

ВЛАСТЬ И ПОЛИТИКА

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Административно-муниципальный зуд

Господа, дайте поработать существующей системе управления без стресса постоянных изменений хотя бы лет 10-15



Эмиль Маркварт, президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления

Традиционно в пользу модели, имеющей среди муниципалов название «ленинградской», приводятся два аргумента, которые, видимо, считаются достаточными: удобство для граждан и экономия управленческих расходов — в силу сокращения штатов. Смее утверждать, что оба аргумента — из разряда откровенно популистских и не имеют ничего общего с повышением эффективности системы управления.

С точки зрения теории экономия невозможна. Труд каждого чиновника вообще-то нормируется, существуют специально разработанные регламенты выполнения тех или иных функций, оказания тех или иных услуг. По ним рассчитывается необходимое количество специалистов-чиновников и технического персонала. При этом служащие администрации поселения выполняют свои, определённые законодательством и уставом задачи, а районные чиновники — свои. Друг за друга никто работу не делает. При создании объединённой администрации набор и объём функций и услуг применительно к каждому из муниципалитетов не изменятся — следовательно, эти функции и услуги по-прежнему кто-то должен выполнять. Рассчитывать на то, что произойдёт существенное сокращение управленческого аппарата — как минимум крайне наивно.

По сути, запускаемый процесс преследует цель упразднение главы администрации поселения и переподчинение всех служащих (а попутно — и значительной части финансовых и материальных ресурсов) главе администрации района.

Насколько эта цель является благой и легитимной — пусть каждый решит для себя сам. Мне бы хотелось, однако, коснуться тех проблем и рисков, с которыми рано или поздно непременно столкнутся муниципалитеты, решившие пойти по пути создания единых администраций.

О правовой и экономической несостоятельности преобразований районов в «городские округа» мне уже довелось высказаться и на страницах «Нового компаньона», и на региональном телевидении, и непосредственно перед жителями различных муниципалитетов. Считаю необходимым напомнить точку зрения экспертов в сфере местного самоуправления и по вопросу о совместных (объединённых, единых) администрациях, тем более что в муниципалитетах края, в силу недвусмысленных рекомендаций со стороны краевых чиновников, эта тема дискутируется весьма активно.

1. В случае создания единой администрации администрация муниципального района осуществляет полномочия администрации поселения за счёт собственных (то есть районных) доходов и источников финансирования дефицита бюджета района. Это означает существенную дополнительную нагрузку на бюджет района без изменения его доходной базы. Вопрос: зачем муниципальным районам нужно за свой счёт решать задачи поселений?

Совершенно очевидно, что районные задачи окажутся недофинансированными. Уже одно это делает, на мой взгляд, идею единых администраций довольно абсурдной. Неслучайно от идеи создания единых администраций сейчас, по сути, отказывается даже Ленинградская область, в своё время инициировавшая этот механизм и дальше всех продвигавшаяся по этому пути.

2. Возможность разработки единого бюджета для муниципального района и поселения районного центра исключена (принцип «один муниципалитет — один бюджет»). Поэтому объединённой администрации придётся оперировать двумя отдельными местными бюджетами.

Напомню, что районы, помимо прочего, осуществляют финансовое выравнивание между поселениями. Соответственно, определённый конфликт интересов между районом (выделяющим средства и стремящимся уменьшить долю выделяемых средств) и поселением (получателем средств, заинтересованным в увеличении этой доли) есть всегда, и разрешается он в ходе переговоров с учётом существующих возможностей и реалий. В случае с объединённой администрацией сделать это одновременно невозможно. В итоге объединённая администрация будет вынуждена встать на чью-либо сторону, тем самым вызвав конфликт между представительными органами, которые не захотят ущемления финансовых интересов своих муниципальных образований.

3. По закону, структура администрации муниципального образования утверждается представительным органом по представлению главы администрации. Логично было бы предположить, что в формировании объединённой администрации двух муниципальных образований должны принимать участие представительные

органы обоих муниципальных образований. Однако закон не предусматривает согласования позиций представительных органов муниципального района и поселения — районного центра при утверждении структуры объединённой администрации. Это ведёт к двум проблемам.

С одной стороны, если такое согласование предусмотреть каким-либо соглашением между муниципалитетами, то существует вероятность бездействия местной исполнительной власти, когда один из представительных органов по тем или иным причинам не утвердит структуру объединённой администрации. Если же формально следовать норме закона (ч. 8 ст. 37 закона №131-ФЗ), не допуская участия представительного органа районного центра в формировании объединённой администрации, то поселение — районный центр де-юре вообще лишается возможности оказывать влияние на исполнительно-распорядительный орган, что является нарушением системы «сдержек и противовесов» на местном уровне.

4. Предполагается, что единая администрация будет подотчётна двум представительным органам. При этом закон не закрепил особой процедуры отчётности главы такой администрации представительным органам муниципального района и поселения — районного центра.

В итоге получается, что представительный орган поселения формально теряет полномочие по утверждению отчёта главы единой администрации (со всеми вытекающими последствиями, суть которых — в резком сокращении возможности представительного органа контролировать и привлекать к ответственности главу администрации). И, кстати, следует напомнить: в соответствии с Конституцией РФ и с тем же законом №131-ФЗ, не допускается подчинение органа одного муниципалитета органу другого муниципалитета, то есть местная администрация муниципального района не может быть подотчётна представительному органу поселения — районного центра.

5. По закону работодателем главы администрации района, занимающего должность по контракту, выступает представительный орган муниципального района, председатель которого и подписывает этот контракт. А вот у

главы объединённой администрации отсутствует единый наниматель.

Закон не предусматривает подписание контракта двумя председателями представительных органов соответствующих муниципальных образований, равно как и принятие представительными органами района и поселения — районного центра совместных решений о проведении конкурса на замещение должности главы администрации. А это создаёт дополнительные ощутимые риски как для самого главы администрации, так и для системы органов местного самоуправления в целом.

6. Следующий риск состоит в необходимости максимальной синхронизации всех действий и решений двух муниципальных образований — начиная с отказа от модели «сильный мэр» (то есть выборный глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию) и заканчивая датами назначения и проведения различных процедур. Учитывая то, что сама процедура предусматривает целую цепочку решений и действий представительных и исполнительных органов и глав обоих муниципалитетов, рассчитанную, как показывает практика, на несколько лет, существует значительный риск того, что эта полная синхронизация не будет достигнута. А следовательно, все прочие действия и решения окажутся напрасными.

7. Ещё один немаловажный аспект заключается в возможности правопреемства — он во всех рассуждениях о единых администрациях вообще особо не обсуждается. Однако ликвидируемая администрация поселения долгие годы являлась участником различных правоотношений, в том числе гражданско-правовых. Видимо, предполагается, что её правопреемником «автоматически» станет единая администрация (точнее — администрация района).

Так ли это на самом деле? Не думаю. В значительной мере это зависит от того, действовала ли администрация поселения от собственного имени как юридическое лицо (такое право ей предоставлено законом) или от имени всего поселения (как орган местного самоуправления — что вообще-то правильнее). В одних случаях правопреемство будет совершенно невозможным, в других — у контрагентов по сделкам появляется основание требовать досрочного расторжения и, возможно, компенсации ущерба, вызванного таким расторжением.

Резюмируя всё сказанное, хотелось бы порекомендовать желающим поупражняться в очередных реформах остановиться и ещё, и ещё раз подумать. Господа! Дайте поработать существующей системе управления без стресса постоянных изменений хотя бы лет 10-15. После этого можно будет сделать какие-то выводы о её эффективности и наличии оснований для очередных изменений. Автомобиль не может нормально двигаться, если вы на полном ходу постоянно меняете ему запчасти... ■