

Ключевые слова:

валовой региональный продукт, доходы бюджетов, бюджетная обеспеченность, дифференциация бюджетных доходов и расходов, социальная сфера

И. В. Костин, к. э. н., доц., зав. кафедрой «Деньги. Кредит. Банки» Калужского филиала Академии бюджета и казначейства Минфина России (e-mail: iv_kostin@mail.ru)

Территориальная дифференциация бюджетного финансирования социальной сферы

В условиях перехода к постиндустриальному обществу уровень развития социальной сферы становится определяющим условием качества жизни населения и источником устойчивых темпов экономического роста. Основным фактором поступательного развития является человек, его интеллектуальный потенциал. От того, как финансируется социальная сфера, во многом зависит качество человеческого капитала. Поиск путей повышения роли человеческого фактора в современном производстве обуславливает необходимость анализа изменений в содержании, устройстве и финансировании объектов социальной инфраструктуры.

Социальная сфера представляет собой целостную, постоянно изменяющуюся подсистему, формирующуюся и развивающуюся в соответствии с объективной потребностью общества в непрерывном воспроизводстве субъектов социального процесса. Эта область деятельности людей предполагает наличие государственной стратегии ее системного развития.

Социально-экономическое развитие регионов и в целом России в последние десятилетия осуществлялось в условиях трансформации общественного уклада, изменения роли государства, субъектов Российской Федерации. Передача большей части полномочий по управлению экономическими и социальными процессами бизнесу и субъектам Федерации обеспечила им большую свободу деятельности, однако привела к дифференциации социально-экономического развития территорий, уровня жизни населения в них, а также к тому, что федеральный центр утратил возможность управлять развитием этих территорий. Такая ситуация обусловила разделение финансирования социальной сферы между различными уровнями бюджетной системы, ответственными за нее. Основной причиной территориальной дифференциации доходов бюджетов является экономическое неравенство. Так, среди субъектов Центрального федерального округа (ЦФО), если не брать в расчет Москву, разница в объемах производства валового регионального продукта (ВРП) в 2008 г. составила 19 раз.

Дифференциация объемов производства ВРП обуславливает различия в доходах консолидированных бюджетов субъектов ЦФО Российской Федерации. Наибольшие доходы отмечались в Московской, Белгородской, Воронежской, Ярославской, Тульской, Тверской и Липецкой областях; наименьшие – в Костромской, Орловской, Смоленской, Ивановской и Тамбовской. Разница в доходах консолидированных бюджетов субъектов ЦФО в 2008 г. составила 16,5 раз (без учета такого субъекта, как Москва).

На углубление дифференциации оказывает влияние и различная динамика роста доходов консолидированного бюджета регионов. Наибольший их рост за период с 2000 по 2008 гг. наблюдался в Белгородской (10,5 раз), Воронежской (8,8), Московской (8,5), Владимирской (7,7) областях¹. Наименьший рост доходов происходил в Орловской (4,3 раза), Липецкой (4,7), Смоленской (5,8), Ярославской (6,1).

В результате самая высокая доля собственных доходов в 2008 г. была достигнута в Московской (89 %), Липецкой (86 %), Ярославской (86 %), Белгородской (83 %) областях². Самая низкая отмечалась в Тамбовской (56 %), Брянской (57 %), Ивановской (61 %), Орловской (67 %), Костромской (67 %).

В расчете на душу населения больше всего доходов в 2008 г. приходилось на Московскую (44 613,9 руб.), Белгородскую (37 278,0), Липецкую (34 403,1), Ярославскую (32 199,9), Калужскую (31 922,2) области (табл. 1). Самые низкие доходы отмечались в Смоленской (22 793,7 руб.), Тамбовской (22 905,8), Ивановской (23 098,2), Орловской (23 715,8), Брянской (20 438,0).

Данные табл. 1 свидетельствуют о сохранении тенденции дифференциации доходов в расчете на душу населения. Если в 2000 г. доходы областей различались в 2,7 раза, то в 2008 г. разница составила 2,2 раза.

Таблица 1

Доходы на душу населения всего, руб.

Область	Год					2008 г. к 2000 г. (разы)
	2000	2002	2004	2006	2008	
Российская Федерация	7250,3	11 250,6	16 665,7	26 591,7	43 683,1	6,0
В том числе:						
Белгородская	3609,7	16 360,6	19 508,4	27 329,7	37 278,0	10,3
Брянская	2905,2	9991,7	13 221,1	17 018,4	20 438,0	7,0
Владимирская	2983,5	10 639,2	13 239,4	20 371,8	25 641,9	8,6
Воронежская	2575,1	10 749,5	13 155,1	18 098,1	24 469,4	9,5
Ивановская	2858,8	11 846,5	16 000,1	20 395,1	23 098,2	8,1
Калужская	4812,6	14 297,9	17 184,1	25 536,4	31 992,2	6,6
Костромская	3331,8	11 527,0	14 441,9	19 625,4	26 201,8	7,9
Курская	3389,2	12 645,7	14 112,6	19 179,5	26 484,3	7,8
Липецкая	6858,5	18 449,6	23 655,9	26 210,4	34 403,1	5,0
Московская	5447,0	20 984,1	26 427,9	36 338,2	44 613,9	8,2
Орловская	4995,0	11 499,9	11 684,1	17 266,1	23 715,8	4,7
Рязанская	3075,9	11 868,3	14 998,3	19 230,3	25 183,5	8,2
Смоленская	3388,2	11 073,2	13 540,1	17 793,4	22 793,7	6,7
Тамбовская	2658,6	11 092,8	13 449,6	17 957,2	22 905,8	8,6
Тверская	3418,0	13 038,9	17 260,6	23 442,3	29 227,3	8,6
Тульская	3451,2	12 784,4	14 870,1	20 921,9	27 108,4	7,9
Ярославская	4928,1	17 261,0	19 918,1	26 394,4	32 199,9	6,5
Отношение максимального значения к минимальному (разы)	2,7	2,1	2,0	2,1	2,2	2,2

Источник: Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (<http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/>).

¹ Рассчитано автором.

² Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (<http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/>).

За период с 2000 по 2008 гг. больше всего уровень доходов в расчете на душу населения вырос в Белгородской (10,3 раз), Воронежской (9,5) областях. Наименьший рост доходов на душу населения наблюдался в Орловской (4,7 раз), Липецкой (5,0), Ярославской (6,5).

Соответственно ситуации с доходами сложилась практически такая же тенденция и по дифференциации расходов консолидированных бюджетов субъектов ЦФО. По сравнению с приростом в среднем по Российской Федерации (6,1 раз) темпы роста расходов консолидированных бюджетов большинства субъектов ЦФО были гораздо выше. Это способствовало усилению дифференциации как в целом по всему объему бюджетных расходов субъектов ЦФО, так и по отдельным их направлениям.

Как показывают данные табл. 2, наибольшие расходы консолидированных бюджетов на ЖКХ и социально-культурные мероприятия были понесены в Московской, Воронежской, Белгородской, Ярославской и Тульской областях, наименьшие — в Костромской, Орловской, Тамбовской, Смоленской и Курской.

Таблица 2

Расходы консолидированных бюджетов субъектов ЦФО РФ на ЖКХ и социально-культурные мероприятия, млн руб.

Субъекты Федерации	Год					2008 г. к 2000 г. (разы)
	2000	2002	2004	2006	2008	
Российская Федерация, млрд руб.	601,9	960,4	1404,6	2553,5	4084,6	6,8
В том числе:						
Белгородская	4143,5	6231,8	10 251,5	2072,3	34 385,5	8,3
Брянская	3009,3	5690,5	7898,2	13 406,2	18 838,5	6,3
Владимирская	3748,1	7031,0	9670,1	16 388,7	24 719,1	6,6
Воронежская	4635,8	9600,2	13 547,8	22 260,4	36 105,9	7,8
Ивановская	2702,9	5597,5	7737,7	13 605,7	18 418,2	6,8
Калужская	3250,6	5286,4	8125,8	13 050,0	20 259,9	6,2
Костромская	1962,4	3448,4	4884,5	7508,9	10 899,2	5,6
Курская	2391,4	4567,5	7049,7	9904,1	16 914,2	7,1
Липецкая	4215,8	6500,1	11 336,9	20 270,5	24 088,7	5,7
Московская	20 920,7	39 236,2	64 635,2	128 657,7	196 686,9	9,4
Орловская	2119,4	37 685,5	5721,9	7972,5	12 613,6	6,0
Рязанская	2788,3	5291,7	7127,9	12 528,0	19 816,0	7,1
Смоленская	2895,8	4898,5	65 528,0	9835,5	16 717,9	5,8
Тамбовская	2266,7	4599,0	6436,6	10 863,9	16 149,3	7,1
Тверская	4178,8	6743,9	10 190,0	18 224,9	27 125,7	6,5
Тульская	4149,2	8342,3	10 932,4	18 891,2	28 883,2	7,0
Ярославская	4264,7	7933,0	12 202,1	20 176,6	30 390,7	7,1

Источник: Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (<http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/>).

Больше всего за анализируемый период бюджетные расходы на эти цели увеличились в Московской (9,4 раз), Белгородской (8,3), Воронежской (7,8) областях. Меньше всего расходы возросли в Костромской (5,6 раз), Липецкой (5,7), Смоленской (5,8), Орловской (6,0).

Наряду с объемами по субъектам ЦФО отмечается различная доля расходов консолидированных бюджетов субъектов на ЖКХ и социально-культурные мероприятия³. Наибольший удельный вес бюджетных расходов на социальные мероприятия сложился в областях с низкой бюджетной обеспеченностью, а области с более высокими доходами (Московская, Белгородская, Липецкая и др.) имеют удельный вес расходов на социальные мероприятия на 10–15 % ниже. При этом в расчете на душу населения

³ Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (<http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/>).

наибольшие расходы консолидированных бюджетов на ЖКХ и социально-культурные мероприятия приходится на самые обеспеченные регионы (табл. 3). Что касается данного показателя в 2008 г. в среднем по России, то только показатель по Московской области превышает его, остальные области имеют расходы ниже среднего уровня бюджетных социальных расходов на душу населения.

Таблица 3

Расходы консолидированных бюджетов субъектов ЦФО РФ на ЖКХ и социально-культурные мероприятия в расчете на 1 жителя, тыс. руб. (2008 г.)

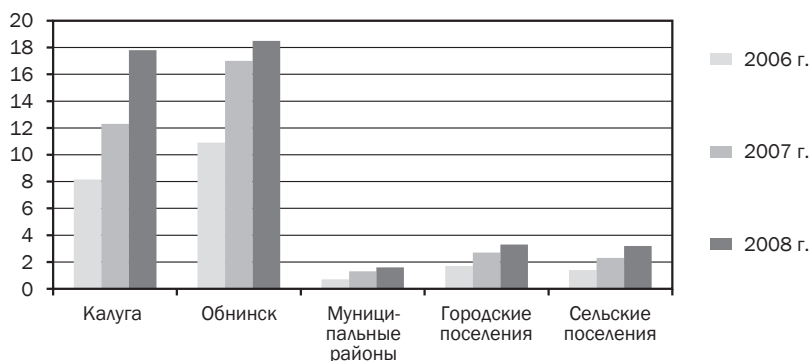
Область	Расходы на 1 жителя	Место области в ЦФО	В % к средне-российскому уровню
Российская Федерация	28,8		100
В том числе:			
Белгородская	22,5	3	78
Брянская	14,5	17	50
Владимирская	17,2	8	60
Воронежская	15,9	12	55
Ивановская	17,2	10	60
Калужская	20,2	5	70
Костромская	15,7	13	55
Курская	14,6	16	51
Липецкая	20,7	4	72
Московская	29,3	1	102
Орловская	15,4	14	54
Рязанская	17,1	11	59
Смоленская	17,2	9	60
Тамбовская	14,7	15	51
Тверская	19,8	6	69
Тульская	18,6	7	65
Ярославская	23,2	2	81

Источник: рассчитано автором.

Интерес представляет также изучение бюджетной обеспеченности на уровне муниципальных образований. Данные по Калужской области свидетельствуют о значительной дифференциации этого показателя. Самые высокие доходы на душу населения — в городских округах, в частности в Обнинске (рис. 1). Несколько ниже обеспеченность в Калуге и значительно ниже — в городских и сельских поселениях, муниципальных районах.

Рисунок 1

Доходы на душу населения муниципальных образований Калужской области

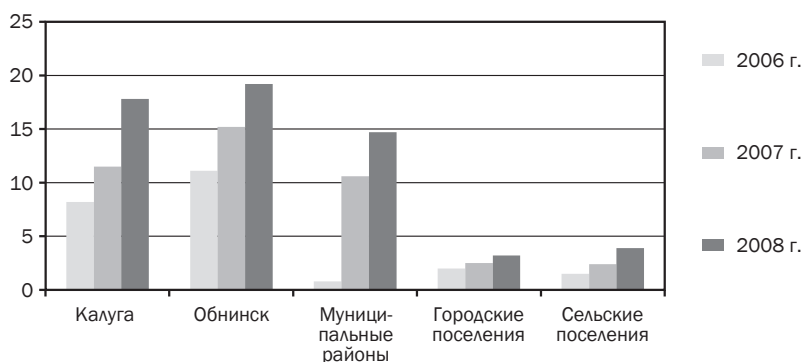


Источник: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Калужской области (<http://www.kalugastat.ru/digital/region8/default.aspx>).

Наибольшие расходы на душу населения также приходятся на бюджет Обнинска, несколько меньше — на бюджет Калуги (рис. 2). Нужно отметить, что по сравнению с доходами расходы бюджетов муниципальных районов постоянно увеличивались и оказались больше, чем у городских и сельских поселений, по бюджетам которых расходы на душу населения руководство области обеспечивало примерно на одинаковом уровне.

Рисунок 2

Расходы на душу населения муниципальных образований Калужской области



Источник: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Калужской области (<http://www.kalugastat.ru/digital/region8/default.aspx>).

При этом наибольшая дифференциация отмечается по доходам в расчете на душу населения, особенно по бюджетам сельских поселений, а вот расходная часть бюджетов выглядит более уравненной, особенно в городских округах, в меньшей степени — в городских поселениях и муниципальных районах. Следует также отметить, что в последние годы разница в бюджетной обеспеченности муниципальных образований становится все меньше.

Вместе с тем проводить во всех муниципальных образованиях одинаковую инвестиционную политику сегодня невозможно, слишком разные с точки зрения инвестиционной привлекательности у них возможности. Из-за низкой бюджетной обеспеченности многие из них не в состоянии результативно решать задачи социально-экономического развития своих территорий.

Основными причинами дифференциации бюджетной обеспеченности являются различия в структуре экономики, численности и структуре населения, объемах инвестиций, степени урбанизированности и сложившейся системе расселения, уровне эффективности управления бюджетными расходами и др. Территории с конкурентными преимуществами характеризуются более высоким ростом социально-экономического развития и все больше отдаляются от остальных регионов. Получаемые из федерального и областного бюджетов трансферты решают в основном текущие социальные задачи, но не стимулируют ускорение экономического развития. В результате, согласно статистике, Россия занимает первое место в мире по межрегиональной социально-экономической дифференциации⁴.

Экспертные оценки свидетельствуют, что при сложившемся в стране типе экономического роста экономическое и социальное неравенство регионов будет усиливаться. Это касается ряда базовых показателей жизнедеятельности: среднедушевого ВРП, финансирования социальной сферы и т. д.⁵

⁴ Реформационный прагматизм как основа модернизации // Российский экономический журнал. — 2007. — № 3. — С. 30.

⁵ Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Под ред. Т. М. Малеевой; Независимый институт социальной политики. — М.: НИСП, 2007. — С. 399–411.

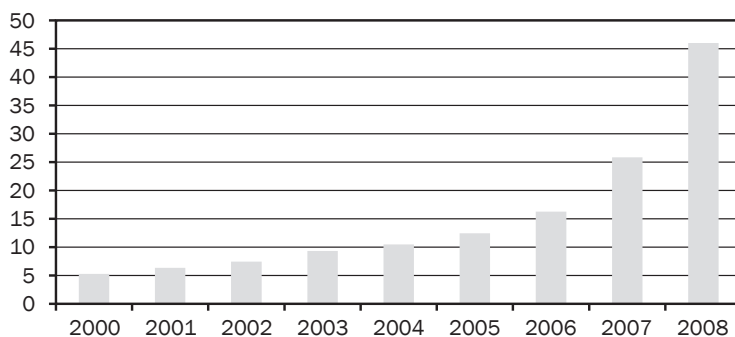
Предложения по перемещению налоговой базы с федерального и регионального уровней в местные бюджеты, усовершенствованию методики выравнивания бюджетной обеспеченности позволят решить данную проблему для отдельных территорий, но не для регионов в целом. Дифференциация экономического потенциала все равно будет иметь место, и она будет сказываться на формировании и исполнении бюджетов разных уровней. Необходимо проводить одновременно эффективную инвестиционную политику и политику выравнивания бюджетной обеспеченности разных уровней бюджетной системы и по мере снижения дифференциации налоговых и роста собственных доходов решать вопрос о передаче части налогов на муниципальный уровень. Региональные власти должны инициировать развитие инфраструктуры, обеспечивающей равную доступность социальных услуг и возможность получать равные доходы как городским, так и сельским жителям.

Опыт Калужской области показывает, что проведение активной инвестиционной политики позволило существенно увеличить доходы в бюджеты разных уровней, создать условия для развития экономики муниципальных образований и выравнивания их бюджетной обеспеченности. Согласно исследованию рейтингового агентства «Эксперт РА», Калужская область по инвестиционной привлекательности на сегодня занимает третье место в России.

Как показано на рис. 3, объем инвестиций в основной капитал по Калужской области с 2000 по 2008 г. увеличился в 8,7 раза и составил 46 млрд руб. Особенно выросли объемы инвестиций в последние годы.

Рисунок 3

Объемы инвестиций в основной капитал по Калужской области, млрд руб.

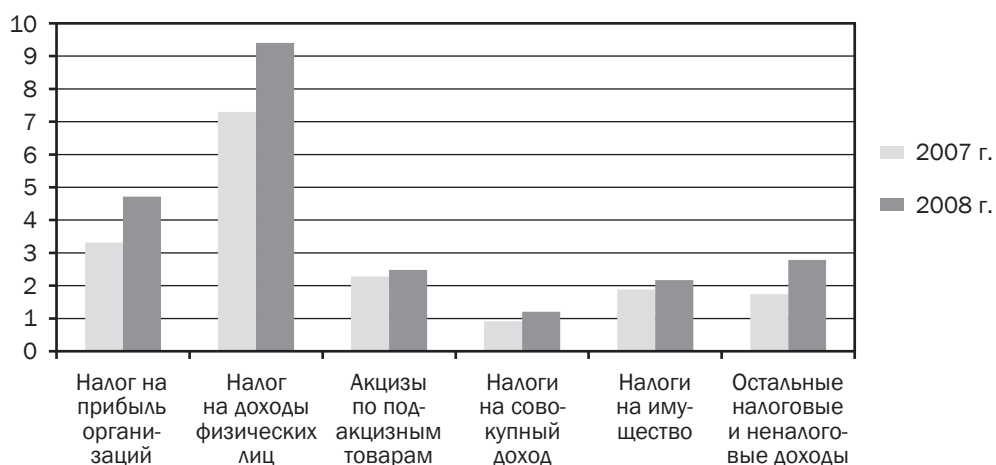


Источник: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Калужской области (<http://www.kalugastat.ru/digital/region8/default.aspx>).

Благодаря устойчивой динамике роста инвестиций регион из года в год наращивал свой налоговый потенциал, в т. ч. в кризисном 2008 г. (рис. 4). Относительно 2000 г. налоговые и неналоговые доходы бюджета Калужской области выросли в шесть раз, что соответствовало 11-му месту среди субъектов ЦФО по темпам роста данных показателей. По предварительным итогам, в 2010 г. объем инвестиций в основной капитал региона составил более 65 млрд руб., из них иностранных инвестиций — около 37,6 млрд руб. В результате за 2010 г. объем промышленного производства в Калужской области увеличился на 45,4 %. По темпам роста промышленности регион занимает первое место в России. На этом фоне налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета Калужской области в 2010 г. увеличились на 9736 млн руб., или на 45 %⁶, что позволило региону занять первое место в ЦФО по темпам их роста.

⁶ Материалы коллегии министерства финансов Калужской области «Об итогах работы в 2010 году и задачах финансовых органов на 2011 год», 14 февраля 2011, г. Калуга.

**Поступление налоговых и неналоговых доходов
в консолидированный бюджет Калужской области в 2007–2008 гг., млрд руб.**



Источник: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Калужской области (<http://www.kalugastat.ru/digital/region8/default.aspx>).

Привлечь инвестиции в столь больших объемах области удалось за счет строительства индустриальных парков. Преимущество данного подхода состоит в том, что на этих площадях создается современная производственная и инженерная инфраструктура, отвечающая требованиям инвесторов. Общая площадь индустриальных парков на сегодня составляет 2,6 тыс. га, из которых уже более 1 тыс. га отдано под инвестиционные проекты. В настоящее время на территории Калужской области реализуется несколько проектов — индустриальные парки «Ворсино», «Калуга-ЮГ», «Росва» и технопарк «Грабцево». В рамках создаваемых технопарков и других имеющихся мощностей получили приоритетное развитие кластеры по производству автомобилей и автокомпонентов, по фармацевтике и биотехнологиям, ядерной медицине.

Наряду с развитием приоритетных кластеров реализуются проекты и в других отраслях — строительстве, сельском хозяйстве, образовании, медицине, сфере услуг и др. Активная инвестиционная деятельность в масштабах области непосредственным образом отражается на социально-экономическом положении отдельных муниципальных образований. Самых значительных объемов инвестиции в основной капитал достигли в муниципальном образовании «Боровский район» — в 2008 г. 4854 млн руб. (1,5 %). В результате налоговый потенциал Боровского района за последние три года вырос более чем в 10 раз, а расположенного на его территории муниципального образования «Ворсино» — в 33 раза. Такие же тенденции можно проследить в Жуковском, Малоярославецком и других районах области.

Пока деятельность органов исполнительной власти направлена на привлечение инвесторов с помощью в основном налоговых инструментов. Недооцененными остаются возможности административной поддержки реализации инвестиционных проектов, использования готовых или в значительной степени пригодных инвестиционных площадок (объектов) и т. д. Недостаточно внимания уделяется внедрению индикативных и программно-целевых методов управления, что могло бы существенно повысить эффективность бюджетных расходов и создать условия для качественно иного уровня развития социальной сферы.

Обобщая опыт Калужской области, можно перечислить следующие пути преодоления территориальной дифференциации регионов и повышения их бюджетной обеспеченности:

1. Усиление роли бюджета в обеспечении роста экономического потенциала регионов. Инвестиции должны стать приоритетным направлением в бюджетной политике регионов не только как фактор роста экономики, но и как инструмент повышения и выравнивания бюджетной обеспеченности административных территорий. Необходимо развивать конкурсные процедуры отбора инвестиционных программ с учетом бюджетных ограничений. Следует сформировать прозрачную методическую и нормативную правовую базу планирования и реализации государственных и муниципальных инвестиций. Механизмы региональной инвестиционной политики должны быть понятны субъектам бюджетного планирования и органам местного самоуправления.

2. Ориентация государственных инвестиций на объекты не только производственной инфраструктуры, но и социальной. Инвестиционные средства в стране существенно ограничены, и борьба за них обостряется. Поэтому успешность конкуренции между территориями будет определяться не только близостью к рынкам сбыта и центру управления, но и уровнем инфраструктуры, качеством человеческих ресурсов и эффективностью регионального управления.

3. Создание через механизмы межбюджетного регулирования стимулов для органов местного самоуправления к привлечению ими инвестиций, обеспечения экономического роста и повышения бюджетной обеспеченности. Регионы, органы местного самоуправления, добивающиеся экономического роста и значительного повышения бюджетной обеспеченности, должны взамен теряемых трансфертов получать от вышестоящих бюджетов дополнительные средства для решения социально-экономических задач развития своих территорий.

4. Повышение эффективности управления органов государственной и муниципальной власти на основе внедрения программно-целевых и индикативных методов планирования своей деятельности, усиления административной поддержки реализации инвестиционных проектов на своей территории.

5. Оказание поддержки малым инновационным предприятиям путем создания и введения дополнительных инструментов, таких как предоставление грантов, инвестиционных кредитов, венчурного финансирования.

Библиография

1. Реформационный прагматизм как основа модернизации // Российский экономический журнал. — 2007. — № 3. — С. 30.
2. Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Под ред. Т. М. Малеевой; Независимый институт социальной политики. — М.: НИСП, 2007.
3. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс] / Национальные счета; ред. Левит С. Р. — Электрон. дан. — М.: Фед. служба гос. стат-ки, 1999–2010. — Режим доступа: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/>, свободный.
4. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Калужской области [Электронный ресурс] / Финансы; ред. Чупрунова Н. А. — Электрон. дан. — Калуга: Тер. орган Фед. службы гос. стат-ки, 2000–2010. — Режим доступа: <http://www.kalugastat.ru/digital/region8/default.aspx>, свободный.