Рутковская Наталья Сергеевна

РЕФОРМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Статья посвящена анализу реформы бюджетных отношений в Российской Федерации. В процессе рассмотрения реформируемых межбюджетных отношений поднимается проблема их соответствия принципам бюджетного федерализма. Автор анализирует характер изменения пропорций распределения налогов между бюджетами различных уровней, источники доходов, предлагаемые федеральным центром для местных бюджетов, отмечает растущую зависимость местных органов самоуправления от бюджетных поступлений и делает вывод об усиливающейся централизации межбюджетных связей.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/7-2/53.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2011. № 7 (13): в 3-х ч. Ч. II. С. 196-199. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/7-2/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

Список литературы

1. **Бондаренко О. В.** Ценностный мир россиян: аксиология самобытного общественного развития. Ростов-на-Дону: Изд-во СКВНЦШ, 1998. 200 с.
2. **Давыдов А. А.** Системная социология: сравнительный анализ. М., 2006. 192 с.
3. **Зубок Ю. А., Чупров В. И.** Социальная регуляция в условиях неопределенности: теоретические и прикладные проблемы в исследовании молодежи // Мониторинг общественного мнения. 2008. № 2. С. 142-156.
4. **Коваженков М. А.** Социокультурные проявления экономической жизни общества // Гуманитарные и социально-экономические науки. 2008. № 2. С. 30-32.
5. **Крынина О. Ю.** Сфера социально-культурных услуг населения в трансформирующемся российском обществе: дисс. … канд. социол. наук. Майкоп, 2004. 187 с.
6. **Молев М. Д.** Анализ современных тенденций развития сферы сервиса в Российской Федерации // Совершенствование систем управления сферой услуг в современных условиях: сборник научных трудов ЮРГУЭС. Шахты, 2008. С. 38-39.
7. **Назаретян А. П.** Синергетика в гуманитарном знании: предварительные итоги // Общественные науки и современность. 1997. № 2. С. 92-95.
8. **Николаева Е. М.** Социальная философия и синергетика. Набережные Челны, 2001. 156 с.
9. **Николис Г., Пригожин И.** Познание сложного: введение / пер. с англ. // Синергетика: от прошлого к будущему. Изд-е 3-е, доп. М.: ЛКИ, 2008. 352 с.
10. **Пригожин И., Стенгерс И.** Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой / пер с англ.; под общ. ред. В. И. Аршинова, Ю. Р. Климонтовича и Ю. В. Сачкова. М.: Прогресс, 1986. 386 с.
11. **Радаев В. В.** Социология потребления: основные подходы // СОЦИС: социологические исследования. 2005. № 1. С. 5-18.
12. **Хмелев В. В.** Социальный институт сервиса: сущность, проблемы и перспективы. Ростов-на-Дону: Гефест, 1998. 122 с.

SERVICE SOCIAL PRACTICE: SOCIAL-PHILOSOPHICAL ANALYSIS

Valentina Ivanovna Rodionova, Ph. D. in Philosophy, Associate Professor
Department of Philosophy and History
South-Russian State University of Economics and Service
rodionova.disser@mail.ru

The author studies the topical issues of service social practice functioning, which have acquired the status of social institution today and pays special attention to social practice consideration aspects in the context of service economy, culture and social philosophy.

Key words and phrases: social philosophy; service; social practice; social institution; consumption; synergetics.

УДК 94(470):336.58

Статья посвящена анализу реформы бюджетных отношений в Российской Федерации. В процессе рассмотрения реформируемых межбюджетных отношений поднимается проблема их соответствия принципам бюджетного федерализма. Автор анализирует характер изменения пропорций распределения налогов между бюджетами различных уровней, источники доходов, предлагаемые федеральным центром для местных бюджетов, отмечает растущую зависимость местных органов самоуправления от бюджетных поступлений и делает вывод об усиливающейся централизации межбюджетных связей.

Ключевые слова и фразы: межбюджетные отношения; бюджетный федерализм; муниципальные образования; налоговая система.

Наталья Сергеевна Рутковская
Кафедра всеобщей истории и мирового политического процесса
Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева
rutkovski@rambler.ru

РЕФОРМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ©

Статья выполнена в рамках АВЦП «Развитие научного потенциала высшей школы» (2009–2011 годы). Проект № 2.1.3/1134 «Внутри- и внешнеполитические факторы эволюции территориальной организации России (специфика разрешения кризисных и переходных ситуаций)».

Современное российское государство, возникшее в процессе распада СССР, оформилось на принципах федерализма. С этим связано появление новых понятий, описывающих политическое устройство российского общества, знаменовавших собой новые формы государственного устройства. Процесс их наполнения реальным содержанием значительно растянулся во времени. Особенно это относится к такой необходимой

© Рутковская Н. С., 2011

составляющей любой федеральной системы как бюджетный федерализм. Становление бюджетного федерализма исследователи относят к концу 1990-х годов. В этот период отмечается протекание двух параллельных процессов: оздоровления российской экономики и усиления федерального центра. Данная тенденция в литературе квалифицируется как «отход» или «отказ от принципов федерализма в нужную для центра сторону» [8, с. 212]. В данной статье предпринята попытка соотнести осуществление реформы межбюджетных отношений с направлениями эволюции российского федерализма.

В научной литературе даются противоречивые оценки формируемых бюджетных отношений. Большинство исследователей, анализирующих развитие налогово-бюджетных взаимоотношений между органами власти различных уровней, характеризуют их понятием «бюджетный федерализм». При этом они вынуждены вводить в рассуждения многочисленные оговорки, призванные показать отличия формируемых бюджетных отношений от принципов бюджетного федерализма [1; 2].

Следует отметить, что понятие «бюджетный федерализм» в Бюджетном кодексе отсутствует. В научной литературе приводится информация о том, что оно было изъято из проекта документа и заменено понятием «межбюджетные отношения» [3, с. 8-9].

Современная система межбюджетных отношений заложена Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Реализация этого закона потребовала настолько серьезных подготовительных мероприятий, что до 2008 г. устанавливался переходный период, в ходе которого местные органы самоуправления могли постепенно начинать работу по новым принципам.

В рамках подготовительного периода 2003–2005 годов было реформировано бюджетное и налоговое законодательство, в результате чего претерпели изменения пропорции распределения общей суммы налоговых доходов, собираемых в бюджеты всех уровней. Согласно этим изменениям общая сумма выпадающих доходов из бюджетов местных органов самоуправления составила 595,4 млрд рублей, а сумма дополнительных доходов – 52,9 млрд рублей [4]. Как можно видеть, накануне реформы местного самоуправления федеральный центр не только не способствовал перечислению части доходов на муниципальный уровень, но напротив, увеличил в своих руках концентрацию финансовых ресурсов, что отрицательно сказалось на обеспеченности местных органов. По мнению федерального центра, муниципальные образования должны были наращивать свои доходы за счет реализации центром крупномасштабных инвестиционных проектов, создания особых экономических зон, а также за счет укрупнения регионов. Очевидно, что по всем трем направлениям рост доходов муниципалитетов зависит от активизации сотрудничества с федеральным центром. Тем самым была заложена ключевая тенденция в отношениях между центром и нижестоящими бюджетами.

В условиях реформы межбюджетных отношений финансовые гарантии существования и развития местного самоуправления могут реализоваться лишь в том случае, если бюджеты всех уровней будут обеспечены необходимыми доходами. В условиях бюджетного федерализма это происходит, когда доходные источники обоснованно распределяются по уровням бюджетной системы и в достаточном объеме остаются на местном уровне, необходимом для исполнения органами местного самоуправления их функций. В условиях межбюджетных отношений это зависит от дотаций, осуществляемых федеральным центром.

Действительно, в соответствии с действующим законодательством (Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, статьи 41, 47, 132, 137, 138, 140 и 142 Бюджетного кодекса) основная доля доходов местных бюджетов формируется за счет финансовой помощи из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В рамках бюджетной системы Российской Федерации дотации и субвенции муниципальным образованиям выделяются из федеральных, региональных и местных фондов: федерального фонда компенсаций, федерального фонда регионального развития, регионального фонда финансовой поддержки поселений, регионального фонда компенсаций, регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), районного фонда финансовой поддержки поселений и других. Таким образом, доходная часть местных бюджетов формируется в значительной степени путем предоставления субвенций и дотаций вышестоящими уровнями власти, а не за счет налоговых поступлений.

Расходная часть бюджетов муниципальных образований Российской Федерации в 2006 г. была утверждена в объеме 1360,8 млрд рублей, что превышало объем доходов местных бюджетов на 57,4 млрд рублей [Там же]. По расчетам Минфина России, безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в местные бюджеты Российской Федерации в 2006 году должны были составить около 59% годовых объемов доходов местных бюджетов.

Особенностью формирования доходной базы местных бюджетов в 2007 году оставалась высокая зависимость от безвозмездных перечислений, которые, как и в 2006 году, определяли 58% доходов местных бюджетов. Доходы местных бюджетов без учета безвозмездных перечислений насчитывали 819,2 млрд рублей или 42% всех доходов. Доля налоговых доходов в общем объеме доходов местных бюджетов составляла 36,1%, неналоговых доходов – 5,9% [6]. Проведение реформы местного самоуправления значительно увеличило объем расходов местных бюджетов, снизило финансовую обеспеченность регионов.

Противоречия переходного периода были отмечены всеми органами власти. Бывший тогда председателем Совета Федерации С. М. Миронов отметил в частности: «Проблема заключается в одной простой вещи: полномочия даны, материального и финансового обеспечения для выполнения этих полномочий, если называть вещи своими именами, нет. До сих пор то, что предполагается, и то, что дано в соответствии с Налоговым кодексом, покрывает мизерную часть необходимых бюджетов практически всех муниципалитетов любого уровня» [7, с. 21]. Заместитель председателя Государственного Совета Республики Татарстан Р. А. Ратникова подчеркнула: «В консолидированном бюджете страны муниципальные бюджеты составляют лишь 16%. Все

это притом, что именно на местном уровне сосредоточены чрезвычайно затратные и социально-значимые обязательства государства в сферах образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, дорожно-транспортной инфраструктуры и т.д. Сформировавшиеся очевидные противоречия между принципами бюджетного федерализма, основанными на реальном распределении полномочий между тремя основными ветвями власти, и сверхцентрализованной налоговой системой необходимо изменять. Из-за сложившейся схемы распределения налогов муниципалитеты зачастую просто не имеют движущих стимулов к развитию собственной экономики, расширению налогооблагаемой базы. И совершенно правильно, что в муниципальных образованиях начинает самовоспроизводиться психология иждивенчества» [Там же, с. 39]. Действительно, закрепленные за муниципалитетами доходы не связаны с производственной деятельностью предприятий, находящихся на их территории, что исключает прямую заинтересованность местных органов управления в развитии экономики муниципальных образований с целью увеличения собственной налоговой базы.

Сложившаяся тенденция являлась также следствием отсутствия долговременного закрепления пропорций разделения налоговых доходов, так как правила распределения налогов между федеральным бюджетом и бюджетами регионов определяются ежегодным Законом «О федеральном бюджете РФ».

В выступлениях с мест настойчиво прозвучала мысль, выраженная председателем Государственной Думы Ставропольского края Д. А. Еделевым: «Решение основного вопроса местного самоуправления мы видим в предоставлении права замены дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований дополнительными дифференцированными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов. Наш опыт показывает, что это должно распространяться не только на налог на доходы физических лиц, но и на другие федеральные и региональные налоги и сборы: налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций и транспортный налог. Это позволит сделать межбюджетные отношения более гибкими» [Там же, с. 58]. Приведенные высказывания свидетельствуют о том, что на местах преобладает стремление именно к бюджетному федерализму.

В рамках реформы межбюджетных отношений федеральный центр разработал программу мероприятий. В целях стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к развитию налогового потенциала и повышению качества управления региональными финансами Бюджетным кодексом установлены различные условия осуществления бюджетного процесса субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в зависимости от доли межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) в объеме собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований.

Достигнут высокий уровень прозрачности и предсказуемости межбюджетных отношений. Более 95% объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета распределяется на основе единых методик, исходя из показателей, адекватно, по мнению центра, отражающих факторы, определяющие потребность в финансировании.

В целях активизации деятельности по финансовому оздоровлению, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса и стимулирования экономических реформ в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях предусмотрены субсидии на реформирование региональных и муниципальных финансов, предоставляемые на конкурсной основе бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам.

Единые нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов делают систему перераспределения доходов более прозрачной, но менее «гибкой», не учитывающей особенности каждого муниципалитета (численность и структуру населения, степень развития промышленности, торговли, социальной инфраструктуры).

Завершение переходного периода для вступления в действие закона № 131-ФЗ совпало с началом финансового кризиса, что значительно осложнило экономическую ситуацию в стране и финансовое положение на местах в частности. Проявление кризисных явлений в экономике существенно повлияло на поступление доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации. Анализ исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2009 году продемонстрировал, что снижение налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в I полугодии 2009 года по сравнению с I полугодием 2008 года составило 15,4%. В условиях экономической нестабильности увеличилась зависимость местных бюджетов от безвозмездных поступлений из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. На 1 июля 2009 года поступление указанных средств в местные бюджеты субъектов Российской Федерации увеличено на 5%. Доля безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов в I полугодии 2008 года составляла 58,4%, а в I полугодии 2009 года возросла до 61% [5]. Тем самым, можно констатировать, что колоссальная зависимость местных бюджетов от центра еще более усилилась.

Эмоциональную характеристику формирующихся межбюджетных отношений дает А. Швецов: «Регионы все более плотно опутываются десятками новых финансовых нитей. …Уплотняющаяся паутина межбюджетных отношений снижает потенциал страны как федеративного государства, является свидетельством не снижающегося уровня централизации его бюджетно-налоговой системы. Но «центр» продолжает заботливо укреплять принятую схему обеспечения финансовой зависимости регионов, ибо она исполняет роль основного «приводного ремня» в механизме «вертикали власти» [9, с. 7]. Автор делает вывод о формировании в государственном строительстве «гибридного режима» – унитарного федерализма.

Таким образом, приведенный анализ построения центром системы межбюджетных отношений фиксирует не столько разделение полномочий между бюджетами различных уровней, сколько их подчинение федеральному центру. Тем самым, и в рамках бюджетного процесса прослеживается курс федерального центра на последовательное усиление своих полномочий и построение жесткой вертикали власти.

Список литературы

1. **Бескровная В.** Реализация принципов бюджетного федерализма в регионах России // Федерализм. 2008. № 2. С. 113-124.
2. **Бухвальд Е., Игудин А.** Новые подходы к регулированию межбюджетных отношений в России // Федерализм. 2008. № 2. С. 101-112.
3. **Родионова В. М.** Современные требования к бюджетному законодательству // Финансы. 1998. № 7. С. 8-11.
4. **Рябухин С. Н.** Аналитическая записка «Анализ состояния и проблемы формирования доходного потенциала субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2007. № 1. URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2007/ACH200703241722/ACH200703241722_p_012.htm (дата обращения: 28.06.2011).
5. **Рябухин С. Н.** Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и качества управления региональными и муниципальными финансами в 2009 году в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (выборочно, по запросам)» [Электронный ресурс] // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2010. № 7. URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2010/ACH201008202017/ACH201008202017_p_007.htm (дата обращения: 28.06.2011).
6. **Рябухин С. Н.** Сводная аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году» [Электронный ресурс] // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2008. № 12. URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2008/ACH200901221648/ACH200901221648_p_006.htm (дата обращения: 28.06.2011).
7. **Состояние и перспективы реализации реформы местного самоуправления в Российской Федерации** // Аналитический вестник СФ. М.: Аналитическое управление аппарата СФ, 2008. № 21.
8. **Чирикова А.** Политика централизации: «вертикаль власти» в оценках регионов // Два президентских срока В. В. Путина: динамика перемен. М.: ИНИОН РАН, 2008. С. 198-218.
9. **Швецов А.** Региональная политика в российской унитарной Федерации // Федерализм. 2008. № 2. С. 5-27.

INTER-BUDGET RELATIONS REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION: MAIN DIRECTIONS, PROBLEMS AND PROSPECTS

Natal'ya Sergeevna Rutkovskaya
Department of General History and World Political Process
Mordvinian State University named after N. P. Ogarev
rutkovski@rambler.ru

The author studies budget relations reform in the Russian Federation, considering reformed inter-budget relations discusses the problem of their accordance with budget federalism principles, analyzes the character of the changes of taxes distribution ratio between the budgets of different levels, the sources of income offered by the federal government to local budgets, demonstrates local governments' growing dependence on budget receipts and concludes the increasing centralization of inter-budget relations.

Key words and phrases: inter-budget relations; budget federalism; municipal entity; tax system.

УДК 627.09

В статье рассматривается роль различных социальных институтов и форм самоорганизации человеческих сообществ современного этапа развития цивилизации, связанных со становлением и развитием демократии, в переориентации мирового сообщества на принципы устойчивого развития.

Ключевые слова и фразы: устойчивое развитие; демократические принципы; гражданское общество; открытое общество; правовое государство.

Светлана Александровна Рябкова
Кафедра устойчивого инновационного развития
Международный университет природы, общества и человека «Дубна»
rsa1988@yandex.ru

РОЛЬ ДЕМОКРАТИИ ПРИ ПЕРЕХОДЕ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ©

Еще в середине XX века практически во всем мире, разделенном на три больших лагеря - капиталистический, социалистический и развивающийся («третий мир»), преобладали технооптимистские, прогрессистские настроения, и поколебать их, казалось, невозможно. Однако обострившиеся в этот период разнообразные социально- и политически-значимые риски - дисбаланс в отношениях общества и природы, проблемы обеспечения продовольственными, энергетическими ресурсами, угроза термоядерной войны и т.д. - обозначили опасность общественного развития, имеющего сугубо технократический характер, и подтолкнули

© Рябкова С. А., 2011