Пакшенкова С.В.
Начальник юридического отдела
ООО «Сибсоцбанк»

Выбор альтернативной модели организации местного самоуправления в крупных городах и в столицах субъектов РФ

Ликвидация в ходе реформы местного самоуправления в столицах субъектов РФ районных муниципальных структур ослабила внимание администрации районов к городским проблемам и отдалила органы местной власти от населения.

Автор, сравнивая социально-демографические, показатели двух муниципальных образований – муниципальный район и городской округ Барнаул – столицу Алтайского края, подтверждает это и для улучшения качества управления предлагает двухуровневую модель городского самоуправления.

Двухуровневая система институтов местного самоуправления хотя и первая для российских условий, но в ряде черт напоминает систему местных органов власти и местных финансов советского периода. Основная разница в том, что введен принципиально новый институт городских округов, соединяющих в себе функции муниципальных образований двух уровней (муниципального района и поселений).

Муниципальная реформа, вступившая в силу с начала 2006 года, обозначила единый и достаточно жесткий подход к территориальной организации местного самоуправления и местных финансов городских округов. При этом не была сохранена вариантность в этих вопросах, существовавшая до ее осуществления.

Решение о том, что все крупные города и, в том числе столицы субъектов Российской Федерации, с населением от 500 тыс. до 1 млн. и более человек должны быть преобразованы в городские округа с ликвидацией внутригородских образований и их бюджетов, если таковые имелись к моменту начала реформы, нам представляется спорным и даже ошибочным.

Во-первых, такой подход противоречит базовой гипотезе реформы в том, что в ходе осуществляемых преобразований необходимо «выровнять муниципальное пространство» [1] в стране и в целом приблизить органы местного самоуправления к населению. Эта близость, непосредственность контактов при участии в управлении и общественном контроле характеризует местное самоуправление как подлинный институт гражданского общества. С этой точки зрения единый «муниципалитет» в городе с полумиллионом и более жителей, наоборот, не выравнивает, а поляризует муниципальное пространство российских регионов, так как в крупном городе Барнауле – столице Алтайского края, проживает около 35% всего населения края. То есть в одном муниципальном образовании (краевой столице) проживает 666 тыс. человек, а во всех остальных 796 муниципальных образованиях – 1 млн. 635

тыс. человек или около 2 тысяч человек в одном. Соответственно значительно возрастает дисбаланс муниципалитетов по социально-демографическим показателям и усиливается фактическое неравенство населения в прямом доступе к органам местного самоуправления.

Во-вторых, с ликвидацией в крупных городах районных муниципальных структур, имевших самостоятельный бюджет, резко снизилась заинтересованность работников муниципального управления в инициативном решении экономических и социальных проблем районных территорий и в общем качестве управления на субгородском уровне.

Нам представляется, что эти положения должны быть учтены при выборе альтернативной модели муниципального управления и местных финансов в крупных городах России.

В нашем объекте исследования – городском округе город Барнаул с населением 666 тыс. человек еще до начавшейся реформы пять районов города на протяжении пяти лет (с 1996 по 2000 годы) имели статус муниципального образования и бюджетное финансирование, с 2001 года по 2006 годы – сметное финансирование. Анализ показал, что действующая система местного самоуправления и местных бюджетов в эти годы была эффективнее.

Чтобы доказать правоту сделанных выводов по первому положению и предложить новую модель местного самоуправления в крупном городском округе, нам представляется, что необходимо делать сравнение двух муниципальных образований - «муниципальный район», имеющий в своем составе поселковые муниципальные образования, и «городской округ», внутри которого содержатся, кроме пяти районов города, несколько десятков сел, поселков, казарм и других населенных пунктов. Сопоставление касается численности населения, сосредоточения объектов социальной сферы, закрепленных полномочий по решению вопросов местного значения, бюджета и территориальной организации.

Вначале обосновывается выбор муниципального района, поскольку районов в Алтайском крае на 01.01.2003 года значилось 60, и все они различались по численности населения, территории и количеству поселений, входящих в состав района [2]. Данные на указанную дату о численности населения по районам и поселениям были взяты в связи с тем, что в 2003 году проводилась основная работа по составлению, рассмотрению и принятию Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором была предложена новая территориальная организация местного самоуправления.

На основе статистической отчетности была составлена таблица численности населения в разрезе районов Алтайского края. Районы края были разделены на 5 групп, в каждой из которых определялась средняя численность.

В результате расчетов было определено среднее значение численности населения, проживающего в районах края, равное 25,3 тыс. человек. Наиболее близкими к полученному значению численности оказались три района –

Кулундинский (25,0 тыс. чел.), Родинский (25,4 тыс.чел.) и Смоленский (25,9 тыс. чел.).

Вторым признаком отбора было управление территорией района через число поселковых советов и количество людей, проживающих в этих советах. Муниципальные районы края включают в себя от 6 до 23 поселковых советов, имеют от 0 до 15 поселений с численностью населения менее 1 тыс. человек. Численность населения в поселковых советах колеблется от 126 до 15939 человек. Данные сгруппированы по вышеуказанным признакам в две нижеследующие таблицы.

Таблица 1

Количество поселковых советов в районах Алтайского края

Количество сельсоветов	Количество районов	Количество сельсоветов	Количество районов
6	1	15	3
7	3	16	1
8	6	17	3
9	9	18	3
10	8	19	1
11	6	20	0
12	6	21	1
13	3	22	1
14	4	23	1

Анализ данных (табл. 1) показал, что большинство муниципальных районов Алтайского края имеет 9-10 поселковых советов.

По количеству поселений с численностью населения менее 1000 человек районы Алтайского края распределились следующим образом.

Таблица 2

Распределение муниципальных районов по количеству поселений

Количество поселений с численностью населения менее 1000 человек	Количество районов	Количество поселений с численностью населения менее 1000 человек	Количество районов
1	6	9	1
2	7	10	2
3	7	11	1
4	16	12	0
5	3	13	1
6	7	14	0
7	2	15	1
8	3		

Исходя из анализа (табл. 2) делается вывод о том, что чаще всего (16 раз) встречается значение 4 поселений с численностью населения менее 1 тыс. человек в каждом. Распространено также значение 2 поселений в 7 районах и 3 поселений в 7 районах.

Из трех вышеобозначенных близких по численности к средней по численности населения муниципального района края Родинский включает в себя 14 поселений, из которых 4 – малочисленные, Смоленский – 11, из которых 2 с численностью населения менее 1 тыс. человек и Кулундинский -имеет 9 поселений (3 малочисленных). Родинский и Смоленский районы состоят из большего количества поселений, чем Кулундинский, поэтому они не вполне типичны, а Кулундинский район в полной мере может служить усредненным муниципальным районом и по количеству поселений, и по удельному весу малочисленных поселений. Кроме того, на его территории находится самое многочисленное сельское поселение региона – это Кулундинский поселковый совет численностью 15939 человек.

Таким образом, в качестве усредненного территориального муниципального образования выбирается Кулундинский район Алтайского края. Именно это муниципальное образование по всем указанным выше критериям сравнивается вначале непосредственно с муниципальным образованием – городской округ - город Барнаул, а затем с одним из районов города.

Территория муниципального образования Кулундинский район составляет 2 тыс. квадратных километров, а территория муниципального городского округа - город Барнаул – 0,9 тыс. км^2, то есть почти в 2 раза меньше.
Но при этом на территории Кулундинского района на начало 2003 года проживало 25 тыс. человек, а в г. Барнауле – 666, 3 тыс. человек или в 27 раз больше. То есть численность населения города сопоставима с численностью населения 26 муниципальных районов края. Это говорит о высокой концентрации населения, а следовательно, и объектов социальной сферы и производства. Плотность населения в городе Барнауле (740,3 человека на 1 квадратный километр) в 5,8 раза выше плотности населения в Кулундинском районе, где она составляет 12,5 человек на 1 квадратный километр. К тому же в г. Барнауле доля населения, проживающего в населенных пунктах с численностью жителей менее 1 тыс. человек, около 1% (0,97%), а в населенных пунктах с численностью жителей менее 500 человек – 0,25%. Из девяти поселений в составе Кулундинского района 3 поселения имеют численность менее 1 тыс. человек, или 32,5% от жителей района, и 22,4% проживает в поселениях, где численность составляет менее 500 человек. Но несмотря на это, все девять поселений Кулундинского района в соответствии с ФЗ №131 (2006 г.) являются самостоятельными муниципальными образованиями.

Далее сравнение проходит в рамках объема работы по реализации полномочий местного значения обоими муниципальными образованиями.

Что касается социальной сферы – наиболее приоритетного полномочия, то сопоставление данных по количеству учреждений и загруженности социальной сферы не в пользу района. Так, значительна разница в одном из наиболее затратных направлений деятельности муниципальных образований,

связанных с организацией предоставления общего, дошкольного и дополнительного образования. Кулундинский район содержит и организует учебный процесс в 26 школах, а город Барнаул – в 108. Наибольшая дифференциация муниципальных образований отмечается в обслуживании дошкольных учреждений (14 единиц в Кулундинском районе и 152 садика в городе Барнауле). Кроме того, для районного муниципального образования практически отсутствует проблема нехватки мест в детских садах. Так, здесь численность детей и число мест в дошкольных учреждениях практически совпадают, а для городского муниципального образования очевидна перегруженность детсадов и наличие очередей в них.

Если сравнивать организацию детского летнего отдыха, массового отдыха, предоставление услуг учреждений культуры и библиотечного обслуживания, то по количеству учреждений культурно-досугового типа город Барнаул уступает Кулундинскому району (19 против 27), но при этом следует учитывать, что в городе они более крупные.

Кроме того, город Барнаул явно превосходит Кулундинский район по числу библиотек и библиотечному фонду. 49 библиотек города имеют в среднем 61,8 тыс. книг, а библиотеки Кулундинского района – 8,9 тыс. книг. Большой масштаб работы библиотек предполагает и большие затраты на пополнение библиотечных фондов и организацию библиотечного обслуживания населения.

В 2003 году в г. Барнауле было 167 детских оздоровительных учреждений (в Кулундинском районе – 21 лагерь). На 1 лагерь г. Барнаула приходится 201 человек, а на один лагерь Кулундинского района – 28 детей.

Ниже представлена обобщенная сравнительная таблица по количеству образовательных и досуговых учреждений обоих муниципальных образований.

Таблица 3

Удельный вес образовательных, дошкольных, детских оздоровительных учреждений и учреждений культурно-досугового типа г. Барнаула и Кулундинского района в общей численности этих учреждений в Алтайском крае

Наименование учреждений	Всего в Алтайском крае в 2003 г.	Уд. вес учреждений Кулундинского района, %	Уд. вес учреждений г. Барнаула, %
Детские дошкольные образовательные учреждения, ед.	870,0	1,5	17,5
Детские оздоровительные учреждения, ед.	1419,0	1,5	11,8
Общедоступные библиотеки, ед.	1186,0	1,4	4,1
Библиотечный фонд, тыс. экз.	15466,0	0,1	19,6
Культурно-досуговые учреждения, ед.	1360,0	2,0	1,4
Количество мест в культурно-досуговых учреждениях, тыс. ед.	228,7	2,2	3,1

Дневные общеобразовательные школы	1545,0	1,7	7,0
Количество учащихся в школах, человек	3083320	1,25	22,1

Сравнение данных опять же в пользу города. В нем сконцентрированы крупные образовательные, дошкольные учреждения и учреждения культуры.

Аналогичная ситуация и с лечебно-профилактическими учреждениями. В Кулундинском районе одна районная больница и 4 поликлиники. В то же время в г. Барнауле функционирует 47 муниципальных учреждений здравоохранения, на базе городских больниц действует 12 специализированных центров и 11 межрайонных отделений.

Кроме социальной сферы, важным направлением деятельности органов местного самоуправления является организация тепло-, газо-, водоснабжения, содержание и ремонт муниципального жилищного фонда. В г. Барнауле в 2003 г. было 34833 жилых зданий, большинство из которых приватизировано. Кроме того, в нем гораздо выше удельный вес зданий, обеспеченных одновременно водопроводом, канализацией, отоплением, газом или электроплитами, горячим водоснабжением (37% всех зданий жилищного фонда), в то время как в Кулундинском районе – только 8,7%. Город имеет 34 водопроводные единицы, район – только 13 единиц, а протяженность водопроводных сетей города и района практически одинаковая. Весьма затратным для г. Барнаула является организация канализования при протяженности канализационной сети в 317,4 км и 6 канализационных единицах (Кулундинский район имеет только одну канализационную единицу и 2,8 км сети). Весьма актуальным для г. Барнаула остается и аварийный, и ветхий жилищный фонд, который нуждается в капитальном ремонте или сносе и строительстве нового. Для г. Барнаула характерно увеличение строительства жилья, но, прежде всего, речь идет о частном жилье, а не муниципальном.

Сравнению подлежат социально-экономические показатели развития [3] т.к. органы местного самоуправления должны создавать условия для бытового обслуживания населения, развития предпринимательства, торговли и т.д. Статистический анализ свидетельствует о большом объеме произведенной продукции на душу населения в г. Барнауле, о сосредоточении крупных и средних предприятий. Кулундинский район имеет только 8 крупных предприятий, которые расположены непосредственно в районном центре - Кулунде. Это, в основном, предприятия по производству мяса, молочной продукции, зерна. Поэтому в Кулундинском районе объем производства потребительских товаров на душу населения практически сопоставим с городом. Но для г. Барнаула характерен больший объем инвестиций в основной капитал (7478 тыс. руб. в расчете на душу населения против 2527 тыс. руб. в Кулундинском районе). Город отличается также значительно большим объемом оказания населению бытовых услуг, розничной торговли (41540 тыс. руб. на душу населения против 17177 тыс. руб. в Кулундинском районе).

Важной составляющей характеристики муниципального образования является бюджет. Сравнение бюджетов ведется за 2005-2006 гг, так как

именно этот период связан с работой муниципальных образований в рамках проводимой муниципальной реформы.

По общему объему доходов на душу населения (в данном случае для расчета была использована информация о численности населения на 2005 год: г. Барнаул – 658 тыс. чел., Кулундинский район – 25,3 тыс. чел) г. Барнаул имеет несколько меньшие показатели, чем Кулундинский район. Но по собственным доходам на душу населения Кулундинский район явно отстает от г. Барнаула. В бюджете Кулундинского района в 2006 г. по сравнению с 2005 г. снизилась доля собственных доходов в общем объеме доходов с 20,8% до 14,6%. В то же время увеличилась доля безвозмездных поступлений, из которых дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности составляют 22,6% всех доходов бюджета. В бюджете г. Барнаула доля собственных доходов возросла с 49,9% до 55,9%, а большую часть безвозмездных перечислений составляют субвенции по переданным государственным полномочиям. Эти показатели приведены в табл. 4.

В структуре расходов бюджетов обоих муниципальных образований наибольший удельный вес в 2006 г. имеют расходы на образование (44,2% от общих расходов бюджета г. Барнаула и 33,2% - Кулундинского района), социальную политику (18,9% и 15,2% соответственно), здравоохранение и спорт (9,1% и 14,3%) и жилищно-коммунальное хозяйство (10,6% и 13,9%).

Таблица 4

Доходы бюджетов г. Барнаула и Кулундинского района

Показатели	Кулундинский район		г. Барнаул	
	2005 г.	2006 г.	2005 г.	2006 г.
Общий объем доходов бюджета, млн руб.	142,18	184,56	3464,49	4419,09
Объем доходов на душу населения, руб.	5619,90	7294,80	5265,0	6715,80
Объем собственных доходов, млн руб.	29,69	27,03	1729,22	2470,01
Объем собственных доходов на душу населения, руб.	1173,40	1068,20	2628,00	3754,00
Удельный вес собственных доходов в доходах бюджета, %	20,89	14,64	49,91	55,89
Удельный вес безвозмездных поступлений, %	79,12	85,36	50,09	43,87
Удельный вес дотации, %	22,51	22,61	5,39	2,04
Удельный вес субвенций, %	71,55	73,31	44,70	41,60

В результате сравнения доходов и расходов бюджетов города и района можно сделать следующие выводы:

1) город Барнаул характеризуется высокой плотностью проживания населения, здесь сосредоточено большое количество учреждений социальной сферы, что отражается на структуре расходов бюджета города;

2) он имеет объем собственных расходов на душу населения гораздо более высокий, чем Кулундинский район. Основными источниками доходов бюджета являются налоговые и неналоговые доходы, а не дотации, как это прослеживается в бюджете муниципального образования Кулундинский район.

Значительный дисбаланс у сравниваемых муниципальных образований отмечается и в территориальной организации.

В соответствии с Уставом г. Барнаула в состав городской территории включаются земли в пределах черты города, а также в соответствии с генеральным планом территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Такими сельскими населенными пунктами, не являющимися муниципальными образованиями, на территории г. Барнаула, в Уставе прописаны: села Власиха, Гоньба, Лебяжье; поселки Лесной, Новомихайловка, Пригородный, Березовка, Землянуха, Казенная Заимка, Центральный, Бельмесево, Конюхи, Мохнатушка, Черницк, Ягодное, Борзовая Заимка, Плодопитомник, Садоводов; станции Власиха, Ползуново, железнодорожная казарма 242 км, 250 км, 253 км. Рабочие поселки Научный городок, Южный, Новосиликатный не входят в состав территории города Барнаула. Поселки, сельские населенные пункты на территории г. Барнаула были объединены в сельские советы, подчиняющиеся администрациям соответствующих районов города. А Затонская поселковая и Новосиликатная поселковая администрации были преобразованы в территориальные управления Центрального района и Индустриального района соответственно [4].

При сравнении численности населения сельских населенных пунктов в составе г. Барнаула в 2003 году и населенных пунктов Кулундинского района (табл. 5), можно сделать вывод, что только Кулундинский сельский совет превышает по численности поселковые советы г. Барнаула, а в остальном – любой из поселковых советов г. Барнаула больше по численности населения любого сельского совета Кулундинского района. Но в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» №131 от 6 октября 2003 года все 9 сельских советов Кулундинского района получили статус муниципального образования, а села и поселки г. Барнаула – нет.

Территория г. Барнаула разделена на 5 крупных районов: Железнодорожный, Индустриальный, Ленинский, Октябрьский, Центральный с включением в них пригородной зоны. Районы в городе выделены в целях рациональной организации городского хозяйства, улучшения обслуживания и приближения органов местного самоуправления в городе к населению. В районах в г. Барнауле действует районная администрация, глава администрации района назначается на должность главой администрации г. Барнаула. Администрация района является территориальным органом администрации города, осуществляющим на соответствующей территории исполнительно-распорядительные функции администрации города [5]. Поскольку район в городе Барнауле не может по ФЗ №131 быть муниципальным образованием и

формировать бюджет района, районная администрация наделяется таким финансовым документом, как смета доходов и расходов в рамках частично переданных из городского бюджета средств. Администрация района в городе не имея самостоятельного бюджета, решает гораздо больший объем задач, чем сельский район края. Ниже следует сравнительная характеристика выполняемых задач сельским районом уже не с городом, а с одним из пяти районов города.

Общая численность горожан, в том числе, распределенная по районам города, представлена в табл. 5.

Таблица 5

Численность населения г. Барнаула на 2003 год

	Численность населения, тыс. чел.
г. Барнаул, в т.ч.	666,3
Железнодорожный район	123,5
Индустриальный район	136,9
Ленинский район	146,3
Октябрьский район	106,0
Центральный район	86,6

Среднее значение численности населения района в городе составляет 120 тыс. человек, в то время как в Кулундинском районе проживает только 25 тыс. человек. Можно сделать вывод, что по численности населения район в городе Барнауле сопоставим с 4-5 муниципальными районами. Даже самый небольшой по численности населения Центральный район города Барнаула в 3 раза превышает по численности Кулундинский район, а Ленинский район города превосходит Кулундинский район по количеству жителей почти в 6 раз.

Администрация района в городе решает многообразные вопросы. Она разрабатывает планы и программы развития района, сметы доходов и расходов, как составную часть расходов бюджета города, взаимодействует с органами статистики по обмену статистическими данными, управляет муниципальным имуществом, находящимся на территории района, участвует в создании, приобретении, аренде, отчуждении объектов муниципальной собственности. В области жилищно-коммунального хозяйства администрация района ведет учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, предоставляет малоимущим гражданам по договорам социального найма жилые помещения, ведет учет граждан, проживающих в оползневой зоне и зоне подтопления, решает вопросы приватизации жилых помещений в домах муниципального жилищного фонда, принимает решения о переводе жилых помещений в нежилые и нежилых помещений в жилые, контролирует сбор арендной платы, согласовывает переустройство и перепланировку жилых помещений. А также в соответствии с Временными правилами застройки администрация района выдает разрешения на установку некапитальных объектов, реконструкцию, капитальный ремонт объектов индивидуального жилищного строительства, выдает разрешение на строительство индивидуаль-

ных жилых домов, объектов вспомогательного характера, разрешение на снос одно-, двух- и трехэтажных индивидуальных жилых домов. В области строительства и благоустройства администрация района также согласовывает планы застройки района (акты о выборе земельных участков для застройки), осуществляет контроль за застройкой в районе, выступает заказчиком на ремонт объектов социальной инфраструктуры, организует работы по благоустройству, озеленению и санитарному содержанию территории района. Ей поручено формировать реестр природопользователей, образующих отходы производства, проводить санитарные рейды, заключать договоры по вывозу бытовых отходов.

В области охраны окружающей среды и использования земли администрация района осуществляет контроль за землепользованием в районе, ходатайствует о предоставлении в собственность, аренду, пользование земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, участвует в проведении мероприятий по охране окружающей среды. Она содействует организации охраны общественного порядка, организует работу административной комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних, осуществляет государственную регистрацию актов гражданского состояния.

Администрация района наделена полномочиями в социальной сфере. Сюда относится координация деятельности находящихся на территории района учреждений образования, культуры, социального обеспечения, физкультурно-оздоровительных учреждений, содействие трудовому обучению и профориентации школьников, участие в создании объектов социально-культурного, физкультурно-оздоровительного назначения.

Администрация района организует проведение мероприятий в области образования, культуры и спорта, работы кружков, секций, творческих объединений. Она оказывают социальную помощь, организует работу центров социального обслуживания, в т.ч. на дому, предоставляет субсидии населению на оплату жилья и коммунальных услуг, осуществляет опеку и попечительство, оказывает помощь в охране материнства и детства.

В ее обязанности входит содействие обеспечению жителей района услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания, осуществление контроля за соблюдением правил торговли, санитарным состоянием мест торговли, согласовывание мест размещения на территории района объектов мелкорозничной торговли

Столь подробный перечень полномочий районных в городе администраций позволяет сделать вывод: большая часть вопросов местного значения городского округа решается на уровне района города (за исключением строительства автомобильных дорог, мостов, создания условий для предоставления транспортных услуг населению, организации оказания медицинской помощи, и оказанию аварийно-спасательных работ). Все это приближает районы в городе по перечню решаемых вопросов местного значения к муниципальных образованиям. Здесь круг решаемых вопросов шире, чем у сельских поселений, которые, например, не занимаются организацией предоставления общего образования, дошкольного и дополнительного образования, но не-

сколько уже, чем перечень вопросов местного значения муниципального района в силу того, что межрайонные вопросы к которым относятся транспортное обслуживание или строительство дорог, администрация города берет на себя.

Следует отметить, что одна и та же формулировка вопросов местного значения на практике означает различный объем работы. Для сравнения с Кулундинским районом возьмем Октябрьский район. Выбор пал на данный район, так как он является третьим по площади и четвертым по численности населения районом г. Барнаула.

К основным вопросам местного значения, которые решаются в сравниваемых объектах исследования, относятся содержание и развитие бюджетных учреждений образования (дошкольного и школьного) и здравоохранения. Так, в Кулундинском районе действует 26 школ, в Октябрьском районе города Барнаула хотя их меньше (15 школ), но все они характеризуются большей наполняемостью. В Октябрьском районе функционируют 34 детских дошкольных учреждения, 4 учреждения дополнительного образования, 18 учреждений здравоохранения. В Кулундинском районе, соответственно, - 14 детских дошкольных учреждения, 2 центра дополнительного образования и 5 учреждений здравоохранения. Все это говорит о гораздо большем объеме работ в социальном сфере, возложенном на администрацию Октябрьского района г. Барнаула.

Аналогичная ситуация наблюдается и в других расходных обязательствах местного характера.

В результате недостаточной проработки в ФЗ №131 (2003 г.) критериев наделения территории статусом муниципального образования, предложенная система не учитывает различия между поселениями, муниципальными районами, и особенно городскими округами по численности населения и уровню развития.

Поэтому город Барнаул, получив статус муниципального образования городского округа, не имеет права создавать внутри себя второй уровень городского самоуправления. Особенно видны недостатки территориальной организации местного самоуправления на примере района в городе. Как было показано выше, по численности населения район в городе Барнауле равен 4-5 муниципальным районам и к тому же превосходит сравниваемый Кулундинский район по количеству и наполняемости учреждений социальной сферы. Кроме того, район в городе Барнауле фактически выполняет те же самые функции, что и поселение в составе муниципального района, и даже часть функций, относящихся к муниципальному району, и тем не менее район в городе не может иметь статуса муниципального образования.

Даже села и поселки в составе территории города, превосходя по численности поселения в составе Кулундинского района, могли бы претендовать на свое муниципальное пространство и собственный бюджет.

Таким образом, в ходе уточнения ряда базовых положений реформы местного самоуправления в Российской Федерации необходимо вернуться к

вопросу о муниципальном и бюджетном статусе крупных городов – прежде всего столиц субъектов РФ и городов с населением свыше 500 тысяч человек.

Для города Барнаула, как крупного города и столицы Алтайского края, должна быть создана двухуровневая система муниципального образования по аналогии с муниципальным районом. Первый базовый уровень, на который ложится основная работа с населением, а именно координация и организация деятельности всех учреждений социальной сферы, защита малоимущих, начисления и выплата субсидий, опека и попечительство, работа с детьми и молодежью, оказание жилищно-коммунальных услуг населению, участие в охране окружающей среды, благоустройство, озеленение, земельный контроль и др.

Но вместе с тем есть ряд вопросов местного значения межрайонного характера. Сюда относятся организация транспортного обслуживания населения, капитальный ремонт и строительство дорог в городе, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, содержание пожарной охраны, аварийно-спасательных служб города, создание общегородских запасов и ресурсов и др. Решение такого рода вопросов целесообразно оставить на втором уровне муниципальных образований – городском округе как таковом. То есть речь идет о том, что на уровне города должны рассматриваться только те вопросы, которые районы в городе не могут решить самостоятельно. Второй уровень муниципальных образований не должен заменять или подменять первый, его задача состоит только в координации усилий, согласовании действий муниципальных образований первого уровня (районов в городе) по решению вопросов местного значения межрайонного характера.

Что же касается сел и поселков в составе территории города Барнаула, то наделение их статусом муниципального образования представляется пока нецелесообразным. Хотя, возможно, в дальнейшем при решении территории города появится такая необходимость в целях приближения власти к населению. Пока же они будут находиться в составе соответствующих районов города и реализовывать полномочия районных властей на территории поселков.

Измененная структура города Барнаула будет представлена тремя уровнями, два из которых будут муниципальными образованиями.

Данная точка зрения на создание предполагаемой схемы городского самоуправления, на наш взгляд, рассматривает оптимальную форму территориального управления и локализации институтов местного самоуправления. В этом случае местная власть оказывается на деле доступна для жителей и реально подотчетна и подконтрольна им.

Вопрос об оптимальных размерах локализации институтов местного самоуправления имеет и очевидный финансово-бюджетный аспект.

При обязательности создания внутригородских муниципальных подразделений в городах с населением свыше 500 тыс. человек и столицах регионов Российской Федерации (кроме городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) не следует распространять схему разграничения до-

ходных и расходных полномочий, сформулированную в законодательстве для системы «муниципальный район – поселение».

В каждом конкретном случае эта проблема должна решаться представительным органом управления городского округа, принимающим решение о создании внутригородских муниципальных образований, их границах, доходных и расходных полномочиях. При этом должен неукоснительно соблюдаться принцип: тот уровень, который оказывает наибольший объем услуг населению, должен обладать и наибольшим объемом финансовых ресурсов.

Список использованной литературы

1. Бухвальд Е., Трухов А. Налогово-бюджетные проблемы муниципального уровня // Экономист. – №10. – 2006
2. Численность населения по городам и районам Алтайского края на 1 января 2003 г.: Статистический бюллетень / Алтайский комитет государственной статистики. – Барнаул, 2003
3. Социально-экономическое положение городов и районов Алтайского края. 2004 г.: Стат. Доклад / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. – Барнаул, 2005
4. Устав г. Барнаула: Решение Барнаульской городской Думы от 10 июня 2005 г. №133
5. Положение о районе в городе и районной в городе администрации: Решение Барнаульской городской Думы от 23 августа 2005 г. №170