

АКАДЕМИЯ ПРАВА И УПРАВЛЕНИЯ

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
УПРАВЛЕНИЯ, УКРЕПЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ, ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ
И СВОБОД ЛИЧНОСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**МАТЕРИАЛЫ
МЕЖВУЗОВСКОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ
(18 ДЕКАБРЯ 2008 г.)**

МОСКВА 2009

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ, УКРЕПЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. Материалы межвузовской научно-практической конференции (18 декабря 2008 г.). – М.: Академия права и управления. 2009. – 270 с.

В сборник включены доклады и выступления участников межвузовской научно-практической конференции, проведенной 18 декабря 2008 года в г. Москве. В ее работе приняли участие профессорско-преподавательский состав Академии и ее филиалов, других вузов, научные сотрудники, аспиранты и студенты высших образовательных учреждений, практические работники.

Издание предназначено для преподавателей, научных сотрудников, аспирантов и соискателей, студентов образовательных учреждений, а также представляет интерес для практических работников государственного и муниципального управления, сотрудников правоохранительных органов.

Под общей редакцией
Заслуженного юриста Российской Федерации,
доктора юридических наук, профессора
Т.Н. Радько

Научная редакция
доктора юридических наук, профессора
В.М. Шамарова

©Коллектив авторов, 2009
©Академия права и управления, 2009

ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ УДМУРДСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)

А.А. Иванова,

кандидат юридических наук, доцент.

Ижевский филиал Академии права управления

В настоящее время все большее значение приобретают проблемы управления как на государственном уровне, так и на уровне местного (муниципального) управления.

Чем, прежде всего, характеризуется муниципальное управление? Во-первых, муниципальная власть подзаконна, т.е. действует в пределах, установленных федеральной властью. Во-вторых, в компетенцию местной власти входит ограниченный круг вопросов. Как правило, это дела местного хозяйства, в первую очередь, социального характера, а также некоторые общегосударственные дела, которые государство по закону возлагает на местное самоуправление. В-третьих, муниципальное хозяйство помимо государственного финансирования имеет свои источники пополнения доходов бюджета (доходы от ценных бумаг, от участия в собственности и др.), которые являются дополнительной экономической базой для решения многих социальных проблем. В-четвертых, муниципальное управление осуществляется на ограниченной территории.

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

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

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Федеральный закон) призван внести существенные коррективы в муниципальное управление, способствовать решению проблем, с которыми сталкивалась правоприменительная практика на муниципальном уровне. Вступление переходных положений 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 и 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 гг.

На первом этапе ведется работа по созданию региональной и муниципальной статистики и разработке на ее базе республиканской информационной системы мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований.

Второй этап предусматривает разработку и утверждение методики определения системы показателей для оценки уровня социально-экономического развития муниципального образования на территории Удмуртской Республики.

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

Однако уточненного расчета объема расходных обязательств муниципальных образований на основе использования соответствующих социальных норм и нормативов не последовало. Такая ситуация не привела к закреплению за местными бюджетами необходимых доходных источников в результате увеличения расходных обязательств муниципальных образований.

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

Результатом применяемой федеральной методики выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и выделяемого объема средств из ФФПР в 2007 году становится 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 объеме и какого качества услуги образования, здравоохранения и социальной политики (отнесенные 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 закрепленных за местными бюджетами местных налогов и постоянных нормативов отчислений от федеральных налогов и специальных налоговых режимов, на развитие налоговой базы которых имеют непосредственное влияние органы местного самоуправления (имущественные налоги, налог на доходы физических лиц, налоги на совокупный доход), для обеспечения в необходимом объеме налоговых по-

ступлений в местные бюджеты. В большинстве муниципальных образований, особенно со слабо развитой налоговой базой, местные бюджеты в 2007 году формировались в основном за счет финансовой помощи из бюджета Удмуртской Республики.

Следующая проблема касается сложностей с порядком 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 его хозяйственных механизмов. Имеется противоречие между Законом № 131-ФЗ и общим гражданским и специальным законодательством. Закон о местном самоуправлении (п. 1 ст. 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 ст. 2 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», ст. 7, 10 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и ст. 7 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» ограничивают право участия органов местного самоуправления в коммерческой деятельности созданием открытых акционерных обществ (ОАО).

Кроме того, большие 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 ст. 19 Федерального закона, органы местного самоуправления обязаны их исполнять в объеме выделенных средств и далее опротестовывать в судебном порядке.

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

ОРГАНИЗАЦИЯ КОНТРОЛЯ ЗА РАСХОДОВАНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ, ПРЕДОСТАВЛЕННЫХ БАНКАМ, В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО МИРОВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

А.Ю. Андреева,

кандидат юридических наук.

Всероссийская государственная налоговая академия

Фундаментальной основой экономически эффективного государства является его экономическая безопасность, без которой практически невозможно решить ни одну из задач, стоящих перед страной, как на внутригосударственном, так и на международном уровне.

В самом общем виде экономически эффективное государство – это государство, которое отстаивает свои национальные интересы и обеспечивает свою национальную экономическую безопасность в определенное время и при данных обстоятельствах в условиях неограниченной международной конкуренции¹.

В России доктрина экономической безопасности одобрена и введена Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)»². При этом подчеркиваем, что в настоящее время воздействие мировых финансовых систем на отдельно взятое государство переходит на качественно иной уровень. Как отмечает Ю.М. Осипов³, с учетом господствующего положения, занимаемого финансовой составляющей в современной экономике, мы вправе характеризовать последнюю как экономику, управляемую в своей основе финансовым образом, через финансовые механизмы, с помощью финансовых рычагов, финансовых стимулов и в финансовых целях. А глобализм, демонстрируемый в настоящее время, как раз и создает условия для установления особой финансовой власти, которая посредством владения мировыми деньгами и распоряжения стоимостью, управления финансовыми потоками позволяет воздействовать как на все мировое хозяйственное пространство, так и на отдельные государства.

Мировой экономический кризис стал одним из главных событий 2008 года. Финансовый кризис в России в 2008 году, как и в 1998, единодушно воспринимается экспертами как составная часть кризиса мирового.

Угрозу кризиса современной мировой финансовой системы известные эксперты, специалисты в области экономики и финансов (включая главу ФРС США

¹ Государство и рынок: американская модель. М.: Анкил, 1999. С. 10.

² СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2117.

³ Осипов Ю.М. Финансовая экономика как высшая форма бытия экономики. М.: МГУ, 2000.