

Интернализированный политический ресурс крупного бизнеса в Кузбассе*

С.Н. ЛЕВИН, доктор экономических наук, Кемеровский государственный университет. E-mail: levin@kemsu.ru

Е.С. КАГАН, кандидат технических наук, Кемеровский государственный университет. E-mail: kaganes@mail.ru

Д.В. КИСЛИЦЫН, Кемеровский государственный университет. E-mail: dmitry.v.kislitsyn@gmail.com

В статье дается характеристика интернализированного политического ресурса крупного бизнеса в Кемеровской области. Показано его содержание, предложены и обобщены методы оценки. Представлены результаты оценки размеров данного ресурса, накопленного федеральными и региональными бизнес-группами и компаниями на региональном уровне в Кузбассе. *Ключевые слова:* интернализированный политический ресурс, крупный бизнес

Кто и как использует политический ресурс

При характеристике особенностей бизнеса в современной России практически все отмечают тесное «сращивание» предпринимателей с властными структурами. С одной стороны, ведение сколько-нибудь значимого (на федеральном, региональном или местном уровнях) бизнеса невозможно без поддержки представителей власти, с другой – предприниматели активно используют политический ресурс как важнейший источник получения индивидуальных конкурентных преимуществ.

При этом необходимо обратить внимание на то, что ситуация в нашей стране не является уникальной. Она трактуется как отклонение от общепринятых в мире норм потому, что в отечественной литературе под «мировым опытом», как правило, понимают модели экономического и политического устройства в странах с развитой рыночной экономикой и политической демократией, в которых сложились

* Статья выполнена при поддержке гранта РФФИ №12–06–00290 «Специфика политического ресурса российских предпринимателей и её влияние на инновационное развитие».

порядки открытого доступа¹. В то время как для большинства развивающихся и постсоциалистических стран тесное сращивание власти и бизнеса является скорее нормой, чем исключением из правил. Поэтому политические связи между представителями государственной власти и бизнеса, а также те выгоды, которые отдельные фирмы извлекают из своих особых отношений с властью, становятся объектом внимания исследователей. Разные авторы используют различную терминологию и исследовательские подходы: «политические связи» (political connections), «политически влиятельные фирмы» (politically favored firms), «капитализм приятелей» (crony economy), «захват государства» (state capture)².

Проведенные исследования показывают, что политический ресурс позволяет фирмам получать привилегированный доступ к экономическим ресурсам, прежде всего к капиталу, причем как к банковскому финансированию, так и к акционерному (рынок оценивает политически влиятельные фирмы дороже). Механизмы, через которые фирмы получают выгоды от использования политического ресурса, – это налоговые льготы, инвестиционные кредиты, субсидии, займы под гарантии региональных бюджетов, официальные отсрочки в уплате налогов, передача государственной собственности.

Политический ресурс часто используется предпринимателями и в тех странах, где сложились порядки «открытого доступа». Однако существуют принципиальные различия в способах доступа предпринимателей к политическому (властному) ресурсу и отдаче от него. Эти различия определяются господствующим в стране типом «рынка власти» (политического рынка). В качестве альтернатив организации «рынка власти» выступают: классический политический рынок, бюрократический (административный) и гибридный политико-бюрократический.

¹ Норт Д., Уоллис Д., Вайнаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. – М.: Изд. Института Гайдара, 2011. – С. 39–81; С. 203–261.

² Fisman R. Estimating the Value of Political Connections // The American Economic Review. – 2001. – № 91(4). – P. 1095 – 1102; Faccio M. Politically connected firms // American Economic Review. – 2006. – № 96 (1). – P. 369–386; Hellman J.S., Jones G., Kaufman D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition // World Bank. Working Paper. – 2000. – № 2444; Slinko I., Zhuravskaya E.V., Yakovlev E. Laws for Sale: An Empirical Study of the Effects of Regulatory Capture // CEFIR Discussion Papers и др.

1. Классический политический рынок возникает в институциональных рамках, закрепляющих разделение экономики и политики как взаимосвязанных, но автономных подсистем общества. Он является предметом анализа в теории общественного выбора, в центре внимания которой находится политический выбор в условиях прямой и представительной демократии³. Нормой взаимоотношений между бизнесом и структурами государства становится лоббизм – давление на государственные органы со стороны организаций, представляющих отраслевые или региональные группы интересов. Это означает, что предприниматели получают доступ к политическому (властному) ресурсу через коллективное действие. При этом он выступает для них как общественное благо, обеспечивая благоприятные рамочные условия предпринимательской деятельности, но не создавая индивидуальных конкурентных преимуществ.
2. Бюрократический (административный) рынок сложился в рамках централизованных экономических систем. Ярким примером может служить советская экономика, особенно на последнем этапе своего развития. Анализ бюрократического рынка как системы «товарных» и властных трансакций был проведен такими исследователями, как В. Найшуль, П. Авен, В. Широнин, Е. Гайдар, С. Кордонский и др.⁴ Субъектами статусных «торгов» на нем выступали различные группы номенклатуры, встроенные в единую партийно-государственную иерархию.

3. Политико-бюрократический рынок представляет собой «институциональный гибрид», соединяющий элементы статусных «торгов» и классических политических рынков. При этом специфика сложившегося в современной России

³ См.: Бьюкенен Дж. М., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии: пер. с англ. // Соч.; гл. ред. кол. Нуреев Р.М. и др. – М.: Таурус Альфа, 1997. Т. 1. С. 31–206; Мюллер Д. Общественный выбор III / Пер. с англ. под ред. А.П. Заостровцева, А.С. Скоробогатова. – М.: ГУ ВШЭ, 2007; Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций: учеб. пособие для вузов. – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005, и др.

⁴ См.: Найшуль В. Либерализм и экономические реформы // МЭ и МО. – 1992. – № 8.; Аев П., Широкин В. Реформа хозяйственного механизма: реальность намеченных преобразований // Известия СО АН СССР. Сер. Экономика и прикладная социология. – 1987. – № 3; Шаталин С., Гайдар Е.Т. Экономическая реформа: причины, направления, проблемы. – М.: Экономика, 1989. – С.20–48.; Гайдар Е.Т. Экономические реформы и иерархические структуры / Ответ. ред. С.С.Шаталин. – М.: Наука, 1989; Кордонский С.Г. Рынки власти: административные рынки СССР и России. – М.: ОГИ, 2000, и др.

варианта гибридного политико-бюрократического рынка определяется результатом трансформации позднесоветского бюрократического рынка, шедшей в основном по пути бюрократической либерализации и приватизации.

Характерные черты отечественного политико-бюрократического рынка – это реальное сращивание политических, бюрократических и экономических «торгов» при их формальном разделении, встречающая «бюрократизация» политических и экономических транзакций и «политизация» бюрократических и экономических «торгов». «Бюрократизация» заключается в том, что конкурентоспособность акторов в политике и бизнесе определяется статусом во властной иерархии. С другой стороны, «бюрократы» и «предприниматели» ведут себя как «политики», ориентируясь на наращивание своего политического (властного) ресурса. Это ведет к практически полному вытеснению из системы как публичных политиков, выступающих агентами избирателей, так и «рациональных» бюрократов, ориентированных на эффективное выполнение функций административного управления. В результате основными субъектами отечественного политико-бюрократического рынка стали «политизированные» бюрократы и «политизированные» предприниматели. В этих условиях происходит «размывание» как частной, так и государственной собственности. В неинституциональной экономической теории (модель Гроссмана-Харта) одним из признаков собственника актива является владение «связкой» из двух правомочий: на конечный контроль (права на принятие любых решений об использовании актива за вычетом тех, которые в явном виде не заданы законом и не переданы в соответствии с контрактом другим лицам) и остаточный доход (после расчетов со всеми остальными сторонами).

В современной России на уровне реальных (а не формальных) прав собственности возникает своеобразная «смешанная» система, когда пучок «остаточных» прав распределяется в разной конфигурации между «политизированными» бюрократами и «политизированными» предпринимателями. При этом оба субъекта заинтересованы в том, чтобы доступ к политическому ресурсу был ограничен пределами «закрытого» клуба. Представители властных структур не только извлекают из этого экономические выгоды, но и решают главную для себя задачу – укрепление позиций во властной

иерархии. А предприниматели заинтересованы в наращивании инвестиций в укрепление разветвленной сети персональных взаимосвязей с представителями власти.

Сложившаяся система закрытых сетевых взаимосвязей представителей власти и бизнеса существенно влияет на поведение отечественных «политизированных» предпринимателей, выступающих совладельцами интернализированного политического ресурса, обеспечивающего им значительные индивидуальные конкурентные преимущества. Прежде всего, у них снижаются стимулы к инвестициям в созидательные инновации (шумпетерианского типа). Это обусловлено двумя группами факторов.

1. Предприниматели, не обладающие существенным интернализированным политическим ресурсом, ограничены как в доступе к другим экономическим ресурсам, так и в возможностях для реализации инноваций.
2. Предприниматели, владеющие интернализированным политическим ресурсом, получают большую выгоду от его использования и дальнейшего наращивания, чем от инвестиций в шумпетерианские инновации. Именно это объясняет общепризнанную низкую эффективность мер федеральных властей, направленных на создание благоприятного делового климата, стимулирующего инвестиционную и инновационную активность частного бизнеса. Поэтому для оценки возможности переориентации отечественной экономики на инновационный путь развития и разработки эффективных мер государственного стимулирования этих процессов принципиально важной является количественная оценка накопленного российскими предпринимателями интернализированного политического ресурса.

Ситуация в Кузбассе

Крупный бизнес в Кемеровской области представлен как федеральными, так и региональными интегрированными бизнес-группами, а также отдельными компаниями. Все они в разной степени обладают доступом к региональной власти. Для оценки интернализированного политического ресурса крупного бизнеса в исследовании были использованы группы формальных критериев, которые свидетельствуют о «близости к власти» и отражают следующее.

1. «Объективную» роль компании в региональной экономике. В качестве критериев используются позиция компании в рейтинге «Эксперт-Сибирь» по объему продаж и данные по количеству занятых на этих предприятиях. Данные по отдельным предприятиям, входящим в федеральные и региональные бизнес-группы, суммировались. «Объективные» показатели определяют потенциал политического влияния бизнес-группы или компании и заинтересованность региональных властных структур в развитии сетевых взаимосвязей с их собственниками и руководителями.
2. «Субъективный» политический статус собственников компаний. Его оценка проводилась по двум группам показателей:
 - а) участие предприятий в системе соглашений о социально-экономическом сотрудничестве с администрацией Кемеровской области. Это обусловлено тем, что заключение и реализация этих соглашений – процесс асимметричных «статусных» торгов, в ходе которых происходит обмен обязательствами между предпринимателями и региональной властью;
 - б) данные по составу советов директоров компаний. Их

анализ позволяет получить наиболее значимую информацию о накопленном политическом ресурсе бизнес-группы или компании. Это связано с тем, что советы директоров в российских условиях выступают не столько как органы непосредственного управления, сколько в качестве «статусного» органа, который включает доминирующих собственников компании и аффилированных с ними лиц, как правило, имеющих доступ к политическому ресурсу. При этом для оценки политического статуса членов советов директоров мы учитывали как постоянную, так и ранее занимаемую позицию в политической иерархии (ранее занимаемая должность отражает процесс накопления политического ресурса, который также может быть использован в текущий период).

Члены советов директоров по своему политическому статусу были разбиты на следующие группы: – «независимые» директора, вводимые для соответствия формальным критериям, принятым на мировых финансовых рынках, исключались из анализа как носители «нулевого» интернализированного политического ресурса;

- «технические» директора – менеджеры, представляющие в советах директоров интересы бизнес-групп федерального уровня. Они имеют опосредованный доступ к интернализированному политическому ресурсу, накопленному собственниками этих бизнес-групп;
- собственники и топ-менеджеры бизнес-групп федерального уровня, которые свой «федеральный» политический ресурс трансформируют в «близость к власти» на региональном уровне;
- политически связанные с региональной администрацией директора, к ним были отнесены те, кто входит (или входил) в состав Областного совета народных депутатов, является (или был) действующим региональным чиновником, а также те, кто имеет родственника – члена Федерального собрания, был депутатом или региональным чиновником. Характеризуя критерии политической связанности с региональной властью, необходимо отметить, что в Кузбассе сложился централизованный и стабильный политический режим, возглавляемый авторитетным губернатором А.Г. Тулеевым. В этих условиях избрание в органы представительной власти в решающей степени зависит от позиции региональной администрации.

В качестве дополнительного показателя, свидетельствующего о политическом статусе члена совета директоров, использовались данные об их наградах (региональных и других, полученных при поддержке региональной администрации).

Для приведения выделенных частных показателей к единой системе измерения был использован аппарат теории нечетких множеств. При расчете объективного и субъективного ресурса определялось взвешенное расстояние (D) компании (бизнес-группы) до эталонной бизнес-группы по всем входящим в данный ресурс компонентам. Величина ресурса R определялась по формуле: $R-1=D$. Таким образом, чем ближе к эталонной бизнес-группе находится компания (бизнес-группа), тем большим политическим ресурсом она обладает.

Результаты проведенной оценки представлены в таблице.

В таблице действующие в Кемеровской области федеральные и региональные бизнес-группы и компании расположены в порядке убывания накопленного ими политического ресурса. Анализ полученных данных позволяет сделать ряд выводов.

Интернализированный политический ресурс бизнес-групп и компаний в Кемеровской области

Общий	Бизнес-группа/компания	Объективный	Субъективный
0,869329	«СДС»	0,920544	0,847836
0,836795	«СУЭК»	0,860487	0,832549
0,745135	«Кузбассразрезуголь»	0,860487	0,696838
0,666069	«Евраз»	1,0	0,568897
0,618264	«Южный Кузбасс»	0,835858	0,530709
0,596159	ЗАО «Стройсервис»	0,696919	0,558826
0,596159	ЗАО Холдинг «Сибуглемет»	0,696919	0,558826
0,592439	Угольная компания «Заречная»	0,609696	0,614187
0,573232	«Кокс»	0,5284	0,658402
0,524728	«Кузбасская топливная компания» (ГК)	0,44098	0,66249
0,51218	«Мариинский ликеро-водочный завод»	0,716509	0,426335
0,448982	«Кузнецкие ферросплавы»	0,362664	0,594099
0,426112	ЗАО «Газпромнефть-Кузбасс»	0,350641	0,558826
0,402684	ООО Дорожно-строительная компания «Стройдорэкспорт»	0,287612	0,589811
0,383599	ОАО «Русал» Новокузнецкий алюминиевый завод	0,44098	0,391157
0,383599	«Белон»	0,44098	0,391157
0,36579	Гурьевский металлургический завод	0,362664	0,426335
0,346409	Новокузнецкий вагоностроительный завод	0,362664	0,391157
0,211068	ООО «Юргинский машиностроительный завод»	0,109226	0,391157
0,211068	«Втормет» (Кемерово)	0,109226	0,391157
0,211068	ОАО «Сибирская горно-металлургическая компания»	0,109226	0,391157

Во-первых, бизнес-группы и компании, контролируемые «местными» собственниками, демонстрируют более высокую заинтересованность в накоплении политического ресурса на региональном уровне, по сравнению с бизнес-группами федерального уровня. Показательно в этом плане сопоставление двух лидеров региональной экономики: «Евраз» и «СДС». «Евраз» является бизнес-группой федерального уровня и занимает первое место в экономике области по «объективным» показателям. Однако он достаточно заметно уступает контролируемому региональными собственниками (В.Г. Гридиным и М.Ю. Федяевым) «СДС» по

«субъективным» показателям. При этом внешне выступающий как «исключение из правил» пример «Кокса», когда контролируемая «федеральными» собственниками компания имеет более высокие «субъективные» показатели по сравнению

с её объективной ролью в экономике области, на деле подтверждает общую закономерность. Высокий накопленный на региональном уровне политический ресурс отражает историю развития «Кокса», который выступал как исходный пункт формирования бизнес-группы Б. Зубицкого. В начале своего развития она имела центр своих деловых интересов в Кузбассе. В этот период Б. Зубицкий поддерживал особо тесные взаимоотношения с администрацией Кемеровской области. Показателем его «близости к власти» явилось то, что он по предложению губернатора возглавил на выборах в Государственную думу третьего созыва региональный список движения «Единство».

Сложившаяся ситуация отражает тот факт, что региональные власти и крупные предприниматели регионального уровня заинтересованы в тесном взаимодействии друг с другом, чтобы укрепить свои переговорные позиции на федеральном политико-бюрократическом рынке, совместно накапливать интернализированный политический ресурс на федеральном уровне. С другой стороны, меньшая заинтересованность федеральных бизнес-групп в накоплении политического ресурса на региональном уровне обусловлена наличием у них масштабного «федерального» политического ресурса.

Во-вторых, на стимулы предпринимателей к накоплению политического ресурса на региональном уровне существенно повлияла трансформация отечественного политико-бюрократического рынка в течение 2000-х годов. Суть её заключалась в резком усилении переговорных позиций федеральных властей в рамках построения властной вертикали. Ослабление позиций региональных властных структур было обусловлено как отменой выборности руководителей субъектов Федерации населением, так и политикой федерального центра, направленной на централизацию финансовых ресурсов. Именно это обусловило определенное снижение заинтересованности федеральных бизнес-групп в наращивании политического ресурса на региональном уровне.

В то же время федеральные интегрированные бизнес-группы сохраняют достаточно высокий уровень «регионального» интернализированного политического ресурса, накопленного в период их «вхождения» в региональную экономику в конце 1990-х – начале 2000-х годов. Яркий пример –

совместные действия «Евраз» и региональной администрации Кемеровской области по реорганизации Западно-Сибирского и Кузнецкого металлургических комбинатов⁵. Показателем достигнутого в тот период «Евразом» высокого уровня «близости к власти» стало избрание в 2003 г. председателя совета директоров ОАО «ЗСМК» О.И. Аршба депутатом Госдумы РФ четвёртого созыва от избирательного объединения Партия «Единство» и «Отечество» – «Единая Россия» по списку Кемеровской области.

Выводы

Проведенный анализ показывает, что действующий в Кузбассе крупный бизнес демонстрирует высокую степень заинтересованности в накоплении интернализированного политического ресурса на региональном и федеральном уровнях, а региональная администрация пока сохраняет достаточно прочные позиции в рамках сформировавшегося в области варианта «смешанной» системы прав собственности на крупномасштабные активы. Сложившаяся система хотя и обеспечивает достаточно высокий уровень устойчивости экономики и социально-политической стабильности в области, но при этом порождает барьеры на пути инновационной трансформации региональной экономики.

В настоящее время инвестиции крупного бизнеса в интернализированный политический ресурс выступают как субституты инвестиций в шумпетерианские инновации, что в значительной степени определяется целевыми установками представителей властных структур. Поэтому именно переориентация властных структур на всех уровнях, в том числе региональном и местном, с краткосрочных задач выживания территорий на цели их долгосрочного развития становится важнейшим фактором стимулирования инвестиционной и инновационной активности отечественного крупного бизнеса.

Что сдерживает развитие местного самоуправления в России?

П.Д. КОСИНСКИЙ, доктор экономических наук, Кемеровский государственный университет. E-mail: krishtof1948@mail.ru

А.Г. ЧУПРЯКОВА, кандидат экономических наук, Кемеровский государственный университет. E-mail: chupa.69@mail.ru

В статье рассмотрены некоторые факторы, сдерживающие развитие местного самоуправления в РФ, и связанные с этим проблемы, а также опыт организации работы органов местного самоуправления по увеличению собственных доходов местных бюджетов. Сделан вывод, что при активизации местных сообществ и корректировке законодательства, регулирующего деятельность местного самоуправления, участие в нем населения может стать жизненной потребностью. *Ключевые слова:* местное самоуправление, местные бюджеты, собственные доходы

Оценивая опыт реализации реформы местного самоуправления в России, отметим, что существенных изменений в жизни муниципальных образований не произошло. Главное – они так и не стали самой близкой для людей властью, хотя были предприняты попытки изменить положение дел, а именно: разделены доходные источники между уровнями власти, приняты закон о разграничении полномочий и другие меры. Современное состояние местного самоуправления не дает муниципальным образованиям существенного стимула к развитию.

Готовность населения к участию в самоуправлении

Одно из основных препятствий развитию местного самоуправления – его невостребованность в общественном сознании населения. Население городских и сельских муниципальных образований психологически не готово к реализации идеи местного самоуправления и не осознает, что уровень социально-экономического развития территорий зависит в значительной степени от самоорганизации местных сообществ. Определенная часть населения пассивна

и не верит в позитивные результаты реформирования местного самоуправления.

Приведем результаты социологических исследований, проведенных на территории Кемеровской области в разные годы, но

касающихся одних и тех же проблем. Так, по данным исследования ВЦИОМ (2006 г.), на вопрос: «На ваш взгляд, изменится ли что-то в вашем городе (поселке) после реализации реформы местного самоуправления?» – лишь 15% опрошенных ответили: «Скорее изменится в лучшую сторону»; считают, что «все останется по-прежнему» – 45%, «скорее изменится в худшую сторону» – 17%¹.

Социологическое исследование «Гражданское общество в Кузбассе-2008», проведенное в 2009 г. по заказу Общественной палаты Кемеровской области Кузбасским центром общественного мнения, показало, что реформирование местного самоуправления поддерживают 70% жителей, а готовы участвовать лично в решении вопросов местного значения – только 7%. Самой распространенной причиной неготовности населения к активной управленческой деятельности, по мнению жителей Кузбасса, была и остается привычка жить по указке сверху (это отметила почти половина опрошенных). Около 30% респондентов упомянули пассивность, инертность, безразличие людей².

В 2012 г. студентами Кузбасского технического университета, обучающимися по специальности «Государственное и муниципальное управление», был проведен выборочный опрос населения Крапивинского и Кемеровского районов Кемеровской области с целью выявить отношение к местному самоуправлению. Показательно, что вообще не имеют представления о нем 25% опрошенных, слабо представляют – 41%. То есть две трети населения либо не знает, либо плохо представляет себе сущность, организацию, принципы и значимость местного самоуправления.

При решении вопросов местного значения 57% опрошенных считают деятельность органов местного самоуправления неэффективной, лишь 10% придерживаются противоположного мнения, а 33% полагают, что оно справляется

¹ Хромов Ю. Революция или эволюция // Российская Федерация сегодня. – 2006. – № 1.

² Гражданское общество в Кузбассе-2008 / Отчет Кузбасского центра общественного мнения. – Кемерово, 2009.

с решением только отдельных вопросов. Одобряя в целом идею реформирования местного самоуправления, жители Кемеровской области невысоко оценивают свою личную готовность к непосредственному участию в нем, считая, что население приучено к зависимости от вышестоящих властных органов управления, сетуют на недостаток времени, отсутствие инициативных организаторов и др. (таблица).

Результаты опросов населения Кемеровской области в 2008, 2012 гг., %

Ответы на вопрос: «Принимаете ли Вы личное участие в решении вопросов местного значения?»	2008	2012
«Да, самое активное, практически во всех вопросах»	7	10
«Да, во многих делах, но не во всех»	17	29
«Да, но только в отдельных случаях»	33	35
«Нет, не готовы»	29	18
«Затрудняюсь ответить»	14	8

Примечательно, что в процессе опроса выявлено: у 70% респондентов сложилось ошибочное мнение о том, что муниципальный район является вышестоящим уровнем власти. Всего 17% опрошенных ответили, что это независимые органы муниципальной власти.

Таким образом, приведенные данные подтверждают принципиальные противоречия между теоретическими представлениями о местном самоуправлении как о воплощении идеи непосредственного народовластия и фактическим отношением населения к реализации этой идеи. Можно сделать вывод о низком комплексном показателе потенциала готовности к социально-экономическим преобразованиям, который включает социально-психологическую готовность населения, деловых кругов, органов власти к их проведению на территории муниципального образования; полноту нормативно-правовой базы и научно-методическую готовность, которую характеризует степень разработанности научных и методических материалов, необходимых для реализации намеченных преобразований³.

Совершенно очевидно, что идея реформы местного самоуправления, состоящая в большей включенности населения

³ Чупрякова А.Г. Муниципальный менеджмент: реинжиниринг административных процессов. - Томск: Изд-во Томского государственного педагогического университета, 2008. - 154 с.

4 ЭКО 11, 2014

в процессы местного самоуправления и муниципального менеджмента, непосредственном участии граждан в решении вопросов социально-экономического развития муниципальных образований, до сих пор не реализована.

Сложившаяся на практике зависимость не позволяет развиваться местному самоуправлению на уровне сельских и городских поселений, сдерживает инициативу местного сообщества, желание населения участвовать в решении вопросов местного значения, создает искусственную сподоби-ненность второго уровня местного самоуправления (сельское, городское поселение) первому уровню (муниципальный район). Это обостряет отношения между областными и районными (городскими) администрациями, снижает уровень управляемости. В такой ситуации органы местного самоуправления лишены возможности осуществлять долго-временную социальную политику в интересах избравшего их населения.

Как повысить доходы местных бюджетов

Справедливости ради отметим, что, в свою очередь, у руководителей муниципальных образований отсутствуют мотивация и даже понимание необходимости изыскания собственных резервов укрепления бюджетной обеспеченности. По оценкам специалистов, в настоящее время в стране до 30% налогового потенциала не задействовано. Это в полной мере относится и к Кемеровской области, хотя именно своевременное использование налоговых инструментов должно обеспечивать необходимую финансовую базу для решения вопросов местного значения.

За муниципальными образованиями законодательно закреплены два вида налогов: земельный и на имущество физических лиц. От того, насколько достоверно учтены земельные участки, имущество физических лиц, напрямую зависит доходная часть местных бюджетов, поэтому выявление резервов в этой сфере приобретает особое значение.

Еще при принятии бюджета Кемеровской области на 2006 г. в бюджетном послании губернатора Кемеровской области А.Г. Тулеева перед главами городов и районов были поставлены задачи⁴ организовать сплошную инвентаризацию

⁴ Тулеев А.Г. Социально-ориентированный бюджет – 2006 / Бюджетное послание губернатора Кемеровской области А.Г.Тулеева 18 ноября 2005 г. – Кемерово, 2005. – С. 61.

объектов налогообложения, сформировать новую базу данных, выявить неучтенные здания, сооружения, земельные участки, найти их хозяев и все это поставить на налоговый учет. По итогам кадастровой оценки земли в области в 2006 г. планировалось сформировать 950 тыс. земельных участков для налогообложения – на 30% больше, чем в 2005 г. Это могло стать существенным пополнением бюджета. Но выяснилось, что для роста поступлений налоговых платежей в местные бюджеты требуется более высокий уровень организации работы.

В связи с этим А.Г. Тулеевым в октябре 2009 г. было принято решение о создании областной комиссии по выявлению на территории Кемеровской области объектов недвижимости, построенных, но не зарегистрированных в установленном законодательством порядке⁵.

До 31 декабря 2009 г. областной комиссией совместно с комиссиями городов и районов выявлено и введено дополнительно 105,5 тыс. м² индивидуального жилья. В местные бюджеты муниципальных образований доначислены налоги на те объекты, которые прошли государственную регистрацию и поставлены на налоговый учет. Например, в г. Анжеро-Судженске доначислено свыше 3,0 млн руб., г. Белово – 1,7, Кемеровском районе – 1,3, Новокузнецком районе – 1,0 млн руб.

Для увеличения доходов местных бюджетов за счет налогообложения неучтенных земельных участков, недвижимого имущества, транспортных средств и т.д. в администрации Кемеровской области был создан комитет по легализации объектов налогообложения⁶. В результате его деятельности в 2010 г. поставлено на налоговый учет: индивидуальных жилых домов – 693,6 тыс. м², в том числе ранее выявленных – 143,0 тыс. м², 28248 земельных участков, 1861 предприятие бизнеса, 8542 иных объектов налогообложения (гаражи, садовые участки и др.), 632 квартиры, сдаваемые в наем. Расчетная сумма доначисленных налогов в местные бюджеты за этот период составила 166,9 млн руб., в том числе земельного налога – 37,7 млн руб. На 01.10.2011 г. выявлены не учтенные земельные участки площадью 36716 га; 347 жилых строений; 661 иной объект налогообложения; 105 юридических лиц и 347 индивидуальных предпринимателей, не состоящих на налоговом учете; выдано патентов на сумму 18269,2 руб. Расчетная сумма доначисленных средств в областной бюджет составила 36361,4 тыс. руб., в местные бюджеты – 14541,2 тыс. руб.

На 01.01.2012 г. было выявлено 54532 не учтенных земельных участка; жилых строений – 10629; иных объектов налогообложения – 9073; юридических лиц,

⁵ Распоряжение губернатора Кемеровской области от 08.10.2009 №159-рг.

⁶ Распоряжение губернатора Кемеровской области от 26.01.2010 №16-гк.

не состоящих на налоговом учете, – 554; индивидуальных предпринимателей – 10451. Расчетная сумма доначисленных средств в областной бюджет – 50,3 млн руб.

На 01.01.2013 г. показатели существенно улучшились, а именно: не учтенных земельных участков было выявлено лишь 5581; объектов капитального строительства – 38914; предприятий бизнеса (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) – 959. Расчетная сумма доначисленных средств в бюджет составила 257,4 млн руб.

Таким образом, за три последних года в областной и местные бюджеты поступило дополнительно 474, 6 млн руб., в том числе в местные бюджеты – 334,3 млн руб., или 70,4% от общей суммы доначисленных средств.

Но обозначились и проблемы, сдерживающие выявление ранее неучтенных объектов налогообложения. Сельские территории, которые в первую очередь должны быть заинтересованы в их решении, поскольку от этого зависят доходы их муниципальных образований, слабо вовлечены в этот процесс, что говорит о низкой мотивации и инертности мышления депутатов местного уровня и специалистов администраций. Сдерживает работу длительность оформления и постановки на кадастровый учет земельных участков в Рос-недвижимости. Не налажено четкое взаимодействие по обмену информацией между федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Практически не охвачены налогообложением земельные участки под многоэтажными домами. Отсутствует возможность оформления регистрации жилых строений, пригодных для постоянного проживания, расположенных на садовых участках, которые относятся к землям населенных пунктов.

Кроме того, требуют отдельного решения вопросы узаконивания земельных участков и жилых строений ликвидированных, но не переданных в установленном порядке в муниципальную собственность предприятий, как правило, не имеющих правоустанавливающих документов, постановки на налоговый учет строений, возведенных на земельных участках лесного фонда, выделенных в долгосрочную аренду для осуществления рекреационной деятельности. Определенная часть собственников умышленно не регистрируют имущество, ссылаясь на незначительные строительные недочеты, тем самым сознательно уклоняясь от налогообложения. Законодательно воздействовать на такую категорию собственников невозможно.

На наш взгляд, решению обозначенных проблем может способствовать реализация следующих мероприятий.

- ✓ На уровне региона требуется разработать и принять порядок признания пригодными для постоянного проживания жилых строений на садовых земельных участках на основании постановления Конституционного суда РФ от 14.04.2008 г. № 7-п «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 ФЗ “О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан”».
- ✓ Целесообразно выступить с законодательной инициативой о внесении изменений в федеральное законодательство по сокращению сроков оформления и регистрации земельных участков, а также легализации земельных участков и жилых строений, расположенных на них, не имеющих правоустанавливающих документов, оставшихся от ликвидации предприятий.
- ✓ Следует разработать и принять порядок оформления и регистрации земельных участков под многоквартирными домами.
- ✓ В Административном кодексе необходимо определить меру ответственности собственников за длительное умышленное уклонение от регистрации имущества.
- ✓ Чтобы побудить собственников, не узаконивших право на свое имущество, как можно быстрее сделать это, принять постановление губернатора Кемеровской области «О проведении визуальной оценки объектов недвижимости, принадлежащих физическим лицам на праве собственности для целей налогообложения» (основание – Приказ государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству и Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 28.02.2001 г. № 36/БГ-308/67 «Об утверждении порядка предоставления уполномоченными организациями технической инвентаризации в налоговые органы сведений об объемах недвижимого имущества»).

Предложенные мероприятия, по нашему мнению, позволят провести учет всех объектов налогообложения в муниципальных образованиях и будут способствовать пополнению их доходной части бюджетов.

Оценивая факторы, сдерживающие развитие местного самоуправления в Российской Федерации, можно сделать следующие выводы:

– введенная двухуровневая модель местного самоуправления (создан поселенческий уровень муниципального управления) увеличила расходы на содержание муниципальных служащих, но значительные финансовые и материальные затраты на реализацию реформы местного самоуправления пока не окупили себя; – законодательное разграничение полномочий между уровнями управления не позволило до конца решить те проблемы, которые стояли перед местным самоуправлением в дореформенный период; – у каждого уровня власти до сих пор не сформированы требуемые объемы доходных источников; – муниципальные образования находятся в жесткой зависимости от бюджетов вышестоящего уровня, чему способствует существующая налоговая политика. При этом муниципальные образования имеют резервы пополнения собственных доходов.

В связи с этим необходимо объединить усилия федеральных органов власти для совершенствования законодательства, регулирующего деятельность местного самоуправления, а также активизировать местные сообщества к изысканию дополнительных источников пополнения местных бюджетов и формированию позитивного отношения населения к институту местного самоуправления. Кроме того, важно закрепить за муниципальными образованиями право вносить предложения по совершенствованию правовых и бюджетных отношений при формировании местных бюджетов.

Таким образом, в Российской Федерации в рамках административной реформы и реформы местного самоуправления идет процесс создания условий для перехода от квазисамоуправления к самоуправлению в его истинном смысле, но разрыв между идеей, содержащейся в Законе № 131-ФЗ, и сложившейся практикой муниципального управления еще очень значителен, хотя и преодолим. Для этого требуется время.