

Каким быть местному самоуправлению в Москве и Подмосковье

Рагозина Л.Г., главный специалист,
руководитель проектов
направления «Муниципальное экономическое
развитие»,
Институт экономики города

Особенности Москвы

- Субъект Российской Федерации
- Город - столица
- Мегалополис
- Центр московской агломерации

4 этапа развития городов

- Урбанизация - концентрация населения в центральных городах (рост рабочих мест, благоустроенного жилья)
- Субурбанизация — концентрация рабочих мест в центральной части города, но появление качественного жилья в пригородах, развитие транспортных услуг, наличие личного транспорта, рост экологических и социальных проблем в растущем городе, — переселение населения на ПМЖ в пригородную зону
- Десубурбанизация – рост в пригородной зоне экономической активности (рост рабочих мест), развитие услуг, за счет выхода из центра промышленных предприятий
- Реурбанизация – концентрация в центральных районах города административных и бизнес услуг (финансовых, правовых, консалтинговых, туристических, культурно-досуговых), децентрализация части административных услуг

При формировании модели управления мегаполисом важно учитывать:

- Возможность комплексного развития территорий, возможность решения стратегических задач развития
- Необходимость обеспечения равного уровня качества базовых услуг на территории всего мегаполиса
- Необходимость финансового выравнивания территорий, справедливого распределения финансовых ресурсов
- Возможность контроля за «эффектами перелива»
- Возможность утилизации эффекта «экономии на масштабе»
- Сохранение доступности жителей к органам власти, принимающим решение, и контроля за их деятельностью
- Учет местных особенностей (преференций, если они существовали до объединения)

Варианты подходов к решению проблем управления развитием мегаполисов и агломераций

- Управление крупным городом и управление развивающимися вокруг него территориями, формирующимися в агломерацию, рассматриваются как самостоятельные задачи с разными моделями и инструментами решения
- Город, как исторически сложившееся образование, и его система управления в той или иной степени растворяется в новой задаче – управления созданной агломерацией
- Центральной задачей остается управление мегаполисом, управление развивающейся агломерацией рассматривается как второстепенная задача

Модели управления мегаполисами в мировой теории и практике

- **Одноуровневая модель** – слияние муниципалитетов в одно муниципальное образование или поглощение одним – других
- **Двухуровневая модель** управления мегаполисом – сохраняется принцип самостоятельности муниципалитетов и четкого разделения полномочий между муниципалитетами разных уровней
- **Частичная децентрализация** – одноуровневая модель с элементами децентрализации

Одноуровневая модель 1

■ Аргументы сторонников:

- Фрагментация властей – источник хаоса в системе управления
- Централизация - единственная возможность обеспечить равенство качества благ
- Четкое разделение политического и административного уровня – понятно для населения

Одноуровневая модель 2

■ Риски:

- неоднозначность эффекта «экономии на масштабе» (увеличение роста потребления не у всех муниципальных услуг приводит к эффекту снижения удельных затрат)
- опасность потерь, связанных с ростом бюрократизации
- монополизация услуг

Двухуровневая модель 1

■ Аргументы сторонников:

- Фрагментация властей - не источник хаоса, а признак демократии. Для человека важен самостоятельный выбор между объемом взимаемых налогов и качеством предоставляемых на них услуг («голосование ногами»)
- Разрастание единой администрации – усиление бюрократического бремени, усиление неэффективности управления за счет игнорирования интересов местного сообщества
- Концентрация организации услуг в рамках одного муниципалитета – не всегда эффективно – поскольку максимальный эффект экономии на масштабе для разных услуг – разный
- Разнообразие местных властей на территории мегаполиса обеспечивает большую гибкость власти и адекватную реакцию на запросы населения.

Двухуровневая модель 2

Риски:

- сохранение низкой мобильности населения, концентрация бедных семей в муниципалитете с наихудшим качеством услуг – отсутствие у такого муниципалитета возможностей развития
- дороговизна модели, т.к. в ней больше выборных и административных структур
- недостатки модели формирования муниципалитета верхнего уровня:
 - в условиях выборности муниципалитетов верхнего и нижнего уровней населением, сохраняются риски межличностных конфликтов властей, поскольку они обладают равным уровнем легитимности и ответственности перед населением
 - в условиях выбора муниципальных властей верхнего уровня из состава представителей муниципалитетов нижнего уровня - сохраняются риски лоббирования интересов разных муниципалитетов
- сложности реализации общегородских проектов и программ, требующих координации муниципалитетов нижнего уровня, при некотором их несогласии с этими программами
- запутанная система для налогоплательщика, может быть непонятно: какой уровень власти за что отвечает

Одноуровневая модель с частичной децентрализацией

Название города	Тип модели	Характеристика управления внутригородскими территориями:			
		Выборные органы	Самостоятельные источники доходов	Самостоятельное расходование бюджетных средств	Закрепленные полномочия по предоставлению услуг
Торонто после 1998 г.	одноуровневая	-	-	-	-
Виннипег (Канада) после 1972г. – 1992г.	одноуровневая	-	-	-	-

		Выборные органы	Самостоятельные источники доходов	Самостоятельное расходование бюджетных средств	Закрепленные полномочия по предоставлению услуг
Амстердам	одноуровневая с элементами децентрализации	+	-	-	+
Берлин	одноуровневая с элементами децентрализации	+	- +	-	+
Мадрид	Одноуровневая с элементами децентрализации	+	-	-	+
Монреаль	одноуровневая с элементами децентрализации	+	+	-	+
Нью-Йорк	одноуровневая с элементами децентрализации	+	-	-	-
Париж	одноуровневая с элементами децентрализации	+	-	-	+

		Выборные органы	Самостоятельные источники доходов	Самостоятельное расходование бюджетных средств	Закрепленные полномочия по предоставлению услуг
Будапешт	двухуровневая	+	+	+	+
Вена	двухуровневая	+	-	+	+
Варшава	двухуровневая	+	+	+	+
Торонто до 1998 г	двухуровневая	+	+	+	+
Виннипег до 1972г.	двухуровневая	+	+	+	+

*Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С. Организация местного самоуправления в городах федерального значения. – ИЭПП, 2004

Формы организации местного самоуправления

Город	Как формировался мегаполис	Принципы формирования муниципалитетов нижнего уровня	Принципы формирования муниципалитетов верхнего уровня
Берлин	Город – земля (федеральное значение)	12 районов (было 23) – муниципальные образования – избираются жителями района, но не имеют нормотворческих, бюджетных и финансовых полномочий и не являются юр.лицами	Мэр + Совет штата избирается всем населением
Монреаль	Единое муниципальное образование - слияние 31 муниципалитета + региональное правительство	27 районов – выборные органы управления – районный Совет	Городской совет – делегированные члены из районных советов

<p>Вена</p>	<p>Община, округ и провинция (субъект Федерации)</p>	<p>23 района – в каждом избирается районный совет, управляющий районом назначается Советом Вены</p>	<p>Совет Вены – выборный орган, формирует правительство и назначает губернатора</p>
<p>Париж</p>	<p>Статус муниципалитета (коммуны) и департамента одновременно (местный уровень) + регион (государственный уровень)</p>	<p>Париж – коммуна – 20 округов (выборный муниципальный совет, выборы по округам)</p>	<p>Департамент с Генеральным советом (выборный орган всем населением). Совет Парижа объединяет функции муниципального и Генерального совета, выборы по округам раз в 6 лет.</p> <p>Мэр Парижа – выборное лицо – глава города, глава муниципального и президент Генерального Совета , глава исполнительной власти, представитель государства в коммуне</p>

Город	Как формирова лся мегаполис	Принципы формирования органов власти нижнего уровня	Принципы формирования органов власти верхнего уровня
Москва	Город - субъект РФ	125 районов - Управа – территориальный орган гос. власти – глава Управы назначается постановлением Правительства г. Москвы (от 25 июля 2007 г. N 596- ПП) 146 внутригородских муниципальных образований на уровне районов, избираются населением района	Московская городская дума – представительный орган, избираемый всем населением Мэр г. – назначаемое лицо, руководитель исполнительной власти, формирует правительство г. Москвы. префектуры в 10 административных округах – государственная власть
	Присоедине нные территории	19 поселений – МО 2 городских округа – МО представительные органы избираются населением,	Избранные населением МО представительные органы – Советы Глава муниципального образования - в соответствии с уставами МО

Принципы разграничения полномочий из представленного зарубежного опыта 1

- Предоставляются муниципалитетом верхнего уровня
 - полномочие по формированию общей стратегии социально-экономического развития территории мегаполиса
 - полномочия, для которых характерны «эффекты перелива», «экономия на масштабе», выгоды от которых распространяются на всю территорию мегаполиса

Принципы разграничения полномочий из представленного зарубежного опыта 2

- Предоставляются муниципалитетами нижнего уровня
 - полномочия, которые не нарушают прав других районов/муниципалитетов города
 - услуги, которые могут без ущерба для других предоставляться на территории одного муниципалитета

Практика разграничения полномочий 1

Берлин – город – земля (муниципалитет + субъект федерации)

- *Децентрализуемые полномочия*
 - определение границ образовательных округов, обслуживаемых начальными школами
 - содержание ДОУ, детских домов
 - содержание приютов для бездомных, интернатов для престарелых
 - наименование улиц

Практика разграничения полномочий 2

Монреаль – муниципалитет - столица

■ *Децентрализуемые полномочия*

- инициирование и содействие социально-экономическому развитию района
- участие в земельном зонировании общественных земель
- содержание парков, спортивных площадок, учреждений культуры, организация мест отдыха
- сбор и вывоз мусора
- содержание местных (внутрирайонных) дорог
- выдача разрешений и лицензий (скорее, - делегируемое полномочие)

Практика разграничения полномочий 3

Париж – муниципалитет и департамент одновременно (уровень государственной власти)

■ Децентрализуемые полномочия

- разработка местных планов землепользования
- содержание дорог местного значения
- предоставление транспортных услуг населению (в кооперации с другими муниципалитетами)
- содержание школьных автобусов, подвоз детей в школы
- обеспечение дошкольного и начального образования (строительство школ, их оборудование, выплата заработной платы учителям)
- предоставление услуг в сфере культуры
- содержание библиотек, музеев, архивов
- содержание и развитие центров для молодежи
- предоставление услуг полиции (под надзором гос служб)
- предоставление услуг по водоснабжению, канализации, газо-электро-, теплоснабжению

Практика разграничения полномочий 4

Амстердам – единое МО - столица

- *Децентрализуемые полномочия*
 - разработка планов экономического развития территории
 - участие в земельном зонировании общественных земель, контроль использования земель

Полномочия и вопросы местного значения органов местного самоуправления в Москве

Муниципальные округа	Городские округа	Городские/сельские поселения
<p>Собственные обязательные – 50</p> <p>Из них:</p> <ul style="list-style-type: none"> - полномочия и ВМЗ, по которым ОМСУ могут принимать решение – 15 - виртуальные – 8 - согласование - 2 - внесение предложений - 14 - участие в государственных мероприятиях - 11 	<p>Собственные обязательные – 49</p> <p>Из них:</p> <ul style="list-style-type: none"> - полномочия и ВМЗ, по которым ОМСУ могут принимать решение – 46 - виртуальные – нет - согласование - нет - внесение предложений - нет - участие в государственных мероприятиях - 3 	<p>Собственные обязательные – 44</p> <p>Из них:</p> <ul style="list-style-type: none"> - полномочия и ВМЗ, по которым ОМСУ могут принимать решение – 41 - виртуальные – нет - согласование - нет - внесение предложений - нет - участие в государственных мероприятиях - 3
<p>Собственные факультативные - нет</p>	<p>Собственные факультативные - нет</p>	<p>Собственные факультативные - нет</p>
<p>Переданные государственные полномочия - 2</p>	<p>Переданные государственные полномочия - 6</p>	<p>Переданные государственные полномочия - 1</p>

Организация системы управления и самоуправления на внутригородских и присоединенных территориях Москвы – спорные моменты

+

Сохранение гарантий населению муниципальных образований на самоуправление и доступность к органам власти, принимающим решение по вопросам местного значения

-

Противоречие в Законе Москвы от 6 ноября 2002 г. N 56 и в законопроекте о внесении изменений в закон о МСУ, в части установления принципов организации системы власти, в т.ч. местного самоуправления, в Москве. Утвержденные принципы: единство бюджетной системы г. Москвы, сохранение единства городского хозяйства (ст.3). В новой системе – самостоятельность бюджетов и хозяйства МО

+

Сохранение гарантий занятости, статуса и преференций муниципальным служащим и депутатам присоединенных территорий

-

Неравнозначность типов МО по объему полномочий, ресурсам, подходам к организации системы власти – поле для возникновения конфликтов как на муниципальном уровне (МО -ГО - ГП), так и между муниципальными округами и районными органами власти

Необходимость приведения в соответствие с законодательством г. Москвы переданных государственных полномочий в области здравоохранения, социальной поддержки населения и нотариата – потеря доступности для населения

Необходимость приведения всех нормативных правовых актов ОМСУ присоединенных территорий законодательству и Уставу г. Москвы (ч.6 ст.6 Закона о МСУ) - дополнительные трудозатраты и потери полномочий МО

+

-

Рост бюджетных расходов за счет «эффектов перелива»

Город получил дополнительную нагрузку в виде прироста непрофильных активов, требующих новых административных решений, отвлекающих внимание от существующих проблем Москвы

В будущем – надежда на выравнивание качества муниципальных услуг на присоединенных территориях

Заявлено, что роста расходов бюджета г. Москвы в связи с присоединением территорий не предполагается. Значит, бюджетные услуги, предоставляемые на территории присоединенных муниципалитетов будут какое-то время оказываться из бюджетов этих муниципальных образований по нормативам, утвержденным для данных МО Правительством Московской области. Это приведет к тому, что качество материально-технической базы учреждений, предоставляющих эти услуги (особенно в сельских поселениях) будет и дальше отставать от городских территорий

Так, каким быть МСУ в Москве?

■ **Использованные источники:**

- Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах
- Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С. Организация местного самоуправления в городах федерального значения
- Законодательство г. Москвы и Московской области