1992 по 2010 гг.

Официальная справка: *А.М. Чернецкий родился 8 мая 1950 г. в Нижнем Тагиле. Выпускник Уральского политехнического института (ныне Уральский федеральный университет им. первого Президента РФ Б.Н. Ельцина) по специальности инженер-металлург, кандидат экономических наук. В течение двадцати лет работал на производстве, занимая должности заместителя директора завода «Трансмаш» по производству, Генерального директора производственного объединения «Химмаш». С 1992 по 2010 гг. – глава Екатеринбурга. Почетный гражданин города. С 2010 г. по настоящее время А.М. Чернецкий – член Совета Федерации от Свердловской области, первый заместитель председателя Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.*

Уважаемый Аркадий Михайлович! Я рад Вас приветствовать! Журнал, издаваемый Уральским институтом управления РАНХиГС, называется «Муниципалитет». Это очень близкое Вам понятие, поэтому предлагаю начать наш разговор с муниципальной тематики. Что для Вас местное самоуправление? И как Вы воспринимаете бытующее мнение о его огосударствлении?

Что есть местное самоуправление? Это, в первую очередь, инициативное решение местных вопросов, в том числе с использованием элементов прямой демократии, по важнейшим проблемам территории. Это также исполнение ряда функций, необходимых населению, местными органами власти либо в соответствии с законом, либо передаваемых органам местного самоуправления с уровня государственной власти.

Что необходимо, чтобы уровень муниципальной власти мог эффективно работать? Четко очерченные функции и наличие ресурсов, обеспечивающих выполнение закрепленных полномочий. И если за последние годы удалось, в основном, решить проблему разделения полномочий, то с финансовой обеспеченностью муниципалитетов вопрос не решен.

Для абсолютного большинства российских муниципальных образований собственных средств явно недостаточно. Они выживают только за счет региональных субсидий, которые идут преимущественно на текущие расходы, а на поступательное развитие территорий денег практически нет.

В этих условиях проявлять инициативу органам местного самоуправления, да еще под свою ответственность, без помощи сверху чрезвычайно сложно и даже рискованно. Поэтому инициативно работающих кадров становится все меньше. Муниципальные чиновники в большинстве своем работают по приказу регионального руководства, встроились в вертикаль власти и сжились с ней. Но тогда какое это местное самоуправление? Это скорее советский вариант развития, в котором централизованное управление вытесняет местную инициативу. И в этом смысле местное самоуправление у нас, несомненно, пошло по пути «огосударствления».

Кстати говоря, в такой системе управления ответственность во многом перекладывается на губернаторов, чему существует множество примеров. Особенно ярко это высветилось в ходе июньской прямой линии этого года граждан с Президентом России. За проблемы, по которым обращались люди, перед главой государства отвечали не мэры (даже если это сугубо местные проблемы), а главы регионов.

Методы управления муниципальным хозяйством в бытность Вашего руководства Екатеринбургом и в настоящее время отличаются или они остались неизменными?

Мой ответ может показаться парадоксальным, но в 1990-е гг. «неотстроенное» или «недостроенное» в полной мере федеральное законодательство открывало гораздо больше возможностей для инициативной работы. Сегодня, когда нет необходимых ресурсов, да к тому же всё до мело-

чей зарегламентировано, инициативы просто нет. Она может оказаться опасной для руководителя муниципалитета, несмотря на его самые благие побуждения. В итоге – резкое падение уровня инициативности и самостоятельности в управленческой деятельности, что, по моему мнению, очень плохо.

Аркадий Михайлович, мы еще вернемся к муниципальным темам, а пока позвольте перейти к Вашей работе в Совете Федерации. Комитет, в котором Вы являетесь первым заместителем Председателя, многопрофильный. Каких вопросов в его деятельности больше: федеральных, региональных или муниципальных?

После того как Совет Федерации возглавила Валентина Ивановна Матвиенко, в Палате произошли серьезные структурные изменения. Количество комитетов значительно сократилось. Наш Комитет, к примеру, состоит из четырех прежних комитетов, он, кстати говоря, самый большой по численности сенаторов – 21 человек. А раз так, следовательно, выросло количество направлений в работе. Отвечая на Ваш вопрос, отмечу, что федеральных вопросов сейчас в повестке немного, что я связываю с объективной стабилизацией ситуации в сфере федеративного устройства страны. Меньше становится муниципальных тем, сегодня мы не так часто, как раньше, обращаемся к правкам Федерального закона о местном самоуправлении и сопутствующего ему законодательства. На мой взгляд, это отнюдь не говорит о качестве этого закона. Просто сейчас никто не готов кардинально менять ФЗ № 131.

Больше всего нашему Комитету приходится обращаться к региональной проблематике, причем как напрямую, так и в роли «соисполнителя». Это когда вопрос рассматривается коллегами из других комитетов, но косвенно касается и нас. Такое часто случается. Если речь идет о региональной проблеме, наш Комитет обязательно подключается к его рассмотрению.

В компетенции Комитета, где Вы работаете, есть еще два блока вопросов, касающихся строительства и ЖКХ. Оцените, пожалуйста, состояние дел в коммунальной отрасли.

Да, Вы правы, хотя строительные и коммунальные вопросы не фигурируют в наименовании нашего Комитета, они занимают самый большой объем и в его работе, и в моей деятельности лично. Дело в том, что в качестве первого заместителя председателя Комитета я курирую именно строительство и жилищно-коммунальное хозяйство.

Как обстоят дела в этих отраслях? Мы пожинаем плоды хронического невнимания к ним, в особенности к жилищно-коммунальному комплексу. В течение десятилетий – недофинансирование, архаичные организационные схемы, применение устаревших материалов и технологий – вот далеко не полный набор причин, негативно сказавшийся на состоянии коммунальной сферы в целом. Долгое время капремонт жилых домов являл собой «глухую» проблему, представлялся абсолютным тупиком, из которого не было выхода. За капитальный ремонт никто не платил: ни государство, ни люди. В итоге жилищный фонд оказался максимально запущенным. В настоящее время государство серьезно подтянуло законодательную базу в части капитального ремонта, и появились первые положительные результаты. Аналогичная ситуация с отселением граждан из аварийного жилья: действовавшая с 2012 по 2017 год программа ликвидации аварийного жилья, с предусмотренными государственными вложениями, сдвинула проблему с мертвой точки. Новая программа на 2019–2024 годы с еще большими средствами, выделяемыми государством на отселение граждан из аварийного фонда, несомненно даст эффект и должна заложить основу системной ликвидации аварийного жилья в стране.

Проблемой остается большой износ коммунальных сетей, качество водо- и теплоснабжения, поэтому нужны законодательные и организационные решения, обеспечивающие модернизацию инженерной инфраструктуры.

И какими они видятся?

Нужен механизм формирования инвестиционной привлекательности ЖКХ, оптимального участия государства и собственников в его развитии. Пока его нет, а вариант развития, опирающийся на безраздельный рост коммунальных тарифов,

рано или поздно исчерпает себя. Мы все время балансируем, чтобы сохранить жизнеспособность отрасли и одновременно не «задавить» население платежами. В поддержку муниципалитетам, которые в силу объективных причин не могут самостоятельно решить проблемы ЖКХ, необходимо создать специализированный государственный финансовый институт, действующий на постоянной основе. Его задачей должно стать привлечение инвестиций в отрасль.

Что касается строительной сферы, то, пожалуй, самое главное – это вступившие в силу с 1 июля этого года законодательные требования, обязавшие зачислять средства дольщиков на специальные счета в банках. Говоря проще, застройщик не получит деньги граждан до тех пор, пока не сдаст дом. Это решение служит гарантией того, что проблема обманутых дольщиков наконец-то будет решена окончательно.

Известно, что в Совете Федерации появилась новая практика рассмотрения федеральных законов на стадии разработки их концепции. Это что-то изменило в качестве подготовки будущих законов? Стало ли меньше законодательного «брака»?

Да, это так. Теперь Государственная Дума направляет в Совет Федерации не только принятый закон, как это было ранее, а концепцию будущего законодательного акта. Не открою большого секрета, если скажу, что некоторые законопроекты были откровенно политически ангажированы и вызывали оторопь, настолько они казались непродуманными и практически нереализуемыми. Сейчас на стадии рассмотрения концепции они, как правило, отсеиваются. Поэтому законодательного «брака», как Вы говорите, стало действительно меньше. Несомненно, это полезно, что верхняя палата парламента участвует в законотворческой деятельности с начальных шагов и имеет возможность сближать наши позиции с Государственной Думой на ранних стадиях подготовки законопроектов.

В мае этого года внесены изменения в Федеральный закон о местном самоуправлении. Появился новый тип муниципального образования, названный муниципальным округом, который представляет собой объединение разных территорий. В этой связи, как Вам кажется, не повлечет ли это за собой упразднение существующих муниципальных образований и сокращение их общего количества?

Появление муниципального округа – это, в определенной степени, возврат к прошлому, причем, я говорю об этом в позитивном ключе. Поселенческий принцип формирования местного самоуправления, заложенный при принятии Федерального закона о местном самоуправлении, должен был обеспечить желаемое единообразие, но на деле этот принцип не всегда работал. К примеру, небольшое сельское поселение имело муниципальные органы власти, но не обладало ни финансовыми ресурсами, ни кадрами. А таких муниципалитетов в стране тысячи. В подавляющем большинстве они просто недееспособны. В итоге есть некая имитация народовластия, но в реальности проблемы большинства муниципальных территорий не решались. Пошел стихийный процесс объединения поселений или же их юридического упразднения в качестве муниципальных образований. Поэтому появление муниципального округа есть легальный способ объединения мелких муниципалитетов в более крупные и благополучные самоуправляющиеся территории. В конце концов, это неизбежно приведет к сокращению общего количества муниципальных образований в стране. Но лучше меньше да лучше!

Не могу не спросить Вас о «Большом Екатеринбурге» – проекте, к которому Вы несколько раз обращались, продвигая его на разных уровнях. Вы не отказались от этого плана будущего нашего города?

Есть два варианта создания «Большого Екатеринбурга». Один заключается в учреждении единого муниципального образования – в общих границах, с единой властью, бюджетом, уставом, перечнем общих задач. Второй предполагает образование агломерации, в которой ничего общего, кроме возможно единого Генерального плана развития, нет. Все остальное – на договорной основе.

Не отрицая возможность и даже необходимость в некоторых случаях создания агломераций, применительно к Екатеринбургу и окружающим его городам, на мой взгляд, более подходит первый вариант. Дело в том, что мы давно срослись границами и все предпосылки к созданию

«Большого Екатеринбурга» уже существуют. Это и единый рынок труда, жилья, инженерных и транспортных сетей, энергетических ресурсов, словом, общего, подталкивающего к объединению несравненно больше. Единственный барьер на пути этого плана – административный. В свое время мы подготовили поэтапный план объединения, для его реализации нужна только политическая воля, оформленная в виде организационных решений и областного закона о создании нового (единого) муниципального образования.

Что касается агломераций, то здесь до сих пор отсутствует однозначно понимаемая нормативная база и законодательно определенный набор инструментов, с помощью которых этот тип территориального объединения мог бы существовать, обеспечивая эффективное собственное развитие.

С Вашим уходом с должности мэра из обращения постепенно вышел слоган «Екатеринбург – третья столица». Что случилось, Екатеринбург перестал быть амбициозным городом? И вообще, что такое, по Вашему мнению, столичный город?

Стратегия развития, которую Екатеринбург принял в 2003 г., в конечном счете, направлена на то, чтобы воплотить громкие слова о столичности в жизнь. Но это надо постоянно доказывать делами. Столичный город в моем представлении – это многопрофильный мегаполис, удовлетворяющий самые разные запросы и своих жителей, и гостей: культурные, образовательные, научные и информационные. Признаком столичности является широчайший ассортимент услуг на любой вкус, это транспортная доступность и развитая логистика, качественный туризм и высокотехнологичное производство, успешный, крепко стоящий на ногах бизнес. Словом, столица – это место, в котором кипит жизнь, где интересно и весело, можно найти хорошую работу и с удовольствием провести досуг. Ну, и конечно, где красиво и чисто.

Думаю, что город не отказался от своих амбиций и продолжает реализовывать свои планы, а что касается лозунгов, то мы никогда не пытались злоупотреблять этим жанром. Его на щит подняли журналисты, видимо, сейчас у них более актуальные слоганы.

Аркадий Михайлович, что Вы посоветуете студентам Уральского института управления РАНХиГС в плане практического осмысления учебы? Ведь многие из них осваивают знания без привязки к будущей работе. Как избежать этого?

Мне представляется, что сегодня гораздо больше условий для более раннего самоопределения студентов, так как существуют различные возможности подработки. Надо постараться узнать себя, понять, что вы хотите. Это очень важно для будущего. Если вы чувствуете в себе предпринимательскую жилку – идите в бизнес. Если хотите стать управленцем, то стройте свою карьеру в органах власти и управления. Понимание этого позволит вам акцентировать внимание на тех предметах, которые определенно пригодятся в будущей работе. Годы учебы должны выработать в вас ответственность, целеустремленность и желание быть компетентным специалистом. Приобретя эти качества, вы наверняка сможете трансформировать их в жизненный капитал.

Замечательный совет! Большое спасибо, уважаемый Аркадий Михайлович, за это интервью. Желаем Вам успехов в Вашей деятельности!

И Вам спасибо. В свою очередь я хочу пожелать студентам, руководству и преподавателям Уральского института управления успехов, здоровья и хорошего настроения.

“EFFICIENT PERFORMANCE OF THE MUNICIPAL GOVERNMENT REQUIRES CLEARLY DEFINED FUNCTIONS AND POWERS”: INTERVIEW WITH A. M. CHERNETSKY

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

AUTHOR'S INFORMATION:

Igor V. Vydrin, Dr. Sci. (Law), Professor, Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

66, 8th Match str., Ekaterinburg, Russia, 620144, igor.vydrin@ui.ranepa.ru.

Arkady M. Chernetsky, Cand. Sci. (Economic), Member of the Federal Council of the Federal Assembly of the Russian Federation - Representative of the Sverdlovsk Legislative Assembly

1402, 1, Oktyabrskaya sq., Ekaterinburg, Russia, 620031, AMChernetskiy@senat.gov.ru.

FOR CITATION: Vydrin I. V. "Efficient performance of the municipal government requires clearly defined functions and powers": interview with A. M. Chernetsky // Municipality: Economics and Management. 2019. № 3 (28). P. 5—10.