

# Местное самоуправление в Москве

---

Славгородская М.Ю.

старший эксперт ИЭПП

Вдовин С.Е.

депутат муниципального  
собрания «Тимирязевский»

# Реформа местного самоуправления в РФ

---

- Закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» детально регулирует формирование и функционирование муниципальной власти на всей территории России, за исключением городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.
- Для Москвы и Санкт-Петербурга закон установил (ст. 79):
  - Местное самоуправление осуществляется на внутригородских территориях
  - Установление и изменение границ внутригородских МО, их преобразование осуществляется законами субъектов РФ с учетом мнения населения
  - Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов, состав муниципального имущества устанавливаются законами субъектов РФ

# Местное самоуправление в Москве

---

- Регулируется Законом №56 от 6.11.2002 «Об организации местного самоуправления в г. Москве»
- Всего 125 внутригородских муниципальных образований
- Муниципальные образования по Закону должны иметь
  - выборные органы
  - муниципальную собственность
  - предметы ведения
  - собственный бюджет

# Предметы ведения муниципальных образований в г. Москве

## ■ **Реальные полномочия**

- Организация и осуществление опеки и попечительства
- Организация местных и участие в организации и проведении городских праздников
- Принятие решений по охране имущественных и неимущественных прав и интересов несовершеннолетних
- Информирование жителей о деятельности ОМСУ, содействие СМИ (издание местной газеты)
- Согласование градостроительной документации (Закон Москвы «О порядке градостроительного планирования развития территорий административных округов, районов г. Москвы»)

## ■ **Совещательные полномочия**

- Внесение в органы исполнительной власти Москвы предложений по
  - Строительству социально-значимых объектов
  - Организации и изменению маршрутов, режима работы, остановок наземного городского транспорта

# Полномочия муниципальных образований в г. Москве

---

- **«Виртуальные» полномочия**
  - Управление муниципальной собственностью
  - Организация содержания и эксплуатации муниципальных объектов социальной сферы
- **Контролирующие функции отсутствуют**
- **Переданные государственные полномочия**
  - Образование и организация деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав
  - Планируется передать:
    - Полномочия по организации работы с детьми, подростками и молодежью по месту жительства
    - Полномочия по развитию физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением

# Финансы органов местного самоуправления в Москве

- **Доля местных бюджетов в консолидированном бюджете Москвы** (2005 г.) – 0,3%
- **Бюджетная обеспеченность** (2005 г.) – отношение доходов местных бюджетов к численности населения – 148 рублей на человека
- **Структура расходов** (2005 г.)
  - Муниципальное управление – 73,1%
  - Периодическая печать и издательства – 4,2%
  - Другие вопросы в сфере культуры, кинематографии и СМИ – 17,7%
  - Борьба с беспорядочностью, опека, попечительство – 0,8%
- **Доходы местных бюджетов** (Закон «О бюджете г. Москвы на 2006г.»)
  - Налоговые доходы - отчисления от подоходного налога – дифференцированные - 0,1 – 5%
  - Межбюджетные трансферты (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, субвенции на осуществление госполномочий)

# Поправки в Закон «Об организации местного самоуправления в г. Москве» (принятые в 1-м чтении)

## ■ **Исключены вопросы местного значения**

- Принятие планов и программ развития МО
- Содействие СМИ, оказание помощи в материально-техническом обеспечении их деятельности
- Содействие развитию малого бизнеса
- Учет жителей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, предоставление жителям жилых помещений муниципального жилого фонда

## ■ **Добавлены вопросы местного значения**

- Участие в реализации ряда городских целевых программ, осуществлении экологического контроля, осуществлении учета детей, подлежащих обучению в общеобразовательных учреждениях
- Внесение предложений в Правительство Москвы к проекту генерального плана
- Согласование вносимых управой района в префектуру АО предложений:
  - По дислокации потребительского рынка и услуг и объектов сезонной мелкорозничной торговли
  - О предоставлении земельных участков для стоянок автотранспорта
  - По вопросам целевого назначения нежилых помещений в жилых домах
- Создание муниципальных предприятий

# Местное самоуправление в Санкт-Петербурге

- **111 муниципальных образований**, в т.ч. 8 городов, 21 поселок, 82 внутригородские территории
- Вопросы местного значения:
  - Благоустройство и озеленение территории
  - Сбор и вывоз ТБО
  - Организация и содержание муниципальных архивов
  - Обеспечение топливом малообеспеченных граждан
  - Согласование адресных программ по размещению объектов розничной торговли
  - Создание условий для развития массовой культуры и спорта
  - Организация и проведение досуговых мероприятий для детей и подростков
  - Определение территорий, на кот. не допускается торговля алкоголем
  - Регулирование тарифов муниципальных предприятий
  - Содержание и благоустройство мест погребения и воинских захоронений
- В муниципальную собственность переданы отдельные учреждения социальной сферы (детские сады, подростковые клубы, учреждения физкультуры и спорта, дома культуры и т.п.)



# Финансы органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге

- **Доля местных бюджетов в консолидированном бюджете Санкт-Петербурга – 2,6%**
- **Бюджетная обеспеченность** – 531 рубль на человека
- **Структура расходов (2004 г.)**
  - Муниципальное управление – 20,8%
  - ЖКХ – 24,2%
  - Образование – 11,6%
  - Социальная политика – 5,4%
  - Прочие, в т.ч. проведение выборов – 7,8%
- **Доходные источники (2006 г.)**
  - Единый налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения
    - единые нормативы – 10%,
    - дифференцированные нормативы – 0-90%
  - Единый налог на вмененный доход – 45%
  - Налог на имущество физических лиц – 100%

# Модели организации управления крупными городами (международный опыт)

---

- ***Одноуровневая централизованная***
  - **Торонто (после 1998 г.)**
- ***Одноуровневая с элементами децентрализации***
  - **Нью-Йорк – выборные органы**
  - **Париж, Амстердам – выборные органы, закрепленные полномочия по предоставлению услуг**
  - **Берлин, Монреаль - выборные органы, самостоятельные источники доходов, закрепленные полномочия по предоставлению услуг**
- ***Одноуровневая децентрализованная***
  - **Лондон (1986-2000 гг.)**
- ***Двухуровневая***
  - **Будапешт, Варшава, Торонто (до 1998 г.), Лондон (после 2000 г.)**

# Торонто, Канада

(население – 2,6 млн. человек)

■ **до 1998 г.** – двухуровневая модель:

- Нижний уровень – городское ядро Торонто + 6 пригородных поселений
- Верхний уровень – общегородское муниципальное образование

■ **после 1998 г.** – одноуровневая модель – общегородской муниципалитет

- Совет – 44 депутата; избираются населением по округам на 3 года
- Мэр избирается всеобщим голосованием

■ **Результаты реформы:**

- Преимущества:
  - более справедливое разделение налогового бремени,
  - выравнивание уровня предоставления услуг
- Недостатки:
  - Созданный муниципалитет одновременно черезчур большой (не обеспечивает интересы местных сообществ) и черезчур маленький (покрывает половину территории агломерации и не позволяет реализовывать политику на уровне агломерации)
  - Усложнилось управление городом, увеличился бюрократический аппарат

# Лондон, Великобритания

(население – 8,5 млн. человек)

■ **1986 – 2000 гг.** – одноуровневая децентрализованная модель:

- 33 самостоятельных муниципалитета (боро)
- Каждый муниципалитет имел законодательный перечень полномочий и собственные источники доходов
- Предоставление базовых инфраструктурных услуг было передано
  - центральному правительству (транспортная службы «Лондонский транспорт»)
  - частному сектору (приватизация компаний, предоставляющих услуги водоснабжения и водоотведения; конкурсы)

■ **После 2000 г.** – двухуровневая модель:

- Создано единое правительство Лондона – администрация Большого Лондона – мэр (избирается населением) и Ассамблея (25 депутатов)
- Полномочия администрации Большого Лондона незначительны:
  - Разработка стратегии развития города
  - Контроль за Управлением полиции Лондона, Управлением пожарной охраны, Управлением транспорта г. Лондона, Агентством городского развития
  - Отдельные полномочия в сфере культуры, экологии, средств массовой информации и спорта

# Нью-Йорк, США

(население – 8,1 млн. человек)

- С 1898 г. – одноуровневая централизованная модель - общегородской муниципалитет создан путем слияния 5 графств: Манхэттен, Бронкс, Бруклин, Квинса и Стейтен Айленд
- За городами (боро) сохранено право избирать президентов
- Полномочия президентов:
  - Определение приоритетных сфер муниципальных расходов,
  - Согласование планов строительства и земельного зонирования
  - Контроль за качеством ряда услуг, предоставляемых городом
  - Назначение по одному члену в общегородские советы и комиссии (по образованию, по планированию и по экономическому развитию)
- Отсутствуют собственные доходы и полномочия по предоставлению услуг

# Монреаль, Канада

(население - 1,8 млн. человек)

- **До 2001 г.** – двухуровневая модель:
  - Нижний уровень – 31 муниципалитет
  - Верхний уровень – региональное правительство
- **2001 г.** – одноуровневая модель с элементами децентрализации – 27 районов (в 2006 г. – 19 районов)
  - Полномочия районов:
    - Содействие социально-экономическому развитию района
    - Участие в земельном зонировании
    - Содержание парков, спортивных площадок, учреждений культуры и отдыха местного значения
    - Сбор мусора
    - Содержание местных дорог
    - Выдача разрешений и лицензий
  - Источники доходов районов:
    - Операционные гранты, платежи пользователей, компенсационный налог (дополнительная ставка налога на недвижимость) при желании населения получать дополнительные услуги

# Рекомендации по разграничению полномочий между общегородскими властями и органами местного самоуправления

## ■ **Функции, передаваемые органам местного самоуправления должны:**

- Не иметь значительной экономии на масштабе и существенных «эффектов перелива»
  - Экономия на масштабе возникает, когда удельные затраты на предоставление какой-либо услуги падают при росте объема предоставляемой услуги
  - Эффекты перелива возникают, если услуги, предоставляемые в каком-либо муниципалитете, оказывают влияние на жителей других муниципалитетов
- Позволять учитывать местные предпочтения населения, концентрироваться в тех сферах, где наиболее сильны элементы местного сообщества на отдельных территориях
- Охватывать наиболее конкурентные сферы услуг
- Обеспечивать информированность и возможность влияния местного сообщества на общегородские решения, которые непосредственно затрагивают его интересы

# Полномочия, которые могут быть переданы органам местного самоуправления в Москве

- ***Предоставление потенциально конкурентных услуг, не имеющих экономии на масштабе***
  - Содержание муниципального жилищного фонда
  - Организация благоустройства и озеленения территории
  - Организация сбора и вывоза мусора и бытовых отходов
- ***Предоставление услуг, имеющих минимальные эффекты перелива и обеспечивающих качество жизни той или иной территории***
  - Организация дошкольного образования
  - Предоставление дополнительного образования
  - Создание условий для организации досуга и обеспечение жителей услугами организаций культуры
  - Обеспечение условий для развития массовой физической культуры и спорта
  - Создание условий для массового отдыха жителей и обустройство мест массового отдыха



# Полномочия, которые могут быть переданы органам местного самоуправления в Москве (продолжение)

- ***Полномочия, обеспечивающие нормальное «техническое» функционирование местного сообщества***
  - Создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (в рамках общегородского нормативно-правового регулирования)
  - Организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов
  - Обеспечение первичных мер противопожарной безопасности, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций
- ***Участие в решении общегородских вопросов***
  - Планирование социально-экономического развития территории
  - Решения, связанные с использованием земли и недвижимости на соответствующей территории
  - Организация транспортного обслуживания
  - Дорожное хозяйство
  - Экологический контроль
  - Организация школьного образования
  - Организация охраны общественного порядка

# Полномочия, которые должны быть переданы органам местного самоуправления в Москве

- Полномочия по решению вопросов местного значения, установленные ст. 17 Закона 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»
  - Создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа
  - Установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями
  - Принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития
- Некоторые из этих полномочий должны осуществляться в координации с общегородскими органами власти и управления

# Полномочия внутригородских территорий (международный опыт)

- **Участие в решении общегородских вопросов**
  - Участие в планировании строительства и земельного зонирования
  - Выступления на собраниях городского совета и письменные обращения на имя мэра (за искл. Лондона)
  - Контроль за качеством муниципальных услуг – Нью-Йорк, Лондон
  - Согласование условий приема населения в учреждения социальной сферы - Париж
- **Регулятивные функции**
  - Установление налоговых ставок – Торонто (до 1998 г.), Лондон
  - Установление тарифов и платежей пользователей – Монреаль, Торонто (до 1998 г.), Будапешт, Лондон
  - Содействие социально-экономическому развитию районов (за искл. Нью-Йорка, Парижа)
  - Распределение социального жилья - Берлин
  - Выдача разрешений и лицензий – Монреаль, Торонто (до 1998 г.)

# Полномочия внутригородских территорий (международный опыт)

## ■ **Предоставление муниципальных услуг**

- Содержание спортивных сооружений (за искл. Нью-Йорка)
- Содержание дорог и мостов местного значения - Монреаль, Торонто (до 1998 г.), Будапешт, Берлин
- Содержание парков - Монреаль, Торонто (до 1998 г.), Берлин
- Содержание учреждений культуры и отдыха местного значения - Монреаль, Торонто (до 1998 г.), Берлин
- Содержание детских домов и детских дошкольных учреждения - Берлин, Будапешт
- Сбор и вывоз мусора - Монреаль, Будапешт, Лондон
- Уличное освещение - Торонто (до 1998 г.), Лондон
- Библиотечное обслуживание - Лондон
- Обеспечение противопожарной безопасности - Торонто (до 1998 г.), Лондон
- Предоставление начального, среднего и среднеспециального образования - Лондон

# Рекомендации по регулированию финансовых основ местного самоуправления в Москве

- Наиболее предпочтительными для закрепления за внутригородскими территориями являются
  - Поимущественные налоги (при условии перехода к рыночной оценке стоимости недвижимости)
  - Налоги на малый бизнес
- Закрепление подоходного налога менее обосновано:
  - подоходный налог платится по месту работы, а деятельность муниципалитетов ориентирована на жителей районов
- Целесообразно
  - Обеспечить покрытие подавляющей части расходов за счет собственных доходов,
  - Минимизировать предоставление нецелевой финансовой помощи

# Рекомендации по правовому регулированию местного самоуправления в Москве

---

## Необходимо

- регулировать организацию функционирования местного значения в городах федерального значения (Москве и Санкт-Петербурге) отдельным федеральным законом
- законодательно определить термин «единство городского хозяйства»

# Что делать независимым от власти депутатам муниципальных собраний сегодня?

---

## Необходимо

- ориентироваться на работу с населением, формировать и выражать интересы местных сообществ
- создавать блоки независимых от власти кандидатов на следующих выборах депутатов муниципальных собраний