



Город Переславль-Залесский и Переславский муниципальный район: история раздельного сосуществования и её социальные последствия

На VIII съезде Советов было принято решение «Об образовании городских Советов рабочих и крестьянских депутатов». Переславский городской Совет рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов (Горсовет) организовался в мае 1921 года на основании постановления Президиума Владимирского губисполкома от 14 февраля 1921 года.¹ Вплоть до 1990 года городом и районом управляли городской и районный исполнительные комитеты, при централизованном руководстве единого партийного органа — Городского комитета КПСС.

В 1991 году, с принятием Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации»,² начались серьёзные изменения в структуре и системе органов местного самоуправления. Это привело к переменам в деятельности Советов народных депутатов, как городских, так и районных. До вступления в должность глав местных администраций, их компетенцией (в соответствии с Законом) были наделены исполнительные комитеты Советов народных депутатов.³

Местные Советы, «окрылённые» новыми возможностями, проявили небывалую активность в стремлении к самостоятельности. Настолько сильную, что исполняющему в то время обязанности главы администрации Ярославской области Анатолию Ивановичу Лисицыну пришлось своим распоряжением обязать депутатов г. Ростова и Ростовского района, г. Переславля и Переславского района, г. Рыбинска и Рыбинского района заключить договоры на взаимное сотрудничество в период 1992 года между городом и соответствующим районом.⁴

С декабря 1991 года прекратил работу исполком Переславль-Залесского городского Совета народных депутатов.⁵ Первым главой администрации г. Переславля был назначен Владимир Иванович Шестернёв.⁶ Функции исполкома перешли к главе администрации города, так как городская администрация была сформирована только в феврале 1992 года.⁷

В январе 1992 года Главой администрации Переславского района был назначен Хасанби Сафарбиевич Шопаров — он руководит районом и сейчас. Проведённые на тот момент изменения властных функций, по его мнению, состояли в большей личной ответственности главы администрации, так как исполком являлся коллективным выборным органом.⁸

*Петропавловский, Д. В. Город Переславль-Залесский и Переславский муниципальный район: история раздельного сосуществования и её социальные последствия / Д. В. Петропавловский // Социальное партнёрство в образовательной сфере: опыт, проблемы и перспективы развития: Сборник статей участников конференции / Третья международная научно-практическая конференция «Социальное партнёрство в образовательной сфере: опыт, проблемы и перспективы развития». Ярославль, 21 апреля 2006 года; под научной редакцией профессора О. И. Зацепиной. — Ярославль: Ярославский филиал Академии труда и социальных отношений, 2006. — С. ?.

¹Ростовский филиал Государственного архива Ярославской области. Фонд ФР-1171. Оп. 1. Ед. хр. 140. Лл. 2, 217.

²Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // *Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ*. — 1991. — 18 июля (№ 29).

³Постановление ВС РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1551-1 «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» // *Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ*. — 1991. — 18 июля (№ 29). — С. 1010.

⁴Распоряжение главы администрации Ярославской области // *Коммунар*. — 1992. — 22 января (№ 11864).

⁵Постановление Главы Администрации Ярославской области от 16.12.1991 г. № 22.

⁶Постановления Главы Администрации Ярославской области от 12.12.1991 г. № 10.

⁷Архивный отдел Администрации г. Переславля-Залесского. Ф. 1. Оп. 1, дела постоянного хранения за 1992—1995 годы.

⁸Шориков, Ю. Разум восторгается: Беседа с Х. С. Шопаровым / Ю. Шориков // *Коммунар*. — 1992. — 11 января (№ 11858).

После формирования городской и районной администраций их взаимоотношения не улучшились. Опыт заключения хозяйственных договоров с колхозами и совхозами района на поставку сельскохозяйственной продукции не дал городу положительных результатов.¹

В тех городах и районах области, где не произошло административно-экономического объединения, заключались договора о сотрудничестве. Так было везде, кроме г. Переславля-Залесского и Переславского района. Городская и районная администрации никак не могли договориться и поделить землю, в результате чего к апрелю 1992 года договор ещё не был подписан.²

Одновременно началось и деление собственности между городом и районом. Первым, кого это коснулось, была Централизованная библиотечная система (ЦБС), включавшая на тот момент 37 сельских и 4 городских библиотеки. В конце апреля 1992 года библиотеки были поделены на городские и районные. Делению предшествовало решение малого совета Переславского районного Совета народных депутатов об отказе от финансирования ЦБС.³ Затем подобная участь постигла и другие бюджетные организации.

Во исполнение постановления Главы администрации области,⁴ к началу 1994 года в Ярославской области завершился процесс объединения городов с прилегающими районами под управлением объединённых администраций, как органа местного самоуправления соответствующего города и района. Это коснулось всех, кроме города Ярославля (и Ярославского района) и города Переславля-Залесского (и Переславского района).⁵ Мы будем вести речь только о Переславле.

В июле 1994 года главой городской администрации был назначен Александр Александрович Биттер,⁶ а в феврале 1996 года первым Мэром города избран Евгений Алексеевич Мельник.⁷

Со времени этих преобразований прошло более десяти лет, и сегодня трудно судить об истинных причинах несостоявшегося объединения. Наши предположения основаны как на официальных сообщениях, так и на общении с непосредственными участниками тех событий. Предполагают, что сохранение самостоятельности Переславского муниципального округа произошло в связи с внутривластной обстановкой в области, и конкретно в городе Переславле и Переславском районе. Немаловажную роль в этом сыграли и экономические показатели: по производству товаров народного потребления Переславль и район в общем объёме производства области в первом полугодии 1992 года имели удельный вес 6,2%, в том числе город 6,15%, а на район приходилось всего 0,05%.⁸ Также считается, что немаловажную роль в принятии такого решения сыграли личные отношения между губернатором области и главой администрации района.

Итак, несмотря на то, что были созданы согласительные комиссии по объединению — это ни к чему не привело. Продолжали существовать две самостоятельные административно-территориальные единицы: город Переславль-Залесский и Переславский муниципальный округ. Из-за неясности вопроса о том, кто же будет управлять в случае объединения города с районом, возникли личные неприязненные отношения между главами администраций. Это не только отрицательно повлияло на слаженное решение общих проблем, но и привело к резкому разграничению между населением города и района.

Цель настоящей статьи — показать, как неприятные социально-экономические результаты раздельного существования города Переславля и Переславского муниципального округа отразились на жизни населения, чтобы избежать подобных ошибок при реализации реформы местного самоуправления в Российской Федерации и Ярославской области в частности.

* * *

¹Шориков, Ю. Мнение Н. Шилова: «Убеждён твёрдо: нужно объединяться» / Ю. Шориков // *Коммунар*. — 1992. — 9 января (№ 11856).

²Раскин, Л. Областное руководство предлагает подумать / Л. Раскин // *Коммунар*. — 1992. — 11 апреля (№ 11909).

³Рыхлова, Т. Не разрушать, чтоб не пришлось восстанавливать / Т. Рыхлова // *Коммунар*. — 1992. — 2 апреля (№ 11905).

⁴Постановление Главы администрации Ярославской области от 4 ноября 1993 г. № 297 «О структуре органов управления городов и районов области».

⁵Постановление Главы Администрации Ярославской области от 20 декабря 1993 г. № 368 «Об органах местного самоуправления в Ярославской области».

⁶Распоряжение Губернатора Ярославской области от 3 июля 1994 г. № 297-р.

⁷Протокол № 2 городской избирательной комиссии о результатах выборов в избирательном округе город Переславль-Залесский // Архивный отдел Администрации г. Переславля-Залесского. Ф. 41. Оп. 1. Ед. хр. 10. Л. 1.

⁸Козлова, Т. Товары народного потребления: Экономический обзор / Т. Козлова // *Коммунар*. — 1992. — 18 августа (№ 11962).

Разделение коснулось сфер, относящихся к функциям местных властей. И если деление территорий прошло относительно спокойно, то в существовавших тогда единых структурах резали, как говорится, «по живому».

Городу достался промышленный и кадровый потенциал, а главной ценностью района стали обширные территории, зажавшие город жёсткими границами. Вплоть до 2005 года, когда произошло перераспределение налогов в пользу центра, Переславль мог самостоятельно формировать свой бюджет, тогда как Переславский МО в большей степени существовал на дотациях из областного бюджета.

Начавшаяся централизация создала для органов местного самоуправления много проблем, но вместе с тем помогла разрешить некоторые спорные моменты совместного финансирования социальных объектов. В 2005 году были переведены на финансирование из областного бюджета и получили статус областных учреждений бывшие Муниципальная общеобразовательная школа-интернат среднего (полного) общего образования №7, Специальная (коррекционная) общеобразовательная школа-интернат, Специальный коррекционный и Санаторный детские дома. (Теперь их названия изменились.) До этого времени они полностью содержались за счёт города, хотя часть воспитанников являлись сельскими жителями.

Сегодня продолжается дальнейший процесс разграничения собственности между муниципальными и федеральными органами власти. В результате с бюджета города Переславля снимутся расходы по обеспечению деятельности паспортного стола (услугами которого пользуются и жители района), а также затраты на помещение межрайонной прокуратуры. Подобная ситуация сегодня сложилась с помещением, в котором расположено отделение заготовки крови №6 ГУЗ ЯО ОСПК и зданием, занятым Объединённым военным комиссариатом Переславля-Залесского и Переславского района. Но у этой медали есть и обратная сторона: город лишается не только коммунальных проблем, но и самих зданий вместе с земельными участками.

* * *

Особенно опасной стала проблема здравоохранения, возникшая при разделе Переславской Центральной районной больницы (ЦРБ). В городе остались не только оборудованные взрослая и детская поликлиники, стационар, родильное и паталого-анатомическое отделения, но и наиболее подготовленные медицинские кадры. Сегодня в городской больнице развёрнуто 445 коек, из них 10 — дневного пребывания.¹ Одна койка приходится на 96 человек.

В Переславском муниципальном районе сегодня действуют Нагорьевская районная больница, три участковые (Купанская, Берендеевская, Кубринская), две амбулатории (Рязанцевская и Ивановская). Общее количество коек в стационаре — 100, плюс 25 коек в отделениях дневного пребывания. Численность населения составляет 21 597 человек, одна койка приходится на 173 человека.² При этом перечень услуг, оказываемых лечебными учреждениями, сильно ограничен.

Процесс деления единой системы начался в середине 90-х годов с отказа районных больниц от методического руководства и вывода штатных единиц из подчинения ЦРБ. С этого момента МУЗ «Переславская Центральная районная больница» получала финансирование только за обслуживание больных из 91 близлежащего приписанного населённого пункта, а это около 4,57 тысячи человек. Естественно, что за квалифицированной медицинской помощью сельские жители обращались в город, так как в районе нет врачей узкой специализации. Вследствие этого в 2001 году городской администрацией было принято решение о регистрации Устава нового учреждения МУЗ «Городская больница г. Переславля-Залесского».³ Так узаконилась сложившаяся практика, когда все расходы на содержание, ремонт и коммунальные услуги нёс бюджет города.

Но статистика последних лет показывает, что доля обращений сельских жителей составляет в среднем 10% от общего количества выездов скорой помощи, 13,5% обращений в поликлинику и 27,5% койко-дней в стационаре. По мнению медиков, эти цифры отражают неутешительную тенденцию: граждане перестают обращаться на ранних стадиях болезни, так как в районе недоступна профильная медицинская помощь. Отсюда такое большое количество обращений

¹Костина, Т. Как оздоровить «больную» медицину / Т. Костина // *Переславские вести*. — 2006. — 14 марта (№ 972).

²Там же.

³Устав МУЗ «Городская больница г. Переславля-Залесского», зарегистрирован Администрацией г. Переславля-Залесского 13.08.2001 г., регистрационный № 625.

в стационар. А ведь за этими процентами стоят люди, которым врачи не могут отказать в помощи! Только в прошедшем 2005 году посещения жителями района составили 49 385 из 366 286 для поликлиники и 33 982 из 123 313 для стационара. Мы видим, что городская больница несёт значительные затраты, принимая сельских жителей, но и не имеет права игнорировать больных.¹

Расчёт стоимости медицинской услуги, выставляемой к возмещению, производится путём вычитания из себестоимости услуги (выезд скорой помощи, посещение поликлиники, койко-день в стационаре) тарифа, возмещаемого территориальным фондом обязательного медицинского страхования (ТФ ОМС), и дотаций из областного бюджета. Эта методика утверждена договором с администрацией Переславского МО. Таким образом, в 2001 году городской больницей был выставлен счёт на 1,7 миллиона рублей, на сегодня возмещено только 1,3 миллиона рублей. С 2002 по 2004 годы администрация района отказывалась подписывать договор на обслуживание, и расходы (в среднем по 3 миллиона рублей в год) были возмещены городу из областного бюджета. В 2005 году под давлением областного руководства было подписано трёхстороннее соглашение,² по которому, согласно расчётов, районная администрация должна возместить городу 3,93 миллиона рублей за оказанные городской больницей медицинские услуги. Из них за счёт области погашено 1,5 миллиона рублей, а 2,4 миллиона рублей — потери городского бюджета.

Итак, мы видим, что самым болезненным вопросом во взаимоотношениях города и района стало финансирование сферы здравоохранения, где за каждой цифрой стоят люди, а точнее — их нерешённые или искусственно созданные проблемы.

* * *

Не менее актуальной проблемой для Переславля-Залесского стали ограничения в развитии, связанные с нехваткой территории. Речь об этом идёт много лет,³ но, как говорится, «а воз и ныне там». За прошедшие годы город вырос, увеличилось количество промышленных предприятий, вырос уровень потребления. Отсюда возникла проблема увеличения потока бытовых и промышленных отходов. А существующий сегодня полигон для их захоронения может принимать отходы только до 2008 года. Сегодня ведётся работа по сортировке мусора и сокращению его вывозимых объёмов, но так или иначе, в ближайшем будущем вопрос о создании нового полигона встанет остро. Очень долгое время не решался вопрос по отводу земли для нового городского кладбища. С администрацией района по этому вопросу так и не было достигнуто согласия, поэтому сегодня существует договорённость покупки участка земли у частного собственника.

Проблема отсутствия у города свободных земель острее всего проявляется при решении задач экономического роста. Потенциальный инвестор, нуждающийся в городской инфраструктуре, зачастую не находит в Переславле площади для размещения новых производственных мощностей. В результате процесс образования новых рабочих мест, отвечающих современным требованиям работников и по уровню заработной платы и по социальному статусу, отстаёт от потребности горожан. Именно поэтому молодёжь уезжает в крупные города (обычно в Москву и Ярославль), а восполнение потребности в работниках идёт за счёт жителей района; и в результате население города и района — стареет.

Этот фактор существенно снижает темпы развития обоих муниципальных образований, а также сказывается на экономических показателях всей области.

Конечно, возможных проблем намного больше, но многие из них были решены в процессе изменения законодательства или при вмешательстве областной администрации. А многие и не возникли бы, если бы между главами администраций города Переславля-Залесского и Переславского муниципального района поддерживались конструктивные взаимоотношения.

В последнее время, в связи с наметившейся тенденцией к делению некогда объединённых муниципальных образований на самостоятельные городские и районные округа, часто звучат высказывания о том, как повезло в этом плане Переславлю. Но за внешней стороной такого «везения» кроются многолетние проблемы. И было бы хорошо, если приведённый пример взаимоотношений города Переславля и Переславского района поможет избежать подобных ошибок в других муниципальных образованиях области.

¹ Доклад Главного врача МУЗ «Городская больница г. Переславля-Залесского» М. И. Князюка на заседании городского политклуба 27.02.2006 г.

² Соглашение «О совместных действиях сторон по организации оказания медицинской помощи жителям Переславского муниципального округа и её финансовом обеспечении» от 3 марта 2005 года.

³ Раскин, Л. Земля — в компетенции горсовета / Л. Раскин // *Коммунар*. — 1992. — 27 февраля (№ 11885).