

УДК 352

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

Пендюхова Г.К., Пендюхов Д.Е.

*ГБОУ ВПО «Башкирская академия государственной службы и управления
при Главе Республики Башкортостан», Уфа, e-mail: lov.alibaeva@mail.ru*

В статье рассматриваются общие вопросы по организации местного самоуправления в Республике Башкортостан. Автор анализирует факты о многосторонней деятельности органов местного самоуправления в республике. Рассматриваются проблемы по данной тематике и возможные пути решения.

Ключевые слова: муниципальная реформа, местное самоуправление, федеральный закон, муниципальное образование, государственная дотация, местный бюджет

GENERAL CHARACTERISTICS OF THE LOCAL GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN

Penduhova G.K., Pendyuhov D.E.

*GBOU VPO «Bashkir Academy of state service and management under the Head
of the Republic of Bashkortostan», Ufa, e-mail: lov.alibaeva@mail.ru*

This article discusses common questions on the organization of local government in the Republic of Bashkortostan. The author analyzes the facts about the multilateral activity of local governments in the country. The problems on this subject and possible solutions.

Keywords: municipal reform, local government, federal law, municipal, state subsidies, local budget

За время муниципальной реформы в Республике Башкортостан была проведена определенная работа: созданы организационно-правовые и финансово-экономические предпосылки для становления муниципальных образований. Была введена двухуровневая структура территориальной организации местного самоуправления. Проведена необходимая законодательная работа: принято более 40 нормативно-правовых актов, на муниципальном уровне утверждено свыше 5600 документов [7]. Совершенствуется законодательство о муниципальной службе. Внесены коррективы в нормативные акты об оплате труда в органах местного самоуправления, порядке исчисления стажа и пенсионном обеспечении муниципальных служащих.

На момент принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2003 году на территории Республики Башкортостан существовало 1032 муниципальных образования: 978 сельсоветов и поссоветов, 51 внутригородское и три городских муниципальных образований [9, с. 7].

В рамках установления территориальных основ местного самоуправления органами государственной власти республики была проведена работа по сбору и анализу предложений местных органов власти по установлению границ муниципальных обра-

зований и наделению их соответствующим статусом. Ее итогом стало принятие Государственным Собранием-Курултаем Республики Башкортостан 17 декабря 2004 года законов Республики Башкортостан: «Об изменениях в административно-территориальном устройстве Республики Башкортостан, изменениях границ и преобразованиях муниципальных образований в Республике Башкортостан»; «О границах, статусе и административных центрах муниципальных образований в Республике Башкортостан» [8]. Данными законами установлены границы муниципальных образований, произведено наделение соответствующих муниципальных образований статусом сельского, городского поселения, муниципального района, городского округа, разрешены давние территориальные проблемы. По существу создана обновленная административная карта Башкортостана.

После объединения сельских поселений и в настоящее время общее количество муниципальных образований в республике составляет 895 [4], в т.ч.: 818 сельских поселений; 12 городских поселений; 54 муниципальных района; 9 городских округов.

По количеству муниципальных образований Республика Башкортостан занимает второе место в России, первое место занимает Республика Татарстан.

Следует отметить, что установление границ муниципальных образований прохо-

дило достаточно спешно и преимущественно в рамках сложившегося еще в советское время административно-территориального деления. Редко где принимались во внимание перспективные возможности социально-экономического развития муниципальных образований с учетом их ресурсной, демографической, кадровой обеспеченности. Проектирование территорий муниципальных образований было осуществлено без соответствующего научного обоснования. В итоге было создано множество мелких, недееспособных в решении вопросов местного значения муниципальных образований, что по прошествии 3–4 лет объективно привело к необходимости их укрупнения. Укрупнение муниципальных образований было вызвано уменьшением государственных дотаций и необходимостью в связи с этим оптимизации местных бюджетов [5, с. 11].

Необходимость объединения муниципальных образований так же была вызвана следующими причинами:

1. Низким объемом собственной доходной базы муниципальных образований, особенностью формирования которой является высокая зависимость от финансовой помощи.

2. Постоянной необходимостью выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

3. Проблемой формирования расходной части бюджета в области расходов на оплату труда органов местного самоуправления. Бюджеты поселений в некоторых случаях составляют на 70% из зарплаты работников администрации, и только 30% средств уходит на решение остальных задач территории.

4. Необходимостью решения проблемы соотношения ресурсов и полномочий органов местного самоуправления в контексте создания условий для обеспечения самодостаточности муниципальных образований.

5. Неспособностью небольших поселений формировать доходную базу, обеспечивающую повышение качества жизни населения.

При этом редко где учитывались такие критерии, как доступность местной власти для населения, в том числе территориальная, и улучшение качества предоставляемых муниципальных услуг.

От объединения ожидалось:

1. Улучшение социально-экономического положения муниципальных образований и повышение качества жизни населения.

2. Оптимизация расходной части местных бюджетов и увеличение собственных доходов. Экономия за счет сокращения фонда оплаты труда органов местного само-

управления, количество публикаций нормативно-правовых актов, бюджетных средств на организацию и проведение выборов глав сельских поселений и депутатов.

3. Относительное выравнивание финансовой диспропорции поселений с точки зрения их бюджетной обеспеченности и повышения управляемости территории.

В целом система организации местного самоуправления в Республике Башкортостан едина, она основана на нормах федерального и республиканского муниципального законодательства.

В муниципальных образованиях Республики Башкортостан устранена неопределенность в разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления [2, с. 2]. Во всех муниципальных образованиях имеются свои бюджеты, состоялись выборы и назначены главы администраций.

Анализ качественного состава муниципальных служащих показывает, что наиболее проблемным является кадровый состав сельских поселений. Так, из 3828 служащих администраций сельских поселений, включая глав сельских поселений, высшее образование имеют всего 1572 человек (41%), 1910 человек имеют среднее профессиональное образование (50%), незаконченное высшее образование – 99 (2,5%), среднее образование – 247 (6,5%). Наиболее низкий процент служащих сельских поселений с высшим образованием в Архангельском (28,2%), Альшеевском (32,7%), Белорецком (32,3%), Благоварском (32,3%), Давлекановском (25,5%), Зилаирском (32,7%) районах [3, с. 37].

Принимаются соответствующие меры по укреплению экономических основ местного самоуправления, направленные на повышение заинтересованности муниципальных образований в развитии собственного налогового потенциала. Важным направлением муниципальной реформы является обеспечение самодостаточности территорий. Для поддержания доходной части местных бюджетов помимо ранее переданных налогов (по дополнительным нормативам переданы в бюджеты муниципальных районов и городских округов налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых, доход в виде патента, единый сельскохозяйственный налог) в 2012 году принят республиканский закон о передаче налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов в полном объеме (100%), а в бюджеты городских округов по нормативу 10% [1]. Кроме того, изменения произошли и на федераль-

ном уровне. Так, за местными бюджетами с 2013 года полностью закреплены единый сельскохозяйственный налог и налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения.

В 2015 году произошли изменения в распределении налогов между сельскими поселениями и муниципальными районами в связи с принятием федерального закона № 136-ФЗ от 27 мая 2014 г. «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Однако указанные мероприятия, не решая в корне проблему недостаточности территорий, позволяют несколько облегчить ситуацию в муниципальных районах, за счет финансового ослабления и без того хронически недофинансируемых сельских поселений.

Нестабильность доходных источников местных бюджетов, вызванная изменениями федерального законодательства и сокращением собственной доходной базы муниципальных образований, привела к потере органами местного самоуправления мотивации к среднесрочному и долгосрочному планированию социально-экономического развития муниципальных образований. В большинстве программ социально-экономического развития территорий, по данным Министерства экономического развития Республики Башкортостан отсутствует концепция развития, предусматривающая четкую формулировку стратегических задач муниципального образования, не заложен баланс доходов и расходов местного бюджета в разрезе решаемых вопросов местного значения, не отражены мероприятия по укреплению собственной доходной базы. Кроме того, несогласованность интересов населения, бизнеса и органов местного самоуправления в отношении основных стратегических целей и приоритетов муниципального района, городского округа отрицательно сказывается на эффективности программ.

Реформа местного самоуправления обострила проблему формирования доходной базы бюджетов сельских поселений. Во многих муниципальных районах существует проблема дифференциации уровня социально-экономического развития поселений.

Низкая доходная база сельских поселений не позволяет полноценно решать отдельные вопросы местного значения, такие, как организация в границах поселения электро-,

тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения; дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах поселения; обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства.

В связи с вышеперечисленным в 2014 году был принят федеральный закон № 136-ФЗ от 27 мая 2014 г., согласно которому объем вопросов местного значения сельских поселений сократился до 13 обязательных, а решение других вопросов можно было передать муниципальным районам законом Республики Башкортостан. Однако, республиканский законодатель передал муниципальным районам только 1 вопрос местного значения сельского поселения из 39 (п. 5 «дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации»).

В республике в целом завершена работа по передаче необходимого имущества муниципальным образованиям для решения вопросов местного значения и обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Постановлениями и распоряжениями Правительства Республики Башкортостан им передано 1078 государственных унитарных предприятий, 5395 государственных учреждений и 15582 объекта иного имущества на общую сумму 138,9 млрд руб. [6, с. 13].

В настоящее время имущество всех муниципальных образований республики взято на учет и внесено в реестры имущества муниципальных образований. При этом учет ведется с использованием специально разработанной программы «Муниципальное имущество», которая включает в себя модули: реестр муниципального имущества, реестр земельных участков, управление договорами аренды земельных участков и аренды нежилых помещений и платежам по этим договорам.

Таким образом, обобщая сказанное, можно отметить, что в Республике Башкортостан проводится серьезная и планомерная работа для успешной реализации основных положений Федерального закона № 131-ФЗ. Вместе с тем возникают как проблемы и задачи, которые можно предвидеть, так и непредвиденные, новые и порой достаточно простые вопросы. Муниципальным образованиям необходимо решать целый ряд текущих, рутинных задач, в то же время необходимо уделять пристальное внимание стратегическому управлению территорией и решению инновационных задач, которые создают условия для более полного раскрытия потенциала местного самоуправления уже в будущем. В связи с этим от всех участников этого сложного и судьбоносного для страны процесса требуются профессионализм, компетентность, активность и ответственность.

Список литературы

1. Бабун Р.В. Местное самоуправление начинается с «места» // Практика местного самоуправления. – 2014. – № 4. – С. 8–16; № 5. – С. 6–12.
2. Баранчиков В.Л. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 328 с.
3. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: НОРМА, 2012. – 687 с.
4. Миллион от Правительства // Местное самоуправление в Татарстане. – 2014. – № 1. – С. 30–34.
5. Муниципальное право: Учеб. для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Изд-во «Эксмо», 2012. – 608 с.
6. Муниципальная реформа в Российской Федерации и Республике Башкортостан на пороге вступления в силу в полном объеме Федерального закона от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» («круглый стол») // Экономика и управление. – 2009. – № 6. – С. 10–19.
7. Об административно-территориальном устройстве Республики Татарстан : закон Республики Татарстан от 07.12.2005 № 116-ЗРТ // СПС КонсультантПлюс. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : Указ Президента Рос. Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2008. – 5 мая. – № 18. – ст. 2003.
8. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : Указ Президента Рос. Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2008. – 5 мая. – № 18. – ст. 2003.
9. О местном самоуправлении в Республике Башкортостан : закон Респ. Башкортостан от 18 марта 2005 № 162-з // Ведомости Гос. Собрания – Курултая, Президента и Правительства Респ. Башкортостан. – 2005. – № 7. – Ст. 327.