

Каюров Евгений Александрович

СТИМУЛИРОВАНИЕ В МЕЖБЮДЖЕТНОМ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ: СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ

Статья посвящена исследованию роли и значимости методов стимулирования в межбюджетном взаимодействии между уровнями публичной власти в современной России. Для повышения качества и эффективности реализации публичной власти автором обосновывается необходимость признания утратившим силу пункта 7 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ, устанавливающего запрет на предоставление из бюджетов субъектов РФ межбюджетных трансфертов местным бюджетам исходя из результатов достижения органами местного самоуправления значений показателей, установленных в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Также уделяется внимание целесообразности введения нового обязательного вида межбюджетных трансфертов – стимулирующих дотаций.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2014/1-1/23.html

Источник

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

Тамбов: Грамота, 2014. № 1 (39): в 2-х ч. Ч. I. С. 97-101. ISSN 1997-292X.

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

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2014/1-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

IN TECHNICAL CIVILIZATION SHADE

Kansuzyan Lyalya Vartanovna, Ph. D. in Sociology, Associate Professor
Bauman Moscow State Technical University
lalamin@yandex.ru

Technical civilization dark side is in the fact that modern society is characterized by technique excess and purposes deficiency and vagueness. The research novelty is in the mentioned problem analysis through the lenses of the subject's values, who has mastered a technical speciality, which is formed during the years of his professional training and is often one-sided and purely pragmatically oriented that creates a potentially dangerous situation both for such specialist's personal self-realization and society wellbeing as a whole. The purpose of the article is to study the man's engineering activity generating technical civilization, which promotes the man's total liberation and at the same time fetters him.

Key words and phrases: technical civilization; engineering activity; engineer; modern society; risk; assessment; expertise; management.

УДК 342.4

Юридические науки

Статья посвящена исследованию роли и значимости методов стимулирования в межбюджетном взаимодействии между уровнями публичной власти в современной России. Для повышения качества и эффективности реализации публичной власти автором обосновывается необходимость признания утратившим силу пункта 7 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ, устанавливающего запрет на предоставление из бюджетов субъектов РФ межбюджетных трансфертов местным бюджетам исходя из результатов достижения органами местного самоуправления значений показателей, установленных в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Также уделяется внимание целесообразности введения нового обязательного вида межбюджетных трансфертов – стимулирующих дотаций.

Ключевые слова и фразы: бюджетный федерализм; государственное устройство; межбюджетное взаимодействие; межбюджетные трансферты; дотации; государственные и муниципальные полномочия; стимулирование.

Каюров Евгений Александрович

Самарский государственный университет
kayurove@mail.ru

СТИМУЛИРОВАНИЕ В МЕЖБЮДЖЕТНОМ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ: СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ[©]

Пожалуй, ни для кого не секрет, что современное государственное управление в России все больше и больше опирается на использование идей бюджетного федерализма, заключающихся в четком разграничении предметов ведения и полномочий между всеми уровнями власти по расходам, в наделении соответствующих уровней власти для реализации этих полномочий доходными источниками и возможными фискальными ресурсами для их сбора, в сглаживании определенных дисбалансов на уровнях публичной власти путем использования системы межбюджетных трансфертов.

При этом, при оценке современной модели государственного управления в России, особого внимания заслуживает возрастание роли и значения для публичных образований предоставляемых им межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Так, согласно данным Счетной палаты РФ, доля безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ составляет 25%, а в 14-ти субъектах РФ – свыше 50%. При этом ежегодно около 70-ти субъектов РФ получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, доля которых в 2010 году в объеме собственных доходов ряда субъектов РФ (например, Республик Алтай, Дагестан, Тыва, Камчатского края) превысила 50%.

Одновременно, в соответствии с официальной отчетностью Министерства финансов РФ, в общем объеме поступивших в 2011 году собственных доходов местных бюджетов налоговые и неналоговые доходы составили лишь 39,3% (1162,9 млрд руб.), межбюджетные трансферты с учетом субвенций составили 60,7% (1798,2 млрд руб.), без учета субвенций – 48,3% (1086,8 млрд руб.) [3].

В действующей редакции Бюджетного кодекса РФ при регулировании вопросов межбюджетного взаимодействия значительное внимание уделяется мерам ограничительного характера в отношении нижестоящих

бюджетов публичных образований, направленным на обеспечение приемлемого качества управления региональными и муниципальными финансами, то есть мерам, «отрицательным» по своему воздействию. В свою очередь, «положительным» мерам, таким как стимулирование при межбюджетном взаимодействии, должного внимания не уделяется.

Так, статьи 92.1, 107, 111 Бюджетного кодекса РФ предусматривают предельные величины дефицита, государственного долга и расходов на обслуживание государственного долга субъектов РФ.

Статья 130 Бюджетного кодекса РФ ставит различные условия осуществления бюджетного процесса для отдельных групп субъектов РФ в зависимости от доли межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам РФ из Инвестиционного фонда РФ субсидий) в собственных доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Аналогичные положения установлены статьей 136 Бюджетного кодекса РФ в отношении муниципальных образований.

Вместе с тем представляется, что принцип стимулирования наряду с принципом бюджетного выравнивания является одним из ключевых принципов в межбюджетном взаимодействии в современной России.

Данный тезис обосновывается тем, что в настоящее время публичные образования относительно самостоятельны в выработке проводимой ими политики, они самостоятельно формируют бюджеты публичных образований, в том числе направления расходов, отвечают за те доходы, которые формируют эти бюджеты, несут ответственность за реализуемую ими политику. Но данная самостоятельность не должна вредить проведению единой государственной политики.

Достижение таких задач как повышение качества управления финансами в общественном секторе в публичных образованиях; финансовая политика на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, согласованная с финансовой политикой федерального центра; внедрение передовых инновационных технологий в бюджетный процесс на региональном и муниципальном уровнях невозможно без учета всех новшеств законодательства, без проведения единой, но не тоталитарной политики из федерального центра.

Как раз одним из способов, которые позволяют достичь данных целей, является стимулирование субъектов РФ, муниципальных образований к реализации эффективного публичного управления путем предоставления межбюджетных трансфертов тем, кто добился лучших результатов в своей работе.

Таким образом, в целях придания методам стимулирования в межбюджетном взаимодействии в современной России особого значения предлагается осуществить следующие меры.

1. Признание утратившим силу пункта 7 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ

Важным фактором развития местного самоуправления в России является повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов через увеличение возможностей органов местного самоуправления по самостоятельному влиянию на рост доходов бюджетов. При этом качество работы муниципальных образований должно оказывать влияние в том числе и на объем межбюджетных трансфертов.

Вместе с тем Федеральным законом от 03.12.2012 № 244-ФЗ внесены изменения в статью 136 Бюджетного кодекса РФ в части установления положений о недопущении предоставления из бюджетов субъектов РФ межбюджетных трансфертов местным бюджетам, исходя из результатов достижения органами местного самоуправления значений показателей, установленных в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (за исключением межбюджетных трансфертов, предоставляемых в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей).

Следует отметить, что в ряде субъектов РФ есть отдельные инициативы по внедрению систем стимулирования органов местного самоуправления в вопросах социально-экономического развития (в частности, активнее поощряются муниципальные образования субсидиями, если они расширяют налогооблагаемую базу, предпринимают активные действия по решению вопросов местного значения).

К примеру, в Республике Мордовия действует Постановление Правительства Республики Мордовия от 29.03.2010 № 137 «О Порядке предоставления субсидий, выплачиваемых в зависимости от выполнения социально-экономических показателей» (субсидии предоставляются в зависимости от результатов работы муниципальных образований в области неэффективных расходов местных бюджетов в общей сумме расходов бюджетов, объема закупок скота и птицы во всех категориях хозяйств, объема закупок молока во всех категориях хозяйств, объема поставок сахарной свеклы на перерабатывающие предприятия и т.д.) [2]. В Ульяновской области, в свою очередь, в соответствии со статьей 17 Закона Ульяновской области от 04.10.2011 № 142-ЗО «О межбюджетных отношениях в Ульяновской области», предоставляются дотации на стимулирование развития налогового и экономического потенциала муниципальных районов и городских округов (так, из областного бюджета в случае достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления могут предоставляться дотации на стимулирование развития налогового и экономического потенциала) [1].

Данные инициативы субъектов РФ выработаны в свете реализации реформы бюджетной системы по применению принципов бюджетирования, ориентированного на результат. Фактически данная система предоставления межбюджетных трансфертов устанавливает переход от традиционного «субсидирования объектов» к «субсидированию результатов». И это не может не принести плоды для динамичного развития регионов, выбравших данный путь организации межбюджетных трансфертов. Поскольку среди муниципальных образований преобладает число тех, основным источником финансирования которых являются

дотации и субсидии, а не собственные доходы. Для таких муниципальных образований в механизме распределения финансовой помощи как раз и нужно закладывать стимулы для отказа от иждивенческих позиций и применения передовых способов решения вопросов местного значения.

Таким образом, межбюджетные трансферты, выделяемые при условии достижения показателей, должны стимулировать муниципальные образования самостоятельно выбирать эффективные и действенные пути решения специфически сложившихся проблем конкретного муниципального образования. Так, например, для одного муниципалитета главной проблемой привлечения инвесторов является высокая цена коммунальных услуг при осуществлении производства, а для другого муниципалитета это может быть отсутствие дорожной инфраструктуры. Следовательно, и способы решения общей стимулирующей задачи по привлечению инвесторов и развитию производственного и сельскохозяйственного потенциала муниципалитетов у них будут разными.

Введение Федеральным законом от 03.12.2012 № 244-ФЗ запрета на определение размеров межбюджетных трансфертов в зависимости от достижения значения показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления фактически «связывает руки» субъектов РФ по реализации подобных инициатив, поскольку показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления, с достижением которых не допускается увязывать объем межбюджетных трансфертов, носят комплексный характер и достаточно полно и всесторонне характеризуют деятельность органов местного самоуправления в реализации своей компетенции (это и число субъектов малого и среднего предпринимательства; и доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям; и доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом; и доля детей в возрасте от одного года до шести лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, и т.д.).

Учитывая комплексность данных показателей и консолидированную их оценку развития муниципальных образований, предоставление права субъектам РФ на увязку межбюджетных трансфертов с показателями результативности позволит более эффективно решать задачу по социально-экономическому развитию субъекта РФ в целом.

Данная система не только будет способствовать проявлению инициативы на местах в развитии территорий муниципальных образований, учёту их индивидуальных особенностей, но и полностью соответствует принципам конкурсного распределения межбюджетных трансфертов, что является особенно актуальным для межбюджетного взаимодействия в современной России.

Таким образом, в целях нераспространения запрета на увязку объемов межбюджетных трансфертов с показателями эффективности деятельности органов не только на межбюджетные трансферты, предоставляемые в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей, но и на субсидии местным бюджетам, а также на иные межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ, указанную норму предлагается признать утратившей силу.

II. В Главе 16 Бюджетного кодекса РФ предусмотреть новый обязательный вид межбюджетного трансферта – стимулирующие дотации

В настоящее время существует возможность предоставления иных межбюджетных трансфертов, имеющих своей целью стимулирование. Но, во-первых, данный вид межбюджетного трансферта является не обязательным (в связи с этим, к примеру, не все субъекты РФ могут предоставлять такие стимулирующие трансферты, а это уменьшает активность муниципальных образований, которая существует в целях получения таких денежных средств; соперничество между публичными образованиями за получение поддержки будет способствовать повышению качества проводимой политики); во-вторых, статьей 139.1 Бюджетного кодекса РФ установлены ограничения в отношении общего объема иных межбюджетных трансфертов, которые могут быть предоставлены из бюджета субъекта РФ (могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджета субъекта РФ в пределах 10% общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций), в связи с чем ограничивается возможный объем таких стимулирующих межбюджетных трансфертов).

Данный вид межбюджетных трансфертов – стимулирующие дотации – предлагается установить на примере (по аналогии) с дотациями на выравнивание бюджетной обеспеченности. Так, нами уже отмечалась особая роль выравнивающих дотаций, в данном случае будет придана особая роль стимулирующим дотациям. При этом выбрана именно форма межбюджетного трансферта, поскольку она имеет нецелевой характер и позволяет публичным образованиям использовать предоставленный трансферт на любые цели, что также свидетельствует о его поощрительном характере и возможности публичных образований самостоятельно и наиболее эффективно распоряжаться данными средствами.

Таким образом, в главе 16 Бюджетного кодекса РФ предлагается предусмотреть две новые статьи в следующих редакциях.

«Статья 138.1. Стимулирующие дотации муниципальным образованиям

1. Стимулирующие дотации муниципальным образованиям предусматриваются в бюджете субъекта РФ в целях содействия достижению и (или) поощрения наилучших показателей деятельности муниципальных образований.

Стимулирующие дотации предоставляются в целях содействия и (или) поощрения достижения:

– наилучших показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, утверждаемых в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации;

– наилучших показателей социально-экономического развития муниципального образования, устанавливаемых нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

– наилучших показателей по увеличению налоговых и неналоговых доходов на территории муниципального образования, а также по сокращению недоимки бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, устанавливаемых нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

– наилучших показателей инвестиционной деятельности;

– наилучших показателей повышения качества управления муниципальными финансами, устанавливаемых финансовым органом субъекта Российской Федерации.

2. Порядок и методика распределения дотаций на стимулирование муниципальных образований устанавливаются отдельно по каждому направлению, указанному в пункте 1 настоящей статьи, законами субъекта Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Объем дотаций на стимулирование муниципальных образований утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации отдельно по каждому направлению, указанному в пункте 1 настоящей статьи».

Аналогичную статью предлагается предусмотреть в отношении стимулирующих дотаций субъектам РФ из федерального бюджета.

Следует отметить, что данная статья предусматривает несколько вариантов предоставления стимулирующей дотации. Так, возможно награждение по результатам полученных итогов работы публичных образований в виде предоставления стимулирующей дотации лучшим, а возможно поэтапное предоставление дотации на определенном промежутке времени в зависимости от достигаемых результатов, то есть последовательное предоставление. При этом во втором варианте, к примеру, при перевыполнении показателей социально-экономического развития в бюджет будет предоставлен больший размер дотации, чем планировалось первоначально (за счет сформированного нераспределенного резерва); за невыполнение показателей бюджет недополучит часть запланированной дотации.

Отдельно следует остановиться на стимулирующих дотациях, предоставляемых в целях содействия и (или) поощрения достижения наилучших показателей инвестиционной деятельности.

Основное отличие от остальных направлений стимулирования заключается в том, что в данном случае не устанавливаются конкретные показатели, которых необходимо достичь муниципальному образованию или субъекту РФ. Смысл данной части стимулирующей дотации заключается в том, что публичные образования самостоятельно осуществляют различные инвестиционные мероприятия (создание индустриальных парков, особых экономических зон, привлечение иностранных организаций за счет различных административно-налоговых преференций, создание особых условий бизнесу и т.д.).

При этом реализация данных мероприятий, безусловно, требует вложения определенных финансовых средств. Пользу от таких инвестиционных мероприятий в виде поступления дополнительных налоговых и неналоговых доходов получают и вышестоящие публичные образования (федеральный, региональный уровни), в связи с чем смысл данной части стимулирующей дотации заключается в частичной компенсации понесенных публичными образованиями затрат, позволивших улучшить общее экономическое состояние.

Так, в бюджетах может быть предусмотрена определенная сумма стимулирующих дотаций в целях компенсации таких расходов (поощрение наилучших показателей инвестиционной деятельности). Данная сумма может распределяться на конкурсной основе между публичными образованиями, реализовавшими наиболее эффективные проекты (критерий эффективности будет заключаться в рентабельности, долгосрочности, прибыльности, социальной значимости таких проектов), в определенной пропорции от понесенных публичным образованием затрат. Объем такой дотации может быть привязан к достигнутому конечному результату, который в том числе будет контролироваться по росту поступлений в вышестоящие бюджеты.

Подводя итог всему вышеизложенному, представляется, что использование на практике вышеуказанных предложений будет способствовать возрастанию факторов заинтересованности и мотивированности в публичном управлении, что в целом будет положительно отражаться на качестве и эффективности реализации публичной власти в России.

Список литературы

1. **О межбюджетных отношениях в Ульяновской области:** Закон Ульяновской области от 04 октября 2011 г. № 142-30 // Ульяновская правда. 2011. 07 октября.
2. **О Порядке предоставления субсидий, выплачиваемых в зависимости от выполнения социально-экономических показателей:** Постановление Правительства Республики Мордовия от 29 марта 2010 г. № 137 // Известия Мордовии. 2010. 06 апреля.
3. **Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации** [Электронный ресурс]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring (дата обращения: 28.11.2013).

STIMULATION IN INTER-BUDGETARY INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITY LEVELS IN RUSSIA: CONDITION AND DEVELOPMENT WAYS

Kayurov Evgenii Aleksandrovich
Samara State University
kayurove@mail.ru

The article is devoted to the research of the role and significance of stimulation methods in inter-budgetary interaction between public authority levels in modern Russia. In order to improve the quality and efficiency of public authority realization the author substantiates the necessity to admit as expired Clause 7 of Article 136 of the Budget Code of the Russian Federation establishing prohibition to assign inter-budgetary transfers to local budgets from the Russian Federation entities budgets basing on the results of local governments' achieving the indicators values determined in accordance with Article 18.1 of the Federal Law "On General Principles of Local Government Organization in the Russian Federation". Attention is also paid to the reasonability of introducing a new obligatory kind of inter-budgetary transfers – stimulating subsidies.

Key words and phrases: budgetary federalism; state structure; inter-budgetary interaction; inter-budgetary transfers; subsidies; state and municipal powers; stimulating.

УДК 94(47)/338

Исторические науки и археология

В статье рассматриваются особенности проведения сплошной коллективизации в зерновых районах Казахстана – крае, характеризующемся экономической и полиэтнической спецификой. По мнению автора, форсированный переход от традиционного единоличного крестьянского хозяйства к колхозам, которые уже к концу первой пятилетки стали основной формой организации сельскохозяйственного производства в крае, негативно сказался на развитии аграрного сектора экономики, подорвал его материально-техническую базу, привел к серьезным социальным катаклизмам в деревне и ауле.

Ключевые слова и фразы: аул; коллективизация; колхоз; переселенческая деревня; хлебозаготовительный кризис; чрезвычайные меры.

Козлов Александр Петрович, к.и.н., доцент
Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики
petrovich138@yandex.ru

СПЛОШНАЯ КОЛЛЕКТИВИЗАЦИЯ В ЗЕРНОВЫХ РАЙОНАХ КАЗАХСТАНА (1929-1932 ГГ.)[©]

Проблема сплошной коллективизации всегда вызывала к себе интерес историков как явление исключительное и неоднозначное. И, несмотря на то, что, казалось бы, уже расставлены все акценты, изучение истории коллективизации не потеряло своей актуальности до сих пор. Особенно это касается исследования данной проблемы на региональном уровне, например, в Казахстане, где проведение сплошной коллективизации имело свои особенности, обусловленные его экономической и полиэтнической спецификой.

По мнению современных исследователей, главной причиной резкого поворота в аграрном секторе экономики в конце 1920-х гг., выразившегося в устранении мелкотоварного производства и переходе к сплошной коллективизации, стал хлебозаготовительный кризис, начавшийся по целому ряду объективных и субъективных факторов с территории Сибири и зерновых районов Казахстана [4; 6; 7]. Окончательное оформление курса на форсированную коллективизацию крестьянских хозяйств произошло в конце 1929 г. Уже на ноябрьском (1929 г.) пленуме ЦК ВКП(б) о сплошной коллективизации было заявлено как о задаче, стоящей на повестке дня [13, с. 746-758]. 7 ноября 1929 г. в «Правде» была опубликована статья И. В. Сталина «Год великого перелома», в которой утверждалось, что в развитии сельского хозяйства произошел «коренной перелом», выразившийся якобы в том, что «крестьяне пошли в колхозы, пошли целыми деревнями, волостями, районами» [12, с. 130]. Таким образом, коллективизация сельского хозяйства, ставившая основной своей целью организацию крупных зерновых хозяйств, объявлялась «столбовой дорогой» социалистического развития деревни [Там же, с. 131].

Согласно постановлению ЦК ВКП(б) от 5 января 1930 г. «О темпах коллективизации и мерах помощи государства колхозному строительству», зерновые районы Казахстана были отнесены ко второй региональной группе, где коллективизацию необходимо было в основном закончить к осени 1931 г. или к весне 1932 г. [9, с. 72-73]. К зерновым районам Казахстана, согласно новому территориальному делению 1928 г., относились приграничные с Россией Акмолинский, Актюбинский, Кустанайский, Павлодарский, Петропавловский Семипалатинский и Уральский округа [5, д. 294, л. 4-6]. Здесь преобладало казачье и русское переселенческое население, а основной отраслью сельского хозяйства было полеводство.