

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 беспризорностью, 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