

Удмуртская республиканская общественная организация
«Союз научных и инженерных общественных отделений»
(УРОО СНИОО)

Удмуртский филиал Института философии и права УрО РАН
ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»
Правовое отделение УРОО СНИОО
«Государственное и муниципальное строительство»
Научно-информационное издание «Наука Удмуртии»

450 ЛЕТ С РОССИЕЙ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Материалы Всероссийской научно-практической
конференции 29 апреля 2008 года

Том 2



Ижевск
2008

УДК 94(470.51)
ББК 63.3(2Рос-6Удм)
Ч-54

Ч-54 450 лет с Россией: история и современность: материалы Всерос. науч.-практ. конф., 29 апреля 2008 года: в 2-х томах. Т. 2. – Ижевск: Издательство «КнигоГрад», 2008. – 148 с.

В сборнике представлены материалы, отражающие исторические, национально-государственные и социально-экономические особенности развития Удмуртской Республики в составе Российского государства. Отражены наиболее значимые для Удмуртии моменты, характеризующие республику в качестве одного из важнейших субъектов Российской Федерации как в историческом аспекте, так и с позиций современности.

Предназначен для студентов, аспирантов, преподавателей, практиков, специалистов в области истории, права, экономики, управления.

УДК 94(470.51)
ББК 63.3(2Рос-6Удм)

© Авторы, 2008
© Оформление, оригинал-макет
издательство «КнигоГрад», 2008

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А. А. Иванова, к. ю. н., ассистент кафедры правовых основ государственной и муниципальной службы ИПСУВ УдГУ

В настоящее время всё большее значение приобретают проблемы управления, особенно на уровне местного (муниципального) управления.

Чем характеризуется муниципальное управление? Во-первых, муниципальная власть подзаконна, то есть действует в пределах установленных федеральной властью нормативно-правовых актов. Во-вторых, в компетенцию местной власти входит ограниченный круг вопросов. Как правило, это дела местного значения, в первую очередь, социального характера, а также некоторые общегосударственные дела, которые государство по закону возлагает на ведомство местного самоуправления. В-третьих, местное самоуправление помимо государственного финансирования имеет свои источники пополнения доходов бюджета (доходы от ценных бумаг, от участия в собственности и так далее), которые являются дополнительной экономической базой для решения многих социальных проблем. В-четвёртых, муниципальное управление осуществляется на отведённой территории.

Совершенствование муниципального управления можно определить как процесс, связанный с экономической, социальной, культурной, политической модернизацией направлений деятельности органов местного самоуправления, занимающихся вопросами местного значения и благоустройства.

Основные направления работы муниципального управления — обеспечение жизнедеятельности на подведомственной территории: работа городского транспорта; жилищно-коммунальное обслуживание, работа торговых предприятий, а также предприятий общественного питания и бытового обслуживания; медицинское обслу-

живание, экология (водозабор и очистные сооружения); охрана общественного порядка и борьба с преступностью; культура и образование; межнациональные отношения; налоги, налоговые отчисления в местный бюджет; градостроительство и другие.

Реализация Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» [1] выявила ряд проблем, требующих разрешения, в том числе и в пределах Удмуртской Республики:

- отсутствие чёткого определения компетенции муниципальных образований и механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- несоответствие ресурсов муниципалитетов реально исполняемым ими обязанностям;
- неопределённость территориальной организации местного самоуправления и удалённость органов местного самоуправления от населения;
- возможность формирования структуры органов местного самоуправления, не соответствующей решаемым задачам.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее — ФЗ № 131) призван внести существенные коррективы в муниципальное управление, способствовать решению проблем, с которыми сталкивалась правоприменительная практика на муниципальном уровне [2]. Переживание указанного нормативного акта привело к изменению системы организации местного самоуправления в Удмуртской Республике, в частности к образованию двухуровневой системы муниципальных образований, изменению структуры бюджетной системы, что должно привести к максимальному приближению органов местного самоуправления и в целом института местного самоуправления к населению.

Анализ переходных положений Федерального закона позволяет выделить несколько характерных основных этапов в проведении реформы местного самоуправления в Удмуртской Республике в период с 2004 по 2009 годы.

Первый этап:

- подготовительные действия: предварительное определение границ и статуса муниципальных образований;
- обнародование проектов границ муниципальных образований;
- обнародование проектов решений по вопросу преобразования муниципальных образований и изменения их статуса.

Второй этап:

- подготовка предложений по структуре органов местного самоуправления;
- обнародование предложений по структуре органов местного самоуправления;
- проведение местного референдума по определению структуры органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований при наличии инициативы населения о его проведении;
- установление структуры органов местного самоуправления по результатам местного референдума;
- принятие решения в случае отрицательных результатов местного референдума по структуре органов местного самоуправления либо в случае, если местный референдум не состоялся.

Третий этап:

- проведение муниципальных выборов в органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в городских и сельских поселениях, муниципальных районах.

Четвёртый этап:

- формирование органов местного самоуправления муниципальных образований;
- формирование местных бюджетов;
- формирование состава муниципальной собственности;
- принятие уставов муниципальных образований.

Реализация намеченных целей в Удмуртской Республике направлена на решение следующих основных задач:

- сокращение территориальных различий и улучшение условий жизни в наиболее отстающих муниципальных образованиях. В целях проведения детального анализа ситуации, сложившейся в муниципальных образованиях республики, выявления диспропорций в их социально-экономическом развитии и своевременного принятия мер предполагается разработка и внедрение системы индикативных показателей развития городов и районов республики.

На первом этапе ведётся работа по созданию региональной и муниципальной статистики и разработке на её основе республиканской информационной системы мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований.

Второй этап предусматривает разработку и утверждение методики определения системы показателей для оценки уровня соци-

ально-экономического развития муниципального образования на территории Удмуртской Республики;

– определение приоритетов и стратегии развития городов и районов на базе максимального использования их конкурентных возможностей и преимуществ. При поддержке Правительства Удмуртской Республики осуществляется процесс формирования стратегических планов развития территорий, определения приоритетных направлений и разработки механизмов реализации социально-экономической стратегии;

– совершенствование межбюджетных отношений республики и муниципальных образований. Проведение сбалансированной финансово-бюджетной политики в отношении муниципальных образований предполагает выравнивание их бюджетной обеспеченности путём предоставления дотаций из республиканского фонда финансовой поддержки территорий;

– совершенствование системы местного самоуправления через поэтапную реализацию на территории Удмуртской Республики ФЗ № 131.

Осуществление намеченных задач обусловлено разрешением ряда проблем. С учётом того, что большая часть муниципалитетов дотационна, вводятся механизмы выравнивания, в которых преобладают формы дотирования, а не налогового регулирования. С точки зрения обеспечения возможностей экономического развития необходимо расширение для муниципалитетов налоговой базы за счёт новых источников, которые стимулировали бы работу местного самоуправления по привлечению налогоплательщиков (налог на прибыль, налог на имущество юридических лиц и прочие).

Однако уточнённого расчёта объёма расходных обязательств муниципальных образований на основе использования соответствующих социальных норм и нормативов не последовало. Увеличение расходных обязательств муниципальных образований не привело к закреплению за местными бюджетами необходимых доходных источников.

Фактические потребности местных бюджетов в среднем по России, как и в Удмуртской Республике, в два раза превышают их доходы. Кредиторская задолженность муниципальных образований только за восемь месяцев 2006 года составила более 58 млрд. руб.

Результатом применяемой федеральной методики выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и выделяемого объёма средств из ФФПР в 2007 году стало доведение подушевых расходов субъекта Российской Федерации с самым низким уровнем бюджетной обеспеченности до уровня 61 процента

от среднероссийского уровня. В связи с этим должно быть определено, в каком объёме и какого качества услуги образования, здравоохранения и социальной политики (отнесённые к предметам ведения субъектов Российской Федерации, в том числе Удмуртской Республики, и муниципальных образований) могут быть гарантированы государством в результате проводимой им политики межбюджетных отношений.

Для реализации указанных целей необходимо точное определение расходных обязательств муниципальных образований и пересмотр в связи с этим закреплённых за местными бюджетами местных налогов и постоянных нормативов отчислений от федеральных налогов и специальных налоговых режимов на развитие налоговой базы, на основу которых имеют непосредственное влияние органы местного самоуправления (имущественные налоги, налог на доходы физических лиц, налоги на совокупный доход) для обеспечения в необходимом объёме налоговых поступлений в местные бюджеты. В большинстве муниципальных образований, особенно со слабо развитой налоговой базой, местные бюджеты в 2007 году формировались в основном за счёт финансовой помощи из бюджета Удмуртской Республики.

Следующая проблема касается порядка разграничения собственности на землю. Положение муниципальных образований усугубляется, в частности, вследствие того, что в 2006 году у ряда местных бюджетов «выпадает» около 60 процентов поступлений от земельного налога (основного из местных налогов). Исчисление земельного налога с использованием государственной кадастровой оценки земли в соответствии с федеральной методикой по рыночной стоимости привело к тому, что в 2006 году доходы от этого налога снизились в ряде муниципальных образований более чем в 2 раза, а по отдельным муниципальным образованиям — в 5–10 раз.

В сфере межмуниципального сотрудничества проблемы наблюдаются в определении хозяйственных механизмов. Имеется противоречие между ФЗ № 131 и общим гражданским и специальным законодательством. Закон о местном самоуправлении (пункт 1 статьи 68) разрешает органам местного самоуправления в рамках межмуниципального сотрудничества участвовать в закрытых акционерных обществах (ЗАО) и обществах с ограниченной ответственностью (ООО), в то время как статья 2 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» [3], статьи 7, 10 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об ак-

пионерных обществах» [4] и статья 7 Федерального закона от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» [5] ограничивают право участия органов местного самоуправления в коммерческой деятельности, связанной с созданием открытых акционерных обществ (ОАО).

Кроме того, проблемы отмечаются в части подготовки и переподготовки кадров для муниципалитетов, а также обеспечения местных администраций модельными методическими разработками, адаптированными к конкретным местным условиям.

Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Удмуртской Республики и органами местного самоуправления является одной из наиболее важных задач современного этапа реформирования. Предполагаемое изменение пределов реализации основных принципов автономии местной власти затронет и другие положения. К ним, например, относятся основы внутренней организации и деятельности органов и должностных лиц местной власти, механизмы их взаимодействия с населением, процедуры установления ответственности органов местной власти перед населением и органами государственной власти за реализацию переданных государственных полномочий, а также другие аспекты.

Не до конца проработан принцип ответственности государства за передачу государственных полномочий на нижестоящий уровень. В случае нарушения государством принципов передачи полномочий, обозначенных в статье 19 ФЗ № 131, органы местного самоуправления обязаны их исполнять в объёме выделенных средств и далее опротестовывать в судебном порядке.

Таким образом, процесс совершенствования муниципального управления в исследуемом регионе сопряжён с решением ряда проблем, определяющих основные направления реформирования местного самоуправления в Удмуртской Республике.

1. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления РФ [Электронный ресурс]: федер. закон [от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ]. – Режим доступа: <http://www.kedr.ru>.
2. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления РФ [Электронный ресурс]: федер. закон [от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ]. – Режим доступа: <http://www.kedr.ru>.

3. Российская Федерация. Законы. О приватизации государственного и муниципального имущества [Электронный ресурс]: федер. закон [от 21 июля 1997 года № 123-ФЗ]. – Режим доступа: <http://www.kedr.ru>.
4. Российская Федерация. Законы. Об акционерных обществах [Электронный ресурс]: федер. закон [от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ]. – Режим доступа: <http://www.kedr.ru>.
5. Российская Федерация. Законы. Об обществах с ограниченной ответственностью [Электронный ресурс]: федер. закон [от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ]. – Режим доступа: <http://www.kedr.ru>.