

Петр КОСИНСКИЙ, Александр АШАРАТ

ПРАВОВЫЕ И БЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ПРАКТИКЕ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассмотрены проблемы правовых и бюджетных отношений в практике формирования местных бюджетов РФ. Показан опыт регулирования бюджетных отношений в Кемеровской области, изыскания резервов пополнения бюджетов муниципальных образований. Определены возможные направления совершенствования правовых и бюджетных отношений при формировании бюджетов муниципальных образований.

Ключевые слова: бюджетная обеспеченность, бюджетные отношения, дотации, местное самоуправление, ранжирование территорий

В Российской Федерации местное самоуправление гарантируется Конституцией РФ, позволяя обеспечивать самостоятельное решение населением муниципальных районов вопросов местного значения, включая вопросы собственности, связанные с владением, пользованием и распоряжением своим имуществом¹.

Такая гарантия позволяет реально применять свою власть под свою ответственность и в пределах, установленных Конституцией РФ, исходя из интересов населения, с учетом исторических и местных традиций и «без указаний и распоряжений сверху». Эта важная позиция, которая позволяет более рационально распоряжаться трансфертами, предусмотренными российским законодательством, и сделать более мягким процесс финансового администрирования в делах муниципальных образований.

Опыт реформирования системы местного самоуправления в России показывает, что произошел существенный рост ответственности органов местного самоуправления за обеспечение социальных гарантий населению и решения проблем местного уровня: жилищно-коммунального хозяйства, развития сферы услуг, экологии и т.д.

Вместе с тем расширение расходных функций большинства муниципальных образований не обеспечивается их доходной базой. Основная часть муниципальных образований не в состоянии обеспечить собственными доходами даже минимальные расходы существую-

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) / Российская газета, 25 дек. 1993 г. № 237.

щей социальной сферы, систем жизнеобеспечения муниципальных образований. По оценке заместителя директора Института системного анализа РАН А.Н. Швецова, с которым авторы солидарны, свыше 90% муниципальных образований в нынешних бюджетно-налоговых условиях являются дотационными². То есть фактические возможности местной власти по решению вопросов местного значения в большинстве субъектов Федерации с трудом позволяют покрывать лишь текущие затраты, не претендуя на какое-либо развитие территорий.

Об эффективности практики дотационной поддержки муниципальных образований

Муниципальные образования поселений, муниципальные районы, даже в одном и том же субъекте РФ не равны по своему благополучию. Например, доходный потенциал местных бюджетов Кемеровской области в большей степени состоит из безвозмездных поступлений других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Уровень дотационности бюджетов муниципальных образований Кемеровской области за 2009–2011 гг., тыс. руб.

Годы	Показатели	Типы муниципальных образований		
		городские округа	муниципальные районы	сельские и городские поселения
2009	Доходы, всего	58 050 430,4	16 574 924,7	34 299 917,5
	Безвозмездные поступления	37 643 564,3	13 227 254,2	1 791 552,8
	Уровень дотационности, в %	65,0	80,0	52,0
2010	Доходы, всего	63 839 343,1	19 193 331,6	4 834 134,3
	Безвозмездные поступления	40 588 346,9	15 172 713,5	2 676 297,0
	Уровень дотационности, в %	64,0	79,0	55,0
2011	Доходы, всего	70 929 538,8	21 886 973,3	5 493 624,5
	Безвозмездные поступления	46 195 488,0	17 324 624,4	2 987 249,2
	Уровень дотационности, в %	65,2	79,2	53,4

Источник: Государственные финансы Кемеровской области в 2009–2011 гг. Стат. сб.: Кемеровостат. Кемерово. 2012.

² Швецов А.Н. Экономическая рационализация выбора пространственных параметров муниципальных образований // Федерализм. 2007. № 3. С. 83.

Из *таблицы 1* видно, что уровень дотационности за 2009–2011 гг. по городским округам составил 64–65,2%, муниципальным районам – 79–80%, муниципальным образованиям поселений – 52–55%.

Если рассматривать муниципальные образования сельских поселений, то в регионе имеются территории, у которых собственные доходы составляют менее 10%, т.е. средств явно недостаточно для решения вопросов местного значения. В ряде муниципальных образований Кемеровской области собственные доходы составляют: Преображенское сельское поселение Тяжинского района – 8,2%; сельское поселение «Звездный» Кемеровского района – 9,8%; Чебулинский район – 9,1%. На территории области функционируют муниципальные образования сельских поселений, имеющие уровень собственных доходов 3–5%³.

Вопросы формирования доходов местных бюджетов, выявление резервов их роста приобретают особую актуальность в настоящий период проявления кризисных явлений в экономике.

Действующая система аккумулирования бюджетов муниципальных образований характеризуется тем, что произошло сокращение количества местных налоговых платежей с двадцати трех до двух. К ним отнесены налоги, имеющие низкую собираемость, что привело к значительным потерям налоговых поступлений и резкому снижению собственных доходов в обеспечении самостоятельности местных бюджетов.

Вследствие этого реальные финансовые возможности муниципальных органов власти значительно ограничиваются, что в свою очередь является сдерживающим фактором развития и становления местного самоуправления и формирования доверия населения к самой идее местного самоуправления.

В этих условиях независимость местного самоуправления вызывает большие сомнения. Она связана прежде всего с отсутствием собственной бюджетной обеспеченности для развития. Как следствие, муниципальные образования вытесняются рынком (или обслуживают интересы различных монополий, что само по себе при сохранении собственной инициативы – экономически оправдано). Но существующая налоговая и бюджетная политика в ходе ее реализации не порождает стимулов к дальнейшему развитию территорий муниципальных образований для достижения их благополучия.

В этих условиях практика гарантированных дотаций, которые, как правило, идут на затыкание дыр, есть инструмент поправления (или непризнания) собственных экономических возможностей муниципальных образований. У руководителей на местах не формируется устойчивое понимание необходимости изыскания собственных резервов укрепления бюджетной обеспеченности. По оценкам специалистов, в настоящее время в стране до 30% налогового потенциала не задействовано в налоговом процессе.

«...Муниципальная реформа и ее налогово-бюджетные составляющие не привносят достаточной стимулирующей компоненты

³ Государственные финансы Кемеровской области в 2009–2011 гг. Стат. сб.: Кемеровостат. Кемерово. 2012.

для активизации усилий местных администраций всех уровней по развитию экономики территорий, по увеличению налоговой базы местных бюджетов и по ее более эффективному использованию. Сам установленный законом подбор источников налогово-бюджетной базы местных бюджетов (скорее с акцентом на доходы и имущество граждан, нежели на объемы хозяйственной деятельности на соответствующей территории), не говоря уже о высокой степени дотационности этих бюджетов, *дестимулирует* усилия местных администраций по развитию производственно-экономической базы территорий»⁴.

Следует отметить, что за последние пять лет существенных изменений в практике формирования местных бюджетов не произошло.

Принцип дотационной поддержки муниципальных образований в русле действующего законодательства формирует хозяйственную и организационную безынициативность органов местного самоуправления. Порождает застой, фактически формирующий статус исполнителя вышестоящих установок. И как следствие, дотационная практика выводит органы местного самоуправления из среды активных участников экономических отношений. Дотационные муниципальные образования, как правило, не заинтересованы в развитии малого и среднего предпринимательства, не в полной мере пользуются своими полномочиями, предусмотренными Федеральным законом № 131 по формированию заказов для местных нужд.

Низкая активность муниципалитетов в организации мероприятий пополнения своих бюджетов подвигнула региональные органы власти организовывать и проводить работы по выявлению ранее не учтенных и не поставленных на налоговый учет объектов налогообложения. Это в полной мере относится и к Кемеровской области.

Практика регулирования бюджетных отношений в Кемеровской области

Использование налоговых инструментов в процессе регулирования и выравнивания доходов муниципальных образований обеспечивает согласование различных социально-экономических структур общества, государства и населения. Как показывает опыт, действующая система налоговой политики не выполняет своей основной функции, заключающейся в стабилизации экономики. При этом именно своевременное использование налоговых инструментов должно обеспечивать необходимую финансовую базу для решения вопросов местного значения.

Поэтому в Кемеровской области выявлению резервов повышения доходов бюджетов муниципальных образований придается особое внимание. Главным направлением выполнения поставленной цели выбраны ревизия и инвентаризация источников налоговых поступлений, выявление и постановка на налоговый учет неучтенных объектов налогообложения.

⁴ Бухвальд Е.М. Проблемы переходного периода муниципальной реформы и пути их решения // Федерализм. 2007. № 3 С. 100–101.

Еще при принятии бюджета Кемеровской области на 2006 г. в бюджетном послании Губернатора Кемеровской области А.Г. Тулеева главам городов и районов были поставлены задачи:

- организовать сплошную инвентаризацию объектов налогообложения, сформировать новую базу данных;
- выявить неучтенные здания, сооружения, земельные участки, определить собственника и все 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 приведет к существенному пополнению бюджета⁵.

Выполнение этой важной задачи ложится в первую очередь на муниципальные образования сельских и городских поселений, районы, городские округа. Первые шаги по реализации принятого решения показали, что данная работа требует более высокой организации.

В связи с этим Губернатором области А.Г. Тулеевым в октябре 2009 г. было принято решение о создании областной комиссии по выявлению на территории Кемеровской области объектов недвижимости, построенных и незарегистрированных в установленном законодательством порядке⁶.

Для решения проблемы формирования доходов местных бюджетов за счет привлечения к налогообложению неучтенных объектов налогообложения (земельных участков, недвижимого имущества, транспортных средств и т.д.) в Администрации Кемеровской области был создан Комитет по легализации объектов налогообложения⁷.

Деятельность комитета по координации проводимых работ в муниципальных образованиях области осуществлялась в соответствии с планом работы и принесла свои результаты.

Так, по итогам работы 2010 г. поставлено на налоговый учет: индивидуальных жилых домов 693,6 тыс. кв. м, в т.ч. ранее выявленных — 143,0 тыс. кв. м, 28 248 земельных участков, 1861 предприятие бизнеса, квартир, сдаваемых в наем, — 632, 8542 иных объекта налогообложения (гаражи, садовые участки и др.)⁸.

Всего за период 2010–2012 гг. было выявлено и поставлено на налоговый учет 40 157 земельных участков, 15 284 объекта капитального строительства, включая жилищное строительство, предприятий бизнеса (юридические лица и индивидуальные предприниматели) — 3602, иных объектов налогообложения (гаражи, садовые участки и др.) — 10 219, квартир, сдаваемых в наем, — 1573 (см. табл. 2).

⁵ Тулеев А.Г. Социально-ориентированный бюджет-2006. Бюджетное послание Губернатора Кемеровской области А.Г. Тулеева 18 ноября 2005 г. Кемерово. 2005. С. 61.

⁶ Распоряжение Губернатора Кемеровской области от 08.10.2009 г. № 159-рг.

⁷ Распоряжение Губернатора Кемеровской области от 26.01.2010 г. № 16-гк.

⁸ Косинский П.Д. Пути решения проблем формирования доходов местных бюджетов Кемеровской области / П.Д. Косинский, А.А. Синкина // Состояние, проблемы и перспективы развития мирового страхового рынка: материалы I Международной научно-практической конференции. Кемеровский государственный сельскохозяйственный институт. Кемерово. 2010. С. 100–104.

Т а б л и ц а 2

**Выявленные и поставленные на налоговый учет объекты налогообложения
в Кемеровской области за 2010–2012 гг.**

№ п.п.	Показатели	Годы			Всего
		2010	2011	2012	
1	Земельные участки, шт.	28 248	6378	5531	40 157
2	Объекты капитального строительства, включая жилые строения, шт.	4636	6757	3891	15 284
3	Предприятия бизнеса (юридические лица и индивидуальные предприниматели), шт.	1861	782	959	3602
4	Иные объекты налогообложения (гаражи, садовые участки и др.), шт.	8542	835	842	10 219
5	Квартиры, сдаваемые в наем, шт.	632	594	347	1573
6	Расчетная сумма доначисленных средств в местный и областной бюджеты, млн руб.	166,9	50,3	257,4	524,6

Источник: Данные департамента экономического развития Администрации Кемеровской области.

Таким образом, за последние три года расчетная сумма доначисленных средств в областной и местные бюджеты составила 524,6 млн руб., в т.ч. в местные бюджеты — 372,5 млн руб., или 70,4% от общей суммы доначисленных средств. Опыт изыскания дополнительных доходов в местный бюджет за счет выявления и постановки на налоговый учет неучтенных объектов налогообложения можно назвать важным фактором повышения экономической состоятельности муниципальных районов.

Вместе с тем при проведении работ по выявлению ранее неучтенных объектов налогообложения обозначились проблемы, сдерживающие этот процесс:

- муниципальные образования ряда сельских территорий играют пассивную роль в проведении этой работы, что свидетельствует, с одной стороны, об отсутствии кадрового потенциала и прежде всего профессиональных управленцев и экономистов-рыночников. С другой стороны, слабым вовлечением в процессы развития муниципальных образований депутатов местного уровня;
- длительность оформления и постановки на кадастровый учет земельных участков в Росреестре;
- не налажено четкое взаимодействие по обмену информацией между федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;

- практически не задействованы в налоговом процессе земельные участки под многоквартирными домами;
- отсутствует возможность оформления регистрации жилых строений, пригодных для постоянного проживания, расположенных на садовых земельных участках, которые относятся к землям населенных пунктов;
- требует отдельного решения вопрос узаконивания земельных участков и жилых строений ликвидированных предприятий, но не переданных в установленном порядке в муниципальную собственность и, как правило, не имеющих правоустанавливающих документов;
- не решен вопрос о постановке на налоговый учет строений, возведенных на земельных участках лесного фонда, выделенных в долгосрочную аренду для осуществления рекреационной деятельности;
- пользуясь несовершенством законодательства, многие собственники задерживают регистрацию своего имущества, ссылаясь на незначительные строительные недостатки, пытаясь подвести их под незавершенное строительство, тем самым сознательно уклоняясь от последующего налогообложения. Правоприменительная практика о привлечении к административной и налоговой ответственности за такого рода деяния пока не сформирована.

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

Первое. На уровне региона разработать и принять порядок признания жилых строений на садовых земельных участках пригодными для постоянного проживания.

Основанием для принятия такого порядка является Постановление Конституционного суда РФ от 14.04.2008 г. № 7-п «По делу о проверке конституционности абзаца второй статьи 1 ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан».

Второе. Выступить с законодательной инициативой о внесении изменений в федеральное законодательство:

- по сокращению сроков оформления и регистрации земельных участков;
- по возможности легализовать земельные участки и жилые строения, расположенные на них и не имеющие правоустанавливающих документов, оставшихся после ликвидации предприятий.

Третье. Разработать и принять порядок оформления и регистрации земельных участков под многоквартирными домами.

Четвертое. Внести изменения в Административный кодекс, определив меру ответственности собственников за длительное умышленное уклонение от регистрации недвижимого имущества, в т.ч. строений по признаку приспособленности для комфортного проживания.

Пятое. В целях побуждения собственников, не узаконивших свое имущество в соответствии с законодательством и которые препятствуют проведению обследования, принять постановление Губернатора Кемеровской области «О проведении визуальной оценки объектов

недвижимости, принадлежащих физическим лицам на праве собственности для целей налогообложения».

Основанием может быть 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.

Сложившаяся на практике зависимость от вышестоящего уровня бюджета не позволяет развиваться местному самоуправлению сельских и городских поселений, сдерживает инициативу местного сообщества и создает искусственную соподчиненность второго уровня местного самоуправления (сельское, городское поселение) первому уровню (муниципальный район). В то же время существующая практика обостряет отношения между областными и районными (городскими) администрациями, снижает уровень управляемости. В такой ситуации органы местного самоуправления лишаются возможности осуществлять долговременную социальную политику в интересах избравшего их населения.

Отдельным направлением повышения финансовой устойчивости муниципальных образований может быть отмена практики применения отрицательных трансфертов – перечисление финансовых ресурсов от самодостаточных муниципальных образований в фонд субъекта Российской Федерации по поддержке менее успешных муниципальных образований. Вполне очевидно, что формирование фонда поддержки развития местного самоуправления субъекта Российской Федерации не должно осуществляться за счет бюджетов подчиненных территорий. Однако на практике этого правила придерживаются не всегда. Рассмотрим эти отношения в следующем разделе.

Отрицательные трансферты как фактор риска и устойчивости бюджета муниципального образования

В этих условиях важно рассмотреть влияние такого инструмента бюджетных отношений, как отрицательный трансферт. Как известно, трансферт в бюджетной сфере представляет из себя перевод финансовых средств в бюджеты нижестоящего территориального уровня. «Понятие «трансферт в бюджетной сфере» означает выделение бюджетам нижестоящего территориального уровня средств из фонда финансовой поддержки регионов или местного самоуправления на нормативной основе. Указанный фонд образуется в основе вышестоящего бюджета на нормативной основе от соответствующих, фактически поступающих бюджетных доходов в этот фонд определенного процента»⁹.

⁹ Малый экономический словарь / под ред. А.Н. Азриэляна. М.: Институт новой экономики. 2000. С. 920.

Не отрицая определенной полезности существующей практики реализации единых нормативных отчислений от федеральных и региональных налогов на местный уровень, мы полагаем, что ее применение должно быть целевым или чрезвычайным, по объему равному экономическим вызовам.

Сутью политики управления территориями региона, на наш взгляд, могла бы стать деятельность государственных органов, направленная не на регулирование процессов расчетной дотационности муниципальным образованиям, а на деятельность по предоставлению бюджетных средств на осуществление определенных целевых расходов (субвенций), преимущественно для возрождения местной рыночной инфраструктуры.

За период действия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» произошло значительное расширение перечня вопросов местного значения, которое увеличило и без того высокую нагрузку на местные бюджеты, однако уточненных расчетов на основе соответствующих нормативов и перераспределения налогов не последовало. К сожалению, принятые поправки в Бюджетный кодекс в апреле 2007 г. не только не определили увеличение налоговых поступлений в местные бюджеты, но и сократили неналоговые поступления¹⁰.

Для решения обозначенной проблемы необходимо четко определить критерии расходных обязательств, установить ответственность муниципальных образований за невыполнение экономических проектов.

В связи с этим особый интерес представляют нормы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений, которые предусматривают дотации для поселений за счет регионального фонда финансовой поддержки поселений. В пункте 2 ст. 60 Федерального закона № 131-ФЗ утверждается, что региональный фонд финансовой поддержки муниципальных образований поселений образуется в целях выравнивания исходя из численности жителей поселений и финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений¹¹.

Попробуем разобраться, что из этого следует. Практика идет по следующему пути. Поселение, у которого есть возможность отчислять в Фонд определенную сумму поддержки. Поселение, у которого нет возможности, постоянно потребляет дотации, т.е. незаработанные ресурсы.

Таким образом, бедность объективно снижает интерес и инициативу успешно развивающегося поселения. При таком порядке мы обнаруживаем принцип иждивенчества, прикрытый властями необходимостью уравнивания и заботой о соседях. Выравнивание и вмеша-

¹⁰ Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

¹¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Сборник законодательства РФ. 2003. № 35.

тельство обнаруживают явную несостоятельность форм. Дотационная помощь, бюджетное выравнивание и вмешательство в деятельность местного самоуправления являются главной причиной неэффективности муниципальной реформы. Если муниципальное образование поселения систематически не в состоянии зарабатывать на свое содержание, значит, требуется решать вопрос о его реорганизации. Чтобы поселение перестало быть иждивенцем, должен появиться сильный экономический интерес.

Здесь возможны три варианта.

Во-первых, выделение земли и создание на территории производительных сил с участием малого и среднего бизнеса.

Во-вторых, инициирование реорганизации сельских поселений с последующим созданием на их территории производительных сил.

В-третьих, развитие муниципально-частного партнерства¹².

Данное решение необходимо закрепить за субъектом Российской Федерации, в котором находится поселение.

Инициативы, которые могли бы исходить из органов федеральной власти и власти субъектов РФ, только укрепили бы бюджетную самостоятельность, но они, при всей необходимости, вряд ли были бы достаточными. Властное регулирование должно гибко дополняться частной инициативой на местном уровне в муниципалитетах с различным уровнем собственной состоятельности.

Мы исходим из реального положения вещей — из отсутствия равенства поселений в муниципальном районе. Субъекты муниципального права изначально не отвечают требованиям равенства по объективным причинам: состояние дорог, водоемов, природных ресурсов и т.д. Сам по себе факт неравенства, согласно Гегелевской философии — есть положительный фактор, побуждающий участников общественных отношений оспорить первенство или стать равными с представителями более высокого уровня в обществе. Уравнивание в собственности всегда приводит к нищете. И поскольку никто не желает испытывать бедность — неравенство должно восстанавливаться за счет способных участников общественных отношений, которые имеют интеллектуальный или материальный ресурс для получения преимуществ, в среде более успешных¹³.

Поддержку слабым муниципальным образованиям, по нашему мнению, необходимо осуществлять в условиях, когда они стремятся стать сильными, иначе они всегда будут оставаться иждивенцами. Но, как мы уже показали, наша бюджетная система построена на поддержке иждивенцев и их воспроизводстве.

Нами предлагается средства Фонда субъекта Федерации в виде грантов (с привлечением Фонда поддержки малого и среднего предпринимательства) предлагать инициативным жителям поселений, а также инвесторам, готовым финансировать проекты на основе земельных ресурсов слабо развитых поселений (животноводство, дома

¹² Детальное рассмотрение муниципально-частного партнерства не является целью настоящей статьи.

¹³ Гегель Георг Фридрих. Статья. Философский словарь. Политиздат. 1986. С. 82–83.

отдыха, санатории). Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, по нашему мнению, должно происходить опосредовано, из средств Фонда поддержки поселений субъекта РФ и ссуд поддержки предпринимательства, т.е. за счет создания условий в сельском поселении для развертывания производительных сил. Вместо дотаций, которые выделяются из года в год, предлагается предоставлять в течение года разовую помощь на устройство одного-двух видов производства. Сельскохозяйственная продукция со своим брендом всегда найдет сбыт в промышленно развитой Кемеровской области.

Принцип оставления части дохода для собственного развития не нов. Применить его для поселений и муниципалитетов возможно при использовании существующего законодательства. Этого требует экономическая обстановка не только в регионе, но и за его пределами. Есть опасения, что факт вступления России во Всемирную торговую организацию прежде всего ударит по малому и среднему бизнесу. В этих условиях мы обязаны защитить не только свои региональные рынки, но и муниципальные образования, а вслед за этим и Кемеровскую область. Для реализации этой задачи предполагается взаимодействие с Областным фондом поддержки малого и среднего предпринимательства, заинтересованного в создании новых рабочих мест в регионе.

Экономическая мощь нашего государства неразрывно связана с развитием муниципальных территорий и местного самоуправления. Без преувеличения можно сказать: это задача государственного значения, решение которой, на наш взгляд, связано не с потребительской политикой муниципалитетов в составе субъектов Российской Федерации, а с организацией местных производительных сил. Финансовые основы для решения этой задачи применительно к Кемеровской области мы видим в изменении порядка трансфертного регулирования отношений с муниципальными районами и поселениями, и на этой основе создание условий развития местного производства товаров повседневного спроса.

Для того чтобы развивать местное самоуправление на принципах демократического общества, а не авторитарного (связанного с изъятием части дохода у эффективно развивающихся муниципальных районов) необходимо, на наш взгляд, все заработанные средства оставлять в муниципальных районах. Региональный фонд финансовой поддержки формировать исключительно за счет федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации. Надо исключить не оправдывающее себя перемещение финансовых ресурсов от поселений в Центр, из Центра лишь малая доля возвращается муниципальным образованиям. Финансирование дотационных муниципальных образований должно стать заботой регионального Центра, заинтересованного в развитии через развитие своих поселений, а не в затыкании дыр бедствующих муниципалитетов. Целевым назначением Регионального фонда финансовой поддержки должно быть создание условий для развития малого и среднего предпринимательства, создание рынка местных товаров. Соответствующий опыт поддержки и развития малого пред-

принимательства в Кемеровской области был и в настоящее время еще остается.

С 1 января 2009 г. в Кузбассе для субъектов малого предпринимательства в три раза была снижена ставка налога по упрощенной системе налогообложения (с 15 до 5%). Действующим предприятиям выдавались льготные займы до 2 млн руб. сроком на 2 года под 5% годовых; для начинающих предпринимателей из областного бюджета предоставлялись безвозмездные гранты до 500 тыс. руб. для новых предприятий; начинающим предпринимателям выдавались льготные займы в размере 1 млн руб. сроком на 3 года под 5% годовых с отсрочкой платежа на год. Важной мерой поддержки малого предпринимательства в 2009–2011 гг. исполнительная власть региона определила выделение квот (до 20%) субъектам малого предпринимательства на размещение государственных заказов для внутренних нужд области¹⁴.

В основе управления процессами поддержки и создания условий для развития малого предпринимательства приоритетными стали целевые функции управления всех уровней власти региона. Механизмом управления стал пакет законов, закрепляющий поддержку реального сектора экономики, а также инвестиционной, инновационной деятельности и развития приоритетных отраслей Кузбасса, в т.ч. малого и среднего бизнеса.

Второе направление государственной поддержки малого и среднего предпринимательства — стратегическое. Оно направлено на реализацию социально-экономического потенциала данного сектора с учетом структурной перестройки региональной экономики. Это предусматривает оптимизацию структуры малого и среднего предпринимательства в пользу реального сектора экономики, создание эффективных, инновационных производств с современным уровнем технологий, выпускающих продукцию, которая по качественным характеристикам соответствует потребностям не только внутреннего регионального, но и общероссийского рынка.

Постановлением Коллегии администрации Кемеровской области от 28 июля 2010 г. № 579-р утверждена долгосрочная концепция развития малого и среднего предпринимательства в Кемеровской области на период до 2025 г., предусматривающая создание условий для ускоренного развития эффективного, конкурентоспособного сектора малого и среднего бизнеса, повышения на этой основе его вклада в формирование ВРП и обеспечение роста занятости экономически активного населения предпринимательством в интересах ускорения социально-экономического развития региона, повышения качества жизни населения и преодоления неравномерности развития малого и среднего бизнеса в муниципальных образованиях области¹⁵.

¹⁴ Косинский П.Д. Управление посткризисным развитием региона // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 19 (250). С. 2–9.

¹⁵ Распоряжение Коллегии администрации Кемеровской области от 28 июля 2010 г. № 579-р «Об утверждении концепции развития малого и среднего предпринимательства в Кемеровской области на период до 2025 года» [Опора России: Кемеровская область] / URL: <http://kemerovo.opora.ru/legal/msp> (дата обращения: 29.02.2012).

Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» определил местное самоуправление «как выражение власти народа»¹⁶. По своей сути такой подход к реализации демократических принципов управления относится к государственной власти и входит в противоречие с принципами местного самоуправления, провозглашенными, но нереализованными.

Кроме того, говоря об эффективности управления государством, следует согласиться с мнением Президента фонда «Политика» В.М. Никонова, что «...наиболее эффективной формой управления государством является та, которая дает максимум прав и полномочий местным органам»¹⁷. То есть местное самоуправление следует рассматривать как фундамент российской государственности. Фактор неравномерности развития муниципальных районов и благополучия населения вызывает необходимость выстраивания индивидуальной политики, ранжирования территорий в субъекте Федерации с разработкой паспорта обеспеченности собственными финансовыми и другими ресурсами.

Ранжирование, установленное законодателем, — сельское поселение, городское поселение, муниципальный район — изначально требует особых индивидуальных финансовых и бюджетных отношений, поскольку они различны по территориям, расположению, инфраструктуре, численности населения.

Если в целом ранжирование поселений, т.е. неравенство по территории, численности и т.д., а также и по объему полномочий местного самоуправления — вопрос компетенции федеральной власти и власти субъекта Российской Федерации, то вопрос неравенства по признаку самодостаточности, рентабельности, эффективности, благополучия — остается открытым.

* * *

Подводя итог, следует отметить, что существующая система бюджетных отношений в практике региона деформировалась в произвольную обязанность финансирования регионального Фонда поддержки муниципальных образований, тем самым снижая возможности развития условий для эффективной деятельности муниципалитета по своему статусу. Между тем бюджетные расходы муниципальных образований на вынужденные отрицательные трансферты Бюджетным кодексом Российской Федерации, законами субъектов Федерации не регулируются. А, следовательно, не являются обязательными или рекомендуемыми для субъектов применения этой нормы, т.е. для органов местного самоуправления. Требование о формировании регионального Фонда финансовой поддержки муниципальных образований с низким уровнем доходов за счет местных бюджетов противоречит законодательству, позволяя порождать интерес к иждивенчеству. Существующий механизм отрицательных трансфертов на уровне

¹⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Ст. 3822.

¹⁷ Никонов В.М. Код политики. М.: Вагриус, 2006. С. 105.

регионального управления приводит к снижению темпов развития муниципальных образований поселений.

Запрет на практику отрицательных трансфертов — задача государственного значения, решение которой, по нашему мнению, связано не с потребительской политикой муниципалитетов в составе субъектов Федерации, а с организацией местных производительных сил. Вместо дотаций, которые выделяются из года в год, предлагается предоставлять разовую помощь на устройство одного-двух видов производства. Все заработанные средства должны оставаться в муниципальных районах.