

В марте этого года группа граждан провела сбор подписей в поддержку инициативы преобразования города Удомли и двенадцати близлежащих сельских поселений в единый городской округ. Суть этого предложения и перспективы его реализации разъясняет глава муниципалитета Алексей ЧЕРНИГИН

Тема образования городского округа на базе Удомли вот уже четыре года неоднократно поднималась среди нашего населения, а также на страницах многих печатных изданий, в том числе и еженедельника «Афанасий-биржа». Повторюсь лишь в том, что статус города в процессе реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 06.10.2003 №131-ФЗ неоправданно занижен. Это единственный атомград России, оказавшийся в таком положении, а ведь в нем сосредоточена четверть всего промышленного потенциала Тверской области по валовому обороту товарной продукции. Неудивительно, что за одну неделю было собрано более 5 тыс. подписей в поддержку вышеуказанного преобразования. Активность населения в каком-либо вопросе всегда указывает на существование проблемы. Попытаюсь несколько подробнее ее осветить.

На местах не разберётся

Весьма выборочное копирование германской модели местного самоуправления в российских условиях, повсеместное формирование так называемой двухуровневой системы (район-поселения) привело к тому, что за рамками внимания закона оказались не только специфические черты и проблемы городских поселений (городских агломераций), но и более значимые вопросы. В частности, оптимизация самоуправления в городах, как точках роста и основной ресурсной и кадровой базы модернизационных процессов в стране. Исследования результатов муниципальной реформы в России, проводимые многими экспертными сообществами (Институт современного развития, Европейский клуб экспертов МСУ, Институт общественных и гуманитарных инициатив, Центр инноваций муниципальных образований и др.) показали, что практически повсеместно несамостоятельность городов-районов привела к существенному сдерживанию их развития или даже к стагнации экономической сферы. Такой же вывод совсем недавно был сформулирован в итоговом докладе ра-

Окружить город



бочих групп по вопросам перераспределения полномочий под руководством вице-премьеров Дмитрия Козака и Александра Хлопонина.

Крепкие в финансовом отношении города стали конкурировать с муниципальными районами за ресурсы и финансы, а отсутствие четкого разграничения полномочий привело к существованию параллельных структур. Вместе с этим стала очевидна бюджетная несостоятельность сельских поселений, даже с учетом того, что большую часть полномочий передали на районный уровень.

Помимо этого после образования самостоятельных поселений с собственными бюджетами в полной мере проявились проблемы с дефицитом высококвалифицированных управленческих кадров. Особенно обострилась ситуация в сельских администрациях, где несколькими сотрудниками пытаются охватить весь круг вопросов местного значения, предписанных законами. Очевидно, что такая структура ограничено дееспособна.

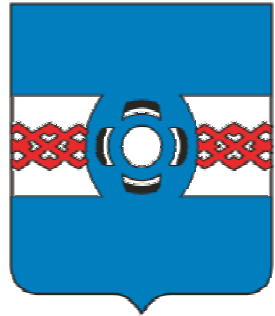
Естественно, при этом увеличилась нагрузка на районные бюджеты в связи с ростом расходов на аппарат управления, появилась необходимость значительных ассигнований на создание имущественного комплекса и дополнительного административного аппарата, который был бы способен обеспечить переданные полномочия. Однако все это происходит на фоне сильно ограниченного перечня собственных доходных источников, сильной зависимостью от безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджет-

тов. В итоге диспропорции в уровне социально-экономического развития города и села только усугубляются.

Крупным планом

Население с тревогой наблюдает за постепенным ограничением финансовой поддержки поселениям, а соответственно, и за снижением качества предоставляемых муниципальных услуг. Частая же передача полномочий между уровнями местного самоуправления влечет за собой потерю ориентиров для жителей, то есть зачастую они даже не знают, какой орган власти за что отвечает.

Все вышеперечисленное привело к неэффективной управлению территорией, снижению доверия



населения к местным органам власти, а также к замедлению социально-экономического развития и в конечном итоге — к финансовому кризису в поселениях.

Кризисные явления в экономике государства вновь поставили на первое место вопросы эффективности власти в целом и местного самоуправления, в частности. Сократить бюджетные расходы на администрирование полномочий и оптимизировать штатные структуры местных администраций — такую зада-

чу перед областью сформулировал губернатор Андрей Шевелев.

Казалось бы, решение лежит на поверхности: укрупнение сельских поселений и упразднение городской администрации с передачей ее полномочий районной. Но этот путь, по которому пошел, например, Калязинский район, при ближайшем рассмотрении оказывается не таким уж универсальным и эффективным.

Сокращение числа чиновников населением города воспринимается как безусловное благо, а на селе ровно наоборот — это как минимум трагедия. Столько всего упразднили в сельской местности, что укрупнение поселений, еще не начавшись, уже вызывает массу протестов.

Реформа промахнулась

Одной из основных задач Федерального закона №131-ФЗ было приближение власти к населению. На базе сельских советов созданы не по масштабу громоздкие органы местного самоуправления. Теперь же из-за их финансовой несостоятельности предлагается укрупнение поселений, а значит, результат реформы оказался прямо противоположным ожидаемому.

Концепция федерального законодательства о местном самоуправлении не предполагает соподчиненности муниципальных образований и не содержит даже упоминаний о наличии уровней власти. Таким образом, и «укрупненные» сельские поселения останутся юридически самостоятельными, независимыми от района единицами. Несмотря на наличие недавно закрепленной правовой нормы, позволяющей

муниципальных услуг. Не происходит консолидации муниципальных финансов, бюджеты города и района остаются разделенными, а их утверждением занимаются два независимых представительных органа.

Упразднение исполнительного органа и передача бюджетных средств, естественно, поставит город в подчиненное положение. Между тем в решениях Конституционного суда РФ имеется прямой запрет на принятие правовых актов, ведущих к «финансовому подчинению» муниципалитетов на территории района.

Кстати, Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ передаваемые полномочия местной администрации должны закрепляться уставами муниципальных образований, а Бюджетный кодекс РФ устанавливает только форму ежегодных соглашений. Подобная правовая коллизия ставит под сомнение легитимность решений главного распорядителя финансовых средств. Также всегда будет иметься риск отката муниципального района от исполнения каких-либо наиболее затратных полномочий.

Встаньте в округ

Территориальная интеграция в виде городского округа — наиболее удачная форма, предусмотренная законом. Она позволит собрать воедино муниципальные финансы и казну, выстроить единую оптимальную структуру, а там, где это будет необходимо, образовать территориальные отделы, не перегруженные декларативными функциями.

Положительный опыт подобных преобразований в Российской Федерации уже есть. В частности, схо-

жее по масштабам реформы происходит консолидации муниципальных финансов, бюджеты города и района остаются разделенными, а их утверждением занимаются два независимых представительных органа. Упразднение исполнительного органа и передача бюджетных средств, естественно, поставит город в подчиненное положение. Между тем в решениях Конституционного суда РФ имеется прямой запрет на принятие правовых актов, ведущих к «финансовому подчинению» муниципалитетов на территории района. Кстати, Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ передаваемые полномочия местной администрации должны закрепляться уставами муниципальных образований, а Бюджетный кодекс РФ устанавливает только форму ежегодных соглашений. Подобная правовая коллизия ставит под сомнение легитимность решений главного распорядителя финансовых средств. Также всегда будет иметься риск отката муниципального района от исполнения каких-либо наиболее затратных полномочий.

органов местного самоуправления; появление возможности проведения крупных мероприятий, реализация масштабных программ и планов развития; повышение инвестиционной привлекательности. Необходимо отметить, что при преобразовании в городской округ все меры социальной поддержки по плате за жилье, отопление и освещение педагогическим работникам образовательных учреждений, работникам государственных областных и муниципальных учреждений здравоохранения, культуры, социального обслуживания, ветеринарной службы, работающим и проживающим в сельской местности, предоставляемые в соответствии с законодательством, сохраняются. Это обусловлено тем, что предоставление данных льгот зависит не от статуса муниципального образования, а от вида населенного пункта (городского или сельского) в данном муниципальном образовании, который не изменится. Сохраняются для жителей сельской местности также и льготы по налогообложению, страхованию, тарифам на услуги ЖКХ.

Два главы — хорошо?

В заключение хочу остановиться еще на одной теме, прямо влияющей на эффективность местной власти, а именно на выборность главы муниципального образования.

В последние годы во многих регионах Российской Федерации, ссылаясь на германский опыт, начали повсеместно внедрять так называемую двуглавую модель — с сити-менеджером (главой администрации), принимаемым на работу по контракту местными советами депутатов. При этом, однако, не говорится, что в Германии, откуда она была заимствована, такая модель, за редким исключением, уже не используется, поскольку доказала свою меньшую эффективность и состоятельность по сравнению с совмещением функций главы муниципалитета и администрации в одном лице, избираемом на прямых выборах всеми жителями. Председатель совета депутатов в малых городах вполне может выполнять эту работу на непостоянной основе. Такая конструкция не только значительно усиливает исполнительную власть, но и повышает ее эффективность, чего и необходимо добиваться в первую очередь. При этом соблюдаются все демократические принципы, и даже более того — значительно оживляется гражданское общество, хотя бы на период выборов.

Интеграция в виде городского округа — наиболее удачная форма, предусмотренная законом. Она позволит собрать воедино муниципальные финансы и выстроить оптимальную структуру управления.

передачу полномочий от городской администрации к районной, из-за большого количества законодательных коллизий и сложностей подобная форма вряд ли может применяться как постоянная.

Законом не решены конфликты интересов районных и городских властей при формировании структуры администрации, отчетностью и подконтрольностью перед представительными органами, процедурой найма сити-менеджера. Отсутствует механизм обеспечения качества

жизни по масштабам районов Нижегородской области за три года существования новой структуры показали следующие социально-экономические результаты: повышение доли собственных доходов в общем объеме доходов; выравнивание бюджетной обеспеченности территории; более эффективное и качественное решение вопросов местного значения; повышение мобильности сбора информации и отчетности, значительное уменьшение документооборота; улучшение кадрового состава