

ББК 65.9 (2Р) 26

П 781

УДК 338 (470)

Редакционная коллегия:

*кандидат экономических наук А. С. Колесов,
доктор экономических наук А. С. Ревайкин,
доктор физико-математических наук В. А. Гуртов*

Конференция проводится при финансовой поддержке

*ГЛАВЫ И ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ,
ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА*

П 781 **Проблемы** совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России: Материалы Шестой научно-практической конференции (9–11 июня 2006 г.). Кн. 2. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2006. – 208 с.

ISBN 5-8021-0661-1

Материалы посвящены рассмотрению проблем совершенствования бюджетной политики для развития экономики России и ее субъектов.

**ББК 65.9 (2Р) 26
УДК 338 (470)**

ISBN 5-8021-0661-1

© Петрозаводский государственный университет, оригинал-макет, 2006

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ВКЛАДОВ БЮДЖЕТОВ ВСЕХ УРОВНЕЙ В ДУШЕВЫЕ ДОХОДЫ И РАСХОДЫ НА ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

С. В. Сигова¹, В. А. Гуртов¹, А. С. Ревайкин²

¹*Петрозаводский государственный университет,*

²*Институт экономики Кар НЦ РАН, г. Петрозаводск*

Конституция Российской Федерации закрепила форму государственного устройства РФ в виде федерации, в качестве «общих правил» назвав такие, как суверенитет Российской Федерации на всей ее территории; государственную целостность страны; единство системы государственной власти; равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации; равноправие субъектов Федерации между собой в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти и др.

Бюджетный федерализм, выбранный Российской Федерацией, предполагает обеспечение четкого разграничения функций между разными уровнями управления. Это необходимо для того, чтобы каждый бюджет мог сохранить свою самостоятельность с высокой степенью автономии региональных и местных бюджетов, оставляя в то же время за федеральным бюджетом доминирующее положение в общей бюджетной системе страны. Возникающие при этом межбюджетные отношения должны быть прозрачными и понятными любому участнику данного процесса.

Однако в настоящее время существуют серьезные противоречия между положениями действующего законодательства и реальной практикой межбюджетных отношений.

Душевая динамика и структура доходов консолидированного бюджета РФ

Органы государственной власти имеют возможность осуществлять свои функции благодаря тому, что на территории страны обеспечивается сбор денежных средств, формирующих доходную часть бюджета. Объемы собираемых налогов на территории субъектов РФ, соотношения в их распределении между

федеральным и региональным уровнем бюджетной системы, являются важной частью межбюджетных отношений [1].

В последние годы наблюдается положительная динамика доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (табл. 1).

Таблица 1

*Динамика доходов консолидированных бюджетов
в расчете на душу населения за 2001 – 2004 гг.*

		2001 год	2002 год	2003 год	2004 год
Москва	Абсолютное значение, тыс. руб.	233 396 209	281 781 422	338 977 865	394 086 393
	Темп прироста, %		21	20	16
Республика Карелия	Абсолютное значение, тыс. руб.	6 150 229	7 766 189	8 496 524	10 475 703
	Темп прироста, %		26	9	23
Мурманская область	Абсолютное значение, тыс. руб.	7 567 372	11 088 346	12 427 994	16 219 395
	Темп прироста, %		47	12	31
Псковская область	Абсолютное значение, тыс. руб.	4 510 970	6 439 002	7 051 636	7 808 132
	Темп прироста, %		43	10	11
Санкт-Петербург	Абсолютное значение, тыс. руб.	51 815 272	66 620 461	77 237 150	95 293 958
	Темп прироста, %		29	16	23
Самарская область	Абсолютное значение, тыс. руб.	27 238 718	30 464 249	32 577 618	42 865 354
	Темп прироста, %		12	7	32
Новосибирская область	Абсолютное значение, тыс. руб.	16 577 005	21 332 417	26 331 675	30 261 463
	Темп прироста, %		29	23	15
Свердловская область	Абсолютное значение, тыс. руб.	28 713 513	35 446 199	40 580 478	53 212 155
	Темп прироста, %		23	14	31
Хабаровский край	Абсолютное значение, тыс. руб.	17 992 369	20 511 759	25 148 790	28 840 966
	Темп прироста, %		14	23	15
Российская Федерация	Абсолютное значение, тыс. руб.	1 297 673 135	1 607 281 273	1 898 838 351	2 373 110 126
	Темп прироста, %		24	18	25

Из таблицы 1 видно, что общим для всех регионов является увеличение доходов территорий. В среднем по РФ годовые темпы прироста за период 2001 – 2004 гг. составили от 18 до 25 %. В то же время темпы прироста имеют существенные межрегиональные различия: от 7% (Самарская область в 2003 году) до 31% (Свердловская и Мурманская области в 2004 году).

Представленные в таблице 1 данные помимо положительной динамики доходов субъектов РФ также демонстрируют значительную дифференциацию в душевой обеспеченности. Однако проведение прямых сравнений полученных расчетных значений не будет являться корректным. Необходимо учитывать, что огромное пространство России, неодинаковый уровень социально-экономического развития регионов, обусловленный значительным количеством объективных и субъективных причин, способствуют установлению различной стоимости оказываемых бюджетных услуг.

Для приведения значений расходов на 1 человека к сопоставимому виду необходимо использование некоего выравнивающего коэффициента. Им может быть: индекс прожиточного минимума, индекс покупательной способности, районный коэффициент, индекс бюджетных расходов. Авторами был выбран индекс бюджетных расходов (ИБР).

Несомненно, методика расчета каждого из перечисленных показателей имеет свои недостатки. Однако наиболее адекватно позволяет корректировать душевые показатели в масштабах РФ индекс бюджетных расходов. Он является обобщенным показателем, отображающим, насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств в расчете на душу населения в данном субъекте РФ с учетом объективных реальных факторов и условий, по сравнению со средним по России уровнем, для предоставления одного и того же объема и качества бюджетных услуг. ИБР позволяет корректно проводить межрегиональные сравнения обеспеченности бюджетными средствами в РФ.

На рисунке 1 представлены душевые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2004 год в расчете на душу населения с учетом и без учета ИБР.

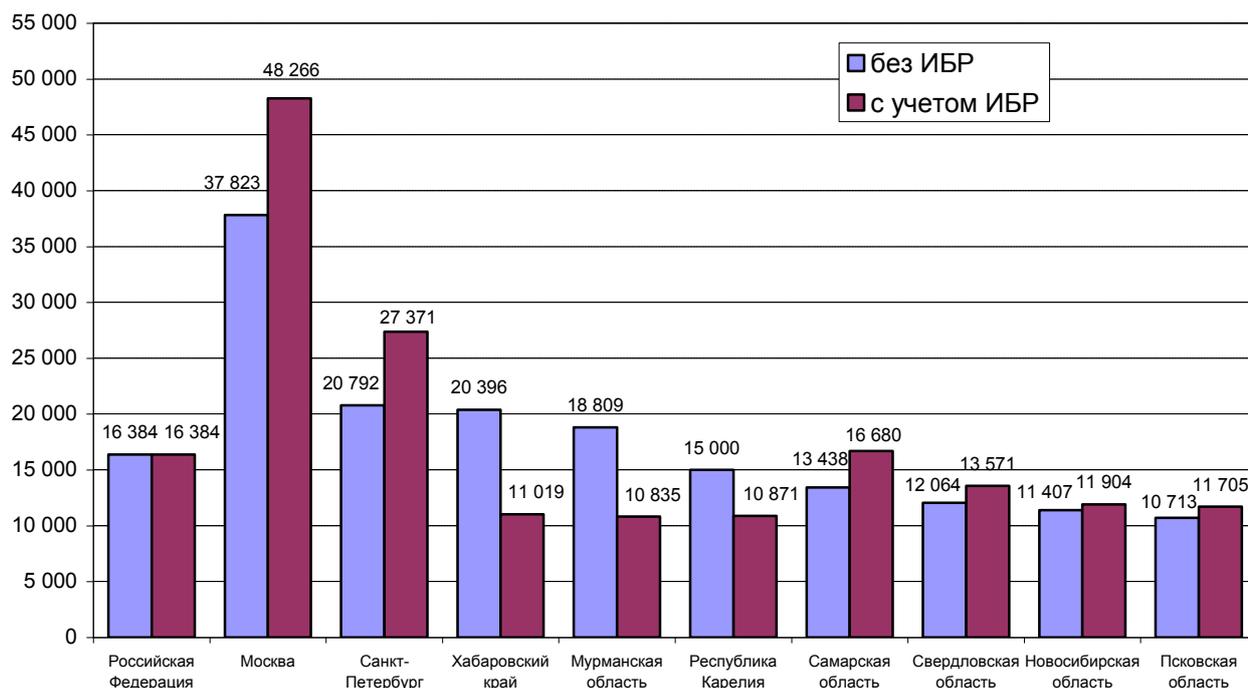


Рис. 1. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2004 год, руб. (в расчете на душу населения)

Указанный график демонстрирует существование явных диспропорций в душевой обеспеченности доходами консолидированных бюджетов граждан РФ. Применение выравнивающего коэффициента, учитывающего разные условия регионов, не привело к уменьшению дифференциации. Без индекса бюджетных расходов разница между максимальной и минимальной обеспеченностью составляла 3,5 раза среди представленных субъектов; после применения ИБР разрыв увеличился до 4,5 раза.

Необходимо отметить, что наиболее высоким доходом консолидированного бюджета в расчете на душу населения располагает г. Москва. На уровне выше среднероссийского находятся г. Санкт-Петербург и Хабаровский край, Мурманская область. Использование в расчетах ИБР привело к увеличению душевой обеспеченности в городах Москва и Санкт-Петербург и к снижению – в Хабаровском крае и Мурманской области до значений ниже среднего по стране.

Таким образом, общероссийская тенденция роста доходов консолидированных бюджетов сопровождается сильными раз-

личиями в душевой обеспеченности между субъектами. Применение поправочного коэффициента, отражающего реальную стоимость бюджетных денег, лишь усугубляет ситуацию.

Большая часть консолидированных бюджетов субъектов РФ формируется за счет собственных доходов и безвозмездных перечислений (рис. 2). В среднем по РФ это соотношение составляет порядка 1:10 [2, 3].



Рис. 2. Структура доходов консолидированных бюджетов субъектов за 2004 год

Объем собственных доходов имеет важное значение. Этот показатель определяет уровень самодостаточности территории, то есть возможности собственными доходами обеспечить бюджетные расходы региона. Рисунок 2 демонстрирует существенную межрегиональную асимметрию по уровню собственных доходов в консолидированных бюджетах субъектов РФ. Так, в Псковской области соотношение составляет: 70,9% – собствен-

ные доходы и 29,1% – безвозмездные перечисления; в Самарской области – 95,2 и 4,8% соответственно.

Межрегиональная дифференциации собственных доходов в консолидированных бюджетах определяется многими факторами. Основными факторами являются уровень социально-экономического развития, эффективность функционирования экономики региона, в значительной степени определяющие налогооблагаемую базу собственных доходов, их структуру [4].

Анализ структуры собственных доходов позволяет выявить роль субъектов РФ в увеличении доходного потенциала территории за счет неналоговых доходов, которые полностью зависят от уровня хозяйствования (рис. 3).

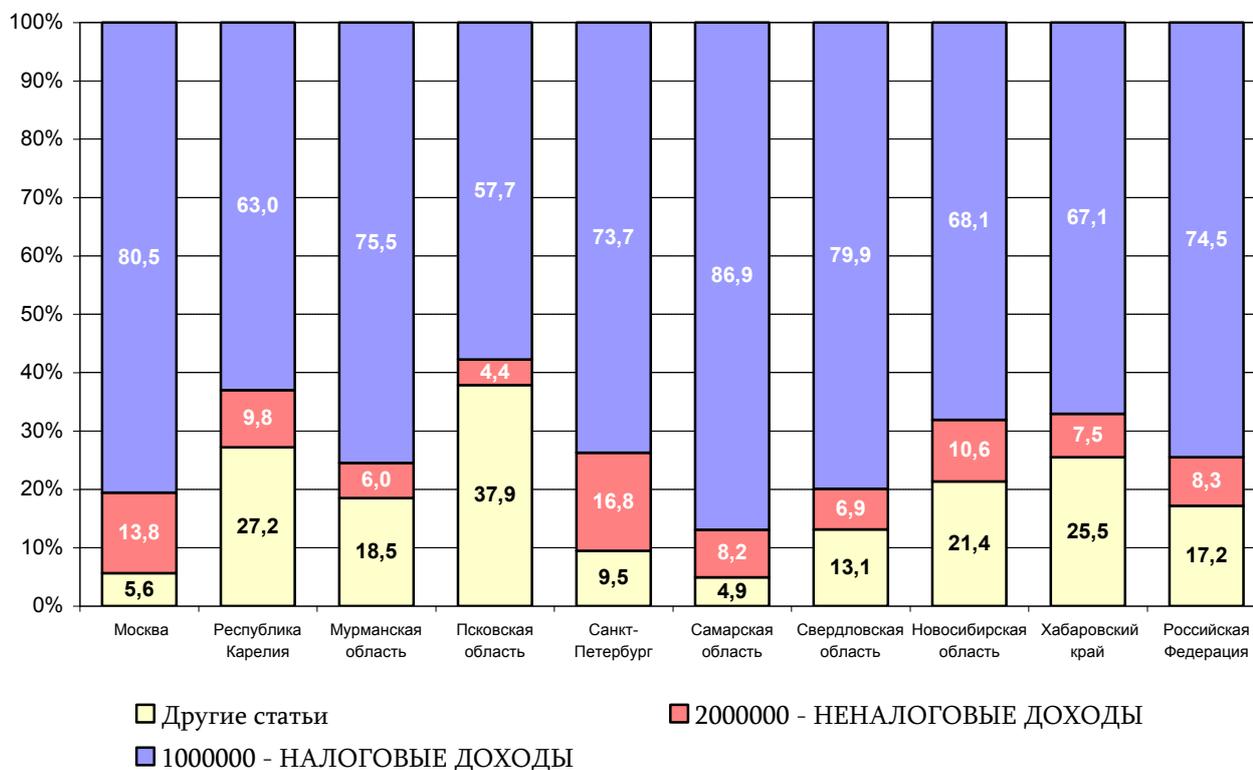


Рис. 3. Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов в 2004 году

Как видим из рисунка 3, собственные доходы бюджетов всех уровней формируются из налоговых и неналоговых доходов. Несмотря на различный вклад указанных составляющих в фор-

мирование доходной части бюджета, тем не менее неналоговые доходы составляют сравнительно небольшую долю.

В среднем по РФ в 2004 году налоговые доходы составили 74,5%, в выбранных субъектах эта цифра колебалась от 63,0% (Республика Карелия) до 86,9% (Самарская область). Неналоговые доходы в Российской Федерации находились на уровне 8,3%, по субъектам – от 4,4% (Псковская область) до 16,8% (г. Санкт-Петербург).

Основными налогами в структуре налогов в консолидированных бюджетах субъектов РФ являются два налога: налог на прибыль и налог на доходы физических лиц, на долю которых приходится 69,4%. Налог на прибыль зависит от эффективности хозяйствования в регионе. Налог на доходы физических лиц определяется уровнем заработной платы занятых в экономике, доходами от предпринимательской деятельности, от собственности и другими доходами.

Иная картина с налогом на доходы физических лиц. В 63 регионах этот налог был выше среднероссийского уровня, с межрегиональной дифференциацией от 61,8 до 33,4%. В регионах с уровнем налога на доходы физических лиц ниже среднероссийского значительная большая межрегиональная дифференциация: от 33,1 до 3,6%. Разница между максимальной и минимальной величинами налога на доходы физических лиц составила 17 раз.

Существенна межрегиональная дифференциация по налогу на имущество и платежам за пользование природными ресурсами. Так, по налогу на имущество при среднероссийском уровне 8,2% в 36 регионах он был ниже, с межрегиональной дифференциацией от 7,2 до 0,4%.

В регионах с уровнем выше среднероссийского дифференциация составила от 8,3 до 16,6%. Самый высокий уровень платежей за пользование природными ресурсами (от 32 до 17,7%) в регионах, богатыми ими. Разница между максимальной и минимальной величинами платежей за пользование природными ресурсами составила 82 раза.

Таким образом, в силу существенных различий между регионами наблюдается большая разница в динамике, структуре и абсолютных значениях душевой обеспеченности граждан собственными доходами консолидированных бюджетов субъектов РФ. Указанные факты предрасполагают к дальнейшей дифференциации бюджетных расходов на территории субъектов.

Душевая динамика и структура расходов консолидированного бюджета РФ

Данные, приведенные на рисунке 4, свидетельствуют о том, что на территории субъектов РФ душевая бюджетная обеспеченность граждан в части расходов бюджетов всех уровней стабильно (на протяжении исследуемого периода) различается в «разы» даже с учетом корректировки на индекс бюджетных расходов (ИБР).

Согласно данным, представленным на рисунке 4, явное преимущество в бюджетном финансировании имеют федеральные мегаполисы. Обращает на себя внимание тот факт, что средства, выделяемые из федерального бюджета г. Москве, значительно больше совокупных расходов всей бюджетной системы в расчете на душу населения в других субъектах РФ. Так, в 2002 году указанное превышение составляло от 1,9 до 4,5 раза (без учета ИБР – от 2 до 4 раз), в 2003 году – от 1,5 до 3,8 раза (без учета ИБР – от 1,7 до 3,5 раза), в 2004 году – от 1,6 до 3,7 раза (без учета ИБР – от 1,7 до 3,2 раза). Причем на протяжении указанного периода нижнюю границу интервала образовывал г. Санкт-Петербург (минимальное превышение), а верхнюю – Свердловская область (максимальное превышение в группе рассматриваемых субъектов).

Регионы, не обладающие особым статусом, независимо от имеющихся сравнительных преимуществ, в части душевой обеспеченности имели расходы на уровне ниже среднероссийского в 2002 – 2004 гг. [5, 6].

Что касается структуры расходов из средств консолидированных бюджетов, то необходимо отметить следующее (рис. 5).

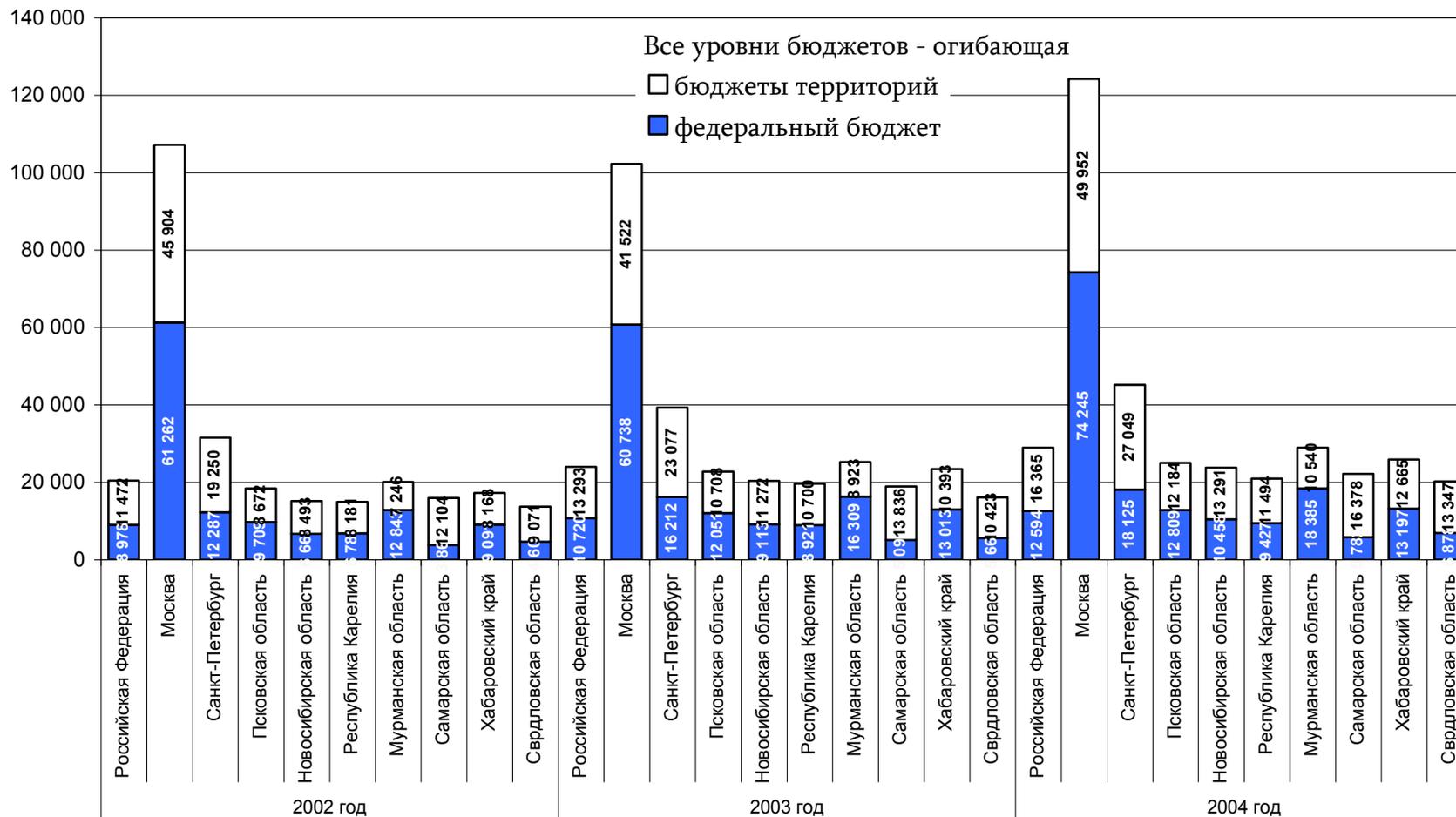


Рис. 4. Динамика расходов бюджетов всех уровней в субъектах РФ с учетом ИБР за 2002 – 2004 гг. в расчете на душу населения, руб.

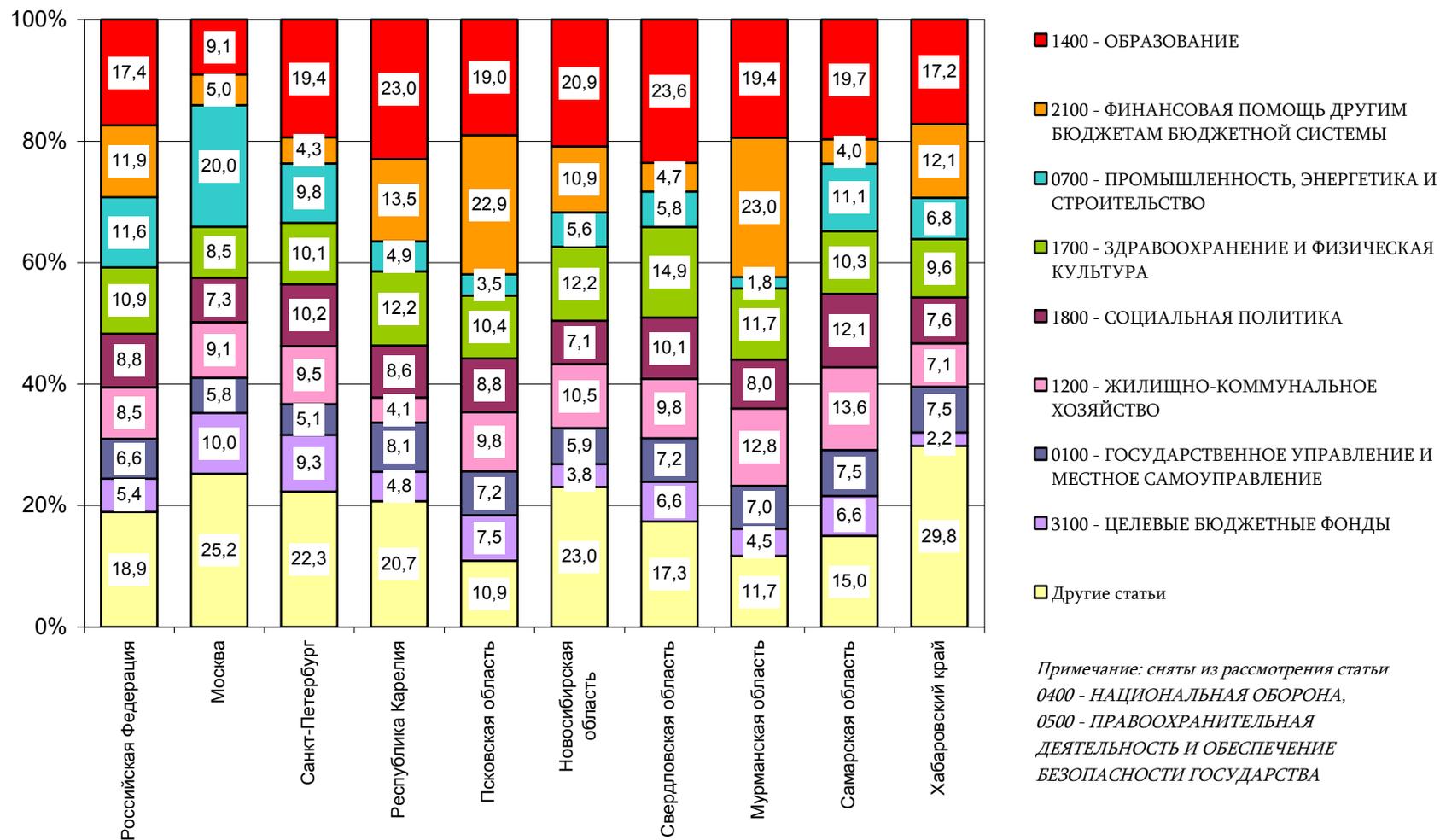


Рис. 5. Структура расходов консолидированных бюджетов за 2004 год

Главной стратегической целью экономического развития РФ является повышение качества жизни населения. Это подразумевает форсированное развитие промышленности как основы функционирования государства, а также социальной сферы (социальная политика, образование, здравоохранение и физическая культура, жилищно-коммунальное хозяйство и др.) [7].

В целом по РФ в структуре расходов консолидированного бюджета социальная сфера¹ занимает 37,1%; в совокупности с промышленностью – 46,6% (табл. 2).

Таблица 2

Расходы на социальную сферу в структуре расходов консолидированных бюджетов за 2004 год, %

Наименование субъекта	Социальная сфера	Промышленность	Итого
Российская Федерация	37,1	9,4	46,6
Москва	23,6	13,9	37,6
Санкт-Петербург	42,3	8,4	50,7
Республика Карелия	39,8	4,1	43,9
Псковская область	36,4	2,6	39,1
Новосибирская область	43,6	4,8	48,4
Свердловская область	47,6	4,8	52,3
Мурманская область	52,0	1,8	53,8
Самарская область	55,8	11,1	66,9
Хабаровский край	41,5	6,8	48,3

В структуре расходов консолидированных бюджетов регионов наибольшая доля социальной сферы «плюс» промышленность приходится на Самарскую область – 66,9%, затем на Свердловскую область – 52,3% и Санкт-Петербург – 50,7%. Наиболее низкое значение – 37,6% в г. Москве, причем там же – ми-

¹ Суммируются разделы расходы по разделам 1400 «Образование», 1700 «Здравоохранение и физическая культура», 1800 «Социальная политика», 1200 «Жилищно-коммунальное хозяйство».

нимальные расходы в структуре на чисто социальные отрасли – 23,6% (в то время как в других регионах – 36,4 – 55,8%). Максимальное значение поддержки московской промышленности – 13,9% (при среднероссийском значении 9,4%) не компенсирует в сумме социальную сферу.

Необходимо отметить тот факт, что в большинстве регионов максимальную долю в расходах консолидированных бюджетов занимает образование. Среднее значение по РФ – 17,4%; в республике Карелия и Свердловской области – больше 23%. Ниже среднероссийского уровня эти расходы только в г. Москве – 9,1%.

Однако надо учитывать, что совокупные расходы бюджетов всех уровней в г. Москве в абсолютном выражении в 4 раза превышают среднероссийское значение. В связи с этим в итоге душевая обеспеченность москвичей остается на очень высоком уровне (рис. 6).

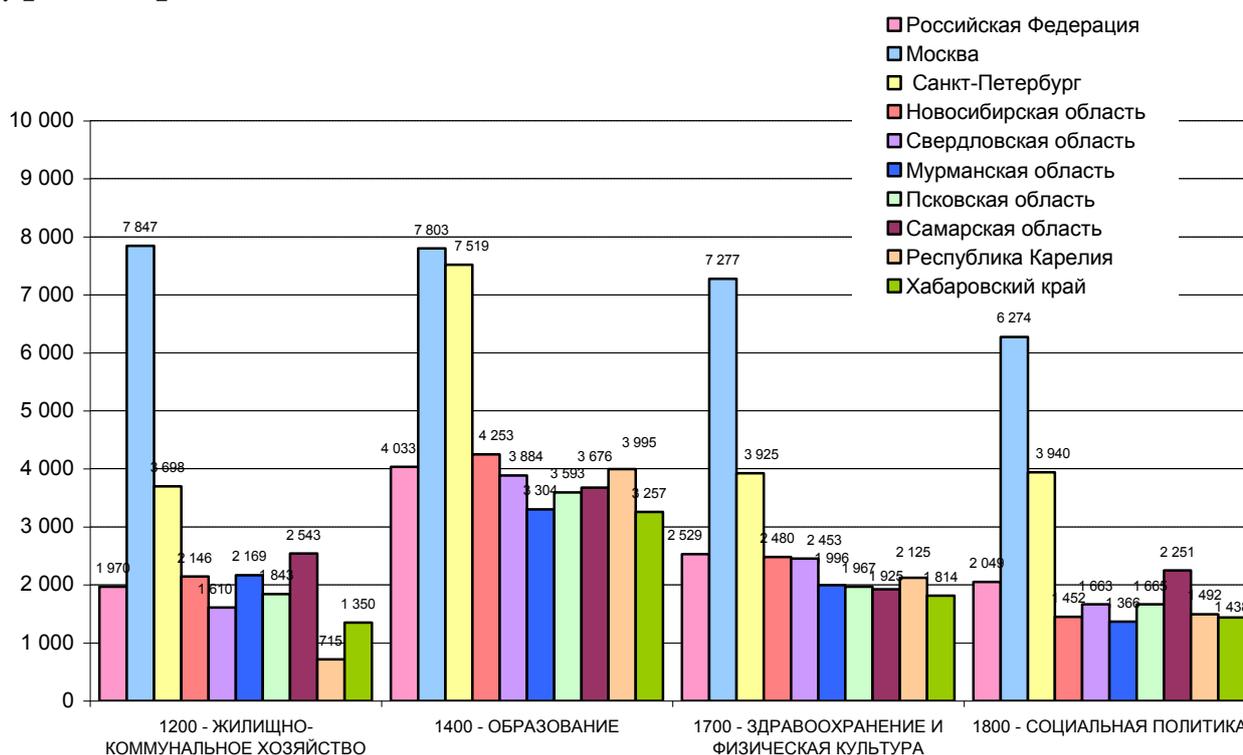


Рис. 6. Расходы консолидированного бюджета РФ с учетом ИБР в 2004 году, руб. (в расчете на душу населения)

Как свидетельствуют данные на рисунке 6, абсолютные расходы консолидированного бюджета РФ с учетом ИБР на душу населения в 2004 году по всем социальным статьям были в г. Москве. При этом превышение среднероссийского уровня по разделу 1200 «Жилищно-коммунальное хозяйство» составило около 4 раз, по разделу 1400 «Образование» – около 2 раз, по разделу 1700 «Здравоохранение и физическая культура» – около 3 раз, по разделу 1800 «Социальная политика» – более 3 раз.

Второй федеральный мегаполис – г. Санкт-Петербург – также имеет высокую душевую обеспеченность по всем социальным разделам, но он может сравниться с г. Москвой только в части расходов на образование, где «две столицы» характеризуются почти равными значениями. По всем остальным направлениям даже г. Санкт-Петербург существенно отстает в душевой обеспеченности от г. Москвы.

В остальных субъектах расходы консолидированного бюджета РФ преимущественно находятся на уровне ниже среднероссийского.

В структуре расходов раздел 0100 «Государственное управление и местное самоуправление» функциональной классификации расходов бюджетов РФ, куда включены такие подразделы, как 0101 «Функционирование главы государства – Президента Российской Федерации», 0102 «Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти», 0103 «Функционирование исполнительных органов государственной власти» и др., в столице РФ и г. Санкт-Петербурге составляют значения ниже среднероссийских. Так, если в целом по РФ доля раздела 0100 составляет 5,4%, то в г. Москве – 4,0%, в г. Санкт-Петербурге – 4,4%.

Таким образом, в структуре расходов консолидированного бюджета РФ на территории субъектов г. Москва на фоне остальных регионов характеризуется минимальными значениями финансирования социальной сферы. Рассмотрение абсолютных душевых значений меняет картину полностью на противоположную.

Прямые расходы федерального бюджета

Прямые расходы федерального бюджета («федеральные мандаты») имеют для социально-экономического развития регионов не меньшее значение, чем собственно финансовая помощь.

Под прямыми расходами федерального бюджета понимаются средства, направляемые на финансирование мероприятий и учреждений федерального значения, находящихся на территории субъектов РФ, а также различных федеральных программ. В настоящее время в программных документах Правительств РФ даже не обсуждается проблема распределения между регионами прямых расходов федерального бюджета. В то же время этот аспект в межбюджетных отношениях имеет важное значение. Учет прямых расходов из федерального бюджета территориями субъектов РФ позволяет более полно оценить соотношение налогового потенциала территории субъекта и бюджетных расходов на его территории, самодостаточность налогового потенциала территории [6].

Рисунки 4 и 7 демонстрируют, что в общих расходах на территории субъектов прямые расходы в относительном выражении составляют большую часть в Мурманской области и в г. Москве на протяжении всего рассматриваемого периода, достигая 63 и 60% в 2004 году соответственно при положительной динамике.

Другие субъекты (г. Санкт-Петербург в том числе) характеризуются значительно меньшими объемами прямых расходов федерального бюджета. Минимальное участие федерального центра на протяжении всего периода наблюдается в Самарской области и составляет 24-26%.

Отрицательная динамика прямых расходов федерального бюджета в субъектах РФ за исключением г. Москвы частично объясняется происходящими процессами перераспределения полномочий, однако они в такой же мере должны были затронуть и г. Москву.

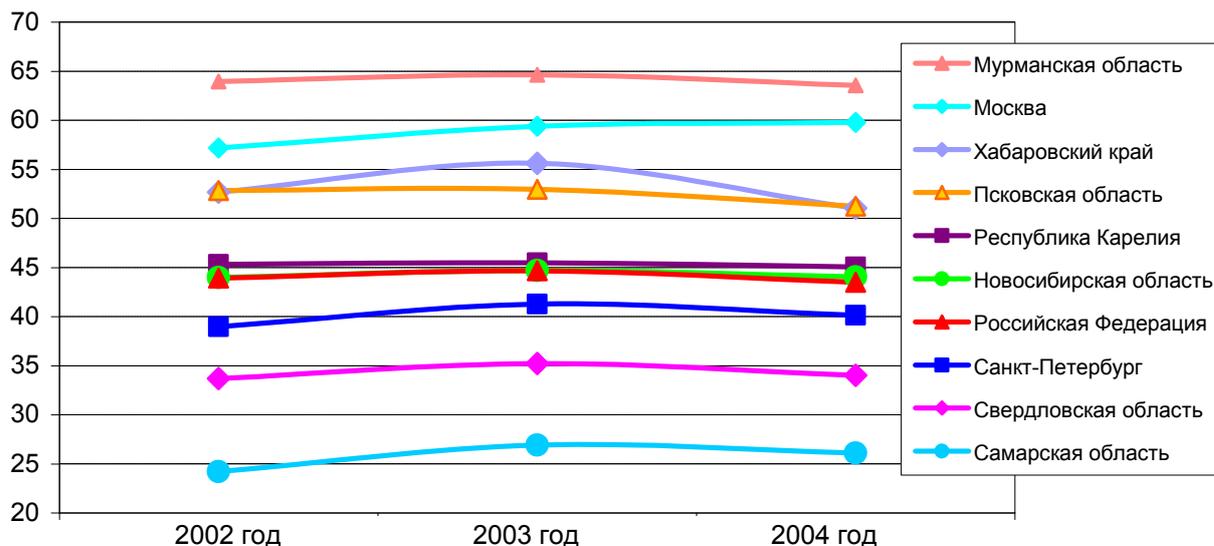


Рис. 7. Динамика доли прямых расходов из федерального бюджета в общих расходах на территории субъектов РФ, %

С другой стороны, города Москва и Санкт-Петербург обладают особыми статусами городов федерального значения, г. Москва – столица РФ, что требует несения дополнительных затрат.

Согласно ст. 6 Закона РФ от 15.04.1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации», ст. 71 Закона г. Москвы от 28.06.1995 «Устав города Москвы», производится соответствующая компенсация затрат в связи с осуществлением им функций столицы Российской Федерации за счет средств федерального бюджета.

Ст. 6 Закона РФ от 15.04.1993 г. № 4802-1

Затраты города Москвы, связанные с осуществлением им функций столицы Российской Федерации, полностью компенсируются за счет субвенций из республиканского бюджета Российской Федерации, за счет платежей за предоставляемые городом услуги, вносимых федеральными органами государственной власти Российской Федерации, представительствами республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга,

а также дипломатическими представительствами иностранных государств в Российской Федерации.

Субвенции из республиканского бюджета Российской Федерации на осуществление городом Москвой функций столицы Российской Федерации выделяются отдельной строкой в республиканском бюджете Российской Федерации в рублях и в валюте.

Закон г. Москвы от 28.06.1995

Дополнительные расходы бюджета города Москвы на осуществление функций столицы Российской Федерации, возникшие в результате решений федеральных органов государственной власти, подлежат компенсации за счет средств федерального бюджета в порядке, установленном федеральным законодательством (статья в редакции, введенной в действие со 2 апреля 2006 года Законом Москвы от 15 февраля 2006 года № 11).

На сегодняшний день совершенно очевидным фактом является крайняя неравномерность в распределении прямых расходов между регионами. Долгое время одной из основных диспропорций в разделении расходных полномочий между Центром и регионами являлось то, что на региональные бюджеты были возложены обязательства по финансированию федеральных социальных пособий и льгот, а федеральный бюджет финансировал профессиональное (высшее и среднее) образование, ориентированное в основном на региональные рынки труда. Сейчас указанное противоречие в основном преодолено [7], но процесс оценки реальных расходных обязательств регионов продолжается.

В межбюджетных отношениях между федеральным и региональным уровнями с учетом прямых расходов из федерального бюджета имеет важное значение показатель соотношения собранных на территории региона и зачисленных федеральных налоговых доходов с прямыми расходами федерального бюджета на территории субъекта РФ. Это так называемый процент возврата средств на территорию (табл. 3).

Таблица 3

Соотношение собранных на территории региона и зачисленных в федеральный бюджет налоговых доходов и прямых расходов федерального бюджета на территории, раз

	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Российская Федерация	0,87	1,46	1,58
Москва	0,56	1,89	2,10
Санкт-Петербург	0,85	1,05	0,97
Республика Карелия	0,17	0,38	0,38
Псковская область	0,22	0,33	0,32
Свердловская область	1,27	1,68	1,48
Новосибирская область	0,85	0,99	0,76
Мурманская область	0,21	0,32	0,31
Самарская область	3,94	3,44	3,03
Хабаровский край	0,23	0,34	0,43

Данные таблицы 3 показывают, что среднее по РФ соотношение собранных на территории регионов и зачисленных в федеральный бюджет доходов и прямых расходов федерального бюджета на территории субъектов больше 1 в 2002 году было только в Самарской и Свердловской областях.

Необходимо отметить, что в 2002 году на фоне общероссийской недостаточности доходов, зачисленных в федеральный бюджет для покрытия прямых расходов, в Самарской области соответствующие доходы превышали расходы в 4 раза.

Ситуация несколько меняется в 2003 году: в г. Москве собранные на территории субъекта и зачисленные в федеральный бюджет налоговые доходы превышают прямые расходы федерального бюджета в 1,89 раза; в Санкт-Петербурге – в 1,05 раза; в целом по РФ – в 1,46 раза.

В 2004 году в целом по стране положительная динамика сохраняется, то есть расходы федерального бюджета на территориях субъектов «покрываются» собранными ими и зачисленными в федеральный бюджет доходами. Однако субъекты с мак-

симальными расходами федерального бюджета (за исключением г. Москвы) – Мурманская область, Хабаровский край, Псковская область – характеризуются минимальным «покрытием» собираемыми на территории налогами в размере 31 – 43%.

Структура расходов средств республиканского и местных бюджетов на территории субъекта РФ

В целом, несмотря на определенную стихийность сложившегося разграничения расходных полномочий на конец 2004 года, можно говорить о том, что каждый уровень бюджетной системы отвечает за вопросы соответствующего значения. Так, содержание федеральных органов государственной власти и оборона финансируются из федерального бюджета; услуги, отвечающие потребностям нескольких муниципальных образований, например, содержание больниц, финансируются за счет регионального бюджета; услуги, которые распространяются исключительно на жителей муниципального образования, например, вывоз мусора, финансируются местными властями.

По структуре расходов средств республиканского бюджета на территории субъекта РФ за 2004 год наблюдается относительно одинаковое распределение между кодами расходов (рис. 8).

В структуре расходов средств республиканских бюджетов на территории субъекта РФ за 2004 год надо отметить, что социальная сфера с промышленностью составляют в среднем по РФ большую часть – 59,4%. Максимальные значения – в г. Москве (70,3%) и г. Санкт-Петербурге (66,0%); минимальные – в Хабаровском крае 35,6% и в Республике Карелия – 45,8% [1-3].

На общем фоне представленных диаграмм г. Москва выделяется тем, что наибольшая доля средств бюджета указанного уровня направляется в промышленность, энергетику и строительство (25,2%). В других субъектах РФ на эти цели расходуются меньшая доля средств республиканских бюджетов (от 4,7 до 10,3%).

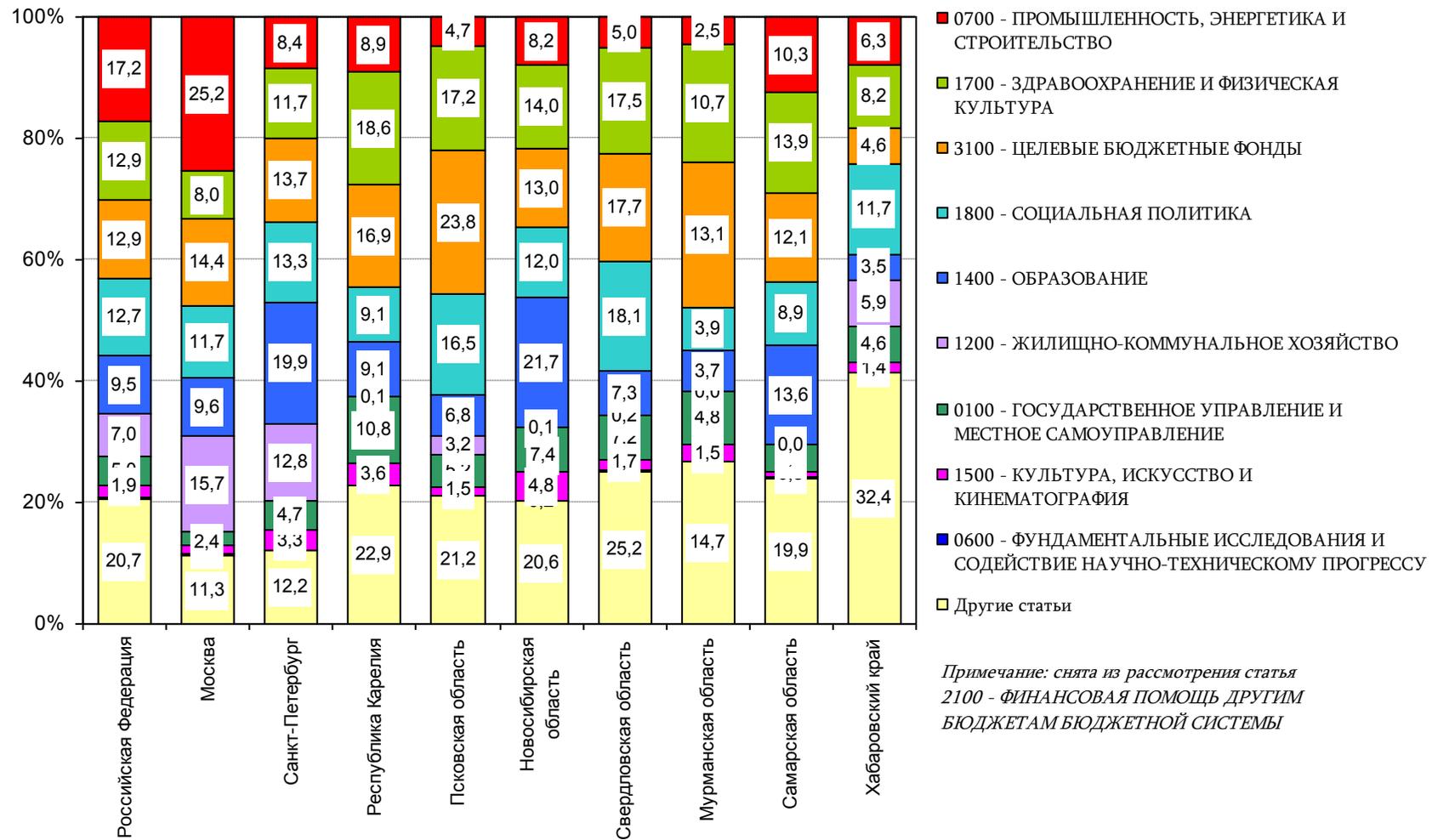


Рис. 8. Структура расходов средств региональных бюджетов на территории субъекта РФ за 2004 год, %

Федеральные мегаполисы отличаются сравнительно меньшими затратами в структуре расходов на здравоохранение и физическую культуру (8 и 11,7%). В других субъектах эта цифра достигает 14 – 18,6%.

Расходы на образование на уровне среднероссийских за счет средств республиканского бюджета осуществляются в г. Москве и в Республике Карелия. В г. Санкт-Петербурге и Новосибирской области эти расходы более чем в 2 раза превышают средние показатели; в Хабаровском крае и Мурманской области – в 2,5 раза меньше.

В целом по РФ 5% от республиканских бюджетов расходуются на государственное управление; в Москве – в 2 раза меньше, в РК – в 2 раза больше.

Таким образом, преимущественно в субъектах РФ наибольшее финансирование за счет средств республиканских бюджетов приходится на такие направления, как промышленность, энергетика, строительство; здравоохранение, социальная политика и образование.

Структура расходов средств местных бюджетов на территории субъекта РФ за 2004 год, приведенная на рисунке 9, демонстрирует большую разнородность в направлениях расходов.

Согласно данным рисунка 9, в структуре расходов местных бюджетов на территории г. Москвы 70% составляют расходы на государственное управление и 22,1% – прочие расходы. В г. Санкт-Петербурге 47,6% – это финансирование жилищно-коммунального хозяйства, 20,8% – расходы на государственное управление.

В остальных субъектах РФ наиболее значительные доли составляют расходы на социальную сферу: образование (20,9 – 45,3%), ЖКХ (11,2 – 31,4%), а также на здравоохранение и физическую культуру (13,3 – 17,2%).

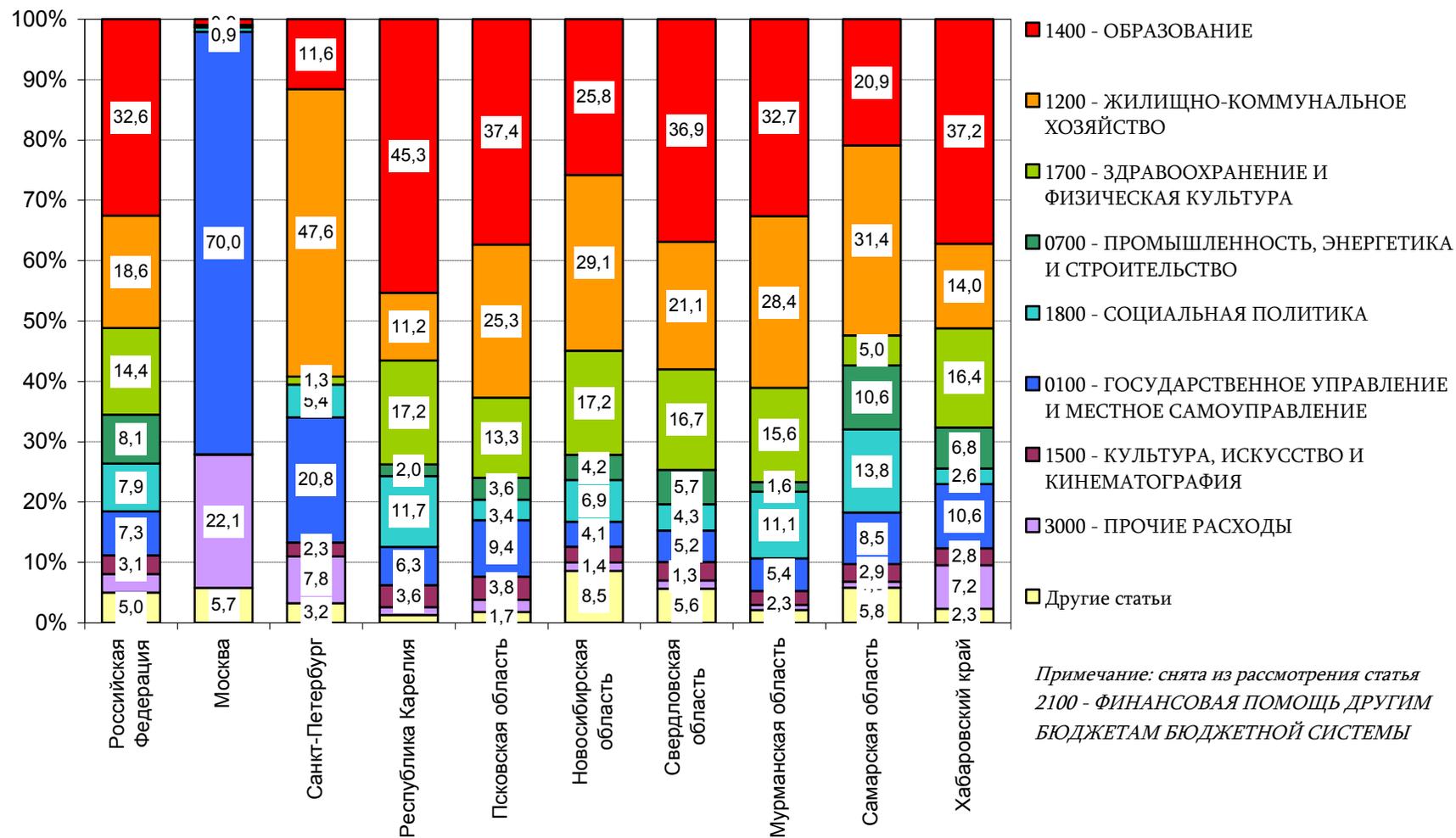


Рис. 9. Структура расходов средств местных бюджетов на территории субъекта РФ за 2004 год, %

Необходимо учитывать тот факт, что вклад местных бюджетов в общие государственные расходы на территории г. Москвы находится на уровне 0,08%, в г. Санкт-Петербурге – 1,6%. В остальных субъектах РФ вклад указанного уровня бюджетной системы составляет от 26 до 37% (в среднем по России – 25,1%).

Таким образом, мы видим, что завышенные расходы бюджетной системы на территории г. Москвы и г. Санкт-Петербурга отнюдь не объясняются теми представительскими функциями, которые осуществляют рассматриваемые субъекты в связи с их особым статусом.

Сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов РФ

На территории региона, с одной стороны, собирается определенный объем доходов, поступающих в бюджеты всех уровней. С другой стороны, также из бюджетов всех уровней на его территории финансируются те или иные расходы. Разница между общими суммами собранных на территории доходов и осуществляемыми расходами, во-первых, выражается в дефиците региональных бюджетов, во-вторых, компенсируется за счет перераспределения средств между регионами как в форме финансовой помощи региональным бюджетам из федерального, так и в виде непропорциональных по отношению к зачисленным с территории региона в федеральный бюджет доходов прямых расходов федерального бюджета.

Степень бюджетной независимости субъектов Федерации необходимо оценивать по соотношению доходов и расходов их консолидированных бюджетов. Это соотношение показывает, мог бы тот или иной регион существовать как независимый субъект и каким был бы в этом случае дефицит/профицит его бюджета.

Как правило, понятие «дотационного» региона или «региона-донора» связывается с рассмотрением консолидированных республиканских бюджетов, то есть каков недостаток (превышение) собственных доходов консолидированного бюджета для

покрытия расходов консолидированного бюджета. Рисунок 10 демонстрирует эту ситуацию в рассматриваемых регионах.

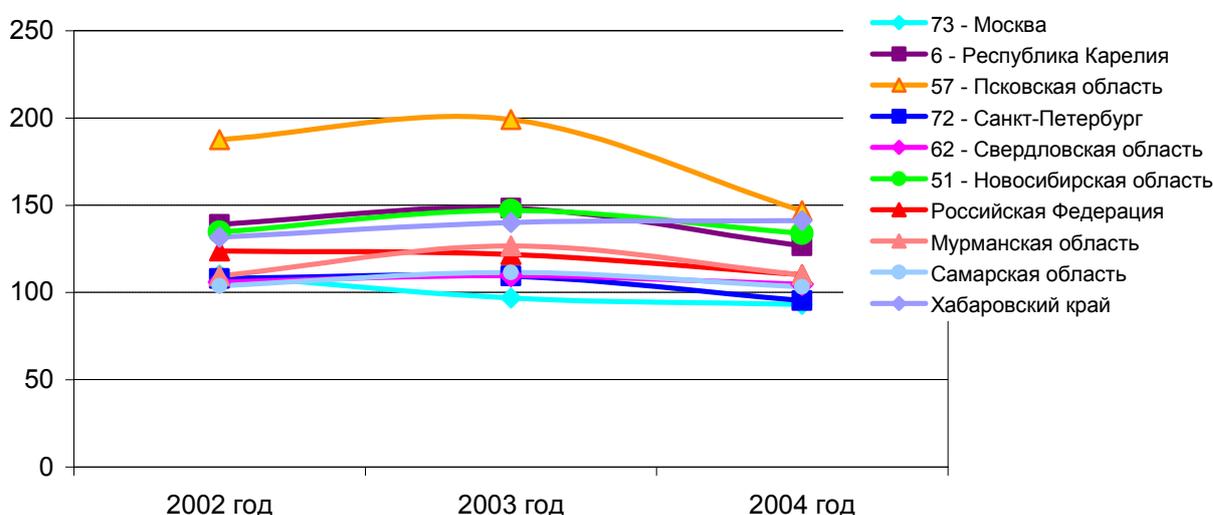


Рис. 10. Динамика доли расходов консолидированного бюджета субъектов РФ в собственных доходах консолидированного бюджета субъектов РФ, %

Как видим, в 2002 году все консолидированные бюджеты субъектов были дефицитными, то есть собственных доходов не доставало для покрытия собственных расходов. В 2003-2004 гг. появилась положительная динамика. Два субъекта РФ – г. Москва и г. Санкт-Петербург – в 2004 году могли обеспечивать расходы консолидированного бюджета субъекта его доходами. Средний показатель по РФ также приблизился к «равновесию», но достичь его не смог.

Однако для получения адекватной оценки необходимо рассматривать расходы и доходы всех уровней бюджетной системы на территории субъекта РФ. Такой взгляд представляет совсем иную картину.

О взаимоотношениях Москвы и федерального бюджета в свое время сложилась целая легенда. Например, долгое время считалось, что Москва – ведущий из десяти регионов-доноров, обеспечивающих перераспределение финансовых потоков в

пользу остальных 80 регионов–реципиентов, что Москва не зависит от федерального бюджета, а вот федеральный бюджет от Москвы зависит целиком и полностью.

Рисунок 11 представляет динамику доли общих расходов территории субъектов РФ в налоговом потенциале территорий субъектов РФ.

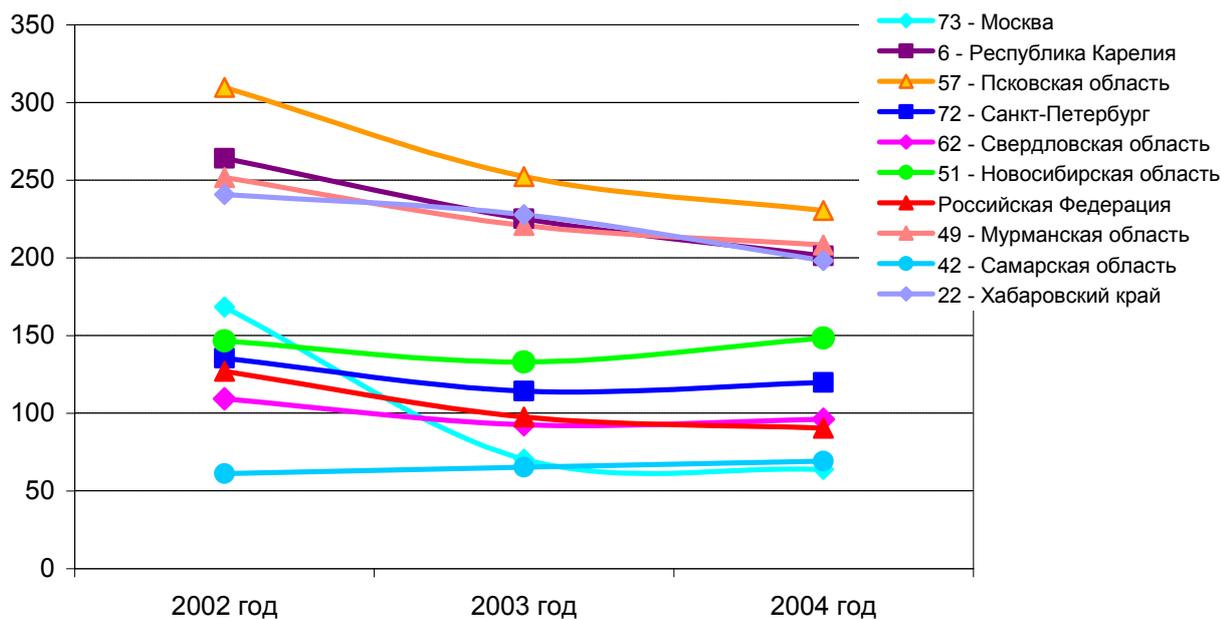


Рис. 11. Динамика доли общих расходов территории субъектов РФ в налоговом потенциале территорий субъектов РФ, %

Из рисунка 11 видно, что в начале рассматриваемого периода – в 2002 году – все представленные субъекты РФ за исключением Самарской области тратили больше, нежели это мог позволить их налоговый потенциал.

Например, как уже можно было убедиться, в Москве больше половины бюджетной сферы финансируется из федерального бюджета. В то же время в 2002 году общие расходы г. Москвы превышали ее налоговый потенциал на 68%. Это говорит лишь об одном: вопреки устойчивому мнению, столица РФ до 2002 года являлась реципиентом. И только с 2002 года ее налоговый

потенциал превысил сумму общих расходов и на сегодняшний день сохраняет эту положительную динамику.

В 2003 – 2004 гг. самодостаточными являлись Самарская и Свердловская области, г. Москва, то есть налогового потенциала указанных субъектов хватало для покрытия общих сумм расходов, осуществлявшихся на их территориях. Остальные регионы РФ расходуют средств больше, чем могут собрать на своей территории.

К 2004 году ситуация в целом по РФ стабилизировалась: в среднем налоговый потенциал субъектов на 10% больше, чем количество денежных средств, необходимых для осуществления государственных функций (в этой ситуации уже можно говорить об избыточном налоговом бремени, возложенном на население страны).

С другой стороны, остаются такие субъекты РФ, как Республика Карелия, Псковская область, Мурманская область, Хабаровский край, налоговый потенциал которых в 2 – 2,3 раза меньше, чем совокупный объем осуществляемых на их территориях расходов.

Заключение

Таким образом, проведенный анализ показал, что в покрытии расходов регионов участвуют все уровни бюджетной системы, однако в разной степени. Если доля федерального бюджета в общей обеспеченности территорий в среднем по РФ составляет порядка 50 %, то есть и регионы с существенным отклонением как в большую, так и в меньшую стороны.

Для осуществления корректных межрегиональных сравнений бюджетных доходов и бюджетных расходов на душу населения необходимо использование интегрального корректирующего коэффициента – индекса бюджетных расходов, несмотря на то, что его применение лишь усиливает существующую дифференциацию.

Учитывая значительность сумм расходов федерального бюджета в субъектах РФ, а также тенденцию к централизации

значительной части бюджетных средств на федеральном уровне, вопрос сбалансированности бюджетной системы следует рассматривать с иной точки зрения. Традиционный подход предполагает сравнение расходов консолидированного бюджета субъектов РФ с собственными доходами консолидированного бюджета субъектов РФ. Однако, зная роль федерального бюджета, целесообразно сравнивать соотношение общих расходов территории субъектов РФ в налоговом потенциале территорий субъектов РФ. Это позволит увидеть истинное положение субъекта в межбюджетных отношениях.

Список литературы

1. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы / В. Б. Христенко. М.: Дело, 2002. 608 с.
2. Сазонов С. П. Консолидированный бюджет субъекта Федерации и его роль в формировании экономики / С. П. Сазонов. М.: Финансы, 2005. 432 с.
3. Отчет министерства финансов Республики Карелия о результатах работы в 2005 году. Петрозаводск, 2006. 216 с.
4. Гуртов В. А. Приоритеты экономического развития субъектов Российской Федерации / В. А. Гуртов, Л. Я. Березин, В. А. Матвеев, С. В. Сигова. М.: Кучково поле, 2005. 496 с.
5. Финансы России: Стат. сб. М.: Росстат, 2004. 332 с.
6. Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков / Институт "Восток-Запад" / М.: МАКС Пресс, 2001. 311 с.
7. Бюджетное послание Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2007 году» 30 мая 2006 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://openbudget.karelia.ru>