

На правах рукописи

ГРИГОРЬЕВ АЛЕКСЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ

**РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОСНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МОСКВЫ)**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

АВТОРЕФЕРАТ

на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2012

Работа выполнена в Институте региональных экономических исследований (ИРЭИ)

Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор
Зворыкина Татьяна Ивановна

Официальные оппоненты: **Кириллова Ариадна Николаевна**
доктор экономических наук, профессор,
зам. заведующего кафедрой «Экономика
городского хозяйства и предпринимательст-
ва» Московского городского университета
управления Правительства Москвы

Полянская Елена Евгеньевна
кандидат экономических наук, старший
научный сотрудник лаборатории институ-
ционального анализа Экономического
факультета Московского государственного
университета им. М.В. Ломоносова

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Российский государственный
университет туризма и сервиса»

Защита состоится «__» апреля 2012 г. в __ час. на заседании
диссертационного совета Д 520.030.01 при Институте региональных
экономических исследований по адресу: 119002, г. Москва, пер. Сивцев
Вражек, д. 29/16, 3-й этаж, зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института
региональных экономических исследований.

Автореферат разослан «__» марта 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор экономических наук, профессор

И.А. Рождественская

I ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. На современном этапе развития России формируются экономические основы местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 10.06.2003 № 131-ФЗ (гл. 8 ст. 49) под экономической основой следует понимать совокупность находящегося в муниципальной собственности имущества, средств местных бюджетов, а также имущественных прав муниципальных образований. В России созданы следующие виды муниципальных образований: муниципальные районы, городские и сельские поселения, городские округа и в городах федерального значения – внутригородские муниципальные образования (ВМО). К городам федерального значения отнесены Москва и Санкт-Петербург, муниципальное строительство в них осуществляется, исходя из необходимости реализации ими функций столичных городов, а также специфики хозяйства крупных городов как единых инженерных, транспортных, социальных комплексов.

Органы местного самоуправления (ОМСУ) в соответствии с законом должны решать собственные вопросы и реализовывать функции в рамках переданных государственных полномочий.

Местное самоуправление в Москве и в Санкт-Петербурге пока не стало эффективным инструментом обеспечения интересов населения в общественном развитии. Сегодня муниципальная власть не имеет собственного имущества и не имеет полномочий для решения насущных проблем территории, связанных с экономическим развитием потребительского рынка, экологией, сферой ЖКХ и др. Существующий механизм формирования экономических ресурсов, в том числе кадровых, финансовых, организационных, имущественных и др. не позволяет ОМСУ на высоком уровне поддерживать деятельность по реализации выполняемых функций.

Кроме того, действующий организационно-экономический механизм функционирования местного самоуправления не развивают инициативы местного населения в управлении экономическими процессами. Финансирование работы органов местного самоуправления ВМО осуществляется не за счет местных налогов, а за счет бюджета города. Ряд функций, выполняемых органами городской исполнительной власти, дублируется муниципалитетами, что ведет к растрачиванию бюджетных средств и снижению авторитета мест-

ной власти, отсутствует оценка качества услуг, предоставляемых на муниципальном уровне.

Важнейшей проблемой местного самоуправления в столичном мегаполисе стал выбор направлений развития муниципальной власти в связи с принятием решения о расширении границ Москвы. В этой связи встает вопрос о формах адаптации новых территорий, присоединяемых к Москве с точки зрения определения форм муниципального управления.

Таким образом, задача развития и совершенствования экономических основ местного самоуправления, в том числе организационно-экономического механизма деятельности ОМСУ внутригородских муниципальных образований (ВМО) в городах федерального значения, рассматриваемая в рамках диссертационного исследования, является актуальной и своевременной.

Степень научной разработанности проблемы. Формирование научных аспектов данного исследования осуществлялось на основе изучения и критического анализа теоретических, методических и практических разработок отечественных и зарубежных ученых и специалистов в области региональной экономики и местного самоуправления, в частности, деятельности органов местного самоуправления в решении местных вопросов и переданных государственных полномочий.

Теоретические основы развития института местного самоуправления и муниципального хозяйства в РФ представлены в работах российских ученых А.М. Бабича, Л.А. Велихова, А.Г. Воронина, Е.Н. Жильцова, В.Б. Зотова, А.Н. Кирилловой, В.А. Лапина, В.Н. Лексина, В.Ю. Морозова, А.В. Пикулькина, Е.Е. Полянской, Т.А. Портновой, С.Н. Смирнова, Э.А. Уткина, А.Н. Швецова, С.Н. Юрковой и др.

За рубежом фундаментальные исследования экономических и организационных проблем местного самоуправления поведены С. Хакамадой, Т. Вебленом и рядом других ученых.

Результаты научных исследований в области предоставления различных видов публичных услуг на муниципальном уровне отражены в трудах Л.А. Акимовой, Л.А. Багрова, Н.В. Бодункова, Д.М. Булавиной, А.И. Горанина, А.Д. Евсеева, И.А. Ильина, В.Е. Комарова, С.А. Махошева, С.М. Сельянова, Б.Ю. Сорочкина, Г.Л. Тульчинского, Е.Л. Шековой и др.

Масштабные и глубокие исследования различных аспектов развития муниципальных образований России, в том числе, в городах федерального значения проводят специалисты фонда «Институт экономики города», ГНИУ «Совет по изучению производительных сил», НИУ «Высшая школа экономики», МЦСЭИ «Леонтьевский центр».

Однако, несмотря на наличие широкого спектра исследований как теоретического, так и научно-практического характера в области развития местного самоуправления до настоящего времени остаются недостаточно исследованными вопросы развития и совершенствования организационно-экономического механизма деятельности ОМСУ в городах федерального значения. Это обстоятельство определило выбор темы диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке методических и научно-практических рекомендаций по развитию экономических основ местного самоуправления в городах федерального значения на основе совершенствования организационно-экономического механизма деятельности органов местного самоуправления (на примере города Москвы).

Достижение указанной цели предусматривало постановку и решение следующих задач:

- исследовать состояние развития местного самоуправления в городах федерального значения и изучить методы регулирования муниципального хозяйства;
- изучить отечественный и зарубежный опыт развития местного самоуправления в крупных городах в целях его использования в городах федерального значения;
- подготовить предложения по оценке качества деятельности органов местного самоуправления в ВМО.
- обосновать и разработать комплекс мер по развитию экономических основ местного самоуправления ВМО в городе Москве, в том числе, с учетом расширения границ.

Объектом исследования являются экономические основы деятельности ОМСУ внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, в том числе по предоставлению услуг населению, развитию муниципального хозяйства.

Предмет исследования – отношения, возникающие между региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, населением и хозяйствующими субъектами в рамках экономики ВМО при реализации вопросов местного значения и переданных государственных полномочий, а также при предоставлении и оказании услуг на муниципальном уровне.

Теоретические и методические основы исследования составили фундаментальные труды отечественных и зарубежных ученых в области экономики местного самоуправления, в том числе научные труды по развитию и совершенствованию деятельности ОМСУ.

Основные методы исследования. В основу работы положена совокупность общенаучных методов, включающая системный подход, статистический и аналитический анализ, методы сравнений, экспертных и балльных оценок.

Информационную базу исследования составили данные Росстата, Мосстата, информация, опубликованная в специальной литературе и периодических изданиях, данные департаментов и комитетов Правительства Москвы, Департамента территориальных органов исполнительной власти города Москвы, Государственного Учреждения «Московский центр местного самоуправления», ассоциации «Совет муниципальных образований города Москвы», публикации в открытой печати, интернет-ресурсы, материалы научных форумов и публичных дискуссий, результаты исследований, проведенные соискателем.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке методических и научно-практических положений по развитию экономических основ местного самоуправления в городах федерального значения на базе совершенствования организационно-экономического механизма деятельности ОМСУ.

Основные научные результаты, полученные лично автором и выносимые на защиту:

1. Установлено социально-экономическое значение местного самоуправления в городах федерального значения как одного из инструментов поддержания их лидирующего положения в экономическом и инновационном развитии страны путем вовлечения граждан в управление городом, повышения качества жизни населения на основе эффективного и оперативного решения

вопросов местного значения и реализации переданных государственных полномочий.

2. Разработаны предложения по укреплению экономических и правовых основ функционирования ВМО, базирующиеся на эффективном использовании поступлений от земельного налога, налога на имущество физических лиц и административных штрафов, уплачиваемых жителями конкретной территории и влияющих на ее развитие, рациональном использовании материально-технических ресурсов на основе нормативного метода расчета потребности в помещениях и функциональных объектах; для реализации этих предложений подготовлен проект дополнений и изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы РФ, а также в Закон РФ 09.12.1991 № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц».

3. Обосновано, что существующая организационная структура ОМСУ в Москве не способна обеспечить эффективное решение местных задач публичной власти в силу ограниченности полномочий и дублирования функций с управами районов; в связи с этим предложен новый организационно-экономический механизм деятельности ОМСУ, основанный на передаче полномочий от управ районов органам местного самоуправления (в том числе, в сфере регулирования потребительского рынка, жилищно-коммунального хозяйства, городской застройки) и совершенствовании взаимодействия ОМСУ с органами исполнительной власти Москвы, в т.ч. с префектурами административных округов.

4. В целях повышения эффективности использования экономических ресурсов ВМО, разработан механизм обеспечения и контроля качества услуг, предоставляемых на муниципальном уровне, на основе стандартизации, сертификации, категорирования; созданы инструменты, обеспечивающие качество услуг: проект основополагающего национального стандарта на основные требования к услугам на муниципальном уровне, макет системы сертификации, проект реестра сертифицированных муниципальных учреждений и некоммерческих организаций.

5. Сформированы рекомендации по развитию экономики муниципальных образований в городе Москве после присоединения новых территорий, в частности, определены принципы выбора адекватного новым условиям вида муниципального образования; предложен расширенный состав полномочий

ОМСУ, рекомендованы возможные источники увеличения доходов бюджетов ВМО.

Указанные положения соответствуют содержанию специальности 08.00.05 паспорта специальности ВАК, в частности пункту 3.18. Экономика федеративных отношений. Проблемы разграничения полномочий и предметов ведения / сфер компетенции между федеральной, региональной, муниципальной властью. Экономические и социальные проблемы местного самоуправления.

Практическая значимость диссертационного исследования. Основные положения, выводы и рекомендации могут быть использованы органами власти городов федерального значения и органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городах Москве и Санкт-Петербурге в процессе разработки и принятия конкретных экономических решений по развитию и совершенствованию местного самоуправления. Отдельные результаты диссертационной работы могут быть положены в основу практической деятельности муниципальных учреждений, некоммерческих и коммерческих организаций, осуществляющих предоставление и оказание населению услуг на муниципальном уровне.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при подготовке и переподготовке специалистов в области муниципального управления.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования докладывались, обсуждались и получили положительную оценку на научных и научно-практических семинарах, конференциях, проводимых в Москве и регионах России в период с 2009 по 2011 г.г., в т.ч. «Инновационное развитие России» (Государственный университет управления); 2011 г.; «п перспективы прорыва в цивилизацию знаний» (Российский новый университет), 2011 г.; «Проблемы теории и практики реформирования региональной экономики» (Институт региональных экономических исследований), 2011 г.

Публикации по теме диссертации. По теме диссертации опубликовано шесть работ, общим объемом 3,7 п.л., в том числе 2,9 лично автором, из них пять статей опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК.

Структура работы. В соответствии с поставленной целью и задачами диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка, использованных источников и приложений.

Введение

Глава 1. Научные и правовые основы местного самоуправления в городах федерального значения

1.1. Значение системы местного самоуправления для развития экономики и регулирования социальных отношений

1.2. Нормативно-правовые основы формирования местного самоуправления в городах федерального значения в РФ

1.3. Опыт организации местного самоуправления в крупных городах мира.

Глава 2. Анализ состояния местного самоуправления в городах федерального значения (на примере города Москвы)

2.1 Анализ функций, реализуемых органами местного самоуправления в городе Москве и разработка классификации услуг предоставляемых на муниципальном уровне

2.2. Характеристика и анализ экономики внутригородских муниципальных образований в городе Москве

2.3. Анализ финансового и материально-технического обеспечения деятельности органов местного самоуправления

Глава 3. Разработка комплекса ПРЕДЛОЖЕНИЙ по развитию экономических основ местного самоуправления в городе Москве

3.1. Формирование целей и направлений развития экономических основ местного самоуправления в столице

3.2. Разработка методических подходов к оценке результатов деятельности ОМСУ в городе Москве

3.3. Предложения по реформированию взаимодействия органов местного самоуправления с органами исполнительной власти города

3.4 Перспективные направления развития экономики ВМО с учетом расширения территории города Москвы

Заключение.

Список использованных источников.

Приложения.

II ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Анализ особенностей задач, функций и организации местного самоуправления в городах федерального значения в Российской Федерации.

С вступлением в силу в 2009 году всех положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах ОРГАНИЗАЦИИ местного самоуправления в Российской Федерации» можно констатировать, что система местного самоуправления в Российской Федерации в целом сложилась. В соответствии с Законом на территории городов федерального значения, к которым относятся Москва и Санкт-Петербург, приняты собственные региональные законы, регламентирующие полномочия органов местного самоуправления (ОМСУ) по решению вопросов местного значения и по реализации переданных государственных полномочий.

В городах федерального значения местное самоуправление осуществляется в рамках ВМО. Эти города являются носителями двух статусов: статуса города и статуса субъекта РФ одновременно, закрепленных в ст. 72 и ст. 73 Конституции РФ. Экономическое положение местного самоуправления в городах федерального значения зависит от особенностей организации городского хозяйства и специфики жизнедеятельности его населения.

Города федерального значения выполняют миссию политических и культурных центров Российской Федерации, представляют интересы страны на международном уровне, являются лидерами экономического и инновационного развития. В целях сохранения единства городского хозяйства, как сложного инженерного и транспортного комплекса, обеспечения безопасности жизни и здоровья граждан, сохранности их имущества, поддержания экологической безопасности управление основными жизнеобеспечивающими системами города федерального значения осуществляют государственные органы власти субъектов РФ. На местное самоуправление возложена лишь небольшая часть функций, предусмотренных Федеральным законом 131-ФЗ для муниципальных образований.

Анализ местного самоуправления в зарубежных странах и в регионах России подтверждает тезис о том, что в крупных городах и в городах федерального значения местное самоуправление имеет специфическую по функциям форму.

Анализ экономической деятельности ОМСУ в городах федерального значения показал, что их финансовое положение полностью зависит от решений городской власти и выделяемых ею ресурсов. Так, бюджет ВМО Москвы формируется за счет: субвенций из бюджета города, отчислений от налога на доходы физических лиц, бюджетных кредитов из бюджета города, дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (с 2011 года изменены нормативы отчислений от НДФЛ, за счет чего все ВМО искусственно становятся финансово самостоятельными), безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц и т.д. В 2010 году на деятельность органов местного самоуправления было израсходовано 5,4 млрд. руб., что составляет лишь 0,4 % от бюджета города Москвы.

Указанные средства расходуются на переданные государственные и собственные местные полномочия. Значительная часть бюджетных средств ВМО в Москве (около 70%) целевым назначением выделяется на деятельность по направлениям: досуг, социально-воспитательная и физкультурно-оздоровительная работа, т.е услуги, связанные с реализацией государственных полномочий.

Проведенный в работе анализ показал, что ОМСУ сегодня не решают жизненно-важных вопросов для местного населения и, кроме того, при сравнении их деятельности с деятельностью управ районов установлено, что местные полномочия по многим позициям дублируются с функциями управ районов. Это функции проведения праздничных мероприятий, организации досуга населения и др.

Характеристика деятельности ОМСУ по реализации социально-экономических функций (услуг, предоставляемых на муниципальном уровне) по наиболее общим признакам приведена в табл. 1.

Таблица 1

Характеристика деятельности ОМСУ по реализации социально-экономических функций в части предоставления услуг на муниципальном уровне (на примере города Москвы)

Отличительные признаки	Услуги, предоставляемые в рамках собственных полномочий *	Услуги, предоставляемые в рамках государственных полномочий (государственные услуги)		
		Досуговая, социально-воспитательная, физкультурно-оздоровительная и спортивная работа	Опека и попечительство	Комиссий по делам несовершеннолетних
Основание	Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56	Закон города Москвы от 25.10.06 №53	Закон города Москвы от 26.12.2007 № 51	Закон города Москвы от 28.09.2005 №47
Финансирование	Отчисления от НДФЛ	Субвенции из бюджета города	Субвенции из бюджета города	Субвенции из бюджета города
Территория предоставления	ВМО	ВМО	ВМО	ВМО
Форма предоставления	Массовые Индивидуальные	Массовые Групповые Индивидуальные	Индивидуальные	Индивидуальные
Степень участия населения	Непосредственное участие Опосредованное участие (зритель, получатель информации и т.д.)	Непосредственное участие Опосредованное участие (зритель)	Непосредственное участие	Непосредственное участие
Возрастной состав потребителей	Население всех возрастов	Население всех возрастов	Дети до 18 лет, взрослые с ограниченной дееспособностью	Подростки
Социальный состав потребителей	Население независимо от социальной группы	Упор на социальные группы: инвалиды, дети из семей социального риска (из-за ограниченности ресурсов)	Дети, оставшиеся без попечения родителей, ограниченно дееспособные граждане	Подростки, стоящие на учете в КДНС
Периодичность предоставления	Разовое В соответствии с планом	По плану работы секции, кружка, клуба, разовое в соответствии с По плану праздничных и спортивных мероприятий	В соответствии с необходимостью	По лану работы комиссии
Оплата	Бесплатно	Бесплатно	Бесплатно	Бесплатно

* принятие решений о разрешении вступления в брак лицам, достигшим возраста шестнадцати лет; регистрация трудовых договоров, заключаемых работодателями - физическими лицами, не являющимися ИП, регистрация уставов ТОС, проведение мероприятий по военно-патриотическому воспитанию; рассмотрение жалоб потребителей; согласование вносимых управой района города Москвы в префектуру административного округа города Москвы предложений (по схеме размещения нестационарных объектов мелкорозничной сети; целевого назначения находящихся в государственной собственности города Москвы нежилых помещений, расположенных в жилых домах и др.); внесение в уполномоченные органы исполнительной власти города Москвы предложений: к проектам городских целевых программ; по организации и изменению маршрутов, режима работы, остановок наземного городского пассажирского транспорта; по благоустройству территории ВМО; к проектам Генерального плана города Москвы, к проектам правил землепользования и застройки и др.

Зарубежный опыт организации местного самоуправления в мегаполисах говорит о более рациональной организации взаимодействия между различны-

ми структурами власти (государственной и муниципальной). Полномочия муниципальной власти этих городов распространяются на важнейшие для населения аспекты жизнедеятельности: участие в решении общегородских вопросов; регулятивные функции (установление налоговых ставок, распределение социального жилья, установление тарифов и др.); предоставление муниципальных услуг (содержание дорог местного значения, сбор и вывоз мусора, библиотечное обслуживание, содержание детских домов, спортивных сооружений и др.)

Для реализации полномочий ОМСУ в европейских странах используются следующие источники доходов: местные налоги и сборы (прежде всего, это «имущественные» налоги, в частности налог на недвижимость) государственные трансферты; займы; доходы от собственной деятельности, доходы от использования муниципальной собственности.

Сравнительный анализ предметов ведения ОМСУ в зарубежных странах в России и в Москве показывает, что из полномочий муниципальных образований Москвы неоправданно исключены такие аспекты, как благоустройство, регулирование планировки и застройки его территории, установление местных налогов, вопросы, связанные с потребительским рынком, ЖКХ и др.

Однако следует учитывать, что исполнение указанных полномочий муниципальными образованиями не должно нарушать принцип «единства городского хозяйства» Москвы, закрепленный в Федеральном законе № 131-ФЗ. Вместе с тем передача указанных полномочий позволит развивать местные инициативы по обустройству территории, улучшить оказание услуг на муниципальном уровне, укрепить связи ОМСУ с жителями и повысить их авторитет.

Перечень этих вопросов, в первую очередь, должен быть передан в компетенцию ОМСУ (избираемую народом власть) потому, что они непосредственно затрагивают интересы населения.

Опыт работы муниципальных органов во всем мире показывает, что эти полномочия практически всегда принадлежат муниципальным образованиям. В тех же городах, где существует двухуровневая система самоуправления (Вашингтон, Париж, Берлин, Гамбург), этими полномочиями наделены муници-

пальные образования нижнего уровня. Таким образом, существует настоятельная необходимость расширения функций органов местного самоуправления.

2. Характеристика финансово-экономической базы ВМО города Москвы и предложения по развитию экономических основ местного самоуправления в столице.

Для оценки экономического потенциала муниципальных образований в городе Москве были исследованы имеющиеся в их распоряжении финансовые, кадровые и материальные ресурсы. Источниками информации послужили данные органов исполнительной власти города Москвы и собственные исследования автора.

Обобщенные данные о финансовых ресурсах органов местного самоуправления в городе Москве (на примере Восточного административного округа Москвы(ВАО) приведены в табл. 2. Данные таблицы отражают финансовый потенциал внутригородских муниципальных образований ВАО в части собственных полномочий (формируется за счет НДФЛ конкретной территории-30% бюджета ВМО) и государственных полномочий (финансируются за счет субвенций – 70% бюджета ВМО).

ВМО финансируются по всем направлениям деятельности из бюджета города Москвы. На вопросы местного значения из бюджета выделяются средства по установленному нормативу отчислений от НДФЛ, собираемого на соответствующей территории.

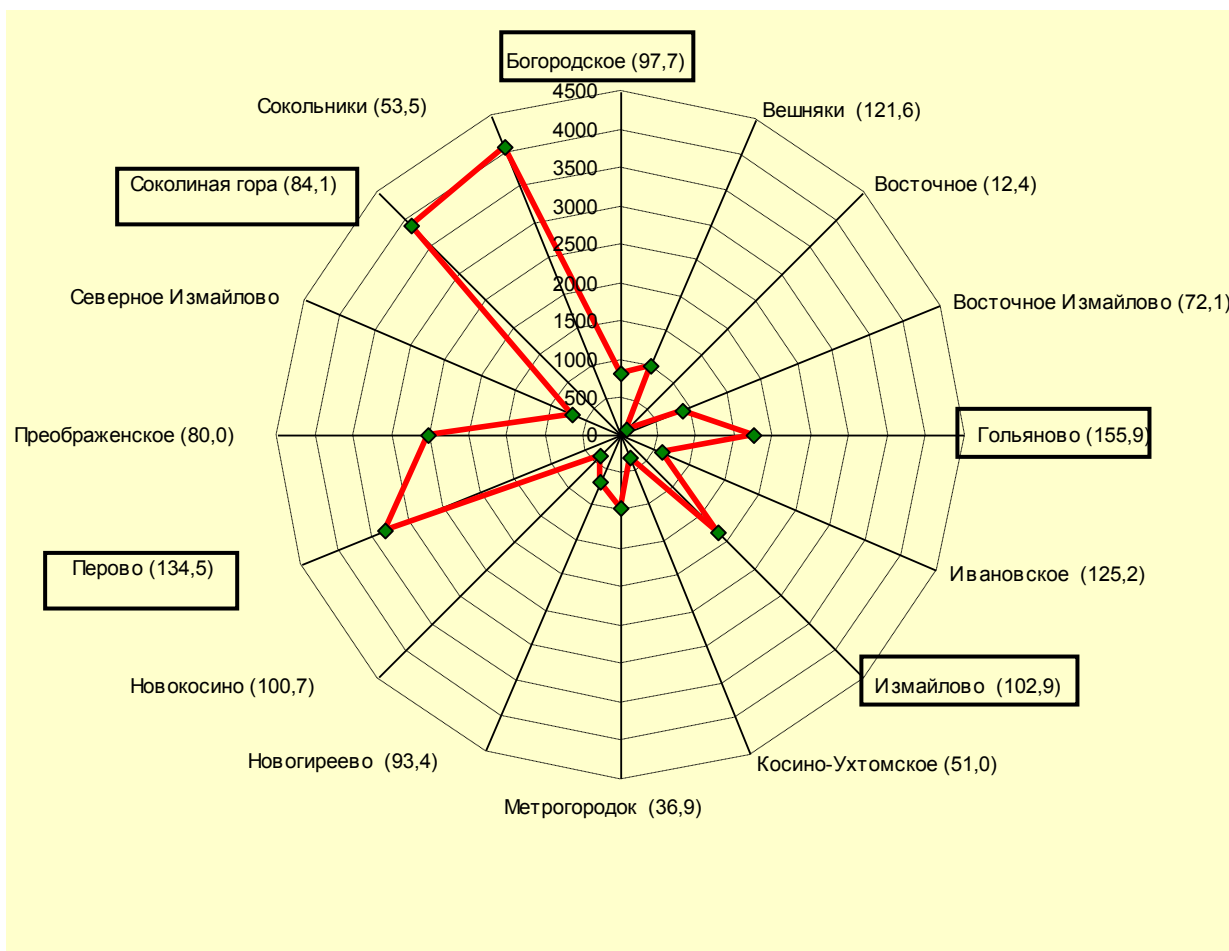
Результаты исследований финансовых ресурсов, выделяемых на местные полномочия на примере внутригородских муниципальных образований ВАО приведены на рис.1.

Данные, представленные на рис. 1, позволяют сделать вывод о том, что проблемными могут являться ВМО как с большой, так и с малой численностью проживающих жителей, на территории которых сосредоточен как наибольший, так и незначительный экономический потенциал.

Таблица 2

Обобщенные данные о финансовых ресурсах органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве за 2010 год (на примере Восточного административного округа)

Наименование ВМО	Население ВМО, тыс. чел.	Бюджет ВМО, тыс. руб.	Объем межбюджетных трансфертов, тыс. руб.	Объем субвенций, тыс. руб.	Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, тыс. руб.	Объем средств на собственные полномочия (из НДФЛ), тыс. руб.	Норматив отчислений НДФЛ (проценты)		Полный объем средств на собственные полномочия, тыс. руб.	НДФЛ, собираемый на конкретной территории, поступающий в московский бюджет, тыс. руб.	Содержание муниципальных служащих, осуществляющих работу по гос. полномочиям (в т.ч. оплата работы тренеров и содержание помещений и площадок), тыс. руб.	Объем средств на собственные полномочия в расчете на 1 жителя, руб.
							2010 год	2012 год				
Богородское	97,7	41603,2	31477,2	31477,2	—	10126,0	1,2435	1,1268	10126,0	814314,4	13553,6	103,6
Вешняки	121,6	67710,8	48024,6	47344,4	680,2	19006,0	1,9318	1,8516	19686,2	983849,3	18611,6	161,9
Восточное	12,4	28913,9	18435,1	9887,3	8547,8	1931,0	1,7743	8,7178	10478,8	108831,7	6796,4	845,0
Восточное Измайлово	72,1	40475,4	27825,8	27260,2	565,6	12084,0	1,3709	1,2173	12649,6	881464,7	10955,5	175,5
Гольяново	155,9	74337,9	50192,9	50192,9	—	24145,0	1,3942	1,0522	24145,0	1731818,0	21130,8	154,9
Ивановское	125,2	62507,6	44758,2	44578,8	179,4	17570,0	3,0295	2,8822	17749,4	579963,7	17771,8	141,8
Измайлово	102,9	51480,6	38289,6	38289,6	—	13191,0	0,7278	0,6506	13191,0	1812448,0	14413,0	128,2
Косино-Ухтомское	51,0	42899,2	29204,7	21042,2	8162,5	5532,0	1,7275	4,892	13694,5	320231,5	7616,6	268,5
Метрогородок	36,9	35885,0	23026,2	15547,4	7478,8	5380,0	0,5573	1,8731	12858,8	965368,7	9296,0	321,5
Новогиреево	93,4	38816,6	29355,4	29108,2	247,2	9214,0	1,3942	1,5381	9461,2	660880,8	12674,3	101,3
Новокосино	100,7	74709,7	56116,2	48495,7	7620,5	10973,0	3,0295	5,1217	18593,5	362205,0	16092,6	184,6
Перово	134,5	54095,3	35508,3	35508,3	—	18587,0	0,5573	0,4082	18587,0	3335188,0	16912,6	138,2
Преображенское	80,0	37926,1	24940,0	23813,9	1126,1	11860,0	0,4705	0,4618	12986,1	2520723,0	11814,9	162,3
Северное Измайлово	81,6	40242,0	28143,4	25534,8	2608,6	9490,0	1,3942	1,6637	12098,6	680677,1	11814,9	148,3
Соколиная гора	84,1	44284,1	30642,1	30642,1	—	13642,0	0,3524	0,256	13642,0	3871169,0	13553,6	162,2
Сокольники	53,5	33565,3	19662,5	18760,7	901,8	13001,0	0,3203	0,3307	13902,8	4059007,0	8455,9	259,9
Всего, по ВАО	1403,5	769452,7	535602,2	497483,7	38118,5	195732,0			233850,5	23688140,0	211464,1	166,6
Всего- по всем ВМО г. Москвы	10563	5403729	4116158,7	3726007	07289,2	1 444 090			1 677 722		1645011	158,8



1. В скобках приведено число жителей территории, тыс. чел.
2. ВМО, заключенные в прямоугольник – не имеют дотаций (данные 2010 года)

Рис. 1 . Характеристика финансового потенциала, формируемого за счет сбора НДС на территориях в Москве за 2010 год (на примере Восточного административного округа, млн. руб.)

Можно констатировать, что в Москве существует единый подход к формированию доходной части бюджетов внутригородских муниципальных образований, напрямую зависящий от количества жителей ВМО. ОМСУ не имеют рычагов управления экономической ситуацией на своей территории, поэтому объем финансирования не имеет никакой связи с экономическими результатами их деятельности, что требует изменения организационно-экономического механизма деятельности ОМСУ.

Полагаем (в том числе и с учетом зарубежного опыта), что основу для формирования собственных доходов местных бюджетов должны составлять так называемые «имущественные» налоги, уплачиваемые гражданами, владеющими объектами налогообложения на конкретной территории, например кварти-

рой или земельным участком. Это должен быть налог на имущество физических лиц и земельный налог (сумма поступлений от них в 2010 году составила 5,2 млрд. руб., что дает возможность использовать их на финансирование местных полномочий). Данные предложения обосновываются тем, что названные налоги имеют прямое отношение к населению данной территории. Поступления земельного налога и налога на имущество физических лиц по объему соответствуют совокупному объему доходов бюджетов всех ВМО в Москве, что подтверждает возможность использования этих поступлений для финансирования полномочий ОМСУ.

Передав на местный уровень доходы от поступлений по указанным налогам, можно будет отказаться от использования малоэффективной системы отчислений от НДФЛ (который уплачивается по месту нахождения работодателя, а не проживания), что становится особенно актуально при осуществлении интеграции муниципальных образований, расположенных на присоединяемой к Москве территории. Еще одним из источников пополнения бюджетов ВМО должны стать административные штрафы, взимаемые в соответствии с Кодексом города Москвы об административных правонарушениях. Реализация этих предложений потребует внесения изменений в законодательство на федеральном и региональном уровне (табл. 3).

Таблица 3

Предложения по изменению законодательства на федеральном и региональном уровнях

Наименование нормативного правового документа	Изменения
Налоговый кодекс Российской Федерации	Из гл. 31 части второй изъять из перечня субъектов регулирования правоотношений, связанных с земельным налогом, законодательные (представительные) органы власти городов федерального значения и нормативные акты, ими принимаемые;
Закон РФ от 09.12.1991 № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц»	Из ст. 3 исключить положения, позволяющие устанавливать ставки налога законами городов федерального значения
Бюджетный кодекс Российской Федерации	Дополнить главы 8-9 в части определения исключительной компетенции бюджетов муниципальных образований (в том числе внутригородских муниципальных образований городов федерального значения) в отношении поступлений от земельного налога и налога на имущество физических лиц
Закон г. Москвы от 21.11.2007 N 45 "Кодекс города Москвы об административных правонарушениях"	Изменение в ст. 16.2 в части передачи полномочий от органов исполнительной власти органам местного самоуправления
Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56сссс	Дополнить ст. 8 Полномочиями от территориальных органов исполнительной власти (управ районов)

По всем ВМО на организацию работы с населением по государственным полномочиям (зарплата муниципальных служащих, тренеров, педагогов)

расходуется 44% от объема субвенций. Доля зарплаты муниципальных служащих по решению вопросов местного значения составляет 70% от финансирования местных полномочий. Таким образом, основная часть средств, направляемых в ВМО, приходится на содержание различных категорий муниципальных служащих.

В безвозмездное пользование муниципалитетам Москвы переданы нежилые помещения и спортивные площадки для организации работы с населением в сфере физкультуры и досуга. При этом обязанность по проведению их капитального ремонта на ОМСУ не возложена. Законом города Москвы № 53 установлены два норматива обеспеченности на одного жителя территории: нежилыми помещениями –0,05 м²/чел., спортивными площадями –0,15 м²/чел. Данные нормативы в соответствии с исследованиями обеспечены только в 30% ВМО. В этом же исследовании было установлено, что не более 2 % граждан занимается в кружках и секциях, организованных органами местного самоуправления.

Досуговая и спортивная работа ведется в соответствии с рекомендациями Департамента семейной и молодежной политики города Москвы, регламентирующими определенный набор направлений занятий и их процентное соотношение, которое во всех ВМО (независимо от состава жителей, их предпочтений и др.) приблизительно соответствует рекомендованным значениям, а не формируется в зависимости от реальных потребностей жителей, что противоречит принципам самоуправления. Для обеспечения права жителей на самостоятельный выбор занятий определенного вида, рационального использования имеющихся площадей в диссертации предлагается проведение опросов населения о предпочтительных видах услуг. Определение размеров требуемых объектов инфраструктуры предлагается проводить на основе нормативного метода расчета потребности в помещениях и функциональных площадок (открытых и закрытых) для досуговых и спортивных занятий на территории конкретного ВМО. Данный подход позволяет определять эффективность их использования (в части их загруженности), устанавливать целесообразность организации конкретного спортивного или досугового профиля с обязательным учетом мнения населения, полученного по результатам опросов.

В рамках диссертационного исследования сформулирована и обоснована стратегическая цель развития местного самоуправления в Москве и задачи по поэтапному развитию местного самоуправления в Москве (табл. 4).

Задачи развития местного самоуправления в Москве

1 этап: до 2015 года	2 этап: до 2025 года
Сформировать законодательную базу, обеспечивающую возможность правового регулирования всех вопросов местного значения в связи с присоединением к Москве новых территорий	Обеспечить качественное и количественное развитие инфраструктуры органов местного самоуправления ВМО в городе Москве
Повысить степень информированности жителей ВМО в городе Москве о деятельности ОМСУ на основе расширения форм и методов предоставления информации и повышения ее качества	Оптимально распределить полномочия по уровням: государственная власть - местное самоуправление
Повысить вовлеченность населения внутригородских муниципальных образований в решение вопросов местного значения путем проведения референдумов, опросов по инициативе жителей и др.	Внести изменения в нормативные правовые акты Москвы по изменению организационной и экономической системы местного самоуправления в Москве
Разработать методики, регламентирующие нормы к предоставлению услуг на муниципальном уровне, гарантирующие качество и безопасность проживания населения на территории города Москвы	Осуществить перестройку организационной структуры управления городом Москвой, реконструировать состав и структуру управления территорией административных округов
Разработать и ввести систему оценки качества (в том числе сертификации и категорирования) муниципальных учреждений и некоммерческих организаций, предоставляющих услуги на муниципальном уровне	Передать полностью выполнение функций управы района в ведение органов местного самоуправления
Внести изменения в нормативные правовые акты Москвы по изменению финансирования местных полномочий (изменение формирования местного бюджета) с целью активизации роли населения в процессе управления местным сообществом	

Реализация указанных выше задач развития местного самоуправления позволит добиться на основе вышеперечисленных и других мер значительного повышения качества жизни населения столицы, максимально приблизив его уровень к уровню в ведущих столичных городах мира.

3. Реформирование взаимодействия органов местного самоуправления ВМО и органов исполнительной власти города Москвы.

Уточнение и расширение функций органов местного самоуправления требует изменения организационно-экономического механизма их деятельности и порядка взаимодействия с существующими в городе территориальными органами исполнительной власти (районные управы, префектуры). Исследования показали, что ОМСУ в Москве не решают важные вопросы жизнедеятельности местного населения.

В диссертации предлагается изменить систему взаимодействия ОМСУ с территориальными органами исполнительной власти на основе передачи полномочий от органов исполнительной власти на местах органам местного самоуправления с изменением источников финансирования местных полномочий, таким образом, чтобы жители были заинтересованы в рациональном

использовании местных налогов. Перспективная структура организационно-экономического механизма, отражающая взаимодействие муниципальных и городских властей в городе Москве представлена на рис. 2.

В перспективе город должен иметь вертикальную и горизонтальную линию управления. Вертикальная линия взаимодействия - Мэр, Правительство Москвы, префектуры административных округов - ВМО. Управление на уровне конкретной территории по горизонтали должно осуществляться ОМСУ внутригородских муниципальных образований.

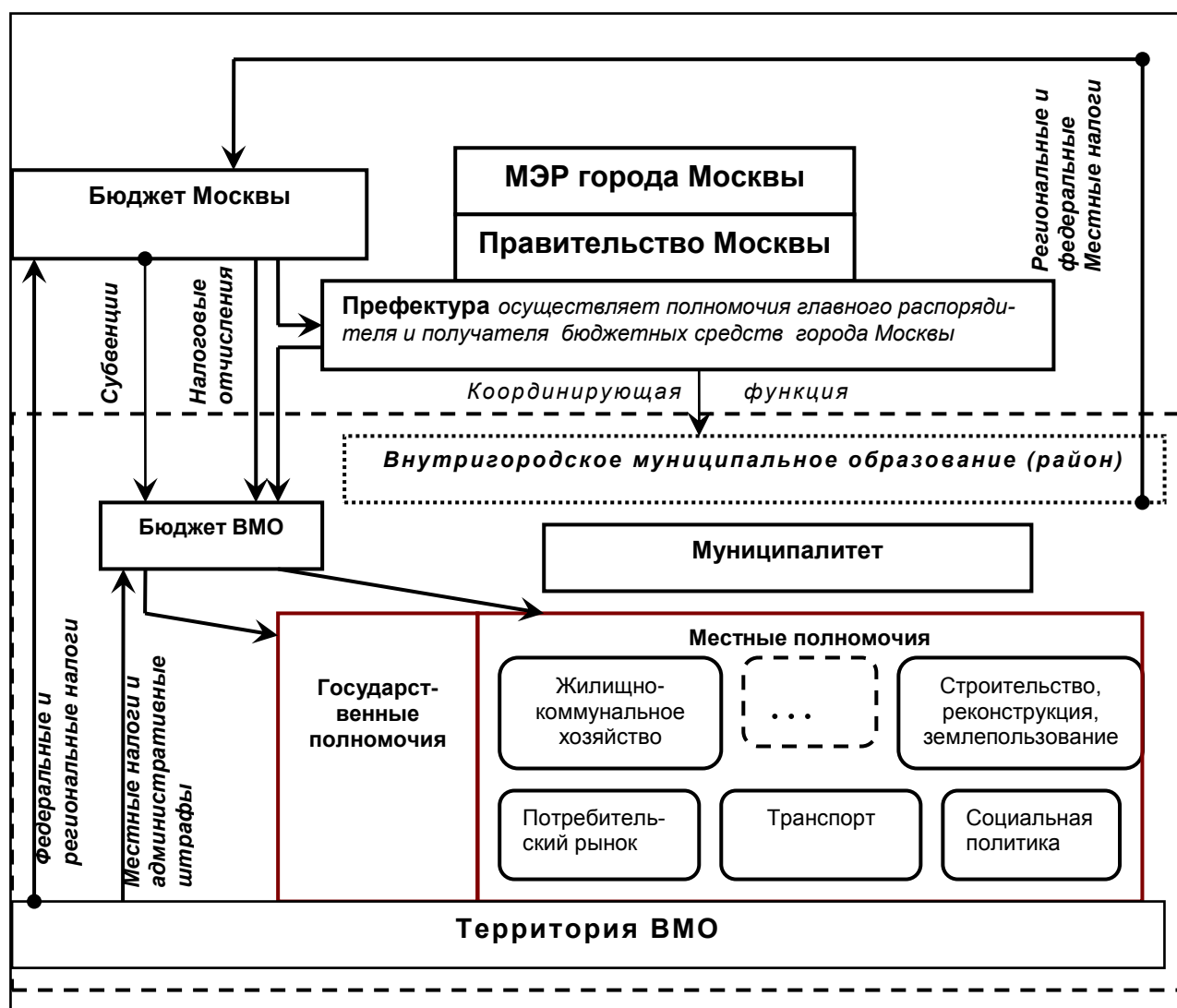


Рис. 2. Перспективная структура организационно-экономического механизма деятельности ОМСУ в городе Москве

Предлагаемый организационно-экономический механизм дает возможность ОМСУ города Москвы участвовать в регулировании экономической деятельности территории, что соответствует положениям основополагающего федерального закона о местном самоуправлении. Благодаря данному механиз-

му ОМСУ приобретут большую экономическую самостоятельность, тем самым укрепив экономические основы местного самоуправления.

4. Оптимизация использования экономических ресурсов ВМО в городе Москве на основе механизмов контроля качества и результативности работы ОМСУ.

Для укрепления экономических основ местного самоуправления в диссертации предложены механизмы и современные инструменты обеспечения контроля качества и результативности деятельности ОМСУ, их мониторинга и сравнения. Этими инструментами являются сертификация, классификация по категориям, регистрация, премии и др.

Для осуществления категорирования и сертификации в диссертации разработаны нормативные документы с перечнем показателей и требований к муниципальным учреждениям, расположенным на территории ВМО, и организационная структура участников, которые будут проводить оценку соответствия и удостоверять ее результаты в виде определенных документов (сертификатов, дипломов, свидетельств и т.п.).

Наряду с сертификацией и категорированием в диссертации предложено проводить регистрацию муниципальных учреждений, некоммерческих организаций ВМО Москвы. Это позволит использовать реестровую информацию для стимулирования и развития местного самоуправления в Москве. В рамках диссертации подготовлен проект Положения о Реестре сертифицированных муниципальных учреждений, и некоммерческих организаций в городе Москве, а также проект национального стандарта ГОСТ Р «Услуги населению. Классификация и основные требования к услугам, предоставляемым на муниципальном уровне». Стандарт предназначен для ОМСУ в составе городов федерального значения. Концептуальная модель национального стандарта приведена на рис. 3.

Применение стандарта позволит значительно повысить качество и результативность услуг, предоставляемых и оказываемых органами местного самоуправления ВМО в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. Содержание проекта стандарта, подготовленного с участием автора, приведено в приложении к диссертационной работе



Рис. 3. Концептуальная модель национального стандарта «Услуги населению. Услуги, предоставляемые на муниципальном уровне. Основные требования»

5. Рекомендации по определению перспективной типологии и состава полномочий ВМО в городе Москве, развитию их экономической базы в связи с расширением территории города.

Новый этап в развитии местного самоуправления в Москве наступил в связи с принятием Федеральным Собранием РФ решения о расширении границ города. Увеличение территории Москвы в 2,4 раза создаст условия для развития инженерных, транспортных и других инфраструктурных коммуникаций. Москва сможет развиваться по новой градостроительной концепции, не связанной с полицентрической направленностью коммуникаций и транспортных потоков.

Предстоит решить задачи по синхронизации деятельности ОМСУ уже 125 существующих внутригородских муниципальных образований в городе Москве с 2 городскими округами, 3 городскими и 16 сельскими поселениями Московской области, вошедшими в состав Москвы. Представляется, что Москва как субъект РФ - с особым уникальным статусом города федерального значения и столицы РФ - не может интегрировать новые территории в их ныне существующем формате, без изменения их правового статуса и финансово-экономических основ. Возникает вопрос: каким набором полномочий должны быть наделены ОМСУ в новой Москве в связи с расширением ее территории? С целью исследования этого вопроса в рамках диссертационной работы рассмотрены структура и законодательноустановленный круг полномочий различных типов муниципальных образований и оценивалась способность решения ими вопросов местного значения на территории города Москвы. Основными принципами в выборе необходимых в новых условиях развития города функций местного самоуправления являются:

- возможность максимального вовлечения жителей территории в процесс реального управления городом;

- создание экономического потенциала, в т.ч. финансового, имущественного, кадрового, позволяющих жителям территорий самостоятельно решать проблемы;

- четкое разграничение предметов ведения и соответствующей ответственности между государственной и муниципальной властью;

- обоснование использования нормативов предоставления услуг на муниципальном уровне; применение форм и методов обеспечения качества предоставления услуг на муниципальном уровне.

Анализ проводился по всем направлениям деятельности местных сообществ, а также управ районов города Москвы. Характеристика решаемых вопросов местного значения различными видами муниципальных образований и управ районов Москвы, а также предложения по составу полномочий ОМСУ после присоединения новых территорий приведены в табл. 5.

Предлагаемый состав полномочий ОМСУ (фрагмент)

Вопросы местного значения	По- се- ле- ние	Упра- ва рай- она Мо- сквы	Город- ской округ	ВМО Москвы	
				в насто- ящее время	пре- дло- же- ния
Формирование, утверждение, исполнение бюджета и контроль за исполнением данного бюджета;	+	+	+	+	+
Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов	+	—	+	—	—
Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения	+	+	+	—	+
Обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;	+	кон- троль	+	—	—
Организация мероприятий по охране окружающей среды	—	+	+	—	—
Создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	+	+	+	—	+
Организация библиотечного обслуживания населения	+	—	+	—	+
Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора	+	+-	+	—	+
Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения	+	+-	+	—	+
Организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;	+	+-	+	—	+
Организация благоустройства и озеленения территории, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов территории	+	+	+	внесение предложе- ний	+
Выдача разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже рекламных конструкций	—	+-	+	—	—

Из таблицы 5 видно, что ВМО в городе Москве мало реализуют функции, предусмотренные законодательством, в то время как другие муниципальные сообщества, а также управы районов - данные функции выполняют. В соответствии с основополагающим законом № 131 в городах федерального значения местное самоуправление осуществляется на внутригородских территориях. Учитывая результаты исследований, проведенные в диссертации, считаем целесообразным наделить все ВМО на территории Москвы (на существующей и присоединенной) кругом полномочий, приближающимся к полномочиям, присущим такому виду муниципального образования как городской округ. Единство городского хозяйства и его безопасность предлагается обеспечивать за счет сохранения института городских окружных префектур, на которые следует возложить полномочия по осуществлению общей координации за деятельностью ОМСУ, разрешению возникающих между ними споров, а также по согласованию важных решений межмуниципального уровня, имеющих окружное или общегородское значение (например, транспортное обеспечение).

При такой структуре и круге полномочий у новых ВМО Москвы существенно расширяется перечень вопросов местного значения; увеличивается объем финансирования ОМСУ и их финансовая самостоятельность; повышается общественный контроль за деятельностью ОМСУ и вовлеченность населения в решение вопросов местного значения.

Реформирование экономических основ местного самоуправления Москвы позволит выстроить в столице систему управления внутригородскими территориями, отвечающую Конституции РФ и демократическим стандартам в области местного самоуправления (в том числе Европейской Хартии местного самоуправления, ратифицированной РФ).

III. Основные публикации автора по теме диссертации:

1. Григорьев А.А. Актуальные проблемы организации местного самоуправления в Москве //Вестник Российской академии естественных наук, 2012, том 12 № 2 (0,6 п.л.) *(издание рекомендовано ВАК)*

2. Григорьев А.А., Зворыкина Т.И. О развитии системы местного самоуправления в городе Москве в связи с расширением ее территории» //Вестник Российской академии естественных наук, 2012, том 12 № 2 (0,8 п.л., в т.ч. лично автора – 0,4 п.л.) *(издание рекомендовано ВАК)*

3. Григорьев А.А. Современные инструменты оценки качества деятельности органов местного самоуправления в Москве//Научные труды ВЭО России, 2011, том 155 (0,5 п.л.) *(издание рекомендовано ВАК)*

4. Портнова Т.А., Зворыкина Т.И., Григорьев А.А. Мониторинг результативности и эффективности деятельности органов местного самоуправления в городе Москве//Научные труды ВЭО России, 2011, том 155, (0,7 п.л., в т.ч. лично автора – 0,3 п.л.) *(издание рекомендовано ВАК)*

5. Григорьев А.А. Перспективы реформирования системы местного самоуправления в Москве//Вестник Российской академии естественных наук, 2010, том 10 № 6 (0,5 п.л.) *(издание рекомендовано ВАК)*

6. Григорьев А.А. Инкорпоративный подход в решение финансово-правовых проблем системы муниципальных отношений городов Москвы и Санкт-Петербурга//Сб. научн. трудов «Проблемы теории и практики реформирования региональной экономики» -М.: Экон-Информ, 2009 (Вып. 10) (0,6 п.л.).

