

Кошкины именины: на что местное самоуправление Москвы тратит бюджет

Кратко

Центр антикоррупционной политики (ЦАП) “ЯБЛОКА” провел исследование расходов муниципальных бюджетов в Москве и оценил эффективность работы местных органов власти. Отдельные районы изучены на предмет коррупции. На основе полученных данных составлены рейтинги самых расточительных округов.

Исследование показало, что районы “старой” Москвы могут сэкономить за три года порядка 500 млн руб, если сократят расходы на муниципальных депутатов и праздники.

Выборка наиболее затратных округов показывает, что муниципальные контракты нередко делятся между фирмами, состоящими в сговоре или отдаются людям, приближенным к “Единой России”, местным и региональным московским чиновникам.

В исследовании не учитывались районы т. н. “Новой Москвы”, поскольку структура их расходов сильно отличается от остальных 125 округов столицы.

Итоговая таблица с подсчётами расходов доступна по [ссылке](#).

Соотношение расходов и населения можно найти [здесь](#).

Предварительные итоги

1. За последние три года муниципальные округа Москвы потратили на закупках 2 202 323 908,85 руб.
2. Самые крупные расходы пришлись на местные праздники и фестивали – 868 851 871,11 руб. Среди других трат: 256 687 284,50 потрачено на аренду служебных авто и проездные, 232 607 989,42 ушло на медиа-коммуникации (интернет-сайты и местные газеты), 233 146 758,75 стоило лечение чиновников и их семей, оставшаяся часть – 611 030 005,07 пришлась на прочие расходы (компьютерные программы, канцелярские товары, коммунальные услуги, содержание спортивных площадок, билеты в театр и т. д.)
3. Расходы местных бюджетов можно существенно сократить. Как минимум, 400 млн руб. потрачены на бесполезные для жителей, но

шкурные для чиновников закупки аренды транспорта и лечения чиновников.

4. В 25 муниципальных округах обнаружены признаки сговора поставщиков на сумму порядка 383 млн руб. В нескольких районах выявлены связи поставщиков с местными чиновниками, а также “Единой Россией”. Яркий пример – Хамовники.

Чем они занимаются?

Сейчас в каждом районе Москвы есть органы местного самоуправления, которые имеют, в основном, декоративные функции: занимаются местными праздниками, “военно-патриотическим воспитанием граждан”, информированием жителей, заслушиванием докладов районных чиновников и т. п.

Органы местного самоуправления в Москве были созданы при Лужкове с полномочиями, урезанными ниже плинтуса (если сравнивать с муниципалитетами в других регионах). Но и этот мизер Собянин умудрился усушить в 2013 году на фоне «добровольного» упразднения муниципалитетов, чьи функции муниципалитетов передавались в районные управы. Формально муниципальные округа независимы от управ и должны контролировать их, но по существу управы подчиняются мэрии.

В то же время у депутатов муниципальных округов есть отдельные государственные полномочия в сфере благоустройства, капитального ремонта и строительства (ст. 1 Закона г. Москвы от 11 июля 2012 г. N 39). Они могут выдвинуть вотум недоверия главе управы, а также кандидата в мэры города для его регистрации.

В столице остаются действующие юридические лица-муниципалитеты в Строгино и Щукино, но их расходы мало отличаются от расходов депутатских аппаратов и администраций в других районах.

Местное самоуправление: откуда деньги?

По закону источники бюджетов городских районов определяются региональным законом (ч. 5 ст. 16.2 Бюджетного кодекса РФ). На практике это означает, что местные бюджеты зависят от решений региональных властей, которые определяют, сколько денег получит местное самоуправление.

В основном, бюджеты муниципальных округов Москвы складываются из поступлений от столичного бюджета и отчислений по

местным налогам. Сумма межбюджетных трансфертов, субсидий и дотаций местным бюджетам составляет 774,4 млн руб в год или в среднем чуть больше 6,1 млн на каждый муниципальный округ (п. 1, 6, 7 ст. 8 Закона г. Москвы от 23.11.2016 N 42 "О бюджете города Москвы на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов"). Нормативы расходных обязательств для районов разные, поэтому средняя цифра может существенно варьироваться от района к району.

Процент отчислений от налога на доходы физических лиц в районах (НДФЛ) тоже сильно отличается и колеблется от 0,051 % в Пресненском округе до 5,7231 % в Северном.

Наше исследование показывает, что на закупки муниципальные округа Москвы расходуют порядка 734 млн руб в год. При этом расходы на закупки – только часть общих трат муниципальных округов. Например, в Пресненском округе полная сумма расходов на 2017 год составит порядка 84,5 млн руб. Из них на главу муниципального округа потратят 1,9 млн. В то время как годовой объём закупок Пресненского округа – порядка 23,2 млн руб.

Подобная картина наблюдается в другом районе ЦАО – Хамовниках. Там расходы бюджета в 2017 году оцениваются в размере 19,8 млн руб (из Решения совета депутатов муниципального округа от 30 марта 2017 г. № 6/1). Глава муниципального округа Хамовники обойдётся в этом году на сумму 2,3 млн руб, не считая расходов на аренду служебного автомобиля.

Скудные доходы – «кот заплакал»

Из структуры доходов и расходов муниципальных округов Москвы можно сделать вывод, что значительная часть поступлений в местный бюджет – деньги налогоплательщиков-физических лиц. Общая сумма расходов на муниципальные округа Москвы составила, по нашим подсчётам, свыше 2,2 млрд руб. за три года. Такой период взят специально, чтобы проверить наличие картелей на рынке муниципального заказа, о чём ещё пойдёт речь далее.

Надо сказать, что в целом эта сумма очень маленькая. Можно сказать «кот заплакал». На что тратятся эти «слезы»?

Основные группы расходов округов – это местные праздники, фестивали и патриотические мероприятия, обеспечение транспорта для муниципальных должностных лиц, обслуживание сайтов и издание газет,

лечение чиновников и их семей, а также прочие расходы (билеты на спектакли, сувениры, содержание спортивных площадок, компьютерные программы и т. д.).

Судя по объёму закупок, самые обеспеченные округа Москвы Пресненский (69,7 млн руб.), Гагаринский (60,7 млн), Щукино (55,1 млн), Строгино (50,9 млн) и Коньково (42,9 млн).

Если оценивать расходы округов в расчёте на душу населения, то рейтинг выглядит иначе и в нём безусловно лидирует Молжаниновский округ, где проживают всего 7208 человек, но расходы за три года на закупки составили 15,3 млн руб. или 2124 руб. на каждого жителя округа. Дальше с большим отрывом идут Гагаринский (770 руб. на чел.), Куркино (585 руб.), Пресненский (553 руб.) и Замоскворечье (537 руб.).

Примечательно, что расходы сильно различаются в сравнимых районах без объективных предпосылок. Например, отдельные густонаселённые районы, такие как Марьино (252 597 жителей) или Хорошёво-Мневники (170 913 жителей) расходуют в 3-4 раза меньше на медиа-коммуникации, чем другие районы с высокой численностью населения.

Одновременно одни районы могут тратить меньше 150 тыс. руб. на аренду авто для главы администрации и проездные, как в случае с Выхино-Жулебино (224 366 жителей), а другие, к примеру, Гольяново (161 906 жителей) тратить на ту же статью свыше 5 млн руб. Такой разброс в размере расходов свидетельствует о том, что траты местного самоуправления мало зависят от рациональных предпосылок и могут быть при желании существенно снижены депутатами.

Подавляющая часть расходов всех муниципальных округов – местные праздники. На них ушло 868 млн руб. При этом необходимость в таком характере и количестве праздников не очевидна.

Бессмысленные расходы – “кошкины именины”

В финском языке есть слово [kissanristiäiset](#), которое буквально означает “кошачьи крестины” (или кошкины именины). Так финны называют ненужные, бесполезные праздники. Именно так можно назвать основную статью расходов муниципальных округов Москвы.

По нашим расчётам, каждый год органы местного самоуправления расходуют порядка 289 617 290 руб на местные праздники, фестивали и патриотические мероприятия.

Например, совет депутатов Ново-Переделкино закупил в 2015 году “Организацию и проведение комплекса интерактивных площадок и программ, посвященных проведению праздника «Дети в гостях у Патриарха»” за 510 тыс руб.

На «Зимние потешки» для жителей Якиманки в конце 2014 года аппарат депутатов Якиманки потратил 475 тыс руб. А на мероприятие по “военно-патриотическому и духовно-нравственному воспитанию граждан” Рязанского округа «Славься казачество Рязанки! Подвиг казачества в годы Великой Отечественной Войны» в 2016 году потрачено 675 тыс руб. Подобных мероприятий муниципальные округа закупают десятки в год.

Лидером по расходам на праздники стал Пресненский округ Администрация этого округа за 3 года закупила местных мероприятий почти на 30 млн руб.

31 округ из 125 тратит на праздники больше половины своего бюджета. Самые большие относительные расходы у районов Северное Медведково (77,81 % закупок), Тёплый Стан (77,26), Марьино (76,94 %), Лианозово (75 %) и Бутырский (73,80 %).

Транспорт и лечение

В бюджет Москвы заложены расходы на транспортные карты для муниципальных депутатов (см. Приложение 12 к Закону города Москвы от 23 ноября 2016 г. N 42). Норматив расходов на одного депутата – 18,2 тыс руб в год. Таким образом, проездные для всех 1506 московских депутатов должны стоить 27,4 млн.

По нашим подсчётам, в год округа тратят на транспорт 85,5 млн руб. То есть, за три года сумма избыточных расходов на транспорт для местных чиновников Москвы превышает 170 млн руб. Это происходит потому что местное самоуправление закупает не только проездные билеты, но и аренду автотранспорта для глав администраций.

Больше всех на транспорт потратил Гагаринский район – 5,58 млн руб за три года. Следом идут Гольяново (5,1 млн руб) и Лефортово (4,8 млн руб). Половину своего бюджета за три года на аренду авто потратил округ Восточный. По расходам на транспорт для местных чиновников в расчёте на одного жителя округа лидирует Молжаниновский район.

За исследованный период не замечено расходов на автотранспорт только у 13 округов из 125. Ещё четыре округа: Восточное Измайлово, Филёвский Парк, Алтуфьевский и Выхино-Жулебино потратили от 145 до 375 тыс. руб.

Другой крупной статьёй расходов муниципальных образований стало лечение местных чиновников и членов их семей. На эту цель потрачено за три года 233,1 млн руб. Рекордсменом по расходам на лечение стал муниципалитет Щукино, он потратил 8 млн руб. Следом идут Головинский (7,2 млн), Гагаринский (6,7 млн) и Тимирязевский (5,8 млн).

Зачастую, контракты на лечение достаются частным медцентрам. Например, в Хамовниках 3,6 млн из муниципального бюджета получили фирмы, [связанные](#) с местными депутатами от “Единой России”. По условиям [контрактов](#) лечить чиновников должны, в том числе, после увольнения со службы.

Сайты и газеты

По нашим подсчётам, органы местного самоуправления потратили за три года 232,6 руб. на ведение сайтов и издание местных газет. Больше всего на освещение своей деятельности потратили в Выхино-Жулебино (7 млн руб.), на втором месте Басманный округ (6 млн руб), третью строку занимает Москворечье-Сабурово (5,7 млн руб).

В соотношении затрат на одного жителя округа больше всех потратил МО Восточный (108,5 руб. с человека), затем – МО Донской (73,1 руб. с человека), третье место – Москворечье-Сабурово (71,2 руб. с человека).

В Басманном округе расходы на сайт, газету и “справочник деятельности депутата” ушло 61% бюджета закупок. Деньги получили люди, связанные с главой округа [Геннадием Аничкиным](#).

Глава округа – президент в Фонде “Филантроп”. Генеральный директор фонда – Василий Кислов. Он также является соучредителем (вместе со Светланой Кисловой) и гендиректором ООО “Киновек”. По данным сайта госзакупок, эта фирма получила 4,7 млн руб. на контрактах с Аппаратом МО Басманный.

Светлана Кислова также учредитель и директор в ООО “Райдо”. Кисловы совместно участвовали на торгах в Басманном. Например, в январе 2017 года компания “Киновек” [выиграла контракт](#) на подготовку муниципальной газеты за 1,5 млн руб. Конкурентом выступила фирма Кисловой “Райдо”, снизив на 500 руб. начальную цену закупки.

В основном, муниципальные сайты перепечатавают информацию других информационных ресурсов, сообщают о грядущих государственных праздниках и ведут рубрику “Прокурор разъясняет”.

Газеты муниципальных округов уделяют большое внимание деятельности мэра Москвы, а также успехам партии власти. Некоторые органы МСУ пытаются создать полноценную пресс-службу. Например, в МО Хамовники администрация округа провела [закупку](#) на создание пресс-службы с двумя журналистами на полный рабочий день и с офисом около администрации округа.

Выборочный анализ контента районных газет показывает, что их ресурсы используются для продвижения кандидатов от партии власти. Например, в газете “Даниловский вестник” накануне предстоящих выборов выпущена комплиментарная [заметка](#) о члене местного политсовета “Единой России” местном депутате Татьяне Родионовой.

Примечательно, что некоторые округа наоборот избежали расходов на медиа. За исследуемый период 13 из 125 муниципальных округов не закупили медиа-услуги. Еще два округа (Южнопортовый и Строгино) потратили не более 100 тыс. руб. каждый.

Важно, что управы районов тоже закупают услуги по информированию и [“консультационно-конфликтологическому сопровождению”](#) своей деятельности. Учитывая скромные масштабы местного самоуправления, таких расходов можно избежать.

И прочее

В рубрику “прочее” мы включили расходы на закупку компьютерных программ, охрану и уборку помещений, содержание спортивных площадок, установку информационных стендов и т. п. За три года на “прочее” округа потратили порядка 611 млн руб. В основном, это действительно необходимые муниципальным органам товары и услуги.

В список также попала, например, покупка билетов в театры и на концерты, что укладывается в компетенцию местного самоуправления. Остаётся вопрос, передаются ли все покупаемые билеты жителям или распределяются среди самих местных чиновников. Например, в Хамовниках не удалось найти на [официальном сайте](#) местной администрации публикаций, где рассказывалось бы о передаче детям билетов на концерты. За последний год таких билетов было закуплено более чем на 100 тыс. руб.

В “прочем” есть также некоторые экзотические для местного самоуправления закупки. Например, аппарат депутатов Рязанского округа за три года потратил свыше млн руб. на *“доработку и развитие функциональных возможностей автоматизированной информационной*

системы финансово-хозяйственной деятельности”. Сомнительно, что в такой системе и её ежегодной доработке есть необходимость.

Муниципальный пирог

Выборочно проверяя расходы отдельных муниципальных органов, мы выявили 15 групп фирм с признаками картельного сговора или групп лиц в 25 муниципальных округах Москвы. Общая сумма закупок с подозрениями на сговор свыше 383 млн. руб., что говорит в целом о сильной картелизации рынка, несмотря на его сравнительно скромный размер по московским меркам.

Нужно учесть, что компании участвуют не только в муниципальных закупках, но и в закупках, например, районных управ. В нескольких случаях сговор сопровождается связями участников с властями.

Так, фирмы ООО “Инэвент” (ИНН 7715972470) и ООО “Авангард” (ИНН 9715278875) участвовали вместе в закупках, предлагали низкий процент снижения и получили в результате предполагаемого сговора более 17 млн руб. По данным “Контур-фокус”, компании связывает общий номер мобильного телефона. Кроме того, ООО “Инэвент” имеет общий номер с ООО “ИНВЭНТ” – подконтрольной семье Сафаевых компании. По данным [РБК](#), Марат Сафаев является частью команды Марата Хуснуллина. Группа компаний ИНВЭНТ получила более 3,1 млрд руб на прокладку коммуникаций московского метро.

Другой пример – компании ООО “Каскад-Сервис” (ИНН 7726700781) и ООО “Команда-плюс” (ИНН 7720627750). Их предполагаемый картель заработал порядка 15 млн руб. Бывший учредитель и экс-владелец ООО “Каскад-сервис” Николай Фионов [работает](#) начальником Управления развития городской среды Департамента капитального ремонта города Москвы. С ноября 2016 года бизнес зарегистрирован на Татьяну Фионову, а “Каскад-сервис” продолжает побеждать в торгах.

В ряде округов наблюдается очевидный раздел рынка муниципального заказа. Например, в Тёплом стане 77 % всех закупок составляют праздники. Из них 93,5 % получила ИП Оболенская. При этом наблюдается характерная картина по подставным торгам: ИП Оболенская конкурирует с ИП Ляданов, с которым они дружат в соцсетях и выставляют [вакансии](#) с общим номером телефона.

В Рязанском округе все контракты на организацию праздников получил ИП Стрелков, который заработал на заказе от местного аппарата

депутатов больше 10 млн за три года. В Молжаниновском округе разделены сферы: одна компания (“Проект-77”) стабильно выигрывает торги на мероприятия, другая (ИП Бойко) – на содержание спортивных площадок. Подобный местный раздел рынка с подозрительными победами одних и тех же поставщиков из года в год наблюдается повсеместно.

Выводы

1. Расходы на проведение праздников, аренду транспорта, обслуживание сайтов и другие направления существенно различаются между разными округами без видимых причин, как и расходы бюджетов в расчёте на душу населения. В одних районах с сопоставимой численностью населения они могут исчисляться десятками миллионов, в других отсутствовать совсем. За три года местное самоуправление Москвы могло бы сэкономить не менее 400 млн руб., если устранить излишние расходы депутатов на самих себя и местных чиновников.
2. В существующем виде местное самоуправление Москвы неэффективно: вся структура обслуживает, главным образом, проведение местных праздников и военно-патриотических мероприятий, а также содержанию аппаратов депутатов. Расходы муниципальных округов, включая зарплаты их глав, можно оправдать, если увеличить полномочия этих органов. В первую очередь, местные советы депутатов должны получить инструменты контроля над управами и их бюджетом для решения вопросов местного значения.
3. Советы муниципальных депутатов должны регулярно обновляться и включать политиков независимых от бизнеса и мэрии Москвы. Пример Хамовников и Басманного района показывает, что без гражданского контроля вся структура местных властей превращается в инструмент обогащения главы округа, его окружения и партии “Единая Россия”. Муниципальные контракты отдаются картелям, в результате чего в отсутствие конкуренции ещё больше растут расходы бюджетов. Подобная структура может быть изменена при условии активного участия населения в выборах.

Рекомендации

1. Необходимо восстановить муниципальную власть, отмененную в 2013 году, пересмотреть полномочия местных бюджетов в сторону

реального самоуправления. Муниципалитеты, а не Управы должны распоряжаться основным объемом средств на нужды районов.

2. Муниципальным органам власти Москвы отказаться от закупок аренды служебных автомобилей и дополнительного медицинского обеспечения для главы округа и других местных чиновников. Отстаивать увеличение полномочий советов муниципальных депутатов.
3. Сократить расходы на местные праздники, а также избавиться от избыточных расходов аутсорсинга пресс-службы, содержания сайтов местных властей и закупок по информированию населения о деятельности органов местного самоуправления.
4. Жителям города Москвы необходимо проявлять активную гражданскую позицию и добиваться направления расходов местных бюджетов на реальные нужды. А не на бесконечные праздники; ведь бюджеты формируются, в том числе, из налогов самих граждан. 10 сентября 2017 года жителям столицы рекомендуется прийти на муниципальные выборы и проголосовать за команды “Яблока”, готовые сокращать расходы местных бюджетов.

**Руководитель Центра антикоррупционной политики
Сергей Митрохин**

**Замруководителя Центра антикоррупционной политики
Алексей Карнаухов**

**Юрист Центра антикоррупционной политики
Алексей Чумаков**