

Устойчивое развитие территорий, отраслей и производственных комплексов

УДК 336.146(470.12)
ББК 65.261.713(2Рос-4Вол)
© Поварова А.И.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ: НЕ ТА ОПТИМИЗАЦИЯ



ПОВАРОВА АННА ИВАНОВНА

старший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук
E-mail: aip150663@yandex.ru

Уже шестой год на Вологодчине полным ходом идет бюджетный кризис. Это вызвано, с одной стороны, существенным снижением экономического роста и соответствующим недопоступлением налоговых платежей, а с другой – необходимостью выполнения поставленных Президентом РФ задач социально-экономического развития страны, финансирование которых «съедает» почти все полученные доходы.

Показатели стабильности регионального бюджета с 2009 года хуже среднероссийских. Область является крупным должником банков, однако ежегодно вынуждена привлекать все больше кредитов, но не на инвестиции, от которых можно ждать окупаемости, а на обслуживание прошлых долгов и финансирование текущих расходов. По итогам 2013 года Вологодская область стала одним из семи регионов РФ, в которых объем государственного долга превысил собственные доходы бюджета.

В этих условиях региональные власти проводят политику жесткой финансовой консолидации, сопровождаемую секвестром не только инвестиционных, но и социальных расходов. Между тем детальный анализ расходной части областного бюджета показал, что бюджетные маневры сводятся к тому, чтобы не поступиться увеличением трат на управленческий аппарат и сохранением для него необоснованных привилегий.

В статье представлены результаты анализа исполнения регионального бюджета Вологодской области за 2013 год, предложены альтернативные варианты оптимизации бюджетных расходов.

Бюджет, оптимизация, органы власти и управления, социальная политика, резервы экономики.

В докризисное десятилетие экономика и доходы бюджета Вологодской области росли высокими темпами, обеспеченными главным образом за счет притока валютной выручки от металлургического производства (рис. 1).

В этот период областной бюджет ежегодно получал более 8 млрд руб. дополнительных доходов (табл. 1), львиная доля которых (85%) была представлена сверхплановыми поступлениями собственных доходов преимущественно в виде конъюнктурных платежей по налогу на прибыль от базового налогоплательщика –

крупнейшего холдинга черной металлургии ОАО «Северсталь».

В столь благоприятных условиях вряд ли стоило ожидать от региональных властей инициатив по диверсификации экономики области, поскольку имеющиеся проблемы разрешались за счет дополнительно полученных доходов, что сглаживало существующие диспропорции.

2009 год явился точкой перелома тенденции многолетнего наращивания доходов. Среднегодовой объем дополнительных поступлений сократился почти в три раза, но и эти поступления формирова-

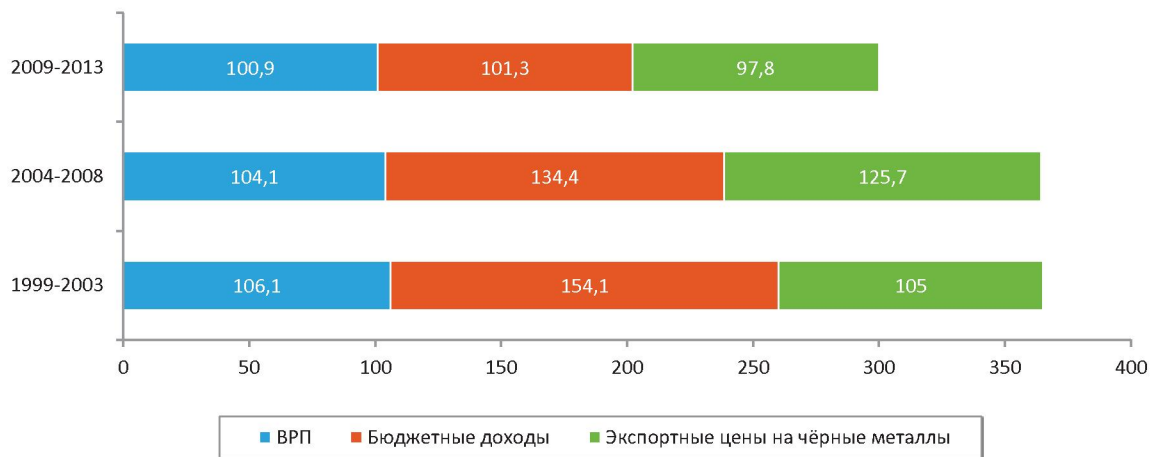


Рис. 1. Среднегодовые темпы роста ВРП, доходов регионального бюджета Вологодской области и экспортных цен на черные металлы в 1999 – 2013 гг., %

Источники: Данные Росстата, Федерального казначейства; Расчеты автора.

Таблица 1. Дополнительные доходы регионального бюджета Вологодской области в 2004 – 2013 гг., млрд руб.

Год	Дополнительные доходы, всего	В том числе	
		Собственные	Безвозмездные
2004	7,9	7,3	0,6
2005	4,5	3,2	1,3
2006	7,1	6,3	0,8
2007	9,7	7,8	1,9
2008	12,8	10,8	2,0
В среднем за 2004 – 2008	8,4	7,1	1,3
2009	-11,9	-18,7	6,9
2010	10,7	5,0	5,7
2011	7,3	0,9	6,4
2012	7,3	1,4	5,9
2013	2,1	-3,3	5,4
В среднем за 2009 – 2013	3,1	-2,9	6,1

Источники: Расчеты автора по данным законов Вологодской области об утверждении и об исполнении областного бюджета в 2004 – 2013 гг.

лись за счет межбюджетных трансфертов, не распределенных между субъектами РФ при утверждении федерального бюджета и поступивших в областной бюджет в процессе его исполнения.

В результате обвального падения поступлений налога на прибыль, ранее формировавшего 60% налоговой базы, областной бюджет стал испытывать острый дефицит собственных бюджетных ресурсов. Совокупные потери налоговых доходов за 2009 – 2013 гг. составили 60 млрд

руб., при этом 75% из этой суммы пришлось на металлургическое производство (рис. 2).

Последствия кризиса оказались настолько глубокими, что за весь последующий период Вологодская область так и не смогла восполнить докризисный уровень сборов налога на прибыль, причем степень разрыва в 2013 году оказалась значительно выше, чем в других регионах, также не восстановивших объемные значения поступлений этого налога в 2008 году (табл. 2).

Таблица 2. Поступления налога на прибыль в региональные бюджеты субъектов РФ в 2008, 2009, 2013 гг., млрд руб.

Субъект	2008 г.	2009 г.	2009 г. к 2008 г., %	2013 г.	2013 г. к 2008 г., %
Пермский край	36,0	17,2	47,8	33,1	91,9
Ханты-Мансийский АО	70,3	43,4	61,7	53,6	76,2
Белгородская область	18,7	6,0	32,1	13,6	72,7
Челябинская область	30,4	4,9	16,1	17,5	57,6
Липецкая область	16,6	5,1	30,7	9,2	55,4
Кемеровская область	34,7	9,4	27,1	15,1	43,5
Вологодская область	21,8	4,8	22,0	6,0	28,6
Российская Федерация	1752,0	1069,2	61,0	1719,7	98,2

Источники: Данные Федерального казначейства; Расчеты автора.

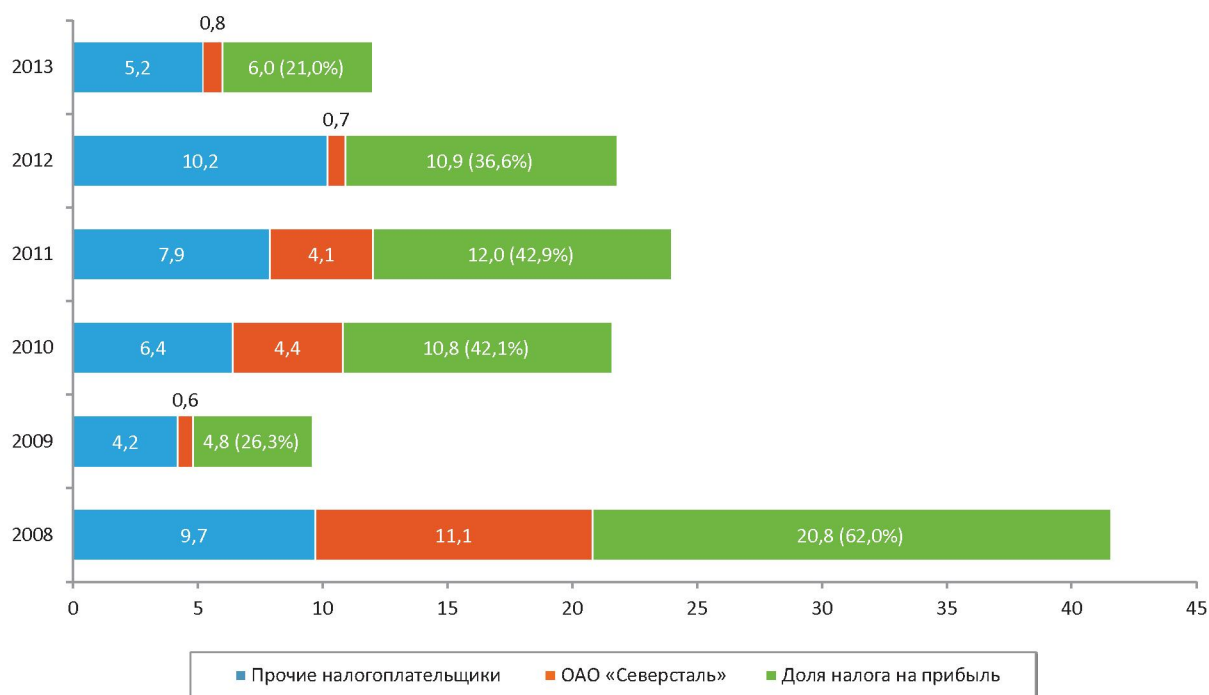


Рис. 2. Поступления налога на прибыль в региональный бюджет Вологодской области в 2008 – 2013 гг., млрд руб.

* В скобках указана доля налога на прибыль в налоговых доходах бюджета.

Источники: Данные Федерального казначейства, Департамента финансов Вологодской области; Расчеты автора.

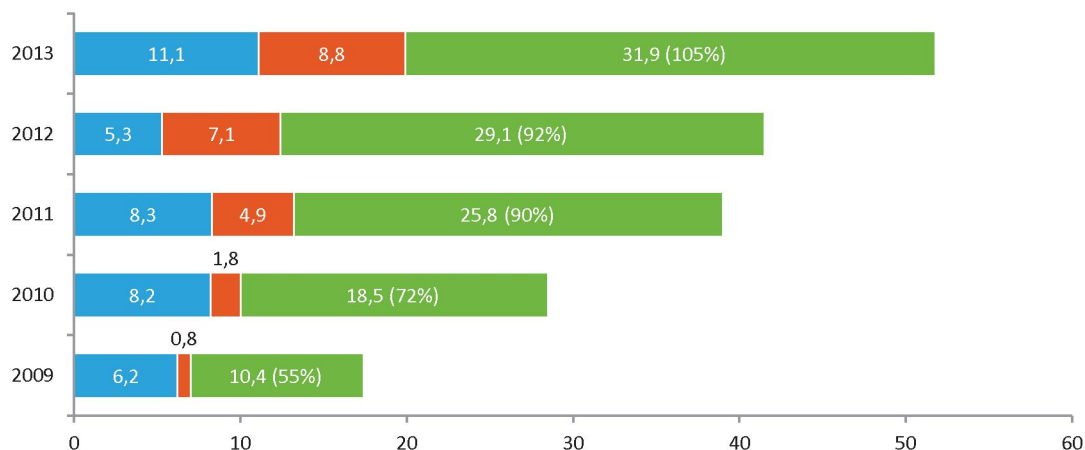


Рис. 3. Получение кредитов, расходы на их возврат и уплату процентов, государственный долг регионального бюджета Вологодской области в 2009 – 2013 гг., млрд руб.

* В скобках указана долговая нагрузка, измеряемая отношением объема долга к собственным доходам бюджета. Источники: Данные Минфина РФ, Федерального казначейства; Расчеты автора.

Таблица 3. Долговые обязательства государственных предприятий Вологодской области в 2010 – 2013 гг.*, млрд руб.

Показатель	2010 г.	2011 г.	2013 г.	2013 г. к 2010 г., %
Задолженность, всего	8,3	12,1	12,9	155,4
В том числе				
унитарных предприятий	7,5	8,6	7,4	98,7
организаций, в уставных капиталах которых доля Вологодской области превышает 50%	0,8	3,5	5,5	в 6,9 р.

* Данные за 2012 год не приводятся в силу того, что реестр долговых обязательств госпредприятий перестал публиковаться на сайте Департамента финансов с 2012 года в результате внесения изменений в закон от 19.02.2008 № 1758-03 «О бюджетном процессе в Вологодской области».

Источники: Данные Департамента финансов Вологодской области, газеты «Премьер» [4]; Расчеты автора.

Серьезные потери налога на прибыль привели к острому долговому кризису региональной бюджетной системы, характеризующемуся эскалацией заимствований, расходов на их возврат и обслуживание и, соответственно, долговой нагрузки на областной бюджет.

По итогам 2013 года в результате двукратного увеличения привлеченных средств для финансового обеспечения федеральных социальных программ государственный долг впервые превзошел собственные доходы бюджета (рис. 3). Выше уровень долговой нагрузки сложился только в Мордовии, Чукотском автономном округе, Белгородской области и Ингушетии.

Кроме основной части государственного долга, у Вологодской области имеется задолженность государственных пред-

приятий¹, которая на 1 января 2014 года составила 12,9 млрд руб. (табл. 3).

Таким образом, с учетом долгов госпредприятий, совокупный объем долговых обязательств области на начало 2014 года составлял 44,8 млрд руб., почти наполовину превысив собственные доходы регионального бюджета (рис. 4).

В условиях критического сужения собственных доходных источников, треть средств из которых направлялась на возврат и обслуживание кредитов, региональные власти вынуждены были изыскивать возможности для ограничения расходов.

Первым направлением оптимизации стали капитальные расходы областного

¹ К государственным предприятиям относятся государственные унитарные предприятия и организации, в уставных капиталах которых доля Вологодской области превышает 50%.

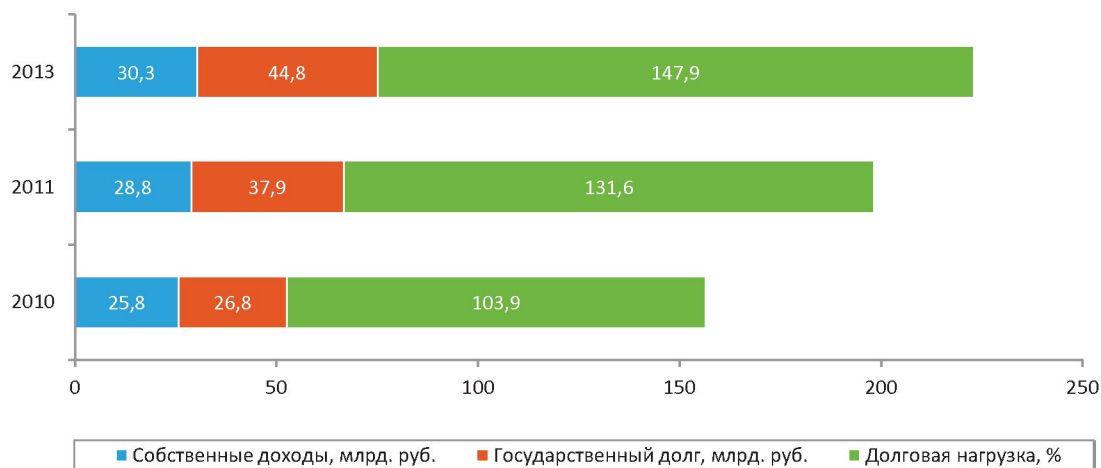


Рис. 4. Собственные доходы и совокупный государственный долг регионального бюджета Вологодской области в 2010 – 2013 гг., млрд руб.

* Долговая нагрузка рассчитана как отношение госдолга к собственным доходам бюджета.
 Источники: Данные Департамента финансов Вологодской области, газеты «Премьер»; Расчеты автора.

бюджета. Уже в 2009 году они были урезаны почти на 40% (рис. 5).

Всего за 2009 – 2013 гг. капиталовложения областного бюджета уменьшились на 3,5 млрд руб., или в 2,3 раза, а их доля в совокупных расходах с 11 до 6%. Такое ограничение финансирования инвестиционных программ – одна из главных причин ожидаемых в 2014 – 2015 гг. низких темпов экономического роста. В этой ситуации вряд ли возможно ощутимое увеличение налогового потенциала.

Следующим средством экономии явились расходы на жилищно-коммунальное хозяйство². В то время как две трети жилищного фонда области имеют износ от 30 до 70%, а коммунальная инфраструктура изношена наполовину, бюджетная поддержка ЖКХ за последние три года сократилась в 2,5 раза (рис. 6). Совершенно очевидно, что бюджет уходит от решения проблем этой отрасли³, перекладывая их на плечи населения.

² Здесь и далее в связи с изменением бюджетной классификации функциональные расходы бюджета до 2011 года не приводятся.

³ По данным Департамента строительства и ЖКХ Вологодской области, потребность в финансовом обеспечении ЖКХ составляет более 53 млрд руб.

Однако ежегодное секвестирование бюджетных инвестиций и затрат на жилищно-коммунальную инфраструктуру не оказало должного эффекта на снижение текущего дефицита областного бюджета. В 2013 году для полного обеспечения текущих расходов не хватало более 8 млрд руб., или почти трети собственных доходных источников (табл. 4).

По мере исчерпания возможности оптимизации расходов областного бюджета за счет инвестиций и поддержки ЖКХ балансирующим источником была выбрана сфера социальной политики.

В период бурного роста конъюнктурных доходов региональные власти инициировали массив мер по социальной поддержке различных категорий населения, в результате чего расходы на социальную политику стали приоритетным направлением финансирования, а сам бюджет позиционировался исключительно как социально ориентированный.

После 2010 года, когда была завершена антикризисная программа по социальной поддержке незащищенных категорий граждан, началось неуклонное снижение расходов на социальные выплаты. И если в 2011 –

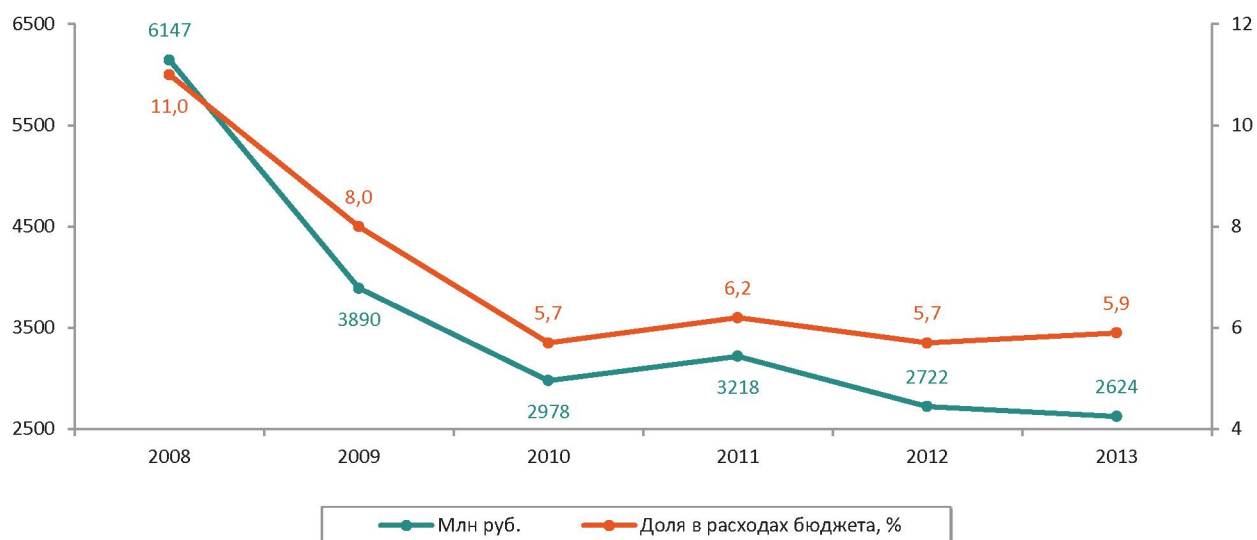


Рис. 5. Расходы* регионального бюджета Вологодской области на капиталовложения в 2008 – 2013 гг.

Источники: Данные Федерального казначейства; Расчеты автора.

* Сразу оговоримся, что в данной статье в целях сопоставимости данных все расходы бюджета приведены в ценах 2013 года.

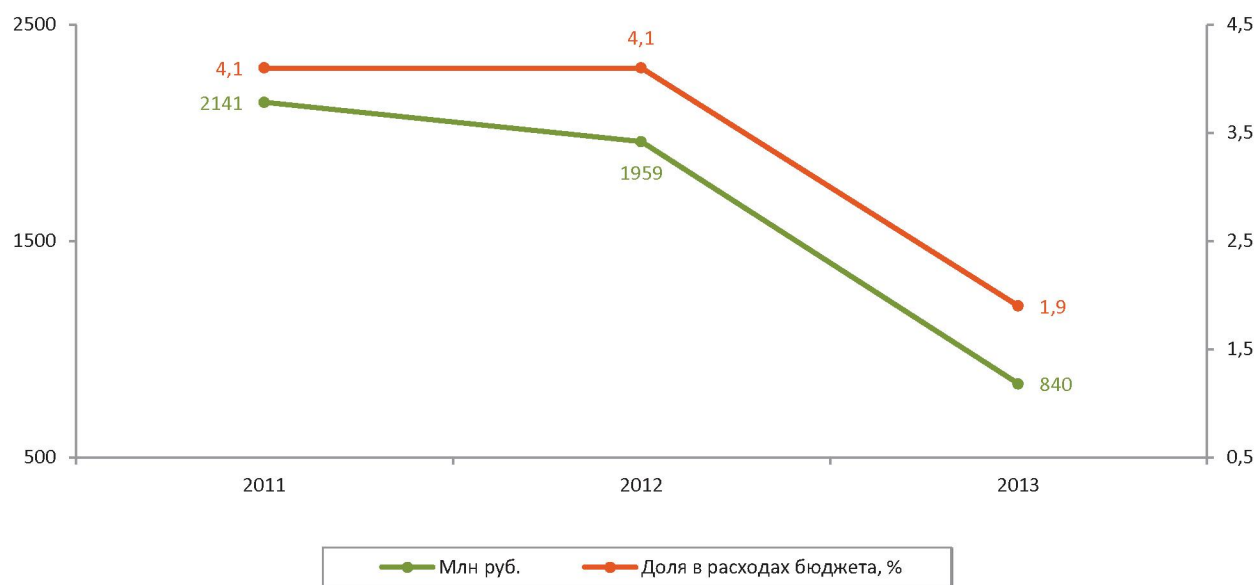


Рис. 6. Расходы регионального бюджета Вологодской области на ЖКХ в 2011 – 2013 гг.

Источники: Данные Федерального казначейства; Расчеты автора.

Таблица 4. Дефицит текущего финансирования регионального бюджета Вологодской области в 2008 – 2013 гг., млрд руб.

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Дефицит (-), профицит (+) текущего финансирования*	1,6	-11,7	-9,5	-10,4	-7,7	-8,2
В % к собственным доходам бюджета	4,6	-61,6	-36,6	-36,3	-24,4	-27,2

* Рассчитан как разность между собственными доходами регионального бюджета и расходами за вычетом капитальных расходов и субвенций из федерального бюджета.
Источники: Данные Федерального казначейства; Расчеты автора.

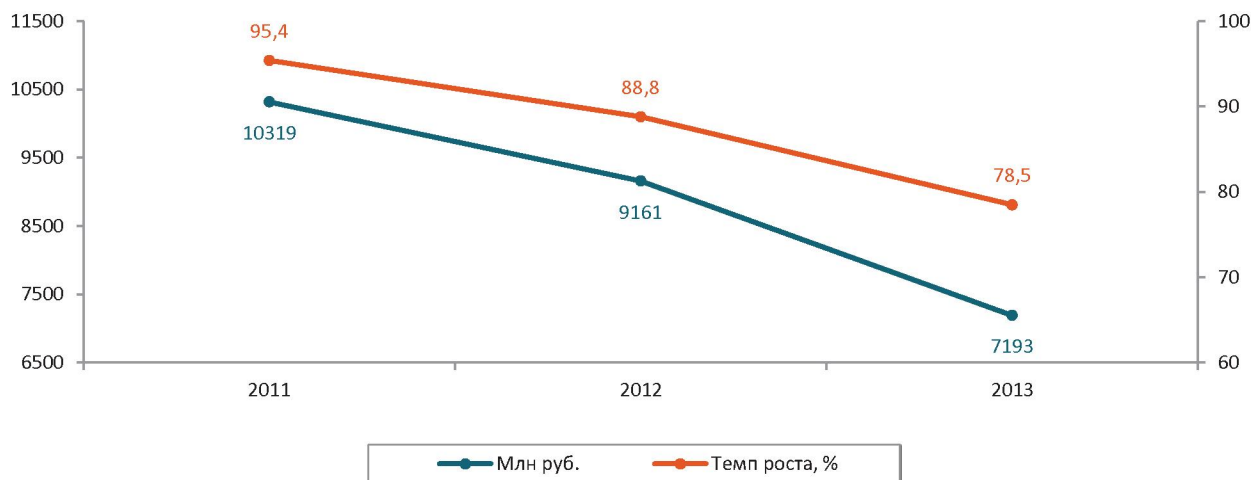


Рис. 7. Расходы регионального бюджета Вологодской области на социальное обеспечение населения в 2011 – 2013 гг.

Источники: Данные Федерального казначейства; Расчеты автора.

Таблица 5. Направления оптимизации расходов регионального бюджета по предоставлению мер социальной поддержки населения в 2013 году, млн руб.

Направление	Млн руб.
Оптимизация предоставления льгот при проезде на транспорте на территории области отдельным категориям граждан	698,6
Изменение критериев присвоения звания «Ветеран труда Вологодской области» – при условии наличия наград регионального уровня и не менее половины трудового стажа на территории области	223,3
Изменение условия выплаты дополнительного единовременного пособия при рождении второго, третьего ребенка (пособие предоставляется только малоимущим семьям)	88,5
Отмена отдельных выплат чернобыльцам и членам их семей	24,8
Предоставление компенсации стоимости проездного билета студентам из малоимущих семей	12,4
Отмена иных социальных выплат отдельным категориям граждан	10,0
Итого	1057,6

Источник: Данные Департамента финансов Вологодской области.

2012 гг. эти расходы ежегодно снижались на 5 – 11%, то в 2013 году темпы снижения составили 22% (рис. 7), что дает основание говорить о фронтальном сворачивании социальных трансфертов населению.

Какие же из мер социальной поддержки граждан попали под удар оптимизации?

Как видно из данных таблицы 5, почти 90% средств оказались сэкономленными за счет пенсионеров – отмены льготного проезда ветеранам труда и труженикам тыла, а также ужесточения условий назначения выплат при присвоении звания «Ветеран труда области».

Оптимизация затронула даже семьи с детьми, хотя, на наш взгляд, отменять их поддержку в регионе, где на протя-

жении 23 лет (после 1990 года) продолжается естественная убыль населения⁴, просто недопустимо.

Правительство области, не собираясь останавливаться на «достигнутом», планирует и в 2014 году подвергнуть отмене немногие оставшиеся меры социальной поддержки граждан. Так, будет отменена выплата единовременного пособия малоимущим семьям на детей, идущих в первый класс, в размере 3000 руб., а также изменены условия предоставления ежемесячной денежной компенсации расходов

⁴ По данным Росстата, за 1991 – 2013 гг. естественная убыль населения Вологодской области составила 167,6 тыс. человек, или 7,3 тыс. человек ежегодно.

на оплату отопления путем установления нормативов потребления отопления и социальной нормы площади жилого помещения. За счет этих мер правительство рассчитывает сэкономить 62,5 млн руб.

Не остались в стороне от рестрикции и отрасли социальной сферы. Так называемая «оптимизация» бюджетной сети по существу представляет собой сокращение и ликвидацию бюджетных учреждений (табл. 6).

За 2009 – 2013 гг. общее количество учреждений образования уменьшилось на 190 единиц, а численность работников – на 10 тысяч человек. Более сильной оптимизации подверглась сеть учреждений культуры, которая была сокращена на треть. В 2014 – 2016 гг. региональными властями поставлена задача закрыть еще 15% объектов культурной деятельности и сократить 800 работающих, что не позволит в полной мере обеспечить выполнение задач развития этой сферы, поставленных в Указе Президента РФ от 07.05.2012 № 567 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

Всего же за последние пять лет сокращено 440 учреждений социальной сферы, или 16%, а штатной численности – 19,7 тыс. человек, или 20%.

Итогом оптимизационной политики в отношении бюджетной сети явились уменьшение численности сельского населения области и рост миграционной убыли, прежде всего, за счет миграции граждан молодого и среднего возраста в городскую местность (табл. 7).

Общий объем оптимизированных расходов, или, как это позиционирует областное руководство, «бюджетный эффект» [1], за 2012 – 2013 гг. составил 6,1 млрд руб., причем если в 2012 году экономия бюджетных средств была достигнута за счет уменьшения капиталовложений и расходов на содержание учреждений бюджетной сферы, то в 2013 году – за счет отмены ряда мер по социальной поддержке граждан. Сюда же можно отнести и снижение финансирования на реализацию целевых программ, большинство из которых являются социально значимыми (табл. 8).

Таблица 6. Результаты оптимизации расходов регионального бюджета Вологодской области в 2009 – 2013 гг.

Показатель	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2013 г. к 2009 г.	
						+/-	%
Образование							
Учреждения, единиц	1444	1392	1341	1313	1254	-190	-13,2
Численность работников, человек	65730	52800	56168	57106	55706	-10024	-15,3
Культура							
Учреждения, единиц	546	467	440	435	396	-150	-27,5
Численность работников, человек	9367	9204	8785	8511	8304	-1063	-11,3
Источники: Данные Департамента финансов Вологодской области; расчеты автора.							

Таблица 7. Показатели, характеризующие демографические тенденции в сельской местности Вологодской области в 2009 – 2012 гг.

Показатель	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2012 г. к 2009 г.		
					+/-	%	
Численность населения, тыс. чел.	362,2	350,4	345,6	343,3	-18,9	-5,2	
Миграционная убыль, чел.	1039	3350	2380	2070	+1031	199,2	
Численность выбывших в городскую местность, чел.	4103	6017	8662	10180	+6077	248,1	
В % от общей численности выбывших	81,0	83,3	67,9	68,4	-12,6 п. п.		
В том числе граждане в возрасте 18 – 39 лет, чел.	3048	3679	6834	7975	+4927	261,6	
В % от общей численности выбывших	59,9	50,8	53,5	53,2	-6,7 п. п.		
Источники: Данные Росстата; Расчеты автора.							

Таблица 8. Структура источников оптимизации расходов регионального бюджета Вологодской области в 2012 – 2014 гг.

Сокращаемые расходы	2012 г.		2013 г.		2014 г., план	
	Млрд руб.	%	Млрд руб.	%	Млрд руб.	%
Всего	4,0	100,0	2,1	100,0	2,3	100,0
Капитальные расходы	1,1	27,5	0,1	4,8	0	0
Содержание бюджетной сферы	1,8	45,0	0,4	19,0	0	0
Реализация целевых программ	1,0	25,0	0,6	28,6	1,3	56,5
Социальная поддержка граждан	0,1	2,5	1,0	47,6	1,0	43,5

Источник: Рассчитано автором по данным Департамента финансов Вологодской области.

Таблица 9. Региональный бюджет Вологодской области в 2012 – 2014 гг., млн руб.

Показатель	Фактически исполнено			Утверждено	
	2012 г.	2013 г.	2013 г. к 2012 г., %	2014 г.	2014 г. к 2013 г., %
Доходы, всего	42392	40277	95,0	45120	112,0
Собственные доходы	31511	30273	96,1	34689	114,6
Расходы, всего	45207	44230	97,8	50085	113,2
Общегосударственные расходы	1836	1911	104,1	2364	123,7
Национальная экономика	8239	9180	111,4	8806,5	95,9
Образование	8285,5	10229	123,5	13280	129,8
Культура	594	522	87,8	737	141,4
Здравоохранение, всего	10265	7512	73,2	7458	99,3
Социальная политика	10331	9963,5	96,4	10856	109,0
Физическая культура и спорт	431	436,5	101,3	289	66,1
Расходы на обслуживание госдолга	1322	1769	133,8	1924	108,8
Получение кредитов	5342	11074	207,3	28589	258,2
Возврат кредитов	5736	7044	122,8	22316	316,8
Дефицит	2815	3953	140,4	4965	125,6
Государственный долг	29052	31875	109,7	35027*	109,9
К собственным доходам бюджета, %	92,2	105,3	+13,1 п. п.	101,0	-4,3 п. п.

* Верхний предел государственного долга. По данным Департамента финансов, объем государственного долга Вологодской области на 1 сентября 2014 года снизился на 0,7 млрд руб. по сравнению с объемом на начало года и составил 31,2 млрд руб., или 89,9% по отношению к собственным доходам регионального бюджета.
Источники: Закон Вологодской области об областном бюджете на 2014 – 2016 гг.; Данные Федерального казначейства; Расчеты автора.

Проведение дальнейшей оптимизации присутствует в планах правительства области и на 2014 год, но уже экономить будут исключительно на программных расходах и социальном обеспечении населения.

В целом, судя по утвержденному бюджету, в 2014 году будет восстановлена положительная динамика как совокупных, так и собственных доходов. Вместе с тем опережающие темпы роста расходов, обусловленные повышением заработной платы работников образования, а также увеличением расходов на общегосударственные (управленческие) нужды, приведут к увеличению дефицита областно-

го бюджета более чем на миллиард рублей, или на 26% (табл. 9).

Обращает на себя внимание наращивание расходов по обслуживанию государственного долга, которые достигнут почти 2 млрд руб., превратившись в крупную расходную статью областного бюджета. В связи с этим нельзя не сказать о том, что долговые проблемы Вологодской области кардинально поменяли ситуацию с уровнем дефицита бюджета.

До 2009 года областной бюджет не имел расходов на погашение займов, а с 2009 года эти расходы стремительно росли, достигнув 7 млрд руб.

Таблица 10. Фактический и реальный дефицит регионального бюджета Вологодской области в 2009 – 2014 гг., млн руб.

Показатель	Фактически					2014 г., план
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	
Фактический дефицит	6488	7049	7177	2815	3953	4965
К собственным доходам бюджета, %	34,1	27,3	25,0	8,9	13,1	14,3
Расходы на возврат кредитов	509	1337	4120	5736	7044	22316
Реальный дефицит	6997	8386	11297	8551	10997	27281
К собственным доходам бюджета, %	36,8	32,4	39,3	27,1	36,3	78,6

Источники: Закон Вологодской области «Об областном бюджете на 2014 – 2016 гг.»; Данные Федерального казначейства; Расчеты автора.

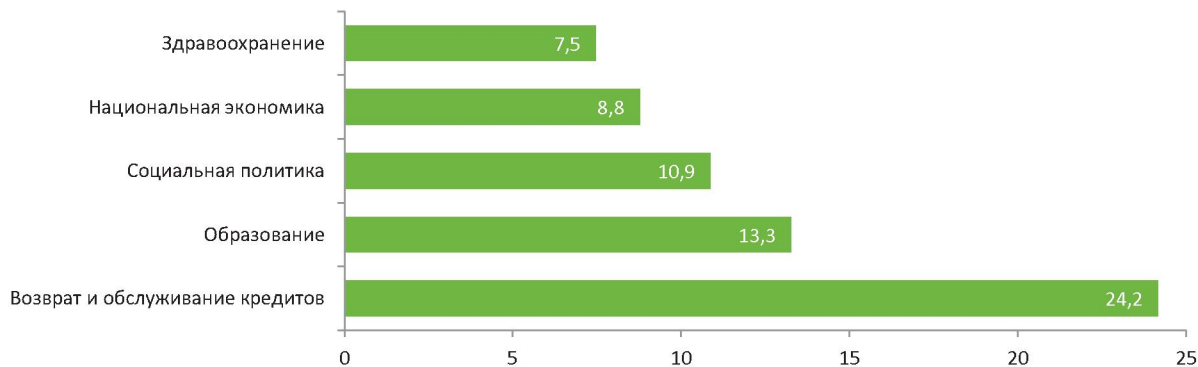


Рис. 8. Утвержденные расходы регионального бюджета Вологодской области в 2014 г., млрд руб.

Источник: Закон Вологодской области «Об областном бюджете на 2014 – 2016 гг.».

в 2013 году. В результате реальный дефицит⁵ превысил фактический почти в 3 раза (табл. 10).

По прогнозам, в 2014 году необходимо будет вернуть 22,3 млрд руб. кредитов, направив на это 64% собственных доходов областного бюджета. Если в эту сумму включить и процентные платежи, то общий объем расходов на погашение и обслуживание займов составит 24,2 млрд руб. По сути, данные расходы становятся приоритетными (рис. 8).

Имеются ли у региональных властей другие, кроме оптимизации социальных расходов, резервы стабилизации бюджетной системы?

Если обратиться к расходной части областного бюджета, то можно увидеть ди-

⁵ В соответствии с Бюджетным кодексом расходы на возврат кредитов включаются не в расходную часть бюджета, а в состав источников финансирования дефицита, что приводит к занижению его фактического размера. В данной статье мы сочли возможным рассчитать реальный дефицит с учетом расходов на погашение кредитов.

намичный рост управленческих расходов, причем по всем структурным направлениям (табл. 11).

В 2014 году утвержденные ассигнования на содержание основного госаппарата превысят фактические расходы за 2013 год на 273 млн руб., или на 31%. Две трети всех расходов составит оплата труда.

Вопреки цели сокращения аппарата управления, заявленной при проведении административной реформы [6], за 2000 – 2013 гг. численность сотрудников органов государственного и муниципального управления в области увеличилась на 4,2 тыс. человек, или на 35%. При этом удельная нагрузка чиновников на 1 тыс. занятых в экономике и на 10 тыс. человек населения была выше, чем в среднем по регионам СЗФО и РФ в целом (табл. 12).

Заработная плата в органах управления росла опережающими темпами по сравнению со средней заработной пла-

Таблица 11. Расходы регионального бюджета Вологодской области по статье «Общегосударственные вопросы» в 2012 – 2014 гг., млн руб.

Расходы	Фактически		План 2014 г.	2014 г. к 2013 г.	
	2012 г.	2013 г.		Млн руб.	%
Всего	1836,1	1910,9	2363,6	+452,7	123,7
В том числе на содержание					
- губернатора	2,8	2,7	6,2	+3,5	229,6
- Законодательного Собрания	225,4	212,9	250,4	+37,5	117,6
- правительства	264,3	244,9	310,9	+66,0	126,9
- судебной системы	156,6	171,7	222,5	+50,8	129,6
- финансовых и контрольных органов	235,5	188,6	209,1	+20,5	110,9
- избирательной комиссии	47,4	59,1	153,4	+94,3	259,6
Итого	932,0	879,9	1152,5	+272,6	131,0
Другие общегосударственные вопросы	904,1	1031,0	1211,1	+180,1	117,5

Источники: Данные Федерального казначейства; Закон Вологодской области «Об областном бюджете на 2014 – 2016 гг.»; Расчеты автора.

Таблица 12. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления Вологодской области в 2000 и 2013 гг.

Показатель	2000 г.			2013 г.			2013 г. к 2000 г., %		
	Область	СЗФО	РФ	Область	СЗФО	РФ	Область	СЗФО	РФ
Всего, тыс. чел.	12,1	109,2	1162	16,3	155,8	1548	134,7	142,7	133,2
На 10000 чел. населения, чел.	93,6	76,9	79,4	136,4	112,9	107,8	145,7	146,8	135,8
На 1000 чел., занятых в экономике, чел.	19,4	16,5	18,0	28,8	23,3	23,1	148,5	141,2	128,3

Источники: Данные Росстата; Расчеты автора.

той в экономике региона. Если в начале 2000-х гг. заработная плата управленцев была на 3 – 7% ниже среднего значения, то в 2013 году она превышала среднюю зарплату всех занятых в экономике на 42%, или на 10,4 тыс. руб. (табл. 13).

Еще в большей степени отличаются между собой зарплаты аппарата высших органов власти и подавляющей части работающего населения. При этом Вологодская область характеризуется одним из самых высоких уровней дифференциации как в Северо-Западном федеральном округе, так и в целом по стране.

К примеру, в 2013 году средняя заработная плата сотрудников Законодательного Собрания Вологодской области была в 2,7 раза выше среднего значения по экономике региона, в то время как в других субъектах СЗФО разрыв составил 1,6 – 2,3 раза. Оплата труда депутатов Законодательного Собрания, хотя и уменьшилась по сравнению с 2012 годом, но по номинальной вели-

чине превзошла средний статистический уровень более чем в пять раз, составив 130,5 тыс. руб. (табл. 14).

Зарботная плата аппарата Правительства Вологодской области и его структурных подразделений в 2013 году в два раза превысила средний заработок в регионе, а зарплата лиц, замещающих государственные должности, – в 7,4 раза, что выше среднего показателя по СЗФО и РФ. При этом размер заработка данной категории госслужащих был не намного выше только в регионах с особыми климатическими условиями – Мурманской области и Республике Коми (табл. 15).

Нелишне будет сказать, что увеличиваются бюджетные траты и на прочие нужды чиновников. Так, например, за 2010 – 2013 гг. расходы регионального бюджета Вологодской области на оплату транспортных услуг, оказываемых членам правительства, выросли в два раза, что значительно превысило средние темпы роста по регионам Северо-Запада и РФ (табл. 16). При этом но-

Таблица 13. Среднемесячная заработная плата работников управления Вологодской области в 2000 – 2013 гг., руб.

Показатель	2000 г.	2001 г.	2005 г.	2009 г.	2012 г.	2013 г.	2013 г. к 2000 г., %
Зарплата по экономике, всего	2562	3511	8828	16566	22649	24944	9,7 р.
Зарплата работников управления*	2487	3263	9713	21636	31521	35557	14,3 р.
К средней зарплате по экономике							
- руб.	-75	-248	+885	+5070	+8872	+10430	х
- %	97,1	92,9	110,0	130,6	139,2	141,5	х

* Государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное страхование.
Источники: Данные Росстата; Расчеты автора.

Таблица 14. Среднемесячная заработная плата работников высшего органа законодательной власти субъектов СЗФО в 2012 – 2013 гг., руб.

Субъект	Все должности			Государственные должности*		
	2012 г.	2013 г.	К средней по экономике, раз	2012 г.	2013 г.	К средней по экономике, раз
Ленинградская область	61116	64419	2,2	150777	156535	5,3
Вологодская область	75657	67588	2,7	179324	130472	5,2
Новгородская область	36543	37877	1,6	102243	113265	4,8
Архангельская область	58199	70450	2,3	94544	134747	4,5
Калининградская область	42995	47167	1,9	106915	109005	4,3
г. Санкт-Петербург	77220	80211	2,2	126880	143324	3,9
Мурманская область	67968	78069	1,9	134953	153401	3,8
Республика Карелия	47760	52442	1,9	77109	92539	3,4
Республика Коми	64498	65943	1,8	118070	124933	3,3
Псковская область	45623	45968	2,3	60396	60210	3,0
СЗФО	67151	70660	2,2	129192	136047	4,2
Российская Федерация	57319	62156	2,1	147418	163259	5,5

* Председатель законодательного органа, заместители председателя, председатели постоянных комитетов и их заместители, депутаты, работающие на профессиональной основе.
Источники: Данные Росстата; Расчеты автора.

минальный объем этих расходов по итогам 2013 года был выше только в г. Москве, Ленинградской и Тверской областях.

Вопреки многочисленным заявлениям высших должностных лиц Вологодской области об оптимизации органов исполнительной власти⁶ фактические данные свидетельствуют о растущей штатной численности ее высшего органа⁷. Только

⁶ Материалы публичных слушаний по проекту законов об областном бюджете (2010 – 2014 гг.) и отчету об исполнении областного бюджета (2012 – 2014 гг.); ежегодные основные направления бюджетной политики, утверждаемые Правительством области; отчеты Департамента финансов и др.

⁷ Справедливости ради необходимо отметить, что по данным Росстата общая численность работников органов исполнительной власти и местного самоуправления Вологодской области за 2012 – 2013 гг. сократилась на 503 человека и составила 7606 человек, однако была самой высокой в СЗФО после г. Санкт-Петербурга. Кроме того, по сравнению с 2000 годом численность данной категории работающих оставалась больше на 680 человек.

за 2013 год численность аппарата правительства увеличилась на 24 человека, в подавляющем большинстве российских регионов прослеживалась аналогичная тенденция, однако темпы роста были более умеренными (табл. 17).

Таким образом, результаты анализа фактических данных позволяют констатировать наличие большого разрыва между материальным обеспечением чиновников и большинства населения Вологодской области, за экономическое и социальное развитие которой они отвечают. Между тем прогрессирующее ухудшение основных макроэкономических показателей отражает несоответствие зарплат управленцев уровню развития экономики и жизни вологжан (табл. 18).

Более обеспеченными по сравнению со многими категориями граждан являются

Таблица 15. Среднемесячная заработная плата работников правительств (администраций) субъектов СЗФО в 2012 – 2013 гг., руб.

Субъект	Все должности			Государственные должности*		
	2012 г.	2013 г.	К средней по экономике, раз	2012 г.	2013 г.	К средней по экономике, раз
Вологодская область	48155	49522	2,0	191927	185545	7,4
Новгородская область	46936	50694	2,2	164402	173944	7,4
Республика Коми	55444	62338	1,7	242628	209459	5,6
Калининградская область	54971	52767	2,1	139992	141186	5,6
Мурманская область	83969	86540	2,2	202039	219304	5,5
Ленинградская область	67147	68218	2,3	142874	158733	5,4
г. Санкт-Петербург	55039	59486	1,6	138790	181858	4,9
Архангельская область	59848	65101	2,2	148379	148058	4,9
Псковская область	30852	32250	1,6	78491	89398	4,5
Республика Карелия	59653	52347	1,9	165503	121905	4,4
СЗФО	58326	61599	1,9	165744	180130	5,5
Российская Федерация	53233	57951	1,9	194485	210592	7,1

* Губернатор и члены Правительств (администраций).
Источники: Данные Росстата; Расчеты автора.

Таблица 16. Расходы региональных бюджетов субъектов СЗФО на оплату транспортных услуг по разделу «Функционирование высших исполнительных органов власти» в 2010 – 2013 гг., млн руб.

Субъект	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2013 г. к 2010 г., %	
					Транспортные услуги	Общие расходы бюджета
Республика Коми	10,6	18,5	13,3	21,3	200,9	155,8
Архангельская область	2,5	3,3	5,5	7,2	288,0	132,1
Вологодская область	26,7	35,5	35,5	56,5	211,5	102,6
Калининградская область	26,3	28,2	29,5	29,9	113,7	129,5
Ленинградская область	197,3	209,9	250,3	281,5	142,7	155,2
Мурманская область	4,5	4,3	3,7	5,1	113,3	126,1
Новгородская область	2,4	2,0	1,7	2,0	83,3	133,2
Псковская область	2,4	4,1	6,3	5,8	241,7	147,6
СЗФО	278,3	313,5	352,8	419,0	150,6	121,3
г. Москва	449,4	398,5	401,6	419,4	93,3	138,2
Тверская область	55,3	68,3	73,4	70,3	127,1	124,4
Российская Федерация	1190,1	1070,4	1132,8	1248,9	104,9	134,2

Источники: Данные Федерального казначейства; Расчеты автора.

Таблица 17. Численность работников правительств (администраций) субъектов СЗФО в 2012 – 2013 гг.

Субъект	Все должности			Государственные должности		
	2012 г.	2013 г.	%	2012 г.	2013 г.	%
Вологодская область	211	235	111,4	8	11	137,5
Республика Карелия	109	123	112,8	7	8	114,3
Архангельская область	153	159	103,9	9	10	111,1
Республика Коми	254	226	89,0	9	10	111,1
Ленинградская область	1556	1668	107,2	38	39	102,6
Новгородская область	132	137	103,8	9	9	100,0
Псковская область	232	256	110,3	9	9	100,0
Мурманская область	160	129	80,6	8	8	100,0
Калининградская область	180	192	106,7	10	9	90,0
г. Санкт-Петербург	3933	3919	99,6	26	12	46,2
СЗФО	7025	7155	101,8	144	137	95,1
Российская Федерация	33669	35179	104,5	797	829	104,0

Источники: Данные Росстата; Расчеты автора.

Таблица 18. Основные макроэкономические показатели Вологодской области в 2011 – 2013 гг.

Показатель	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Среднегодовая численность населения, тыс. чел.	1199,9	1197,4	1193,5
Валовой региональный продукт*	106,9	104,8	100,0
Промышленное производство*	105,6	101,3	102,3
Инвестиции в основной капитал*	149,4	120,3	38,7
Индекс потребительских цен, на конец года	105,7	106,0	107,2
Среднемесячная реальная заработная плата*	99,8	106,9	103,3
Реальные располагаемые денежные доходы*	100,1	111,0	104,1
*В % к предыдущему году в сопоставимых ценах. Источник: Данные Росстата.			

не только действующие, но и вышедшие на пенсию лица, занимавшие должности в государственных органах. С принятием в 1996 году закона «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Вологодской области и должности государственной гражданской службы» была легализована привилегированная пенсионная система для госслужащих. Их пенсионное обеспечение производится за счет средств областного бюджета, а размер пенсии составляет от 55 до 80% месячного денежного содержания (для сравнения: в 2012 году в РФ коэффициент замещения трудовой пенсией утраченного заработка равнялся 36,8%).

За 2006 – 2013 гг. расходы областного бюджета на выплату пенсий за выслугу лет увеличились в 4,5 раза, а все расходы – в 1,9 раза (табл. 19).

К сожалению, официальная информация о среднем размере пенсий бывшим госслужащим (с учетом пенсии, начисленной по федеральному законодательству) отсутствует, однако косвенное представление об их пенсионном обеспечении дают данные, представленные в таблице 20.

Как видно, в 2013 году только в трех субъектах Северо-Запада, включая самую закредитованную Вологодскую область, средняя пенсия за выслугу лет (без учета федеральной пенсии) превышала средний размер назначенных пенсий всем получателям по региону. Сумма пенсии бывшим госслужащим Вологодской области, выплаченной за счет

средств регионального бюджета, составляла в среднем почти 11 тыс. руб. в месяц и являлась одной из самых высоких в округе. С учетом же средней пенсии, назначенной по федеральному законодательству, примерный размер пенсионного обеспечения 1250 пенсионеров, занимавших ранее должности госслужащих Вологодской области, на начало 2014 года составил 21,2 тыс. руб., что в два раза больше пенсионного обеспечения 360 тысяч рядовых пенсионеров.

Особые пенсионные права противопоставляют работников государственных органов остальному населению. Введение во второй половине 1990-х годов пенсий для чиновников, имевших в тот период вполне скромную зарплату⁸, хоть в какой-то мере можно было оправдать созданием дополнительных стимулов для привлечения квалифицированных управленческих кадров. Однако нужно ли сохранять эти социальные преимущества в нынешней ситуации дефицита бюджетных средств на фоне раздутой штатной численности и высокого уровня оплаты труда работников госаппарата?

Представляется, что региональным властям следует достигать «бюджетного эффекта» от оптимизации расходов не путем лишения государственной поддержки малоимущих категорий граждан,

⁸ По данным Вологдастата, в 1997 – 1999 гг. средняя заработная плата работников аппарата управления превышала среднюю заработную плату по экономике на 2,5% против 43% в 2013 году.

Таблица 19. Расходы регионального бюджета Вологодской области на выплату пенсий за выслугу лет в 2006 – 2014 гг., млн руб.

Год	Совокупные расходы бюджета		Выплата пенсий за выслугу лет	
	Млн руб.	Темп роста, %	Млн руб.	Темп роста, %
2006	23786	124,8	35	109,4
2007	32269	135,7	43	122,9
2008	39287	121,1	65	151,2
2009	37743	96,6	74	113,8
2010	43106	114,2	76	102,7
2011	46519	107,9	86	113,2
2012	45207	97,2	122	141,9
2013	44230	97,8	157	128,7
2013 к 2006, %	185,9		448,6	

Источники: Данные Федерального казначейства; Расчеты автора.

Таблица 20. Средний размер пенсии за выслугу лет бывшим госслужащим в соответствии с законодательством субъектов СЗФО в 2013 году

Субъект	Пенсии за выслугу лет		Справочно	
	Количество получателей, чел.	Средний размер выплаты на одного получателя, руб. в месяц	Средний размер назначенных пенсий всем пенсионерам региона, руб. в месяц	Долговая нагрузка регионального бюджета, %
Республика Карелия	1050	9884	12326	90,7
Республика Коми	1345	10614	12800	43,6
Вологодская область	1250	10924	10309	105,3
Калининградская область	766	4165	9562	73,7
Ленинградская область	830	21980	10315	16,6
Мурманская область	568	9894	13749	36,9
Псковская область	509	1800	9520	92,8
г. Санкт-Петербург	3721	20889	11470	5,1
Российская Федерация	69326	9053	10030	33,0

Источники: Данные Росстата, Минфина РФ, Федерального казначейства; Расчеты автора.

а путем самоограничения своих материальных интересов. Иначе как в дальнейшем, нарушив принципы социальной справедливости, областное руководство будет позиционировать бюджет как социально ориентированный?

Во-первых, необходимо рассмотреть возможность сокращения многочисленных надбавок по различным видам доплат к основному окладу руководящих работников органов исполнительной власти, чья зарплата, по данным Вологдастата, за первое полугодие 2014 года составила 269 тыс. руб., что в десять раз выше среднего уровня в экономике области.

Во-вторых, целесообразно рассмотреть вопрос о сокращении числа депутатов Законодательного Собрания, работающих на постоянной основе и получающих заработную

плату из областного бюджета⁹. В настоящее время все 34 депутата имеют право работать на освобожденной основе, и этой привилегией они активно пользуются – только 8 парламентариев осуществляют свою деятельность без отрыва от основной работы. По данным Вологдастата, среднемесячная заработная плата областных депутатов, выплаченная из бюджета в первом полугодии 2014 года, составляла 161,3 тыс. руб., а декларируемый средний годовой доход за 2013 год, согласно сведениям, опубликован-

⁹ К примеру, губернатор Волгоградской области А.И. Бочаров намерен инициировать пересмотр структуры областной Думы с целью существенного ограничения числа депутатских мест на постоянной основе, сохранив их только для председателя, его заместителей и руководителей комитетов [7]. Из 36 депутатов Законодательного собрания Ульяновской области только 9 работают на освобожденной основе.

ным на сайте Законодательного Собрания, – 3,6 млн руб. (298 тыс. руб. в месяц).

В-третьих, до стабилизации областного бюджета следовало бы ввести мораторий на выплату пенсий за выслугу лет или внести поправки в региональное законодательство, ограничивающие максимальный размер этих пенсий¹⁰.

В-четвертых, динамичный рост совокупных общегосударственных расходов указывает на имеющиеся резервы их сокращения.

В-пятых, необходимо повысить ответственность руководителей органов исполнительной власти за надлежащее исполнение расходов. Ежегодно примерно 2 млрд руб., или 4% выделенных ассигнований, остаются неизрасходованными [5]. По данным Контрольно-счетной палаты Вологодской области, только за три по-

следних года сумма бюджетных средств, использованных с нарушением действующего законодательства, выросла в шесть раз – до 7,5 млрд руб. в 2013 году против 1,2 млрд руб. в 2011 году. [3].

В конечном итоге, продекларировав оптимизацию расходов как один из приоритетов бюджетной политики, региональные власти должны учитывать, что снижение реальных располагаемых доходов населения угрожает сжатием внутреннего спроса, а следовательно, и серьезными проблемами для экономики. Кроме того, фактически это означает завершение «социального контракта» власти с наиболее зависимой от государства частью общества в лице пенсионеров и бюджетников, которые послушно ходили на выборы и избирали эту власть.

ЛИТЕРАТУРА

1. Доклад заместителя Губернатора Вологодской области, начальника Департамента финансов В.Н. Артамоновой на коллегии Министерства финансов РФ 15.04.2014 [Электронный ресурс] / Официальный сайт Департамента финансов Вологодской области. – Режим доступа : <http://df35.ru>
2. Инютин, В. Евгений Савченко решил сэкономить на пенсиях чиновников [Электронный ресурс] // Коммерсант. – 2014. – 16 апреля. – Режим доступа : <http://www.kommersant.ru/doc/2453978>
3. Об итогах работы за 2011, 2012, 2013 гг.: отчет Контрольно-счетной палаты Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kspvo.ru/activitiesp/reporting>
4. Пешков, В. Долги наши тяжкие [Электронный ресурс] // Премьер. – 2014. – 20 мая. – Режим доступа : <http://premier.region35.ru/gazeta/np865/s13.html>
5. Поварова, А. И. Региональный бюджет 2013 – 2015: стабильность или выживание? [Текст] / А. И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. – № 1. – С. 36–55.
6. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_74873
7. Серенко, А. Волгоградских депутатов лишили «золотых парашютов» [Электронный ресурс] // Независимая газета. – 2014. – 06 июня. – Режим доступа : <http://goo.gl/Jnk7bf>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Поварова Анна Ивановна – старший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: air150663@yandex.ru. Тел.: (8172) 59-78-10.

¹⁰ В этом отношении показательным является пример Белгородской области, отличающейся, так же как и Вологодская область, критическим уровнем госдолга. Губернатором Е.С. Савченко в апреле т.г. внесен законопроект, предусматривающий привязку выплаты пенсий чиновникам к средней заработной плате по региону [2].

REGIONAL BUDGET: UNTRUE OPTIMIZATION

Six years now the Vologda Oblast has been facing the budget crisis at full speed. On the one hand, it is caused by the considerable reduction of economic growth and relevant shortfalls of tax payments; on the other hand it is generated by the necessity in executing tasks of the country's socio-economic development set by the President of the Russian Federation, financing of which consumes almost all earned revenues.

Since 2009 stability indicators of the regional budget has been worse than average in Russia. The region is a large-scale promisor of banks, however annually it is forced to obtain more and more credits, but not on investments, which could provide payback, but on previous debt servicing and financing of current expenditures. According to results of 2013 the Vologda Oblast became one of the seven regions of the Russian Federation, where the amount of public debt exceeded its own revenues.

Under the circumstances, the regional authorities carry out the policy of tough financial consolidation, accompanied by sequester of not only investment, but social expenditures. Meanwhile, detailed analysis of expenditure part of the regional budget revealed that budget manoeuvres resolved into increasing of expenditures on executive personnel and maintaining unreasoned privileges for it.

The article presents the results of the regional budget analysis of the Vologda Oblast in 2013. The author makes alternative suggestions in optimization of budget expenditures.

Budget, optimization, administrative and regulatory bodies, social policy, reserves of economy.

REFERENCES

1. Doklad zamestitelya Gubernatora Vologodskoi oblasti, nachal'nika Departamenta finansov V.N. Artamonovoi na kollegii Ministerstva finansov RF 15.04.2014 [Report of Deputy Governor, Head of Department of Finance V.N. Artamonova at the Collegium of the Ministry of Finance]. *Ofitsial'nyi sait Departamenta finansov Vologodskoi oblasti* [Official Website of the Department of Finance of the Vologda Oblast]. Available at: <http://df35.ru>
2. Inyutin V. Evgenii Savchenko reshil sekonomit' na pensiyakh chinovnikov [Evgenii Savchenko Decided to Save on Officials' Pensions]. *Kommersant* [Kommersant], 2014, April 16. Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/2453978>
3. *Ob itogakh raboty za 2011, 2012, 2013 gg.: otchet Kontrol'no-schetnoi palaty Vologodskoi oblasti* [On Work Balance for the Period of 2011, 2012, 2013: Report of Chamber of Control and Accounts of the Vologda Oblast]. Available at: <http://www.kspvo.ru/activitiesp/reporting>
4. Peshkov V. Dolgi nashi tyazhkie [Our Heavy Debts]. *Prem'er* [Premier], 2014, May 20. Available at: <http://premier.region35.ru/gazeta/np865/s13.html>
5. Povarova A. I. Regional'nyi byudzhet 2013 – 2015: stabil'nost' ili vyzhivanie? [Regional Budget for 2013 – 2015: Stability or Survival?]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2013, no. 1, pp. 36–55.
6. *Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 25.10.2005 № 1789-r «O kontseptsii administrativnoi reformy v Rossiiskoi Federatsii v 2006 – 2010 godakh»* [Decree of the Government of RF from 25.10.2005 № 1789-r «On the Conception of Administrative Reform in the Russian Federation in 2006-2010»]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_74873
7. Serenko A. Volgogradskikh deputatov lishili «zolytykh parashyutov» [The Volgograd Deputies Deprived of «Golden Parachutes»]. *Nezavisimaya gazeta* [Independent Newspaper], 2014, June 6. Available at: <http://goo.gl/jnk7bf>

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Povarova Anna Ivanovna – Senior Research Associate at the Department of the Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State-Financed Scientific Institution the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russia. E-mail: aip150663@yandex.ru. Phone: +7 (8172) 59-78-10.