

УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ РАН



Т.В. Ускова, А.И. Поварова, В.С. Орлова

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ РЕГИОНОВ:
ПРИОРИТЕТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ**

Вологда
2010

ББК 65.261.71((2Рос-12)
У75

Печатается по решению
Ученого совета
ИСЭРТ РАН

Ускова, Т.В. Общественные финансы регионов: приоритеты модернизации [Текст] / Т.В. Ускова, А.И. Поварова, В.С. Орлова; под рук. к.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. – 168 с.

В книге рассмотрены теоретические аспекты исследования общественных финансов, проведена оценка состояния общественных финансов субъектов Северо-Западного федерального округа в период 2004 – 2008 гг., определены факторы, влияющие на них, высказаны варианты перспективного развития региональных бюджетных систем и внебюджетных фондов.

Книга ориентирована на аспирантов и студентов, специализирующихся в области региональной экономики, государственных и муниципальных финансов. Может быть использована органами власти и управления субъектов СЗФО при выработке мероприятий по совершенствованию бюджетно-налоговой политики, формировании проектов региональных бюджетов, разработке планов социально-экономического развития и отдельных целевых программ.

Рецензенты:

заведующий лабораторией монетарных исследований
Института народнохозяйственного прогнозирования РАН
к.э.н. *О.Дж. Говтвань*

старший научный сотрудник
Института народнохозяйственного прогнозирования РАН
к.э.н. *М.М. Минченко*

ведущий научный сотрудник
Института социально-экономического развития территорий РАН
к.э.н. *М.Ф. Сычев*

ISBN 978-5-93299-156-5

© Ускова Т.В., Поварова А.И., Орлова В.С., 2010
© ИСЭРТ РАН, 2010

ВВЕДЕНИЕ

За годы рыночных трансформаций в России осуществлены кардинальные преобразования в системе формирования и функционирования финансовых ресурсов. Среди них особо значимыми являются: выделение нового уровня местных бюджетов, реформирование бюджетной классификации, изменения системы межбюджетных отношений, внедрение среднесрочного финансового планирования, переход на кассовое исполнение бюджета. В то же время некоторые механизмы, предложенные в качестве альтернативы, не дали желаемого эффекта. Важнейшей причиной этого, по мнению многих специалистов, является недостаточность финансовых ресурсов, особенно регионального и местного уровней, а также отсутствие комплексного и системного подхода к изучению региональной финансово-бюджетной политики как составного элемента общероссийской финансово-бюджетной политики.

В России до настоящего времени нет достаточной ясности относительно научно обоснованных критериев и механизмов оптимизации финансовых потоков между федеральным центром и регионами. Управление финансами субъектов РФ все еще не отличается комплексностью и системностью решения проблемы, что не способствует достижению финансовой самодостаточности регионов.

Логика экономических преобразований и реализация принципов территориальной самостоятельности выдвигают на первый план решение проблемы развития территорий в ракурсе их способности к самообеспечению. В данном контексте роль финансовых инстру-

ментов возрастает и приобретает особую актуальность. Принципиально новыми и приоритетными для России являются реформирование бюджетного процесса, реструктуризация бюджетного сектора и отработка механизмов повышения качества управления региональными финансами в рамках реализации принципов «лучших практик» и «бюджетирования, ориентированного на результат». Однако все эти реформы находятся на начальной стадии развития и требуют доведения их до практической реализации.

Общественные финансы регионов Северо-Западного федерального округа, являясь важнейшим звеном финансовой системы России, обеспечивают региональные органы государственной власти денежными средствами для осуществления функций, предусмотренных Конституцией РФ и другими законодательными актами. Поэтому от их сбалансированной и устойчивой работы зависит успех проводимых экономических преобразований, поступательное, динамичное и прогрессивное социально-экономическое развитие субъектов Северо-Западного федерального округа.

Все вышесказанное и предопределило выбор темы исследования по одной из актуальнейших проблем – оценке состояния региональных общественных финансов СЗФО и перспектив их развития.

Основными задачами исследования являлись:

- определение сущности общественных финансов, их роли в воспроизводственном процессе регионов на пути их движения к эффективной рыночной экономике;
- оценка текущего состояния общественных финансов субъектов СЗФО, основных тенденций и факторов, оказывающих существенное воздействие на их развитие;
- определение основных направлений оптимизации функционирования региональных общественных финансов на ближайшую и среднесрочную перспективу.

Внимание авторов исследования было сосредоточено преимущественно на диагностике состояния основного звена общественных финансов – региональных бюджетных систем СЗФО – в период 2004 – 2008 гг.

В качестве информационной базы исследования выступают данные федеральных финансовых органов и финансовых подразделений исполнительных органов региональной власти, законодательные и нормативные акты, материалы исследований отечественных и зарубежных ученых, данные Федеральной службы государственной статистики. Значительная часть аналитических и оценочных аспектов работы базируется на материалах Вологодской области, которая входит в число крупных экономических субъектов СЗФО и в которой проявляются важнейшие типологические характеристики регионов округа.

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ РЕГИОНА

Финансовая система занимает господствующее положение в современной экономике, поскольку такая экономика управляется в основном с помощью финансовых механизмов, финансовых рычагов, финансовых стимулов и в финансовых целях. Среди аспектов влияния финансов на экономическое развитие страны можно назвать размер государственного бюджета, платежного баланса, государственного долга, учетной ставки, валютный курс и т.д.

Для экономики любого региона финансовая сфера является ключевым звеном. Практически все регионы России имеют множество экономических и социальных проблем. К важнейшим из них можно отнести экономическую реинтеграцию регионов, состояние транспортного комплекса, региональный монополизм и др. Особое значение приобретают проблемы, связанные с формированием новых рыночных отношений. Регионы должны самостоятельно решать вопросы освоения и использования природных ресурсов, развития торговли, сферы услуг, инфраструктуры регионального и локального значения, использования недвижимости, развития специальных форм культуры, образования и здравоохранения. Все эти вопросы можно решить лишь при помощи финансовых средств.

Рассматривая финансовые ресурсы региона, исследователи выделяют четыре крупных блока:

- 1) государственные финансы;
- 2) финансы предприятий и организаций;
- 3) денежные средства кредитно-банковской сферы;
- 4) денежные средства населения.

Роль финансов в экономике региона многообразна, но тем не менее ее можно свести к трем основным направлениям:

1. Финансовое обеспечение потребностей расширенного производства, то есть покрытие затрат за счет финансовых ресурсов (собственных, заемных, привлеченных).

2. Финансовое регулирование экономических и социальных процессов, осуществляемое через перераспределение финансовых ресурсов.

3. Финансовое стимулирование эффективного использования всех видов экономических ресурсов. Данное направление воздействия финансов на развитие экономики осуществляется через эффективное вложение финансовых ресурсов, создание поощрительных фондов, использование бюджетных стимулов и финансовых санкций.

Современный этап развития России характеризуется растущим пониманием учеными и практиками фундаментального значения управления общественными финансами для обеспечения качественного расходования общественных средств при реализации политики и оказании услуг. Процессы управления финансами нужно оценивать по их влиянию на уровень эффективности использования общественных ресурсов и по результатам, которые с их помощью достигаются. Очевидная сложность поставленных задач предполагает необходимость дополнительного осмысления современных процессов администрирования общественных финансов, тенденций и противоречий в их развитии.

Уровень изученности проблем общественных финансов, в частности их роли в макроэкономическом регулировании, форм проявления теоретических новаций в финансовой практике, а также перспектив реформирования общественных финансов диктуют необходимость разработки новых концептуальных подходов к управлению финансовыми ресурсами, поиска современных, адекватных рыночным отношениям инструментов финансового воздействия, методов обеспечения финансовой самостоятельности каждого субъекта РФ. Суть проблемы, согласно системному подходу, заключается еще и в необходимости рассмотреть развитие общественных финансов

в регионах не только с точки зрения функционирования региональных бюджетных систем, но и функционирования федеральных внебюджетных фондов на территориях субъектов РФ, их роли в формировании и использовании общественных финансов.

Термин «общественные финансы» появился в экономической науке сравнительно недавно. Современные исследователи расходятся во взглядах на структурное наполнение данного понятия. Спорным вопросом является включение в систему общественных финансов негосударственных финансов.

Так, директор Института реформирования общественных финансов В. Климанов определяет общественные финансы как финансы общественного сектора или даже как финансы государственного сектора, то есть совокупность государственных и муниципальных финансов в их широком понимании¹. Такое определение сложилось по двум причинам: во-первых, термин «государственные» не охватывает всей совокупности бюджетных средств, так как органы местного самоуправления формально не входят в систему органов государственной власти; во-вторых, общественные финансы не ограничиваются только бюджетами разных уровней, а включают в себя различного рода государственные и муниципальные учреждения, унитарные предприятия и т.п.

С точки зрения Г.С. Изотовой, общественными финансами является совокупность средств бюджетов всех уровней, внебюджетных фондов, государственных и муниципальных предприятий².

Сущность общественных финансов проявляется в их *функциях*. Основными функциями, посредством которых финансы реализуют свое общественное назначение, являются распределительная, контрольная и регулирующая.

Распределительная функция. Доминирующая характеристика финансовых отношений – их распределительный характер. Центральными объектами распределения являются стоимость валового

¹ Управление региональными и муниципальными финансами / под ред. В.В. Климанова. – СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2008. – С. 224.

² Изотова Г.С. Бюджетная безопасность региона: методы обеспечения. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – С. 28.

внутреннего продукта (ВВП) и национальный доход. Субъектами распределения выступают государство, юридические и физические лица. В результате первичного распределения чистого национального продукта формируются доходы хозяйствующих субъектов (прибыль, добавленная стоимость, заработная плата, рента, ссудный процент и т.д.).

Регулирующая функция общественных финансов осуществляется в соответствии с правовыми нормами, регулирующими финансовую деятельность и воспроизводственный процесс. Необходимость соблюдения макроэкономических пропорций требует бюджетного финансирования важных отраслей экономики, учреждений социальной сферы, гарантированных государством прямых денежных выплат гражданам (пенсии, пособия, стипендии, компенсации), регулирования рынка жилья, содействия созданию новых рабочих мест. Так проявляется регулирующая функция финансов, охватывающая все уровни иерархии, сферы и звенья организации собственно финансовых отношений.

Контрольная функция реализуется посредством механизма финансового контроля, позволяющего распределить общественный продукт по фондам и обеспечить его целевое использование.

Функции финансов осуществляются с помощью финансового механизма, являющегося элементом хозяйственного механизма.

Финансовый механизм как совокупность способов управления финансовыми отношениями включает в себя следующие составляющие:

- организационные формы финансовых отношений;
- порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств;
- методы финансового планирования;
- формы управления финансами и финансовой системой;
- финансовое законодательство.

Очевидно, что из-за чрезмерной обширности данной темы невозможно подробно рассмотреть в одной работе все стороны проблемы региональных общественных финансов. В данном исследовании сделана попытка изучить общественные финансы регионов

Северо-Запада Российской Федерации, к которым относится часть финансовых ресурсов, ограниченная рамками бюджетных и внебюджетных средств, то есть государственные финансы. Они и в условиях рыночного хозяйства продолжают оставаться инструментом мобилизации средств всех секторов экономики для осуществления региональной политики.

Правомерность такого подхода определяется тем, что бюджетные ресурсы, являясь главным блоком региональной финансовой системы, охватывают широкий комплекс отношений между фискальными органами региона, налогоплательщиками и бюджетополучателями, но далеко не исчерпывают всего объема финансовых ресурсов, контролируемых органами государственного и муниципального управления. Значительная часть средств аккумулируется во внебюджетных фондах и на счетах внебюджетных средств, которые на современном этапе развития все чаще становятся инструментами решения социально-экономических проблем. Без их учета невозможно взвешенно оценить объем финансовых ресурсов, обращающихся в государственном секторе региональной экономики. Кроме того, функционирование общественных финансов в регионе затрагивает и отношения, связанные с выполнением федеральным уровнем своих функций на территории региона.

Государственные финансы имеют свои специфические черты. Важной особенностью является их структура, так как источниками их формирования на 80-90% служат налоговые поступления, а на 10-20% – неналоговые доходы от использования государственной собственности. При этом спецификой отличается и создание централизованных фондов (пенсионный, фонд социального страхования, медицинского страхования и др.).

Практическое применение государственных финансов имеет также ряд особенностей. Основными объектами государственного финансового регулирования выступают отраслевая структура экономики, ее территориальные пропорции, социальная структура общества.

С точки зрения макроэкономического анализа и роли государства в развитии национальной экономики наиболее важным блоком

государственных финансов является бюджетная система. Финансовые ресурсы, мобилизуемые в бюджетную систему, обеспечивают государственным и территориальным органам власти выполнение возложенных на них функций.

По месту, занимаемому в финансовой системе, бюджет представляет собой основной финансовый план государства на текущий финансовый год. По своему материальному содержанию бюджет – это централизованный фонд денежных средств государства. По своей социально-экономической сущности бюджет является основным инструментом распределения и перераспределения валового национального продукта.

Структура бюджетной системы модифицировалась в связи с принятием Бюджетного кодекса РФ, законодательным определением трех уровней бюджетов, отдельным вынесением категорий государственного кредита, государственных заимствований, а также финансов государственных внебюджетных социально-страховых фондов. При этом конституциональное определение государственных уровней власти и управления предполагает отдельное существование муниципальных бюджетов как финансовой основы местного самоуправления.

Бюджетный кодекс Российской Федерации закрепил три уровня бюджетной системы России:

- I уровень – федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- II уровень – бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- III уровень – местные бюджеты.

В силу федеративного устройства современной России бюджеты разного уровня являются самостоятельными по отношению друг к другу. Каждый из них утверждается и исполняется соответствующими органами власти согласно действующей правовой базе.

Каждый субъект Российской Федерации имеет собственный (региональный) бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда, предназначенные для исполнения расходных обязательств субъекта.

При макроэкономическом подходе к бюджету центральное место в политике общественных расходов в настоящее время стали занимать вопросы социальной политики, и прежде всего вопросы обеспечения социальной стабильности в обществе путем справедливого выравнивания уровней доходов населения и недопущения резкой поперечной и имущественной поляризации в обществе. Наряду с финансированием социальных программ поддержки малообеспеченных групп населения увеличился объем бюджетных средств, выделяемый на реализацию государственных программ развития социально-культурных отраслей, и в первую очередь образования, здравоохранения, на государственную поддержку жилищного строительства и пенсионное обеспечение.

Таким образом, задачи социально-экономического развития российского государства, направленные на поддержание действующей экономической системы и стимулирование экономического роста, обеспечение роста человеческого капитала и повышение качества и уровня жизни граждан, а также на обеспечение безопасности страны, не могут быть решены без повышения эффективности управления бюджетной сферой.

Функционирование сферы общественных финансов регионов предполагается оценить по следующей группе индикаторов:

- состояние консолидированного территориального бюджета;
- состояние регионального и муниципальных бюджетов;
- формирование и использование средств государственных внебюджетных фондов.

ГЛАВА 2

СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ СЗФО

2.1. Доходная часть консолидированных бюджетов

Консолидированный бюджет субъекта РФ включает бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на территории данного субъекта. Консолидированный бюджет есть результат объединения бюджетных показателей, в котором отражены итоги разработки и реализации бюджетной политики региона.

Территориальный консолидированный бюджет не рассматривается и не утверждается законодательными органами власти субъектов РФ. Он используется в процессе бюджетного планирования и разрабатывается одновременно с проектом бюджета субъекта РФ. Количественные характеристики консолидированного бюджета служат для подтверждения реальности и обоснованности показателей регионального и местных бюджетов.

Территориальный консолидированный бюджет является важным макроэкономическим показателем, применяемым при прогнозах развития и при анализе всех финансовых проблем экономики региона. Такие вопросы, как налоговая нагрузка, общий объем социальных расходов, как правило, не решаются без данных консолидированного бюджета субъекта Федерации.

Кроме того, консолидированные бюджетные показатели используются при сравнительном анализе состояния отдельных территорий и стран.

О месте и роли территориальных консолидированных бюджетов в бюджетной системе РФ можно судить по данным *рисунка 2.1.*

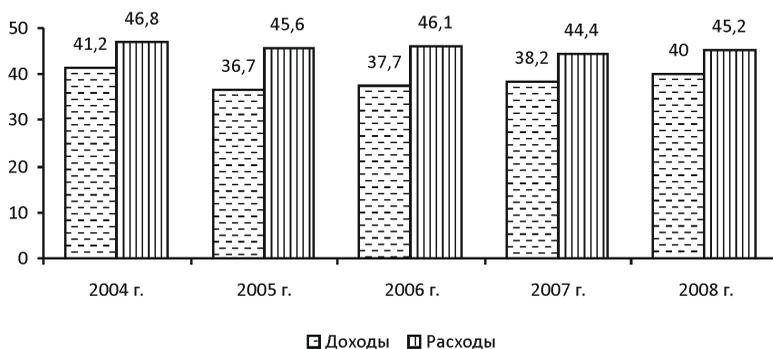


Рис. 2.1. Доля доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в консолидированном бюджете России за 2004 – 2008 гг., %

Как видно, роль консолидированных бюджетов субъектов Федерации в бюджетной системе страны весьма значительна – в структуре консолидированного бюджета Российской Федерации (исключая внебюджетные фонды) их доля за последние пять лет составляла 37-41% в доходах, 45% в расходах.

Кроме того, с помощью консолидированных бюджетов субъектов Федерации в течение 2004 – 2008 гг. перераспределялось 17-18% валового внутреннего продукта, а через консолидированные бюджеты регионов Северо-Запада – 16-21% валового регионального продукта округа (табл. 2.1).

Таким образом, консолидированные бюджеты регионов играют важную экономическую роль в воспроизводственном процессе. В то же время именно воспроизводственный процесс предопределяет количественный и структурный состав бюджетных показателей. В этой связи важнейшей исходной базой для анализа состояния консолидированных бюджетов СЗФО и их перспектив служит характеристика тенденций социально-экономического развития регионов Северо-Запада.

Северо-Западный федеральный округ, являясь четвертым по площади в России, занимает 9,9% территории страны (1687 тыс. кв. км), имеет численность постоянного населения на начало 2009 г. 13,5 млн. человек (9,5% населения страны).

Таблица 2.1. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ (в % к ВВП) и доходы консолидированных бюджетов регионов Северо-Западного федерального округа (в % к ВРП) в 2004 – 2008 гг.

Регион	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.*
Псковская область	21,8	22,7	22,5	22,8	24,7
г. Санкт-Петербург	17,5	21,4	26,9	25,4	24,1
Республика Карелия	19,4	17,9	17,6	19,2	23,0
Мурманская область	12,9	12,9	18,6	21,1	21,8
Калининградская область	16,8	18,5	20,8	18,9	20,5
Новгородская область	15,2	17,4	16,4	16,9	18,8
Архангельская область	17,7	18,5	18,7	20,8	17,3
Вологодская область	15,4	13,6	15,7	17,5	17,0
Ленинградская область	13,5	13,6	14,0	15,5	16,5
Республика Коми	15,5	14,3	14,2	14,1	14,9
Консолидированные бюджеты регионов СЗФО, в % к ВРП	16,2	17,5	20,3	20,5	21,0
Консолидированные бюджеты субъектов РФ, в % к ВВП	17,2	16,6	16,9	17,1	18,0
* Предварительные данные.					

Анализ динамики основных социально-экономических индикаторов показал, что в период 2004 – 2008 гг. экономика регионов округа развивалась быстрыми темпами (*табл. 2.2*).

Несмотря на кризисные явления конца 2008 г., благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура и рост внутреннего потребления позволили в целом сохранить позитивные тенденции экономического развития.

Рост промышленного производства за 2004 – 2008 гг. составил почти 30%, объемы ввода жилья увеличились в 1,7 раза, опередив средние показатели в целом по стране.

Инвестиции в основной капитал выросли в 2,3 раза. В социальной сфере наблюдался рост реальных денежных доходов населения, однако данный показатель был несколько ниже среднероссийского. В то же время темпы сокращения числа безработных опережали средний уровень по России.

Таблица 2.2. Изменение основных социально-экономических индикаторов Северо-Западного федерального округа за 2004 – 2008 гг., в % к предыдущему году

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2008г., в % к 2004 г.
Индекс промышленного производства	114,2	109,3	106,3	108,6	102,0	128,7
<i>в среднем по Российской Федерации</i>	108,3	104,0	103,9	106,3	102,1	117,3
Ввод в действие жилых домов	114,1	107,1	117,2	121,3	115,0	175,0
<i>в среднем по Российской Федерации</i>	112,6	106,3	116,0	120,5	104,5	155,2
Инвестиции в основной капитал	126,0	134,4	134,7	123,7	101,2	226,6
<i>в среднем по Российской Федерации</i>	131,0	126,0	126,8	144,6	109,8	253,6
Индекс потребительских цен	112,3	111,2	109,5	112,6	114,1	156,4
<i>в среднем по Российской Федерации</i>	111,7	110,9	109,0	111,9	113,3	153,2
Реальные денежные доходы	114,2	114,4	109,9	109,5	109,4	150,6
<i>в среднем по Российской Федерации</i>	111,2	111,7	114,1	113,1	110,3	158,9
Численность зарегистрированных безработных	111,1	89,9	90,6	84,8	104,1	71,9
<i>в среднем по Российской Федерации</i>	117,1	95,3	95,1	89,2	97,9	79,1
Источник: данные Росстата.						

На территории СЗФО производится 9,7% ВВП страны (5-е место среди округов). По предварительной оценке, в 2008 г. объем ВРП Северо-Западного федерального округа в текущих ценах составил более 3 трлн. руб. (табл. 2.3).

Кризисная ситуация в IV квартале 2008 г. обусловила снижение прироста ВРП в 2008 г. по сравнению с предыдущими годами исследуемого периода, однако в целом величина валового регионального продукта за последние пять лет стала больше в среднем в 2,3 раза в каждом регионе округа.

На фоне наращивания объемов производства происходило увеличение совокупных доходов консолидированных бюджетов субъектов СЗФО, которые в номинальном выражении в 2004 – 2008 гг. повысились в 3 раза (табл. 2.4).

В свою очередь, это обусловило усиливающийся рост бюджетной обеспеченности населения СЗФО. Обеспеченность бюджетными средствами на душу населения, являющаяся одним из основных

Таблица 2.3. **Валовой региональный продукт в субъектах Северо-Западного федерального округа за 2004 – 2008 гг. (в текущих основных ценах),**
млрд. руб.

Регион	2004 г.	В % к 2003 г.	2005 г.	В % к 2004 г.	2006 г.	В % к 2005 г.	2007 г.	В % к 2006 г.	2008 г.	2008 г., в % к	
										2004 г.	2007 г.
г. Санкт-Петербург	542,4	132,4	666,4	122,9	811,7	121,8	1109	136,7	1420,8	261,9	128,1
Ленинградская область	166,4	137,3	205,4	123,4	265,4	129,2	312,4	117,7	383,9	230,7	122,9
Вологодская область	161,4	150,1	194,0	129,2	207,9	107,2	243,9	117,3	298,13	184,7	122,2
Архангельская область	103,0	130,5	121,7	118,1	146,9	120,7	188,5	128,3	298,11	289,4	158,1
Республика Коми	131,6	123,2	171,3	130,2	211,9	123,7	242,4	114,4	295,6	224,6	121,9
Мурманская область	125,0	155,1	132,9	106,3	156,2	117,5	192,2	123,0	215,9	172,7	112,3
Калининградская область	66,5	142,1	81,8	123,0	99,9	122,1	145,9	146,0	181,7	273,3	124,5
Республика Карелия	54,0	114,9	77,1	142,8	86,4	112,1	104,6	121,1	117,2	217,0	112,1
Новгородская область	49,2	129,1	63,8	129,7	73,2	114,7	87,5	119,6	115,5	234,8	132,0
Псковская область	35,8	121,3	40,6	113,4	49,4	121,7	63,1	127,7	73,4	205,0	116,3
СЗФО	1475	135,2	1800	122,0	2168	120,4	2788	128,6	3400,3	230,5	122,0
Российская Федерация	13964	130,0	18034	129,1	22492	124,7	28255	125,6	34320	245,8	121,5

Источник: данные Росстата.

показателей повышения качества жизни граждан, в период с 2004 по 2008 г. стабильно увеличивалась и в среднем по округу выросла в три раза – с 17,4 до 53 тыс. руб. соответственно (табл. 2.5).

По итогам 2008 г. самый высокий абсолютный показатель доходов на душу населения имели г. Санкт-Петербург, Мурманская область, Республика Коми, Вологодская и Архангельская области, хотя наиболее высокие темпы прироста бюджетной обеспеченности демонстрировала Новгородская область – почти 50%.

Таблица 2.4. Совокупные доходы консолидированных территориальных бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа в 2004 – 2008 гг.

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	млрд. руб.	в % к 2003 г.	млрд. руб.	в % к 2004 г.	млрд. руб.	в % к 2005 г.	млрд. руб.	в % к 2006 г.	млрд. руб.	в % к 2007 г.
г. Санкт-Петербург	95,3	123,4	142,7	150,0	218,7	153,0	281,3	128,6	343,1	122,0
Ленинградская область	22,4	124,1	28,1	125,4	37,1	131,8	48,6	131,0	63,4	130,4
Архангельская область	18,2	118,9	22,5	123,6	27,5	122,2	39,2	142,5	51,5	131,4
Вологодская область	24,9	147,5	26,4	107,1	32,7	124	42,6	130,3	50,8	119,2
Мурманская область	16,1	130,6	17,2	106,1	29,1	169	40,6	139,5	47,1	116,0
Республика Коми	20,4	125,0	24,5	119,8	30,1	123	34,2	113,6	43,9	128,6
Калининградская область	11,2	121,0	15,1	135,0	20,8	137,0	27,6	132,7	37,2	134,8
Республика Карелия	10,5	123,4	13,8	131,8	15,2	110,0	20,1	132,2	27,0	134,3
Новгородская область	7,5	125,5	11,1	149,2	12,0	108,3	14,8	123,3	21,7	146,6
Псковская область	7,81	111,0	9,2	117,0	11,1	121,0	14,4	129,7	18,1	125,7
СЗФО	238,8	122,5	315,3	132,0	441,3	140,0	573,5	121,8	713,1	124,3
Российская Федерация	2403	124,5	3000	124,8	3797	126,6	4828	127,1	6196	128,3
Источник: данные Казначейства РФ.										

Наименее обеспеченным бюджетными средствами являлось население Новгородской и Псковской областей, в которых данный показатель в течение 2004 – 2008 гг. составлял соответственно 36 и 50% средней обеспеченности по СЗФО и 23-40% – по России.

Для отслеживания основных тенденций в формировании доходной части бюджетной системы региона и выявления потенциальных возможностей ее увеличения представляется целесообразным проанализировать ее отраслевой состав. Рассмотрим это на примере Вологодской области (рис. 2.2).

Таблица 2.5. Обеспеченность бюджетными средствами на душу населения в субъектах Северо-Западного федерального округа в 2004 – 2008 гг.

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	руб.	в % к 2003 г.	руб.	в % к 2004 г.	руб.	в % к 2005 г.	руб.	в % к 2006 г.	руб.	в % к 2007 г.
г. Санкт-Петербург	20716	127	31269	151	47850	153	61573	128,7	74884	121,6
Мурманская область	18470	131,6	19905	107,1	34016	171	47752	140,4	55926	117,5
Республика Коми	20519	126,5	24853	121	30842	124	35332	114,5	45825	130,0
Вологодская область	19969	149,2	21358	107	26616	124,3	34811	130,8	41727	120,0
Архангельская область	14000	120,6	17428	124,5	21484	123,3	30818	143,4	40808	132,4
Калининградская область	11891	121,2	16112	135,5	22180	137,7	29480	132,9	39677	134,6
Республика Карелия	14906	124,2	19795	132,9	21874	110,5	29112	133,1	39301	135
Ленинградская область	13582	124,6	17121	126	22647	132,3	29763	131,3	38849	130,5
Новгородская область	11073	127,1	16741	151,2	18306	109,4	22778	124,4	33666	147,8
Псковская область	10594	113	12641	119	15579	124	20340	130,5	25996	127,8
В среднем по СЗФО	17406	129,5	23143	133,0	32568	140,7	42481	131,5	52971	124,7
В среднем по России	16804	125,4	20979	124,8	26739	127,5	33765	126,3	43634	129,2

Данные об отраслевой структуре поступления доходов в бюджетную систему области приведены только за 2006 – 2008 гг., так как в силу изменения классификации отраслей они не совсем сопоставимы с данными за 2004 – 2005 гг.

Как показывает диаграмма, основную долю перечислений платежей в бюджет региона в 2006 – 2008 гг. обеспечивали предприятия металлургического комплекса – 36-44%. Вклад других отраслей экономики был незначительным: химического производства – 5-9%, торговли – 8% и строительства – более 5%. Таким образом, проблема диверсификации доходной базы для Вологодской области, как и ряда



Рис. 2.2. Структура поступления доходов в бюджетную систему Вологодской области по видам экономической деятельности в 2006 – 2008 гг., %

других регионов Северо-Запада РФ, остается актуальной. Об этом свидетельствуют данные о поступлении в их бюджетные системы платежей от основной бюджетобразующей отрасли (табл. 2.6).

Из данных таблицы 2.6 следует, что мобилизация доходных источников во все уровни бюджетной системы указанных регионов во многом определяется финансовой устойчивостью крупнейшей бюджетобразующей отрасли: ресурсодобывающей – в Республике Коми, Мурманской и Калининградской областях, металлургической – в Вологодской области. Наиболее зависимы в этом отношении Республика Коми и Вологодская область, в которых доходная база бюджетов на 65 и 40% соответственно формируется за счет поступлений от крупнейших предприятий-плательщиков.

Анализ структуры доходной части консолидированных бюджетов субъектов СЗФО дает основание заключить, что главной составляющей доходов консолидированных бюджетов являлись налоговые

Таблица 2.6. Поступление налогов, сборов и других платежей в бюджетную систему РФ от основной бюджетобразующей отрасли субъектов СЗФО за 2006 – 2008 гг.

Регион	2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Млн. руб.	Уд. вес в доходах, %	Млн. руб.	Уд. вес в доходах, %	Млн. руб.	Уд. вес в доходах, %
Республика Коми	61583,3	66,8	49687,6	59,4	78809,8	68,5
Вологодская область	12525	36,0	21365,5	44,4	26202,5	41,1
Мурманская область	9248,8	32,5	13937,9	37,2	13379,1	33,3
Калининградская область	Н.д.		8902	26,5	15190,3	36,7

Источник: данные Федеральной налоговой службы.

поступления, вклад которых в большинстве регионов составлял 65-70%, а в Вологодской области и Республике Коми превышал 80% от общей величины доходов (табл. 2.7).

Таблица 2.7. Укрупненная структура доходной части консолидированных территориальных бюджетов субъектов СЗФО в 2004 – 2008 гг., %

Регион	Удельный вес доходных источников														
	Налоговые доходы					Неналоговые доходы					Безвозмездные поступления				
	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Республика Карелия	62,9	70,3	69,1	60,0	57,4	9,5	8,0	7,9	9,0	7,8	16,2	16,7	17,8	24,4	25,9
Республика Коми	87,7	83,7	84,2	80,5	81,3	5,9	5,7	16,3	7,0	6,0	6,9	8,6	5,6	11,4	12,5
Архангельская область	62,6	59,1	64,7	60,5	63,1	7,0	4,8	6,0	12,0	6,2	21,4	27,1	26,5	27,0	30,9
Вологодская область	88,3	82,2	78,2	77,4	83,5	4,4	3,8	6,1	6,3	6,1	4,8	5,3	5,2	8,2	10,2
Калининградская область	71,4	68,9	66,8	61,2	57,0	8,0	5,3	8,6	11,2	8,6	20,5	23,8	24,0	26,8	30,6
Ленинградская область	80,4	79,0	77,1	71,1	70,0	7,6	6,4	7,5	8,6	11,5	2,2	8,9	8,6	11,5	14,2
Мурманская область	75,8	77,3	71,8	71,7	65,8	6,2	5,2	6,5	5,2	5,1	11,2	16,3	21,6	23,1	28,4
Новгородская область	69,3	71,2	70,0	66,5	65,0	8,0	5,4	7,5	8,0	8,7	14,7	21,6	20,8	22,9	24,4
Псковская область	57,7	56,5	57,8	53,7	51,4	3,8	4,3	9,0	12,5	11,0	29,5	35,9	32,4	33,4	36,5
г. Санкт-Петербург	73,7	64,0	67,8	70,0	72,3	16,8	14,8	15,9	16,0	12,3	0	6,9	6,1	5,8	7,5
СЗФО	75,4	69,7	70,8	70,0	70,0	10,5	11,4	12,2	12,7	10,2	5,3	11,6	10,8	12,3	15,1
Российская Федерация	73,6	63,8	72,5	75,0	70,8	8,2	9,0	9,5	9,7	8,5	9,1	14,7	15,9	13,3	19,4

Доля неналоговых доходов, основная часть которых формируется за счет поступлений от использования находящегося в региональной собственности имущества, в 2004 – 2008 гг. составляла в различных субъектах от 4 до 12%. Наиболее весомый вклад неналоговые поступления вносят в консолидированный бюджет г. Санкт-Петербурга за счет реализации крупных объектов городской собственности и увеличения арендной платы за земли, предоставляемые инвесторам для целей жилищного строительства.

Незначительность роли неналоговых источников, особенно доходов от имущества, в других регионах обусловлена недостаточно активным внедрением механизмов рыночной оценки объектов недвижимости.

Безвозмездные поступления из других бюджетов, а также государственных (муниципальных) предприятий и организаций составляли в регионах-донорах в 2004 – 2006 гг. 5-7%, в 2007 – 2008 гг. – 9-12%. В дотационных субъектах – соответственно 17-24 и 25-30%. При этом в Псковской области на долю безвозмездных перечислений приходилось свыше 33% совокупных доходов.

В 2004 – 2008 гг. тенденции роста наблюдались и в части обеспеченности региональных бюджетных систем собственными доходами (табл. 2.8).

Несмотря на позитивную динамику уровня собственных доходов, темпы их роста в разрезе регионов в течение всего исследуемого периода претерпевали значительные изменения.

Так, если в 2004 г. показатель роста собственных доходов в Вологодской области был выше, чем в других субъектах СЗФО (56% к уровню 2003 г.), то в 2005 – 2006 г. он снизился до 8 и 10% соответственно, а в последние два года снова наметилась тенденция к увеличению темпов роста собственных доходов бюджета области. Нестабильный рост собственных доходов характерен для Мурманской области (от 60% в 2006 г. до 8% в 2008 г.) и большинства других регионов округа. В г. Санкт-Петербурге собственные доходы консолидированного бюджета в течение 2004 – 2007 гг. увеличивались в среднем на 37% ежегодно, однако в 2008 г. темпы их роста снизились до 20% вследствие сокращения темпов роста совокупных доходов бюджета и увеличения федеральных межбюджетных трансфертов.

Таблица 2.8. Собственные доходы консолидированных территориальных бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа в 2004 – 2008 гг.

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	млрд. руб.	в % к 2003г.	млрд. руб.	в % к 2004г.	млрд. руб.	в % к 2006г.	млрд. руб.	в % к 2006г.	млрд. руб.	в % к 2007г.
г. С-Петербург	86,2	127,3	112,5	130,5	183,1	162,7	242,5	132,4	290,5	119,8
Ленинградская область	19,6	127,3	24,0	122,4	31,3	130,4	39,0	124,6	51,6	132,3
Вологодская область	23,1	156,1	25,0	108,2	27,6	110,4	35,9	129,6	45,8	127,6
Республика Коми	19,1	127,3	23	120,4	30,2	131,3	30,3	106,7	38,4	126,7
Архангельская область	14,3	125,4	16,4	114,7	20,0	121,9	28,5	142,5	35,6	124,9
Мурманская область	13,2	132,0	14,4	107,6	22,9	159,0	31,2	136,2	33,7	108,0
Калининградская область	8,9	127,1	11,6	125,8	15,8	136,2	20,0	126,6	24,3	121,5
Республика Карелия	7,6	143,4	12,1	159,2	11,7	96,7	13,8	117,9	17,8	129,0
Новгородская область	5,8	145,0	8,7	150,0	9,3	106,9	11,1	119,3	16,1	145,0
Псковская область	4,8	133,3	5,6	116,7	7,5	133,9	9,6	128,0	11,5	119,8
СЗФО	205,2	131,6	278,8	135,9	367,7	131,9	471,4	128,2	571,6	121,2
Российская Федерация	1965	133,9	2558	130,2	3115	121,8	4085	131,1	4912	120,2

Источник: данные Казначейства РФ.

Такая волатильность собственных доходов консолидированных бюджетов напрямую зависит от динамики налоговых поступлений, в связи с чем представляется целесообразным уделить особое внимание характеристике налоговых источников региональных бюджетных систем.

Налоговый потенциал распределен по территории Северо-Западного федерального округа неравномерно. Половина объема налоговых доходов мобилизуется в г. Санкт-Петербурге, еще 25% –

на территориях Вологодской, Ленинградской областей и Республики Коми. Доля других субъектов в налоговых поступлениях варьируется от 2 до 6%. Дифференциация налогового участия связана с неравномерным развитием производственного потенциала территорий округа, в результате чего различия в уровне среднедушевых налоговых доходов между самым высокообеспеченным регионом (г. Санкт-Петербург) и самым низкообеспеченным (Псковская область) достигают четырех раз (табл. 2.9).

Анализ формирования налоговой базы консолидированных бюджетов субъектов СЗФО показал позитивную динамику поступления налоговых доходов при сохранении значительного различия в их уровне между регионами. Так, максимальный объем собранных налогов в 2008 г. был отмечен в г. Санкт-Петербурге (248 млрд. руб.), Ленинградской (44 млрд. руб.) и Вологодской (42 млрд. руб.) областях, а минимальный – в Псковской (9 млрд. руб.), Новгородской (14 млрд. руб.) областях и Республике Карелия (15,5 млрд. рублей; табл. 2.10).

Всего за период 2004 – 2008 гг. налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов СЗФО увеличились в два раза, а в г. Санкт-Петербурге – в 3,5 раза. Существенный рост налоговых платежей в 2008 г. наблюдался в Новгородской области (42% к уровню 2007 г.),

Таблица 2.9. Налоговые доходы на душу населения в субъектах Северо-Западного федерального округа за 2004 – 2008 гг., руб.

Регион	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
г. Санкт-Петербург	15261	19952	32444	43082	54125
Республика Коми	17972	20812	25949	28409	37265
Мурманская область	13975	15376	24387	34195	36817
Вологодская область	17590	18219	20847	27065	34565
Архангельская область	11801	13633	17578	23585	28051
Ленинградская область	10889	13504	17460	21127	27145
Калининградская область	8466	11064	14835	18036	22625
Республика Карелия	9388	13897	15151	17511	22562
Новгородская область	7715	11880	12766	15184	21827
Псковская область	6106	7172	8976	10922	13362
СЗФО	13109	16136	23063	29415	36926
Российская Федерация	12320	13410	19360	25465	30895

**Таблица 2.10. Динамика поступлений налоговых доходов
консолидированных территориальных бюджетов субъектов
Северо-Западного федерального округа в 2004 – 2008 гг.**

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	млрд. руб.	в % к 2003 г.	млрд. руб.	в % к 2004 г.	млрд. руб.	в % к 2005 г.	млрд. руб.	в % к 2006 г.	млрд. руб.	в % к 2007 г.
г. Санкт-Петербург	70,2	120,2	91,4	130,2	148,3	162,0	196,8	132,7	248,0	126,0
Ленинградская область	18,0	127,2	22,2	123,4	28,6	129,1	34,5	120,6	44,3	128,4
Вологодская область	21,9	155,5	21,7	99,0	25,6	118,0	33,0	128,9	42,4	128,5
Республика Коми	17,9	125,0	20,5	114,5	25,3	124,2	27,5	108,7	35,7	129,8
Архангельская область	11,4	123,9	13,3	115,0	17,8	133,8	23,7	133,1	32,5	137,1
Мурманская область	12,2	133,2	13,3	108,9	20,9	156,9	29,1	139,2	31,0	106,5
Калининградская область	8,0	131,2	10,4	130,5	13,9	133,7	16,9	121,6	21,2	125,4
Республика Карелия	6,6	142,8	9,7	146,9	10,5	108,1	12,1	115,2	15,5	128,1
Новгородская область	5,2	136,1	7,9	151,3	8,4	106,2	9,9	117,9	14,1	142,4
Псковская область	4,5	123,0	5,2	116,0	6,4	123,0	7,7	120,3	9,3	120,8
СЗФО	180,0	132,6	219,9	122,2	312,5	142,1	398,7	127,6	498,7	125,1
Российская Федерация	1768	134,7	1915	108,3	2753	143,8	3616	131,3	4384	121,2
Источник: данные Казначейства РФ.										

Архангельской – 37%. Почти на 30% увеличились налоговые поступления в Вологодской, Ленинградской областях, республиках Коми и Карелия.

В числе основных факторов роста налоговых доходов бюджетных систем регионов можно назвать благоприятную конъюнктуру цен на товары российского экспорта, и в первую очередь нефть, газ и металлы; расширение налоговой базы по многим налогам, обусловленное общим ростом экономики округа; улучшение налогового администрирования, а также частичное сокращение величины налоговой задолженности.

Несмотря на доминирующую роль налоговых поступлений в общем объеме доходобразующих источников бюджетов регионов, объемы и конкретная доля тех или иных видов налогов в субъектах округа существенно дифференцированы (табл. 2.11).

Крупнейшей доходобразующей статьёй консолидированных бюджетов большинства субъектов СЗФО является налог на доходы физических лиц (НДФЛ). За исследуемый период объем поступлений по НДФЛ достигал 26-30% суммарной величины мобилизованных бюджетных ресурсов (табл. 2.12).

Нетрудно заметить, что «вес» данного налога в доходах бюджетов в 2004 – 2008 гг. имел тенденцию к росту, что связано с увеличением базового налогооблагающего показателя – фонда оплаты труда, обус-

Таблица 2.11. Удельный вес важнейших источников налоговых доходов в консолидированных территориальных бюджетах СЗФО в 2004 – 2008 гг., %

Регион	Налог на прибыль					НДФЛ					Налог на имущество				
	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Республика Карелия	9,7	23,3	17,1	14,9	16,0	28,5	26,1	30,9	27,9	27,0	7,1	8,0	9,2	8,0	7,0
Республика Коми	28,2	31,4	32,0	26,0	28,9	29,5	29,8	30,0	32,2	30,7	9,6	10,6	9,6	10,5	9,8
Архангельская область	13,8	18,6	20,6	16,8	18,8	26,7	23,5	23,4	28,3	28,7	6,7	5,5	5,4	6,1	4,8
Вологодская область	49,0	39,5	36,2	36,6	42,9	31,5	26,5	26,3	25,6	26,6	4,8	8,3	7,6	8,0	7,3
Калининградская область	18,1	20,2	16,3	12,7	12,4	27,1	25,8	26,9	27,5	26,1	5,9	8,6	10,6	10,0	8,6
Ленинградская область	26,9	28,3	26,4	27,6	26,3	25,7	26,3	29,4	25,3	27,1	8,2	11,4	11,0	10,3	10,4
Мурманская область	18,4	23,5	24,4	30,0	21,6	26,0	36,0	32,2	30,0	32,5	5,3	9,3	8,2	7,1	7,2
Новгородская область	22,4	31,4	26,7	21,6	24,9	27,5	23,4	27,5	28,2	25,8	4,9	6,3	6,7	7,4	7,4
Псковская область	13,7	12,3	13,6	13,2	11,0	23,6	23,9	26,1	25,7	26,5	3,6	7,6	6,3	5,5	5,5
г. С.-Петербург	21,4	22,5	22,7	30,6	30,0	29,5	25,6	23,6	25,3	28,8	6,8	8,9	7,0	8,0	8,0
СЗФО	23,9	24,8	28,4	27,3	26,7	28,0	26,7	26,2	26,3	28,2	6,7	9,0	8,0	8,3	8,1
Российская Федерация	27,4	31,8	30,6	31,7	28,3	23,6	23,5	24,5	26,2	26,9	6,0	8,4	8,2	8,5	8,0

Таблица 2.12. Динамика поступлений налога на доходы физических лиц в субъектах Северо-Западного федерального округа за 2004 – 2008 гг.

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	млрд. руб.	в % к 2003 г.	млрд. руб.	в % к 2004 г.	млрд. руб.	в % к 2005 г.	млрд. руб.	в % к 2006 г.	млрд. руб.	в % к 2007 г.
г. Санкт-Петербург	28,1	129,4	36,5	130,0	51,6	141,4	71,2	138,0	98,7	138,6
Ленинградская область	5,8	126,1	7,4	127,6	10,9	147,3	12,3	112,8	17,2	139,8
Мурманская область	5,2	115,5	6,2	119,2	9,4	151,6	12,0	127,7	15,3	127,5
Архангельская область	5,3	127,6	6,4	120,7	8,2	128,1	11,1	135,4	14,8	133,3
Вологодская область	5,8	131,2	7,0	120,7	8,6	122,9	10,9	126,7	13,6	123,8
Республика Коми	6,0	120,0	7,3	121,7	9,0	123,3	11,0	122,2	13,5	122,7
Калининградская область	3,0	130,4	3,9	130,0	5,6	143,6	7,6	135,7	9,7	127,6
Республика Карелия	3,0	120,0	3,6	120,0	4,7	130,5	5,6	119,1	7,3	130,4
Новгородская область	2,0	125,0	2,6	130,0	3,3	126,9	4,2	127,3	5,6	133,3
Псковская область	1,8	120,0	2,2	122,2	2,9	131,8	3,7	127,5	4,8	129,7
СЗФО	66,9	126,5	84,2	125,9	115,6	137,3	151	130,6	201,1	133,2
Российская Федерация	566,9	126,2	707,0	124,7	930,3	131,6	1266	136,1	1665	131,5

Источник: данные Казначейства РФ.

ловленным такими факторами, как снижение ставки единого социального налога, повышение размера МРОТ и оплаты труда в бюджетной сфере. Кроме того, увеличение сборов подоходного налога стало в определенной мере результатом легализации «серых» схем оплаты труда. За 2004 – 2008 гг. поступления НДФЛ в бюджеты субъектов СЗФО выросли почти в три раза.

В целом в регионах округа налог на доходы физических лиц составлял 4-6% ВРП, что свидетельствует о невысокой нагрузке в части налогообложения (для сравнения: в развитых странах Западной Европы уровень подоходного налога составляет 8-10% ВВП, в США – 9%).

Налог на прибыль организаций является вторым по значимости источником доходов регионов СЗФО, а в формировании доходной базы бюджетов Вологодской, Ленинградской областей и г. Санкт-Петербурга ему принадлежит доминирующая роль. Так, платежи по данному налогу в 2004 – 2008 гг. составляли 36–43% от всех мобилизованных доходных источников в Вологодской области, до 30% – в г. Санкт-Петербурге и до 28% – в Ленинградской области. Следует отметить, что по уровню собираемости налога на прибыль Вологодская область в указанный период прочно удерживала лидирующую позицию в СЗФО (без учета г. Санкт-Петербурга).

В целом же за 2004 – 2008 гг. поступления налога на прибыль в субъектах СЗФО выросли почти в три раза благодаря значительному расширению базы налогообложения и улучшению платежей и расчетов в экономике (табл. 2.13). Величина чистого сальдированного результата деятельности предприятий и организаций ежегодно

Таблица 2.13. Динамика поступлений налога на прибыль в регионах Северо-Западного федерального округа за 2004 – 2008 гг.

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	млрд. руб.	в % к 2003 г.	млрд. руб.	в % к 2004 г.	млрд. руб.	в % к 2005 г.	млрд. руб.	в % к 2006 г.	млрд. руб.	в % к 2007 г.
г. Санкт-Петербург	20,4	139,7	32,1	157,3	69,2	215,6	86,2	124,6	102,8	119,3
Вологодская область	12,2	200,0	10,4	85,2	11,8	113,5	15,6	132,2	21,8	140,0
Ленинградская область	6,0	187,5	8,0	133,3	9,8	122,5	13,4	136,7	16,7	124,6
Республика Коми	5,8	170,6	7,7	132,8	9,6	124,7	8,9	92,7	12,7	142,7
Мурманская область	3,7	217,6	4,0	108,1	7,0	175,0	12,0	171,4	10,2	85,0
Архангельская область	1,8	150,0	3,2	177,8	4,7	146,9	6,6	140,4	9,7	147,0
Новгородская область	1,7	172,1	3,5	205,9	3,2	91,4	3,2	100,0	5,4	168,7
Калининградская область	2,0	142,9	3,0	150,0	3,4	113,3	3,5	102,9	4,6	131,4
Республика Карелия	1,0	200,0	3,2	3,2 п.	2,6	81,2	3,0	115,4	4,3	143,3
Псковская область	1,1	275,0	1,1	100,0	1,5	136,4	1,9	126,7	2,0	105,3
СЗФО	57,0	168,1	78,1	137,0	125,3	160,4	156,4	124,8	190,4	121,7
Российская Федерация	658,7	187,3	955,3	145,0	1161	121,5	1531	131,9	1752	114,4

Источник: данные Казначейства РФ.

демонстрировала рост в среднем наполовину. Кроме того, увеличение поступлений частично было обусловлено прекращением действия ряда льгот по налогу на прибыль.

Судя по итогам 2008 г., наиболее высокие темпы роста поступлений налога на прибыль отмечались в Новгородской (почти 70% к уровню 2007 г.) и Архангельской (47%) областях. Существенно, на 40-43%, возросли платежи по налогу на прибыль в Вологодской области, республиках Карелия и Коми.

В Мурманской области собираемость налога на прибыль составила всего 85% к уровню 2007 г., в то время как в 2006 – 2007 гг. по темпам роста данного показателя регион являлся лидером в округе. Подобная ситуация сложилась в результате снижения объемов промышленного производства (на 13%), вызванного мировым финансовым кризисом.

Налог на имущество юридических лиц является еще одной важной бюджетобразующей статьей, ежегодно формирующей доходы бюджетов регионов в среднем на 7-9%. О возрастающей роли этого доходного источника свидетельствует увеличение в 2008 г. его абсолютных показателей более чем в три раза к уровню 2004 г. во всех субъектах СЗФО. Данное обстоятельство обусловлено тем, что в соответствии с Бюджетным кодексом РФ регионы были наделены определенными налоговыми полномочиями по налогу на имущество, в частности они могли устанавливать ставку налога с правом ее дифференциации.

Итак, в 2004 – 2008 гг. субъектам СЗФО удалось добиться значительного наращивания доходной базы территориальных консолидированных бюджетов. По итогам 2008 г. прирост совокупных доходов бюджетов регионов округа составил в среднем 24%, собственных доходов – 21%, налоговых платежей – 25%.

Однако вследствие переломного характера 2008 года итоговые показатели мало подходят для содержательных выводов, поскольку учитывают разнонаправленные тенденции и не отражают реальной ситуации, сложившейся в конце года. Для того чтобы охарактеризовать состояние бюджетных систем регионов СЗФО в 2008 г., необходим анализ не итоговых, а квартальных и месячных данных.

Уже в III квартале 2008 г. проявления финансового кризиса ухудшили наполнение доходной части консолидированных бюджетов. Темпы роста всех ее основных составляющих резко снизились в каждом регионе СЗФО по сравнению с темпами роста в предыдущем квартале, за исключением Вологодской области. Увеличение в III квартале экспортных цен на черные металлы в 1,3 раза позволило региону достичь роста налоговых доходов более чем на 50% за счет значительного сверхпланового поступления налога на прибыль. Сохранение в этом квартале позитивной динамики основных показателей бюджетных доходов в целом по округу было обеспечено преимущественно за счет Вологодской области (табл. 2.14).

Однако в IV квартале 2008 г. дальнейшие кризисные процессы и ухудшение финансового состояния хозяйствующих субъектов неизбежно привели к прогрессирующему падению собственных доходов как в Вологодской области, так и во всех субъектах СЗФО и Российской Федерации.

Таблица 2.14. **Поквартальная динамика темпов роста собственных, налоговых доходов и налога на прибыль консолидированных бюджетов субъектов СЗФО в 2008 г., %**

Регион	II квартал к I кварталу			III квартал ко II кварталу			IV квартал к III кварталу		
	Собственные доходы	Налоговые доходы	Налог на прибыль	Собственные доходы	Налоговые доходы	Налог на прибыль	Собственные доходы	Налоговые доходы	Налог на прибыль
Республика Карелия	125,6	144,6	119,8	93,9	87,8	89,6	95,6	93,0	75,4
Республика Коми	137,3	138,5	124,7	104,8	106,0	137,2	90,7	87,8	69,5
Архангельская область	130,3	132,9	149,3	99,0	99,5	102,8	84,7	113,6	37,0
Вологодская область	121,5	120,6	109,6	149,6	151,4	231,6	86,9	86,8	72,8
Калининградская область	133,3	128,8	86,2	103,1	105,7	140,2	98,5	91,6	51,2
Ленинградская область	137,4	142,1	138,4	102,9	103,3	93,2	100,7	97,5	106,3
Мурманская область	112,5	114,1	87,3	82,2	82,8	78,5	125,7	122,4	113,9
Новгородская область	173,3	157,1	198,9	75,0	78,3	55,6	102,5	99,0	95,3
Псковская область	115,4	114,8	108,7	93,3	95,6	79,3	110,7	100,6	73,8
г. Санкт-Петербург	150,7	159,1	182,5	106,9	109,8	118,0	84,1	81,4	62,0
СЗФО	140,4	144,2	150,4	105,7	107,2	118,9	89,9	88,3	68,2
РФ	125,9	126,9	116,2	107,8	108,5	117,3	88,0	85,2	62,3

Подобная ситуация была вызвана резким снижением уровня поступлений налоговых платежей, объем которых в целом по округу в IV квартале 2008 г. составил немногим более 88% к уровню III квартала. Наиболее неблагоприятное положение сложилось с поступлением налога на прибыль. В IV квартале платежи по данному налогу в целом по округу снизились на 32% по сравнению с платежами в предыдущем квартале. При этом в наибольшей степени сокращение поступлений налога на прибыль затронуло Архангельскую область – на 63%, Калининградскую область – 49%, г. Санкт-Петербург – на 38%. В Вологодской, Псковской областях и Республике Карелия поступления по данному доходному источнику сократились на 24-27%.

Основным фактором сокращения налоговой базы по налогу на прибыль в Вологодской области явилось падение прибыли предприятий и организаций, 90% которого пришлось на основную бюджетобразующую отрасль – металлургическое производство. Помесячная динамика сальдированного результата деятельности предприятий металлургии за 2008 г. фиксирует в октябре падение прибыли на 34% к уровню сентября и прогрессирующий рост убытка в течение ноября – декабря.

В свою очередь, ухудшение финансовых результатов деятельности предприятий металлургии было обусловлено неблагоприятной конъюнктурой цен на рынке сбыта стали. Экспортные цены на металлопродукцию демонстрируют дефляционную динамику. Стоимость тонны черных металлов в декабре 2008 г. снизилась на 42% к уровню августа (*рис. 2.3*).

Несмотря на снижение наполняемости доходной базы субъектов СЗФО в IV квартале 2008 г., в целом по итогам года удалось добиться роста доходных источников в результате достижения высоких показателей развития экономики и экспорта в I полугодии, что позволило компенсировать уменьшение бюджетных поступлений в конце года.

Динамика объемов задолженности субъектов СЗФО по платежам в бюджет в исследуемом периоде представлена в *таблице 2.15*.

Только в четырех регионах (республики Карелия и Коми, Архангельская, Псковская области) к началу 2008 г. удалось добиться

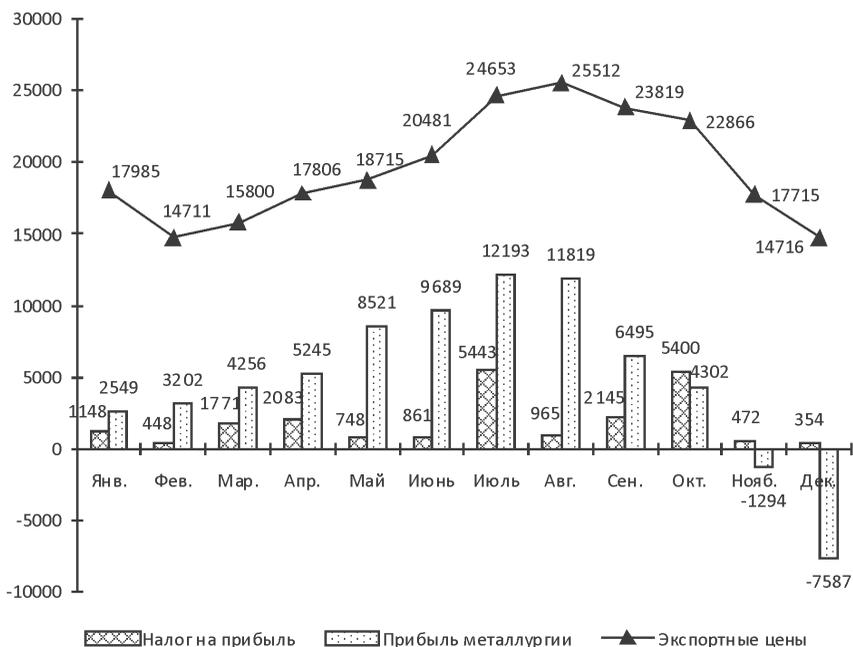


Рис. 2.3. Ежемесячная динамика среднемесячных экспортных цен на черные металлы, руб. за тонну (по данным департамента экономики Правительства Вологодской области), прибыли (убытка) предприятий металлургии, млн. руб. (по данным Федеральной службы государственной статистики) и налога на прибыль, млн. руб. (по данным Казначейства России) за 2008 г.

снижения задолженности по платежам в бюджет по сравнению с 2004 г. В других субъектах, наоборот, произошло наращивание объемов задолженности по налогам и сборам в 1,2 – 5,3 раза. Наиболее высокий рост задолженности на 01.01.2009 г. отмечался в Мурманской (5,3 раза) и Калининградской (3,7 раза) областях.

Как положительную следует расценивать тенденцию существенного снижения удельного веса задолженности по платежам в бюджет в общем объеме доходов бюджетов всех субъектов округа.

Политика региональных органов исполнительной власти в отношении налоговой базы на протяжении последних лет содержала не только фискальные мероприятия, но и меры, направленные на упорядочение льготного режима налогообложения с целью стимулирования экономического развития регионов.

Таблица 2.15. **Задолженность по налогам и сборам в консолидированные бюджеты субъектов СЗФО в 2004 – 2008 гг.**
(недоимка, реструктурированная задолженность и приостановленные к взысканию платежи), на конец года

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.							
	Сумма, млн. руб.	в % к 2003 г.	Сумма, млн. руб.	в % к 2004 г.	Сумма, млн. руб.	в % к 2005 г.	Сумма, млн. руб.	в % к 2006 г.	Сумма, млн. руб.	в % к 2007 г.	в % к доходам бюджета	к 2004 г., млн.руб. (+,-)				
		в % к доходам бюджета														
г. С.-Петербург	5203,5	167,3	5,5	65,2	2,4	4179,1	123,2	1,9	5797,2	138,7	2,1	10056	173,5	2,9	+4852,3	
Мурманская область	709,4	77,9	4,4	458,5	18,9	3525,5	108,4	12,1	4567,4	129,5	11,2	3790,3	83,0	8,0	+3080,9	
Калининградская область	315,2	107,0	2,8	318,6	101,1	491,6	154,3	2,4	622,8	126,7	2,3	1165,7	187,2	3,1	+850,5	
Ленинградская область	892,1	100,3	4,0	823,2	92,3	1019,2	123,8	2,7	1527,5	149,9	3,1	1428,4	93,5	2,2	+536,3	
Вологодская область	534,6	110,9	2,1	960,0	179,6	3,6	954,3	99,4	2,9	933,8	97,8	2,2	1055,7	113,0	2,1	+521,1
Новгородская область	325,1	105,8	4,3	348,8	107,3	3,1	325,0	93,2	2,7	412,2	128,8	2,8	380,0	92,2	1,7	+54,9
Псковская область	335,5	114,7	4,3	267,2	79,6	2,9	241,4	90,3	2,2	267,5	110,8	1,8	222,9	83,3	1,2	-112,6
Республика Карелия	438,0	110,0	4,2	331,0	75,5	2,4	285,2	86,2	1,9	286,7	100,5	1,4	178,2	62,1	0,7	-259,8
Архангельская область	1706	113,2	9,3	1538,8	90,2	6,8	1717,2	111,6	6,2	1034,4	60,2	2,6	1266,3	122,4	2,5	-439,7
Республика Коми	4246,4	102,4	20,8	4463,9	105,1	18,2	2805,4	62,8	9,3	2789,5	99,4	8,2	3211,2	115,1	7,3	-1035,2
СЗФО, млрд. руб.	14,7	119,5	6,2	15,7	106,8	5,0	15,5	98,7	3,5	18,2	117,4	3,2	22,7	124,7	3,2	+8,0
Российская Федерация, млрд. руб.	195,0	110,4	8,1	166,1	85,2	5,5	160,8	96,8	4,2	199,7	124,2	4,1	203,7	102,0	3,3	+8,7

В соответствии с региональным законодательством субъектами СЗФО в 2006 – 2008 гг. предоставлялись льготы по налогу на прибыль и имущественным налогам (табл. 2.16). При этом сумма выпадавших доходов не являлась обременительной для бюджетов, что связано с ориентацией региональных властей на создание равных условий налогообложения и поэтапное сокращение налоговых льгот, за исключением льгот, установленных для инвесторов.

Таблица 2.16. Объем налоговых доходов, недопоступивших в консолидированные бюджеты СЗФО в результате предоставления налоговых льгот в соответствии с региональным законодательством

Регион	2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Сумма, млн. руб.	В % к налоговым доходам	Сумма, млн. руб.	В % к налоговым доходам	Сумма, млн. руб.	В % к налоговым доходам
г. Санкт-Петербург	4865,1	3,3	4106,4	2,1	5793,5	2,3
Ленинградская область	1259,8	4,4	2877,7	8,3	3015,8	6,3
Вологодская область	1995,2	7,8	3256,1	9,9	2960,2	7,0
Архангельская область	0	0	1647,2	7,0	1729,3	5,0
Мурманская область	1073,2	5,1	1442,1	5,0	1587,0	5,1
Республика Коми	743,9	2,9	1508,7	5,5	957,7	2,7
Новгородская область	0	0	742,1	7,5	595,5	4,2
Республика Карелия	480,2	4,6	560,4	4,6	550,7	3,5
Псковская область	451,6	7,1	425,4	5,5	470,0	5,0
Калининградская область	238,4	1,7	449,8	2,7	0	0

Таблица 2.17. Удельный вес налоговых доходов в ВРП субъектов СЗФО в 2004 – 2008 гг., %

Регион	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
г. Санкт-Петербург	12,9	13,7	18,3	17,7	17,5
Мурманская область	9,6	10,0	13,4	15,1	14,4
Архангельская область	11,1	10,6	12,1	12,6	10,9
Республика Карелия	12,2	12,7	12,1	11,5	13,2
Вологодская область	13,6	11,2	12,3	13,5	14,2
Новгородская область	10,5	11,4	11,5	11,3	12,2
Калининградская область	12,0	12,8	13,9	11,6	11,7
Псковская область	12,5	12,7	13,0	12,2	12,7
Республика Коми	13,6	12,0	11,9	11,3	12,1
Ленинградская область	10,8	10,8	10,8	11,0	11,5
СЗФО	12,2	12,2	14,4	14,3	14,7
Российская Федерация	12,7	10,6	12,2	12,8	12,8

Конечно же, такая сдержанная политика регионов в отношении предоставления налоговых льгот не может привести к существенному снижению налоговой нагрузки на субъекты экономики (табл. 2.17).

Как видно из представленных данных, в субъектах округа произошло увеличение налоговой нагрузки на экономических агентов – в среднем с 12,2% ВРП в 2004 г. до 14,7% ВРП в 2008 г.

Таким образом, действующая в субъектах система налогообложения характеризуется еще недостаточно активным выполнением стимулирующей функции. В этой ситуации поддержание оптимального уровня налоговой нагрузки на экономику при формировании налоговой политики должно обеспечить благоприятные условия для развития и диверсификации структуры экономики наряду с одновременным устойчивым формированием доходов региональных бюджетов.

2.2. Межбюджетные отношения субъектов Северо-Западного федерального округа с федеральным центром

Показателем, отражающим зависимость субъектов от федерального центра, является доля собственных доходов в доходной части консолидированных бюджетов.

Для Северо-Западного федерального округа характерна значительная дифференциация его субъектов по уровню обеспеченности собственными доходами. К наиболее благополучным в этом отношении регионам относятся Республика Коми, Вологодская, Ленинградская области и г. Санкт-Петербург, в бюджетах которых собственные доходы в период 2004 – 2008 гг. составляли 85-93% (табл. 2.18).

По итогам 2008 г. несомненным лидером по данному показателю являлась Вологодская область – в консолидированный бюджет региона мобилизовано 90% налоговых и неналоговых платежей.

Наименее обеспечена собственными доходными источниками Псковская область, в которой уровень собственных доходов в 2004 – 2008 гг. составлял в среднем 64%. Остальные регионы СЗФО обеспечивались собственными доходами на 74-78%.

Таблица 2.18. **Удельный вес собственных доходов в консолидированных территориальных бюджетах субъектов СЗФО в 2004 – 2008 гг., %**

Регион	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Вологодская область	93,1	86,0	84,4	84,3	90,0
Республика Коми	93,6	93,9	94,3	88,6	87,5
г. Санкт-Петербург	90,4	78,8	85,3	86,2	85,0
Ленинградская область	87,5	85,4	84,4	80,2	81,4
Новгородская область	77,3	76,6	77,5	75,1	74,2
Мурманская область	82,0	82,6	78,4	76,8	71,5
Архангельская область	78,5	72,9	72,7	72,7	69,1
Республика Карелия	72,3	87,7	76,9	68,6	66,0
Калининградская область	79,5	74,2	76,0	72,5	65,3
Псковская область	61,5	60,9	67,6	66,6	63,5
СЗФО	85,9	88,4	83,3	82,2	80,2
Российская Федерация	82,7	85,3	82,0	84,3	79,0

Заметим, что для основной части регионов СЗФО в 2006 – 2008 гг. стало характерным постепенное сокращение собственных доходов и увеличение безвозмездных перечислений из федерального бюджета. Поступления финансовой помощи из федерального центра в округ увеличились за 2006 – 2008 гг. более чем в три раза, а в бюджеты Мурманской, Ленинградской областей и г. Санкт-Петербурга – в 6 раз по сравнению с суммами перечислений в 2004 – 2005 гг. Такая ситуация во многом обусловлена увеличением межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в связи с реализацией приоритетных национальных проектов и федеральных целевых программ.

Говоря об обеспеченности субъектов СЗФО собственными доходами, следует остановиться на характеристике межбюджетного взаимодействия регионов с федеральным центром и рассмотреть, как происходило вертикальное распределение финансовых ресурсов, сформированных на территории региона.

Налоговые, неналоговые платежи и другие сборы, мобилизованные на территории исследуемых субъектов СЗФО, распределялись в 2004 – 2008 гг. между регионами и федеральным центром следующим образом (*табл. 2.19*).

Таблица 2.19. Доля доходов, поступивших в федеральный бюджет, в общем объеме платежей, собранных на территории регионов СЗФО в 2004 – 2008 гг., %

Регион	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Республика Коми	55,9	65,7	66,9	64,0	65,1
Калининградская область	38,7	44,4	44,0	49,3	48,7
Архангельская область	45,1	58,5	57,3	50,6	48,2
Ленинградская область	51,6	45,9	43,7	39,8	40,6
Вологодская область	32,1	32,2	26,5	32,4	34,2
г. Санкт-Петербург	35,9	40,9	35,7	34,2	28,7
Мурманская область	22,1	30,8	27,5	23,2	23,2
Новгородская область	18,9	21,1	19,0	Н.д.	23,1
Республика Карелия	13,5	19,9	15,2	11,6	14,3
Псковская область	23,1	22,5	19,0	20,0	11,2

Как видно из данных таблицы, несмотря на отдельные колебания, сохраняется довольно высокий уровень централизации доходов. Например, в Республике Коми сумма отчислявшихся центру средств превышала 65%, что связано со структурой промышленного производства, в котором существенную роль играет добыча и транспортировка газа и нефти. Платежи, собранные в Архангельской и Калининградской областях, распределялись между центром и регионом практически поровну. Порядка 44% доходов передавала в федеральный бюджет Ленинградская область.

Таким образом, хотя целью проводимой бюджетной реформы является повышение эффективности управления государственными финансами в рамках бюджетного федерализма, значительная часть бюджетных доходов остается в ведении федерального правительства. Регионы же, теряя доходные источники, сохраняют за собой массу расходных обязательств, переданных с федерального уровня. При этом в большинстве субъектов сумма отчисляемых в федеральный бюджет средств значительно превышает объем перечислений, передаваемых регионам на выполнение функций федерального центра, что свидетельствует о неэффективном управлении межбюджетными отношениями между Российской Федерацией и ее субъектами (*табл. 2.20*).

Таблица 2.20. Данные о межбюджетных отношениях субъектов СЗФО с федеральным центром в 2004 – 2008 гг.

Регион	2004 г.			2005 г.			2006 г.			2007 г.			2008 г.		
	Передано в фед. бюджет, млн. руб.	Получено из фед. бюджета, млн. руб.	Отношение гр. 2 к гр. 3	Передано в фед. бюджет, млн. руб.	Получено из фед. бюджета, млн. руб.	Отношение гр. 5 к гр. 6	Передано в фед. бюджет, млн. руб.	Получено из фед. бюджета, млн. руб.	Отношение гр. 8 к гр. 9	Передано в фед. бюджет, млн. руб.	Получено из фед. бюджета, млн. руб.	Отношение гр. 11 к гр. 12	Передано в фед. бюджет, млн. руб.	Получено из фед. бюджета, млн. руб.	Отношение гр. 14 к гр. 15
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Республика Коми	27802	1363	20,4	48018	2054	23,4	51163	1655	30,9	49676,5	3929	12,6	67684	4970	13,6
Вологодская область	10466	1158	9,0	10454	1400	7,5	9186	1712	5,4	15535	3514	4,4	21671	4922	4,4
Ленинградская область	20849	1494	14,0	19636	2968	6,6	23208	3082	7,5	24800	5136	4,8	31783	7415	4,3
г. Санкт-Петербург	48277	5981	8,1	54905	9769	5,6	67698	13353	5,1	99211	16442	6,0	98210	25193	3,9
Калининградская область	5619	2280	2,5	9263	3525	2,6	12414	4870	2,5	16377	7286	2,2	19959,5	10684	1,9
Архангельская область	12895	4880	2,6	24500	6314	3,9	30847	7326	4,2	29712	10976	2,7	32334	18398	1,8
Новгородская область	1352	1618	0,8	2327	2404	0,9	2181	2464	0,9	Н.д.	3415		4216	5097	0,8
Мурманская область	4052	2464	1,6	6482	2796	2,3	7779	6226	1,2	8676	9410	0,9	9260	13337	0,7
Республика Карелия	2076	2352	0,9	2498	2370	1,0	1770	2700	0,6	1494	4862	0,3	2470	6817	0,4
Псковская область	1442	2939	0,5	1626	3329	0,5	1422,5	3586	0,4	1827	4787	0,4	1131	6071	0,2

Высокая централизация доходных полномочий, закрепляя зависимость экономического развития регионов от федерального центра, не способствует более полному использованию условий их саморазвития. Так, Г.Б. Поляк отмечает, что «чем выше уровень концентрации средств в центральном бюджете, тем ниже уровень экономического и социального развития государства», а «уменьшение доли территориальных финансов влечет за собой ухудшение экономического и социального положения в регионах»³.

Следовательно, вопрос децентрализации государственных функций сохраняет свою актуальность. Децентрализация полномочий по формированию доходов бюджета позволит точнее учесть специфику и состав налоговой базы и тем самым обеспечить более высокую собираемость доходов в бюджеты субъектов.

На протяжении 2004 – 2008 гг. четыре региона СЗФО – Республика Коми, Вологодская, Ленинградская области и г. Санкт-Петербург – являлись регионами-донорами. Остальные 6 субъектов округа относились к дотационным. Среди них самый дотационный –

Таблица 2.21. **Дотационные регионы Северо-Запада Российской Федерации**

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Дотации, млн. руб.	В % к собств. доходам	Дотации, млн. руб.	В % к собств. доходам	Дотации, млн. руб.	В % к собств. доходам	Дотации, млн. руб.	В % к собств. доходам	Дотации, млн. руб.	В % к собств. доходам
Псковская область	1948	40,5	1928	34,4	2436	32,5	2810	29,3	3540	30,8
Архангельская область	2415	16,9	3490	21,3	2592	13,0	2545	8,9	4706	13,2
Республика Карелия	838	35,6	890	7,3	1116	9,5	1269	9,2	1534	8,6
Новгородская область	596	10,3	599	7,0	847	9,1	847	7,6	847	5,3
Калининградская область	832	9,3	674	6,0	783	5,0	938	4,7	1075	4,4
Мурманская область	529	4,0	812	5,7	1046	4,6	898	2,9	1230	3,6
СЗФО, млрд. руб.	10,9	5,3	8,3	3,0	8,8	2,4	9,3	2,0	14,6	2,6
РФ, млрд. руб.	211	10,7	191	7,5	229	39,2	261	6,4	330	6,7

³ Финансы: учебник для вузов / под ред. Г.Б. Поляка. – 3-е изд. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – С. 97.

Псковская область. Основную долю (60%) в структуре финансовой помощи, перечисленной в бюджет этой области за 2004 – 2008 гг., занимали дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Доля дотаций в Архангельской и Новгородской областях в 2006 – 2008 гг. составляла треть безвозмездных перечислений из федерального Фонда поддержки регионов (*табл. 2.21*).

Вместе с тем, как положительную следует оценивать тенденцию снижения уровня дотаций по отношению к собственным доходам в 2006 – 2008 гг. по сравнению с 2004 – 2005 гг., характерную для большинства дотационных субъектов округа.

2.3. Расходная часть консолидированных бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа

Существенное наращивание доходной базы региональных бюджетов в 2004 – 2008 гг. позволило повысить финансовые возможности органов государственной власти субъектов Федерации в выполнении расходных обязательств.

Бюджетная политика регионов в сфере расходов в 2004 – 2008 гг. была направлена на сохранение социальной направленности бюджетов, применение механизмов, стимулирующих бюджетные учреждения к повышению качества оказываемых услуг, на оптимизацию бюджетной сети и реализацию приоритетных национальных проектов.

Характеризуя расходную часть консолидированных бюджетов, необходимо отметить, что начиная с 2006 г. прирост расходов в субъектах СЗФО, за исключением Вологодской и Калининградской областей, опережал прирост доходов, что свидетельствует о невыполнении одного из главных принципов бюджетной политики – соответствия бюджетных расходов объему мобилизованных доходов. Подобная ситуация сложилась в связи с объективным увеличением затрат на содержание бюджетных учреждений и на оплату труда их работников, индексацией заработной платы и социальных выплат. Поскольку

в структуре расходов доминируют расходы на социальную сферу, являющиеся «защищенными» видами расходов, то регионы стремятся не снижать их по сравнению с уровнем предыдущих лет, а по мере возможности, наоборот, увеличивать (табл. 2.22).

Наряду с вышеуказанными причинами, на увеличение расходов консолидированных бюджетов оказали влияние следующие факторы:

- ❖ во-первых, отказ многих приватизированных предприятий от содержания объектов социально-культурной сферы и их передача на баланс бюджетной системы;

- ❖ во-вторых, – делегирование с 2006 г. всех расходных полномочий по социальной поддержке и защите населения с федерального на региональный уровень. Согласно данным Реестров расходных обязательств, полученным с официальных сайтов финансовых органов исполнительной власти субъектов СЗФО, объем делегированных

Таблица 2.22. Темпы прироста доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов СЗФО в 2004 – 2008 гг., %

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Доходы	Расходы								
Республика Карелия	23,4	10,7	31,8	23,9	10,0	23,0	32,2	27,1	34,3	30,0
Республика Коми	25,0	18,3	19,8	14,9	23,0	25,1	13,6	15,0	28,6	31,1
Архангельская область	18,9	15,6	23,6	27,1	22,2	22,1	42,5	108,6	31,4	52,5
Вологодская область	47,5	27,1	7,1	32,0	24,0	14,6	30,3	32,3	19,2	18,8
Калининградская область	21,0	17,8	35,0	32,5	37,0	32,2	32,7	33,8	34,8	34,9
Ленинградская область	24,1	21,3	25,4	21,9	31,8	18,1	31,0	28,9	30,4	40,0
Мурманская область	30,6	41,6	6,1	-11,0	69,0	68,6	39,5	32,8	16,0	23,1
Новгородская область	25,5	17,6	49,2	41,5	8,3	16,0	23,3	18,7	46,6	56,2
Псковская область	11,0	10,0	17,0	4,0	21,0	17,4	29,7	34,6	25,7	29,4
г. Санкт-Петербург	23,4	20,0	50,0	44,6	53,0	37,0	28,6	40,5	22,0	37,1
СЗФО	22,5	16,3	32,0	32,0	40,0	30,6	21,8	32,1	24,3	35,5
Российская Федерация	24,5	19,6	24,8	23,9	26,6	24,4	27,1	31,0	28,3	30,5

расходных полномочий консолидированных бюджетов регионов в 2007 – 2008 гг. составлял 5-13% в совокупных расходах, за исключением внутренних оборотов (*табл. 2.23*).

Необходимо отметить, что начиная с 2005 г. была законодательно запрещена схема введения «нефинансируемых мандатов», когда расходное обязательство устанавливалось федеральным законом, а его финансовое обеспечение возлагалось на бюджеты других уровней. Однако на практике все возрастающий объем федеральных расходных полномочий и их жесткое закрепление в федеральном законодательстве не позволяет субъектам РФ финансировать деятельность в сфере реализации данных полномочий по важнейшим для регионов вопросам.

Третьим фактором, вызвавшим рост бюджетных расходов, стало участие субъектов СЗФО в режиме софинансирования реализации приоритетных национальных проектов, требовавших выделения значительных ресурсов за счет бюджетов всех уровней.

Приведенная в *таблице 2.24* укрупненная структура расходной части территориальных консолидированных бюджетов показывает доминирование в 2004 – 2008 гг. затрат на финансирование социальной сферы, в которую направлялось от половины до двух третей мобилизованных средств.

Важнейшим направлением расходов консолидированных бюджетов являются расходы на жилищно-коммунальное хозяйство.

Таблица 2.23. Динамика расходных полномочий, переданных Российской Федерацией субъектам СЗФО, за 2007 – 2009 гг.

Регион	2007 г.		2008 г.		2009 г., план	
	Сумма, млн. руб.	В % к расходам	Сумма, млн. руб.	В % к расходам	Сумма, млн. руб.	В % к расходам
Республика Карелия	1169,0	7,7	1580	7,9	2487,5	10,6
Псковская область	669,4	6,8	1160,8	8,7	1304,4	8,8
Калининградская область	3631,2	13,5	4767,4	13,1	3792,0	8,7
Вологодская область	1425,7	4,9	2257,9	6,3	2856,9	8,0
Мурманская область	1021,2	4,3	1663,5	5,5	1686,2	5,0
Ленинградская область	1133,4	4,4	1880,1	4,7	2492,8	4,8
Республика Коми	2783,0	12,1	4164,1	13,5	1197,2	3,0

Таблица 2.24. **Урупненная структура расходной части консолидированных территориальных бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа в 2004 – 2008 гг., %**

Общегосударственные вопросы					Национальная экономика					Жилищно-коммунальное хозяйство					Социальная сфера				
2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Республика Карелия																			
8,5	8,6	7,8	7,5	7,0	7,6	11,8	10,2	16,6	14,6	6,3	7,6	6,4	6,2	5,8	61,5	66,0	70,0	64,0	62,1
Республика Коми																			
6,1	8,8	10,0	10,3	8,6	8,3	14,0	15,6	15,1	15,6	14,2	11,9	9,5	8,0	11,4	58,3	59,1	59,5	61,0	55,3
Архангельская область																			
8,3	7,4	7,9	6,4	6,3	8,7	9,0	8,5	16,7	14,3	12,0	9,6	10,4	14,0	15,0	60,8	68,3	64,5	57,6	51,2
Вологодская область																			
7,2	9,7	8,3	8,2	8,5	10,2	11,6	12,0	14,7	15,8	14,2	11,8	13,7	8,3	9,3	54,2	61,1	61,0	63,4	55,7
Калининградская область																			
8,9	8,0	7,6	7,1	6,3	17,2	11,5	9,6	13,3	18,5	15,8	21,4	20,6	18,1	16,0	46,5	54,9	58,0	58,0	53,6
Ленинградская область																			
8,3	10,6	12,7	9,4	10,0	13,5	11,0	10,4	14,6	16,0	14,5	15,6	13,0	13,8	14,0	52,3	58,7	60,1	58,3	51,5
Мурманская область																			
6,5	7,3	6,5	7,5	7,2	4,0	10,0	6,2	16,4	12,0	19,7	12,8	19,7	14,0	14,1	54,4	63,7	61,7	57,1	57,0
Новгородская область																			
6,3	7,2	8,0	7,5	8,3	6,3	16,5	10,2	13,5	15,8	15,4	17,4	17,1	15,1	16,7	53,3	53,9	59,3	58,5	51,8
Псковская область																			
7,5	7,5	8,0	7,4	6,8	6,4	14,0	14,0	15,5	17,0	14,5	13,3	8,2	9,6	9,1	50,6	60,8	64,3	62,7	58,4
г. Санкт-Петербург																			
5,3	6,5	6,0	5,8	4,3	13,0	12,0	11,1	12,7	17,1	13,7	27,0	29,4	32,1	28,3	47,5	51,0	49,6	46,3	47,5
СЗФО																			
6,5	8,2	7,6	7,2	6,2	10,4	12,1	10,9	14,2	16,3	14,0	14,8	21,1	22,3	20,8	52,0	59,7	55,9	54,1	51,6
Российская Федерация																			
5,9	8,5	7,7	7,3	7,1	13,3	17,5	16,5	18,1	19,6	12,0	15,8	15,8	16,9	16,3	46,2	52,2	54,0	52,8	49,2

В структуре бюджетных затрат округа они занимают в среднем около 15%, а в г. Санкт-Петербурге, Калининградской и Новгородской областях это вторая по величине статья расходной части консолидированных бюджетов. Удельный вес затрат на ЖКХ в суммарных расходах бюджета Вологодской области снизился с 13% в 2004 – 2006 гг. до 9% в 2007 – 2008 гг. Этот факт можно в основном объяснить увеличением финансирования, направляемого в экономику. В связи с проводимой в ЖКХ реформой подавляющая часть расходов этой отрасли передана на уровень местных бюджетов. Однако повышение

уровня платежей населения за жилищно-коммунальные услуги повлекло за собой увеличение расходов региональных бюджетов, связанных с предоставлением гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

Важное макроэкономическое значение имеет доля финансовых потоков, направляемых в реальный сектор экономики. Бюджетная система должна быть сориентирована на повышение роли факторов экономического роста, без которого доходная база бюджета не может быть устойчивой и стабильной.

Расходы консолидированных бюджетов СЗФО на финансирование национальной экономики составляли в среднем 11% в 2004 – 2006 гг. и 15% в 2007 – 2008 гг.

Приоритетным направлением социально-экономической политики субъектов СЗФО является развитие транспортных и социальных инфраструктур. Если в 2004 г. в транспортную отрасль и дорожное хозяйство направлялось в среднем 2,4% расходов региональных бюджетов, то в 2005 – 2007 гг. – уже 6%, а в 2008 г. – 11%. В Калининградской области расходы на финансирование данной отрасли составляют 13% суммарных расходов бюджета, в г. Санкт-Петербурге – 14% (табл. 2.25).

Расходы, связанные с необходимостью государственного управления, поддержания общественного порядка и обеспечения безопасности, носили стабильный характер и в течение исследуемого периода составили 7-8% затрат консолидированных бюджетов.

Как уже было отмечено, характерной особенностью территориальных консолидированных бюджетов в 2004 – 2008 гг. являлся высокий удельный вес социальных расходов, что позволяет назвать их социально ориентированными.

К ключевым направлениям социальных расходов относятся расходы на финансирование образования, здравоохранения, спорта, культуры, социального обслуживания и социального обеспечения населения.

Явными отраслевыми приоритетами консолидированных бюджетов регионов СЗФО в исследуемом периоде были расходы на финансирование образовательной деятельности – в среднем 24% суммарных расходов.

Таблица 2.25. **Динамика расходов на финансирование транспорта и дорожного хозяйства в субъектах Северо-Западного федерального округа в 2004 – 2008 гг.**

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Млн. руб.	Уд. вес, %								
г. Санкт-Петербург	3835	4,0	9130	6,7	9891	5,3	11801	4,5	50151	13,9
Калининградская обл.	600,1	5,2	743,2	4,9	1257	6,0	2167	8,2	4681,5	12,9
Новгородская область	117,6	1,6	687,8	6,5	963,3	7,8	1349	8,9	2383,6	10,5
Республика Коми	222,6	1,2	2173	9,2	3123	10,5	2985	8,8	4286,6	9,7
Ленинградская область	308,9	1,3	1230	4,2	1906	5,5	2816	6,3	6014,8	9,6
Псковская область	62,5	0,7	760,0	8,8	1030	10,2	1359	10,0	1695,7	9,6
Вологодская область	134,0	0,6	1759	6,3	2065	6,4	3018	7,1	3492,6	6,9
Архангельская область	215,8	1,0	1297	4,7	1673	5,0	3113	8,5	3412,8	6,1
Республика Карелия	10,5	0,1	644,4	4,7	684,3	4,1	962,6	4,6	1405,5	5,1
Мурманская область	63,9	0,4	775,7	4,5	1321	4,5	1991	5,2	1912,5	4,0
СЗФО, млрд. руб.	5,6	2,4	19,2	6,2	23,9	5,9	31,6	5,9	79,5	11,0
Российская Федерация	72,6	3,1	201,5	6,8	278,6	7,6	408,1	8,5	628,4	10,0

Следующими по объему являлись расходы на здравоохранение. Следует отметить, что в 2008 г. на фоне реализации национального проекта по здравоохранению произошло снижение темпов роста расходов на данную сферу и, следовательно, сокращение их доли в суммарных расходах бюджетов до 14% против 17% в 2005 – 2007 гг. В основном это обстоятельство обусловлено реализацией инициированной федеральным центром реформы системы социальных льгот и увеличением расходов всех региональных бюджетов на проведение мероприятий в области социальной политики. В большинстве регионов расходы на социальную политику в 2008 г. выросли на 43% против 34% в 2005 – 2007 гг.

Несмотря на увеличение абсолютных показателей финансирования образования и здравоохранения, проблема финансового обеспечения этих отраслей остается актуальной. В 2008 г. уровень бюджетных расходов в сфере образования в расчете на душу населения во всех субъектах СЗФО превышал среднероссийский, однако среднего уровня данного показателя по округу достигли только 3 региона – Республика Коми, Мурманская область и г. Санкт-Петербург (табл. 2.26).

В отрасли здравоохранения ситуация с бюджетной обеспеченностью складывается хуже. В 2008 г. только в четырех регионах расходы на душу населения превышали среднероссийский уровень (республики Коми и Карелия, Мурманская область и г. Санкт-Петербург), в остальных субъектах подушевое финансирование отрасли составило 63-92% от среднего уровня по Российской Федерации.

Расходы на финансирование отрасли «Культура» в исследуемый период оставались стабильными – 4% от общей суммы расходов консолидированных бюджетов.

Подробная структура социальных расходов в разрезе регионов представлена в таблице 2.27.

Расходная часть бюджетов регионов имеет, кроме функционального разделения по направлениям, и различное экономическое назначение.

Таблица 2.26. **Расходы консолидированных бюджетов субъектов СЗФО на образование и здравоохранение в 2008 г.** (на 1 жителя)

Регион	Расходы на образование			Расходы на здравоохранение		
	руб.	в % к РФ	в % к СЗФО	руб.	в % к РФ	в % к СЗФО
Республика Карелия	10396	113,6	96,4	6836	122,5	83,7
Республика Коми	11258	123,1	104,3	5803	104,0	71,0
Архангельская область	10752	117,5	99,7	5064	90,7	62,0
Вологодская область	9510	104,0	88,1	4945	88,6	60,5
Калининградская область	9328	102,0	86,5	5148	92,2	63,0
Ленинградская область	9158	100,1	84,9	4773	85,5	58,4
Мурманская область	14841	162,2	137,6	7627	136,7	93,3
Новгородская область	7405	80,9	68,6	4656	83,4	57,0
Псковская область	6745	73,7	62,5	3530	63,2	43,2
г. Санкт-Петербург	11841	129,4	110,0	13534	242,5	165,6
СЗФО	10788	117,9	100,0	8171	146,4	100,0
Российская Федерация	9148	100,0	84,8	5581	100,0	68,3

Таблица 2.27. Структура расходов на социальную сферу консолидированных территориальных бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа в 2004 – 2008 гг., %

Регион	Образование					Здравоохранение и спорт					Культура, кинематография и средства массовой информации					Социальная политика				
	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Республика Карелия	29,3	28,6	28,9	27,0	25,9	17,4	19,2	21,7	17,5	17,1	3,7	4,3	4,8	4,6	4,0	10,6	14,1	13,8	14,7	15,0
Республика Коми	28,2	27,9	27,4	27,2	24,4	17,9	17,9	17,0	17,1	12,5	2,9	3,1	3,1	3,5	3,4	9,3	10,6	11,9	13,0	15,1
Архангельская область	27,2	24,3	23,9	26,6	24,3	17,0	15,9	13,9	15,6	11,5	2,7	4,1	3,0	3,0	3,0	10,6	11,6	11,0	12,5	12,4
Вологодская область	24,9	25,0	25,5	24,3	22,9	15,0	18,5	18,0	18,6	11,9	4,3	5,0	4,9	5,2	4,9	10,0	12,6	12,6	15,3	16,0
Калининградская область	22,8	22,4	26,6	27,1	23,4	13,2	14,2	13,4	12,3	13,2	2,6	6,4	5,7	3,7	3,9	8,3	11,8	12,4	14,5	13,2
Ленинградская область	23,4	28,0	28,0	26,5	23,9	15,3	16,4	16,8	16,8	12,5	3,4	3,7	3,5	3,6	3,5	9,8	10,6	11,8	11,4	11,4
Мурманская область	25,3	28,0	27,9	24,9	26,4	16,8	18,0	19,0	16,2	13,5	2,5	2,9	2,8	2,9	3,2	10,0	14,5	12,1	13,2	13,8
Новгородская область	25,3	23,6	26,0	26,0	21,0	13,3	14,5	15,4	14,4	13,2	4,0	3,9	4,1	4,1	3,5	11,2	11,3	13,0	13,7	14,0
Псковская область	22,9	26,7	28,7	25,8	26,7	15,1	16,3	16,8	18,8	14,0	2,4	3,3	4,0	3,7	3,4	9,6	14,5	14,8	13,8	14,4
г. Санкт-Петербург	19,7	18,3	16,7	15,6	15,1	11,4	17,8	18,5	17,0	17,2	3,4	3,6	3,1	3,5	4,2	13,1	11,1	11,3	10,1	10,9
СЗФО	23,2	25,3	22,5	21,4	20,0	14,1	16,9	17,8	17,0	15,2	3,1	4,0	3,6	3,8	4,0	11,2	12,3	12,0	12,0	12,4
Российская Федерация	19,5	21,4	22,2	21,6	20,8	13,4	15,8	16,4	15,9	12,7	2,9	3,8	3,6	3,7	3,5	10,5	11,4	11,7	11,9	12,2

Таблица 2.28. Экономическая структура расходной части консолидированных бюджетов регионов СЗФО в 2005 – 2008 гг., %

Регион	2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Расходы							
	текущие	капитальные	текущие	капитальные	текущие	капитальные	текущие	капитальные
г. Санкт-Петербург	72,3	27,7	74,7	25,3	70,0	30,0	66,5	33,5
Калининградская область	79,6	20,4	77,0	23,0	81,6	18,4	73,3	26,7
Архангельская область	88,4	11,6	87,7	12,3	80,3	19,7	81,7	18,3
Ленинградская область	88,7	11,3	89,4	10,6	86,3	13,7	85,0	15,0
Новгородская область	85,3	14,7	91,2	8,8	90,4	9,6	85,5	14,5
Вологодская область	85,0	15,0	87,5	12,5	87,4	12,6	85,6	14,4
Мурманская область	91,2	8,8	95,0	5,0	90,5	9,5	89,0	11,0
Республика Коми	91,3	8,7	87,4	12,6	89,7	10,3	89,2	10,8
Республика Карелия	88,0	12,0	91,1	8,9	90,9	9,1	89,6	10,4
Псковская область	94,2	5,8	93,8	6,2	89,9	10,1	90,3	9,7

До 90% расходов консолидированных бюджетов субъектов СЗФО в 2005 – 2008 гг. приходилось на обеспечение текущего функционирования бюджетной сферы. Наибольшую долю текущих расходов составляли зарплаты бюджетникам, трансферты населению, связанные с различными социальными выплатами, и затраты на приобретение предметов снабжения и расходных материалов (табл. 2.28).

В большинстве регионов округа затраты капитального характера в исследуемый период были равны 11-12% от уровня бюджетных расходов, а в Мурманской и Псковской областях они не достигали и 10%. Исключение составляли г. Санкт-Петербург и Калининградская область, в которых на капитальные вложения направлялась относительно большая доля расходов – 25-33% в г. Санкт-Петербурге и 18-27% в Калининградской области. Капитальные расходы в регионах СЗФО ограничивались в основном строительством или ремонтом дорожного фонда, объектов социально-культурной сферы, модернизацией объектов коммунальной инфраструктуры.

Результаты анализа доходной и расходной части консолидированных бюджетов позволяют оценить сбалансированность территориальных бюджетных систем Северо-Запада в 2004 – 2008 гг.

2.4. Сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа

В течение исследуемого периода консолидированные бюджеты субъектов СЗФО исполнялись с различной степенью сбалансированности (табл. 2.29).

Если в 2004 г. дефицитными были бюджеты 6 субъектов округа, то в 2005 г. – уже четырех. Но в 2006 – 2007 гг. превышение планируемых объемов доходов позволило всем субъектам значительно сократить бюджетный дефицит и закончить финансовый год с профицитом.

В 2008 г. ситуация со сбалансированностью региональных бюджетных систем изменилась. Первоначально все регионы планировали дефицит консолидированных бюджетов, а фактически в 4-х субъектах был получен профицит (Вологодская, Калининградская, Ленинградская и Псковская области).

Наиболее высокий уровень дефицита сложился в Архангельской области (более 8% совокупных бюджетных доходов), Новгородской области (5%) и г. Санкт-Петербурге (4,8%). Однако в целом размер

Таблица 2.29. Дефицит (-), профицит (+) консолидированных бюджетов субъектов СЗФО в 2004 – 2008 гг., млн. руб.

Регион	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	
					Млн. руб.	В % к доходам
Республика Карелия	-438	+279	-1057	-959	-365	-1,3
Республика Коми	-12	+974	+670	+394	-422	-1,0
Архангельская область	+1157	+220	+338	+2575	-4301	-8,3
Вологодская область	+11335	-1722	+507	-35	+261	+0,5
Калининградская область	-206	-19	-156	+745	+842	+2,3
Ленинградская область	-1012	-1145	+2489	+4016	+1111	+1,7
Мурманская область	647	-20	+142	+2129	-301	-0,6
Новгородская область	-12	+552	-287	+227	-1085	-5,0
Псковская область	-500	+529	+1035	+818	+505	+2,8
г. Санкт-Петербург	+1250	+6451	+31961	+18820	-16660	-4,8
СЗФО	+4167	+5488	+36768	+28416	-20975	-2,9
РФ, млрд. руб.	+31,9	+57,1	+139,8	+38,5	-54,5	-0,9

дефицита не превысил предельно допустимый уровень, установленный Бюджетным кодексом РФ (15% утвержденного общего годового дохода бюджета субъекта).

Размер дефицита бюджетной системы влияет, в первую очередь, на показатели долговой нагрузки в регионах.

Динамика объемов *государственного долга* в субъектах СЗФО в 2004 – 2008 гг. характеризовалась значительными колебаниями (табл. 2.30).

Тенденция стабильного снижения государственного долга прослеживается только в трех субъектах – г. Санкт-Петербурге, где объем долга за 2004 – 2008 гг. сократился в 35 раз, Псковской области – 8 раз и Мурманской области – 2 раза.

Таблица 2.30. **Динамика государственного долга субъектов СЗФО в 2004 – 2008 гг.**

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	млн. руб.	млн. руб.	в % к 2004 г.	млн. руб.	в % к 2005 г.	млн. руб.	в % к 2006 г.	млн. руб.	в % к 2007 г.	к 2004 г., млн. руб. (+, -)
Калининградская область	Н.д.	1043	-	1239	118,8	6297	5,1 раза	7641	121,3	+6598
Архангельская область	2305	2117	91,8	2100	99,2	1994	94,9	5448	+2,7 раза	+3143
Ленинградская область	3540	4470	126,3	2700	60,4	5070	187,8	5396,5	106,4	+1856,5
Республика Карелия	1725	1460	84,6	2074	142,0	3175	153,1	4143	130,5	+2418
Республика Коми	3126	3880	124,2	3705	95,5	3165	85,4	3171	100,2	+45
Новгородская область	Н.д.	Н.д.	-	Н.д.	-	1098	-	2752	+2,5 раза	-
Вологодская область	1246	1099	88,2	1150,5	104,7	1744	151,6	1752,5	100,5	+506,5
Мурманская область	1586,5	1186,6	74,8	1085,1	91,4	306	28,2	825	+2,7 раза	-761,5
г. Санкт-Петербург	12094	8821	72,9	6957	78,9	5098	73,3	341,5	6,7	-11752
Псковская область	1602	1404	87,6	622	44,3	445	71,5	201,5	45,3	-1400,5

Источник: данные Минфина РФ.

В Архангельской области трехкратное увеличение к концу 2008 г. суммы государственного долга по сравнению с суммой на начало года связано с наличием самого значительного в округе бюджетного дефицита (8% от доходов) и получением бюджетных и банковских кредитов в объеме 4,4 млрд. рублей.

Устойчивый рост государственного долга был характерен для Республики Карелия в течение 2005 – 2008 гг., что вызвано постоянным дефицитом бюджетной системы региона и увеличением государственных займов, осуществленных путем выпуска ценных бумаг.

Структура долга в регионах имеет существенные различия (табл. 2.31).

Так, долговые обязательства республик Карелия и Коми ориентированы на рост инвестиционного потенциала и представлены в основном ценными бумагами.

Кредиты коммерческих банков, позволяющие оперативно закрывать кассовые разрывы, использовались далеко не всеми субъектами, поскольку являются наиболее обременительной составляющей долга по размеру процентных платежей. Тем не менее в Мурманской и Архангельской областях они превышали объем других заимствований (64 и 53% соответственно). Значительную долю в структуре долга составляли кредиты коммерческих банков в Республике Карелия (44%).

Таблица 2.31. Структура государственного долга субъектов СЗФО на конец 2008 г., %

Регион	Ценные бумаги	Кредиты коммерческих банков	Государственные гарантии	Бюджетные кредиты
Республика Карелия	55,5	43,7	0,8	0
Республика Коми	85,1	0	14,9	0
Архангельская область	0	53,2	19,3	27,5
Вологодская область	0	0	98,9	1,1
Калининградская область	0	5,9	91,2	2,9
Ленинградская область	38,9	0	59,4	1,7
Мурманская область	0	0	60,6	39,4
Новгородская область	0	64,2	11,7	24,1
Псковская область	0	0	0	100,0
г. Санкт-Петербург	26,8	0	73,2	0

Источник: данные Казначейства РФ.

Что касается бюджетных кредитов и ссуд из федерального бюджета, то они привлекались всеми субъектами СЗФО, а государственный долг Псковской области представлен исключительно этими обязательствами.

В структуре государственного долга регионов округа, за исключением Псковской области, присутствуют обязательства по выданным гарантиям. Так, в Вологодской области удельный вес данных гарантий занимает почти 99% объема долговых обязательств, в Калининградской – 91%, г. Санкт-Петербурге – 73%.

Для более полной оценки долговой нагрузки регионов следует проанализировать такой критерий, как отношение накопленного долга к собственным доходам, который отражает обеспеченность долга текущим балансом и позволяет определить, насколько тот или иной субъект способен за счет собственных средств погасить имеющийся долг.

Судя по данным, характеризующим отношение объемов государственного долга к собственным доходам регионов СЗФО, приведенным в *таблице 2.32*, в 2004 – 2008 гг. по анализируемому показателю лидировали г. Санкт-Петербург, Псковская и Мурманская области.

Таблица 2.32. Отношение объемов государственного долга субъектов СЗФО к собственным доходам в 2004 – 2006 гг.

Регион	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	
	Долг к собств. доходам, %	Собств. доходы на душу населения, тыс. руб.				
Калининградская область	Н.д.	12,3	7,8	31,5	31,4	25,9
Республика Карелия	22,7	12,1	17,7	23,0	23,3	25,9
Новгородская область	Н.д.	Н.д.	Н.д.	9,9	17,1	24,9
Архангельская область	13,7	11,2	8,2	7,0	15,3	28,2
Ленинградская область	18,1	18,6	8,6	13,0	10,5	31,6
Республика Коми	16,4	16,9	12,3	10,4	8,3	40,1
Вологодская область	5,4	4,4	4,2	4,9	3,8	37,4
Мурманская область	12,0	8,2	4,7	1,0	2,4	40,0
Псковская область	33,4	25,1	8,3	4,6	1,7	16,5
г. Санкт-Петербург	14,0	7,8	3,4	2,1	0,1	63,4

В течение 2006 – 2008 гг. хорошо управляли государственным долгом Вологодская область и Республика Коми. В Калининградской области и Республике Карелия размер задолженности значительно выше (31 и 23% соответственно в 2007 – 2008 гг.), но в целом он далеко не превышает предельного ограничения 100%, установленного для данного показателя Бюджетным кодексом РФ.

Если сравнить регионы по показателю собственных доходов консолидированных бюджетов на душу населения, то можно сделать вывод о том, что не все они в одинаковой степени способны быстро мобилизовать и направить свои доходы на погашение долга. Так, в 2008 г. возможности Псковской и Новгородской областей по дальнейшему сокращению долговых обязательств, в силу недостаточно высокой по сравнению с другими регионами бюджетной обеспеченности и дефицита бюджетов, были заметно ниже, чем у Мурманской, Вологодской областей, Республики Коми и особенно г. Санкт-Петербурга с его годовыми доходами 63,4 тыс. рублей на душу населения. Таким образом, чем ниже душевые доходы бюджета, тем труднее переориентировать направляемые средства с социальных статей расходов на долговые выплаты.

В течение 2004 – 2008 гг. удельный вес расходов на обслуживание долга при ограничении, равном 15%, в подавляющем большинстве субъектов СЗФО не превышал 1%, что свидетельствует о планомерном финансировании долговых обязательств, причем без значительного отвлечения финансовых ресурсов.

Подводя итог анализа функционирования территориальных консолидированных бюджетов субъектов СЗФО за 2004 – 2008 гг., можно отметить позитивные тенденции развития региональных бюджетных систем. Исполнительными органами власти субъектов округа была проведена значительная работа по обеспечению стабильного финансирования расходных обязательств и сокращению долговой нагрузки.

Основными факторами, отрицательно влияющими на структуру и стабильность консолидированных бюджетов, являются высокая степень экономической и налоговой концентрации, давление в виде текущих расходов на реализацию реформ в социальной сфере, низкий уровень финансовой автономии регионов, обусловленный бюджетной централизацией.

ГЛАВА 3

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Региональный (областной, республиканский) бюджет, стабильность уровня его доходов и расходов имеют исключительно важное значение для нормального функционирования бюджетной системы региона. Именно в этих бюджетах аккумулируется около 80% объема доходов, мобилизуемых на территории субъекта (рис. 3.1).

При этом распределение доходных источников между уровнями бюджетной системы региона свидетельствует об усиливающемся процессе централизации основных бюджетообразующих доходов в собственно региональных бюджетах (табл. 3.1).

Как видно, если в 2004 г. около трети налога на прибыль и 24% акцизов, мобилизованных на территории региона, оставалось в местных бюджетах, то в 2006 – 2008 гг. почти 100% налога на прибыль, 100% акцизов и платежей за пользование природными ресурсами перечислялось в бюджеты субъектов.



Рис. 3.1. Доля региональных бюджетов в доходах консолидированных бюджетов субъектов СЗФО в 2004 – 2008 гг., %

**Таблица 3.1. Нормативы отчислений от собственных доходов
в региональные бюджеты субъектов СЗФО в 2004 – 2008 гг.**

Наименование дохода	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Налог на прибыль организаций	72,7	92,0	98,5	97,7	98,9
Налог на доходы физических лиц	59,5	60,0	58,1	58,3	58,0
Акцизы	76,4	78,8	100,0	100,0	100,0
Налог на совокупный доход	36,0	44,1	32,0	33,0	34,5
Налоги на имущество	20,6	27,3	78,5	64,7	62,2
Налоги за пользование природными ресурсами	77,4	100,0	100,0	100,0	100,0
Неналоговые доходы	43,8	21,9	29,3	20,3	18,4

Такое распределение регулирующих налогов отражается на структуре региональных бюджетов. Основной составляющей доходной части их подавляющего большинства, в отличие от консолидированных бюджетов, в 2004 – 2008 гг. являлся налог на прибыль. Его удельный вес в доходах региональных бюджетов субъектов СЗФО составлял в среднем 30%, а в Вологодской области – более 50% (табл. 3.2).

**Таблица 3.2. Доля налога на прибыль и НДФЛ в доходах региональных
бюджетов субъектов СЗФО в 2004 – 2008 гг., %**

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Налог на прибыль	НДФЛ								
Республика Карелия	11,8	25,1	30,8	24,0	22,2	24,0	19,0	21,6	20,0	20,4
Республика Коми	30,0	34,9	37,7	25,0	39,3	22,2	32,6	24,2	36,0	22,7
Архангельская область	9,0	22,2	20,0	20,3	22,8	20,4	22,0	20,0	24,1	20,1
Вологодская область	60,3	15,8	53,2	17,5	48,1	21,1	46,3	20,6	52,7	19,7
Калининградская область	20,4	20,4	27,0	20,7	23,4	22,1	18,6	23,4	17,5	21,6
Ленинградская область	25,8	31,1	29,4	30,4	34,6	23,0	36,8	20,3	36,6	22,4
Мурманская область	20,0	21,1	27,3	28,8	31,0	24,8	36,7	22,0	27,7	24,9
Новгородская область	19,5	14,6	41,2	12,9	33,3	20,7	27,6	21,5	32,3	18,5
Псковская область	4,8	17,0	14,5	20,5	17,0	19,3	15,9	19,5	13,8	20,4
г. Санкт-Петербург	21,9	30,1	22,9	26,0	32,1	24,0	31,0	25,6	30,3	29,1
СЗФО	24,5	23,2	27,7	22,6	32,3	22,2	30,9	21,9	30,5	22,0
РФ	26,8	19,5	30,8	19,8	34,8	20,2	37,3	21,8	33,1	22,6

Роль подоходного налога в формировании доходов региональных бюджетов менее значительна – в среднем 22% (в консолидированном бюджете – около 30%).

В субъектах с моноструктурной экономикой наполняемость региональных бюджетов еще в большей степени, чем консолидированных, зависит от финансовой устойчивости крупнейшего налогоплательщика. Так, в Вологодской и Мурманской областях 56-70% поступлений по налогу на прибыль в региональные бюджеты обеспечивают предприятия металлургического и горнопромышленного комплекса. И хотя по итогам 2008 г. доля этих плательщиков в общем объеме поступлений налога на прибыль снизилась, в целом она остается высокой (рис. 3.2).

Как правило, сбалансированность областных бюджетов указанных регионов напрямую определяется объемами поступлений налога на прибыль, что наглядно демонстрируют данные рисунка 3.3, отражающие совпадение динамики прироста налога на прибыль и результатов исполнения регионального бюджета Вологодской области.

Поквартальная динамика поступлений налога на прибыль и результатов исполнения областного бюджета в 2008 г. еще раз подтверждает наличие серьезных конъюнктурных рисков для бюджетной

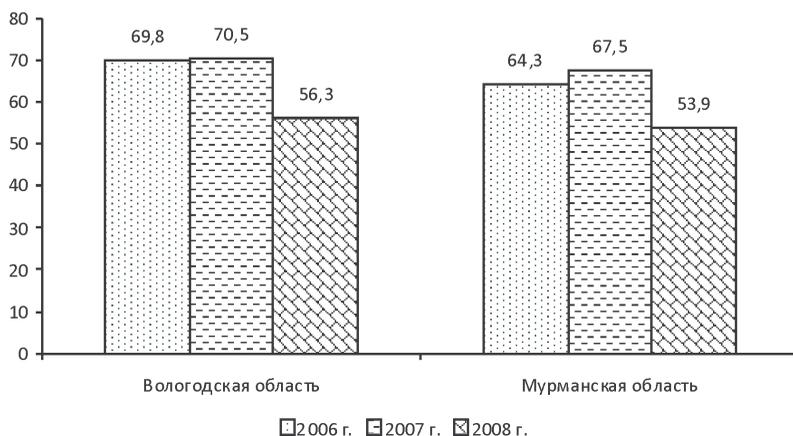


Рис. 3.2. Доля крупнейшего налогоплательщика в поступлении налога на прибыль в региональные бюджеты Вологодской и Мурманской областей в 2006 – 2008 гг., %

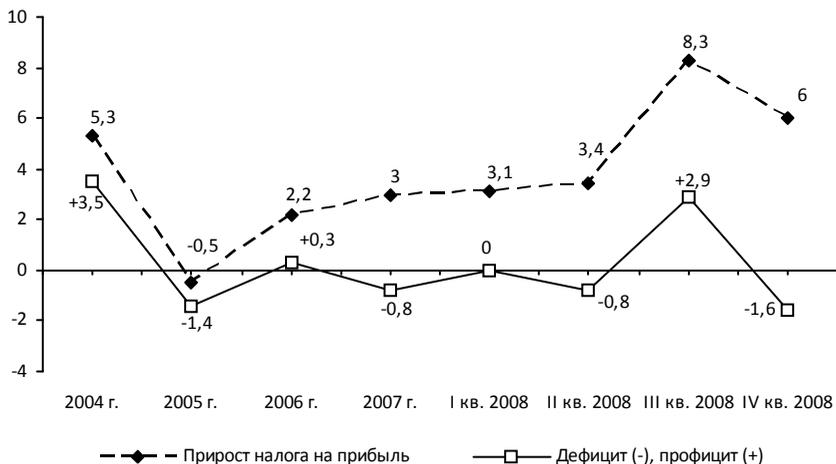


Рис. 3.3. **Динамика прироста налога на прибыль и результатов исполнения регионального бюджета Вологодской области в 2004 – 2008 гг., млрд. руб.**

системы региона, которые особенно ярко проявились в период кризиса. Сокращение в IV квартале поступлений в областную казну налога на прибыль повлекло за собой резкий рост дефицита бюджета, который впервые достиг 16,3% по отношению к собственным доходам при предельно допустимом уровне 15%.

Из региональных бюджетов финансируется основная доля затрат субъектов СЗФО на охрану окружающей среды, экономику и правоохранительную деятельность (70-95%), половина расходов на социальную политику. Доля расходов региональных бюджетов в финансировании здравоохранения, спорта, культуры и общегосударственных вопросов составляет 40-44% (рис. 3.4).

Структура расходной части региональных бюджетов, так же как и доходной, несколько отличается от структуры расходов консолидированных бюджетов. Финансовые ресурсы региональные бюджеты направляли в основном на оказание финансовой помощи бюджетам муниципальных образований, причем объем этой помощи увеличился с 32% в 2004 г. до 42% в 2008 г. Такие значительные затраты бюджетов на данную статью обусловлены изменением системы межбюджетного взаимодействия и передачей дополнительных

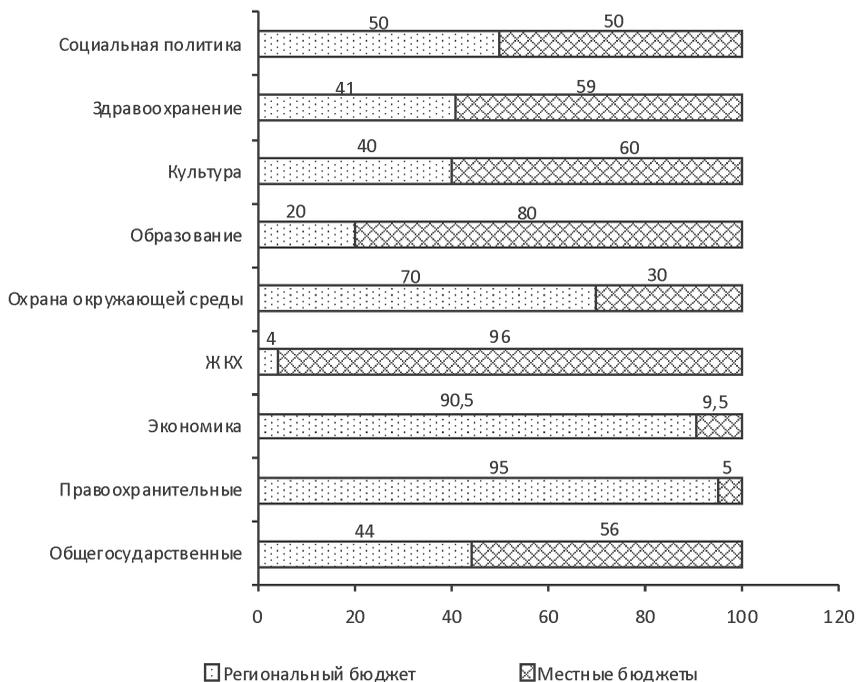


Рис. 3.4. Доля расходов региональных бюджетов в консолидированных бюджетах субъектов СЗФО в 2008 г., %

полномочий на региональный уровень, а также начавшейся в 2006 г. муниципальной реформой. Более подробно характеристика межбюджетных отношений на субфедеральном уровне дана в четвертой главе работы.

За 2007 – 2008 гг. региональные бюджеты значительно увеличили долю своего участия в финансировании экономики (с 6% в 2004 г. до 17% в 2007 – 2008 гг.), социальной политики – с 6 до 11% соответственно (рис. 3.5).

Отличительной особенностью региональных бюджетов в период с 2004 по 2008 г. стало существенное, почти в 6 раз, увеличение затрат на выплаты социальных трансфертов населению. Органами власти субъектов СЗФО ежегодно инициировались меры по оказанию дополнительной социальной поддержки той или иной категории граждан за счет средств региональных бюджетов и индексации

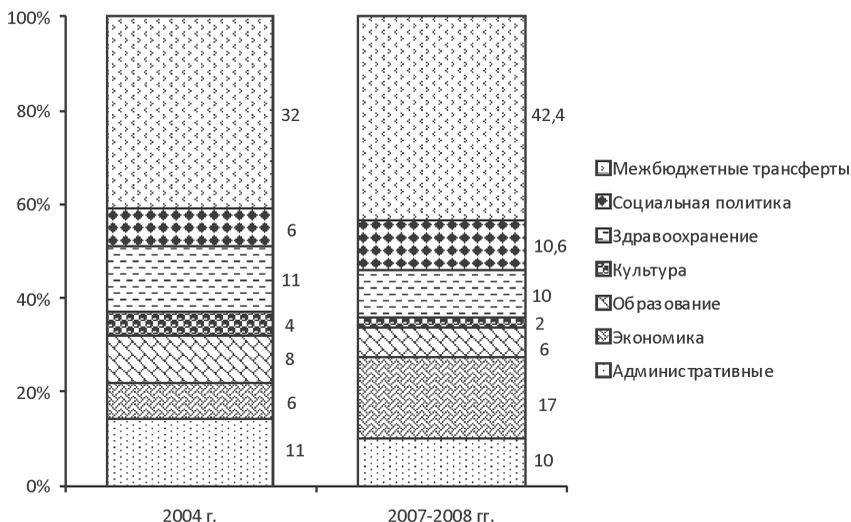


Рис. 3.5. Структура расходов региональных бюджетов субъектов СЗФО в 2004, 2007 – 2008 гг.

социальных выплат. Так, например, благодаря поддержке областного бюджета, Правительством Вологодской области был введен 10%-ный уровень оплаты жилья и коммунальных услуг от совокупного дохода семьи, что потребовало дополнительных бюджетных затрат (табл. 3.3).

Одной из важнейших новаций функционирования региональных бюджетов в исследуемый период стало расширение программно-целевого бюджетирования, осуществляемого в форме региональных целевых программ (РЦП), затрагивающих практически все сферы жизни региона. Целевые программы явились важным инструментом бюджетной политики, позволившим увеличить финансирование выполнения социально-экономических обязательств субъектов

Таблица 3.3. Расходы регионального бюджета Вологодской области на предоставление населению субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг за 2004 – 2008 гг.

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Число семей, получающих субсидии, в % от общего количества семей	7,8	14,4	17,4	18,4	18,4
Общая сумма субсидий, млн. руб.	141,4	177,4	533,3	1003,0	1097,8

СЗФО на 5-12%. Стабильно высокими были затраты на программные мероприятия в бюджетах Вологодской, Калининградской областей, Республики Карелия в 2004 – 2008 гг., а Архангельской области – в 2007 – 2008 гг. (табл. 3.4).

Оценку эффективности использования бюджетных вложений в реализацию региональных целевых программ следует проводить не только по степени освоения средств, но и по достигнутым конкретным результатам. Приведем несколько примеров результативности расходования бюджетных средств на реализацию РЦП в Вологодской области.

РЦП «Развитие и совершенствование сети автомобильных дорог общего пользования регионального значения Вологодской области» действует в регионе с 2001 г. Затраты областного бюджета на реализацию программы выросли за 2005 – 2008 гг. в 2 раза, что позволило увеличить показатели в сфере строительства и реконструкции автодорог в 2,5 раза, мостов – в 5 раз (табл. 3.5).

Еще более показательны итоги реализации целевых программ в сфере здравоохранения. Так, например, благодаря обеспечению полного финансирования программы «Здоровый ребенок» материнская и младенческая смертность в 2008 г. снизилась в 2 и 1,7 раза соответственно против уровня 2005 г. (рис. 3.6).

Таблица 3.4. Расходы региональных бюджетов на финансирование целевых программ в 2004 – 2008 гг.

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	млн. руб.	в % к расходам								
Калининградская область	527,7	7,1	793,7	7,2	930,7	6,0	1789,2	8,9	2966,4	11,8
Архангельская область	211,5	1,8	143,8	0,9	804,7	4,0	3316,7	11,8	4703,2	10,8
Вологодская область	1839	11,4	1853	9,7	2133	9,0	3242	10,0	4070	10,4
Республика Карелия	315,9	5,0	526,0	7,2	821,4	7,1	1158,9	8,3	1565,7	9,0
Мурманская область	74,0	1,0	426,2	3,2	598,9	2,6	947,7	3,2	1956,4	6,4
Псковская область	77,2	1,4	38,6	0,5	42,5	0,5	212,7	2,0	675,8	5,2

Таблица 3.5. **Результаты реализации региональной целевой программы «Развитие и совершенствование сети автомобильных дорог общего пользования Вологодской области» за 2005 – 2008 гг.**

Показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2008 г. к 2005 г., раз
Финансирование РЦП из областного бюджета, млн. руб.	1140	1450	1860	2300	2,0
Строительство и реконструкция автодорог, км	9,3	27,7	5,67	23,1	2,5
Строительство мостов, п.м	147	167	257	724	5,0

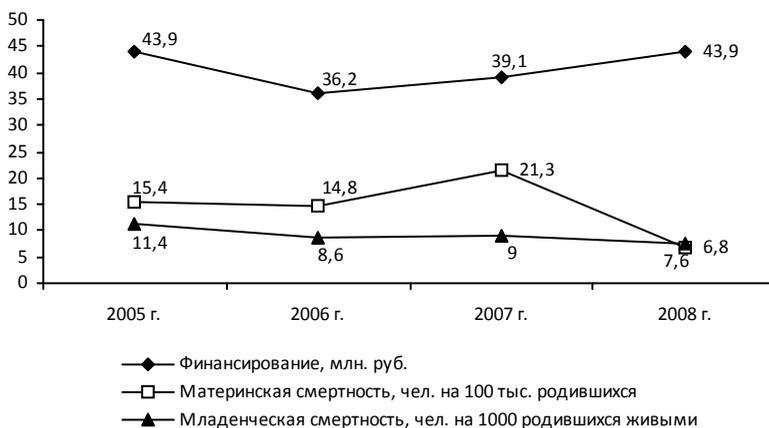


Рис. 3.6. **Результаты реализации региональной целевой программы «Здоровый ребенок» за 2005 – 2008 гг.**

Реализация региональных целевых программ осложняется недостатком их ресурсного обеспечения. В Вологодской области в 2008 г. не финансировались 6 целевых программ, ассигнования на реализацию которых были предусмотрены законом об областном бюджете; по семи программам дефицит ресурсного обеспечения составил от 7 до 58% (табл. 3.6). Подобная ситуация обусловлена отсутствием четких процедур финансового обеспечения и несоблюдением жестких бюджетных ограничений (соответствие предполагаемых ассигнований на реализацию программ реально имеющимся ресурсам). Вследствие этого объем средств, выделяемых на большинство региональных целевых программ, постоянно подвергается изменениям. Например, РЦП «Развитие молочного животноводства в Вологодской

Таблица 3.6. Ресурсное обеспечение региональных целевых программ в Вологодской области в 2008 г.

Наименование программы	Расчетная стоимость на 2008 г., млн. руб.	Фактическое финансирование из областного бюджета, млн. руб.	Дефицит ресурсного обеспечения	
			млн. руб.	%
Переселение граждан из ветхого аварийного жилищного фонда	49,9	32,4	17,5	35,0
Развитие материально-технической базы пожарных и спасательных сил	173,3	161,6	11,7	6,8
Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками	16,0	14,2	1,8	11,2
Развитие физической культуры и спорта	261,2	109,0	152,2	58,3
Развитие системы образования	238,0	198,9	39,1	16,4
Развитие библиотечного дела	52,0	40,7	11,3	21,7
Традиционная народная культура	20,0	18,0	2,0	10,0
Социальная поддержка инвалидов	19,5	0	19,5	100,0
Пожарная безопасность учреждений здравоохранения	22,8	0	22,8	100,0
Сохранение и восстановление плодородия земель сельхозназначения	307,4	0	307,4	100,0
Реформирование региональных финансов	25,7	0	25,7	100,0
Развитие льняного комплекса	178,7	0	178,7	100,0
Доступное жилье	128,8	0	128,8	100,0
Всего	1493,3	574,8	918,5	61,5

области на период 2006 – 2008 гг.» корректировалась Законодательным Собранием области 8 раз, объем финансирования уменьшен по сравнению с первоначально утвержденным объемом на 175 млн. рублей. Ресурсное обеспечение РЦП «Развитие системы образования в Вологодской области на 2007 – 2010 гг.» по состоянию на 1 января 2009 г. 4 раза было подвергнуто пересмотру и сократилось с 2,1 до 1,6 млрд. руб. Объем финансирования РЦП «Обеспечение жильем молодых семей в Вологодской области на 2005 – 2010 гг.» в результате шестикратного внесения изменений снизился в 2,5 раза (с 1,6 до 0,6 млрд. руб.) и т.д. Кроме того, остаются незадействованными механизмы софинансирования программных мероприятий из внебюджетных источников.

Для устранения этих недостатков, по нашему мнению, Законодательному Собранию области необходимо более четко соблюдать требования, предъявляемые к бюджетным целевым программам, а именно: обосновывать потребности в ресурсах для достижения их целей и результатов; проводить оценку внешних условий и рисков их реализации; определять систему управления их исполнением; разграничивать полномочия и ответственность различных единиц управления; разрабатывать систему индикаторов оценки экономической и социальной эффективности программ.

В 2006 – 2008 гг. важным инструментом повышения качества управления бюджетными расходами стала система государственных заказов и тендерных процедур. Его внедрение позволило четко определить хозяйственно-правовые отношения бюджетных организаций с поставщиками, снизить бюджетные затраты на приобретение услуг, в какой-то степени решить проблему недофинансирования текущих расходов и снизить кредиторскую задолженность. Так, в Вологодской области доля расходов на закупку товаров, работ и услуг, осуществленных путем размещения государственных заказов, в 2006 – 2008 гг. составила 24% общей суммы лимитов бюджетных обязательств. Хотя этот показатель несколько ниже среднероссийского (35%), но экономический эффект от проведенных закупок (в виде экономии бюджетных средств) составил 4-6% совокупных расходов на приобретение услуг (*рис. 3.7*).

Вместе с тем, несмотря на все более полное развертывание в регионах системы государственного заказа, в сфере управления им существует ряд проблем, среди которых можно отметить такие, как: слабая обеспеченность отдельных государственных заказчиков материально-техническими ресурсами и квалифицированными кадрами; недостаточный уровень информационной открытости и доступности размещения государственных заказов; отсутствие маркетинговых исследований рынка закупаемых товаров, работ, услуг, что приводит к завышению начальной цены контрактов и, как следствие, нерациональному использованию бюджетных средств.

Актуальными для региональных бюджетов остаются вопросы их сбалансированности. Все субъекты СЗФО, принимая бюджеты



Рис. 3.7. Расходы регионального бюджета Вологодской области на приобретение товаров, работ и услуг, осуществленные через систему госзаказа в 2006 – 2008 гг., млн. руб.

на очередной финансовый год, как правило, планируют их дефицит, поскольку необходимо исполнять действующие расходные обязательства и принимать новые, не обеспеченные доходными источниками. Причем некоторые регионы максимально использовали свое право запланировать дефицит, исходя из предельного размера дефицита, установленного Бюджетным кодексом РФ (15% объема собственных доходов). Так, в Вологодской области дефицит бюджета в 2004 – 2008 гг. проектировался на уровне 9-15% собственных доходов, в Республике Карелия – 8-13%. При этом фактически региональный бюджет Вологодской области в 2004, 2006 и 2008 гг. исполнен с профицитом, а в Республике Карелия дефицит бюджета был намного меньше запланированного уровня (*табл. 3. 7*).

Источники покрытия дефицита бюджета в разрезе регионов различны. В Республике Карелия, Архангельской, Новгородской, Псковской и Мурманской областях источниками в основном служат привлеченные средства, такие как бюджетные кредиты и кредиты коммерческих банков. Однако в результате использования платных источников финансирования дефицита отвлекаются бюджетные средства в виде процентных расходов, которые могли бы

Таблица 3.7. **Плановая и фактическая сбалансированность региональных бюджетов Вологодской области и Республики Карелия в 2004 – 2008 гг.**

Показатели	Вологодская область					Республика Карелия				
	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Дефицит, утвержденный в законе о бюджете (первоначально), млн. руб.	1193	1089	2393	1923	3542	552	515	1024	796	856
в % к собственным доходам бюджета	15,0	8,7	15,0	9,7	15,0	13,3	10,0	12,9	13,0	8,8
Фактический результат исполнения бюджета (дефицит-, профицит +)	+340	-1403	+316	-765	+437	-439	+250	-927	-1141	-419
в % к собственным доходам бюджета	+2,1	-9,1	+2,7	-2,9	+1,1	-9,0	+3,1	-10,8	-11,3	-3,2

направляться на текущие расходы или служить резервом в случае кассовых разрывов при исполнении бюджета. Особенно ярко выраженную тенденцию роста бюджетных затрат на обслуживание государственного долга демонстрирует Республика Карелия. В 2004 – 2008 гг. процентные расходы составляли 1,3-1,5% общего объема расходов республиканского бюджета при среднероссийском показателе 0,8% (рис. 3.8).

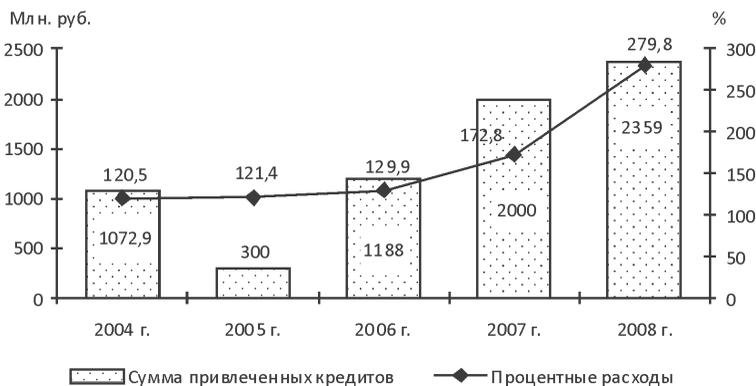


Рис. 3.8. **Динамика привлеченных кредитов на покрытие дефицита республиканского бюджета и процентных расходов в Республике Карелия за 2004 – 2008 гг.**

Вологодская область более самостоятельна в вопросах обеспечения финансирования дефицита бюджета, поскольку основными источниками для этих целей в 2004 – 2008 гг. являлись средства финансового резерва и доходы от продажи областного имущества.

Степень сбалансированности региональных бюджетов во многом зависит от качества планирования при утверждении бюджетных показателей. На практике объемы утвержденных и исполненных показателей региональных бюджетов подавляющего большинства субъектов СЗФО имеют существенные различия. Об этом наглядно свидетельствуют результаты анализа исполнения доходов и расходов областных (республиканских) бюджетов за 2008 финансовый год (табл. 3.8).

Как видно, в 2008 г. среднее отклонение фактических результатов исполнения региональных бюджетов субъектов СЗФО от первоначальных плановых показателей составило 25% по доходам и 16% по расходам. В Вологодской области реально исполненный бюджет превысил первоначально утвержденные показатели почти наполовину по доходам и на 30% по расходам.

Таблица 3.8. Исполнение региональных бюджетов субъектов СЗФО относительно уточненных и первоначально утвержденных показателей в 2008 г.

Регион	Кол-во корректировок закона о бюджете	Фактические доходы		Фактические расходы	
		к уточненному плану, %	к первоначально утвержденному закону, %	к уточненному плану, %	к первоначально утвержденному закону, %
Республика Карелия	3	106,4	128,0	100,9	125,0
Республика Коми	5	102,3	122,6	96,0	115,5
Архангельская область	5	103,9	126,0	101,3	122,2
Вологодская область	6	102,3	147,9	96,3	129,0
Калининградская область	4	90,4	104,4	85,4	93,4
Ленинградская область	7	105,5	128,1	93,0	120,2
Мурманская область	4	101,1	127,6	96,3	119,5
г. Санкт-Петербург	4	104,4	114,5	94,0	104,0

Такие значительные отклонения параметров региональных бюджетов связаны с отсутствием эффективных методик прогнозирования, что вызывает необходимость корректировок бюджетных показателей в течение финансового года. Так, в 2008 г. в Ленинградской области поправки в закон об областном бюджете вносились 7 раз, в Вологодской области — 6 раз, в остальных регионах — от 4 до 5 раз.

Процесс формирования бюджета основывается в первую очередь на прогнозе социально-экономического развития региона, определяющем поступление тех или иных доходных источников в казну в следующем году. При этом точность прогноза обуславливается стабильностью и предсказуемостью условий экономической деятельности. Однако для рыночной экономики характерны конъюнктурные изменения, связанные с конкуренцией и колебанием цен. Поэтому, определяя степень надежности прогноза на очередной год, необходимо учитывать как стабильные, так и нестабильные факторы развития экономики.

К наиболее устойчивой и динамично растущей категории налогов, поступающих в бюджет, относятся налог на доходы физических лиц и налог на имущество организаций. Это обусловлено активной инвестиционной позицией организаций, ростом их материальных активов, реальных доходов и накоплений населения, повышением уровня занятости.

Но, как уже было сказано, для многих региональных бюджетов характерна сильная зависимость от поступлений налога на прибыль организаций от нескольких крупных налогоплательщиков, которые ориентированы на мировые рынки. Размер отчислений по данному налогу определяется в основном объемом получаемой этими предприятиями прибыли. Поскольку финансовый результат деятельности предприятий является наиболее трудно предсказуемым экономическим показателем, его фактические значения часто имеют отклонения от планируемых. На формирование финансового результата работы предприятий оказывают влияние изменения уровня цен как

на внутреннем, так и на внешнем рынке; изменение географии рынков сбыта. В связи с этим предсказать развитие мировых рынков, оценив влияние ценового фактора в течение длительного периода времени, сложно. Существуют лишь оценки тенденций изменения цен. При этом значительную роль играют и экономические, и политические процессы, взаимоотношения участников рынка, сопряженные факторы, факторы развития и перевооружения предприятий-участников внешнеэкономической деятельности.

Сильная отраслевая зависимость экономики в ряде регионов требует проведения взвешенной бюджетной политики. Поэтому при формировании бюджета целесообразно просчитывать множество вариантов прогнозов и выбирать наиболее оптимальный из них.

Кроме качественного планирования бюджетных показателей, одним из существенных факторов сбалансированности региональной бюджетной системы являются межбюджетные отношения. Предваряя их характеристику, дадим оценку состояния муниципальных финансов субъектов СЗФО.

ГЛАВА 4

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ В РЕГИОНАХ СЕВЕРО-ЗАПАДА

4.1. Доходы и доходные полномочия муниципальных образований

С 2003 г. произошли значительные изменения в организации местного самоуправления, которые выразились в принятии Закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», а также внесении ряда поправок в Бюджетный кодекс РФ. На местном уровне возникли новые типы муниципальных образований – муниципальные районы, городские округа и поселения. Был четко установлен круг вопросов, отнесенных к компетенции каждого типа муниципалитетов, определена доходная база местных бюджетов. В связи с этим авторами исследования была дана комплексная оценка процессов реформирования на местном уровне и текущего состояния муниципальных финансов СЗФО. Более развернутый анализ проводился по трем репрезентативным территориям Вологодской области – городскому округу – Вологде, Тотемскому муниципальному району и поселениям Тотемского района – городскому и восьми сельским. Рассмотрим полученные результаты подробнее.

На *рисунке 4.1* приведено распределение собственных доходов между уровнями бюджетной системы субъектов СЗФО за период 2003 – 2007 гг. Данное распределение, взятое в процентах от ВРП, характеризует долю собственных доходов каждого уровня бюджетной системы в ВРП и, соответственно, место муниципальных бюджетов в консолидированном бюджете субъекта.

Как видно, муниципальная реформа не изменила, а скорее закрепила уже сложившуюся к началу ее реализации схему распределения



Рис. 4.1. Распределение доходов между уровнями бюджетной системы субъектов СЗФО в 2003 – 2007 гг., % от ВРП

доходов по уровням бюджетной системы субъектов. Доля собственных доходов местных бюджетов непрерывно сокращается, что свидетельствует о распределении доходных источников между уровнями публичной власти таким образом, что муниципальным образованиям достается наименьшая доля прироста ВРП. Фактически это означает, что муниципальные образования не получили практически никакого положительного эффекта в части изменения доходов своих бюджетов от экономического роста регионов. Описанная выше тенденция уменьшения доли доходов местных бюджетов в ВРП обусловлена двумя основными факторами.

Во-первых, макроэкономической ситуацией, влияющей на распределение доходов между бюджетами разных уровней. Как известно, значительное влияние на динамику ВРП субъектов СЗФО оказывают экспортоориентированные отрасли, являющиеся основными источниками наполняемости доходной части региональных бюджетов. В силу крайней неравномерности размещения производительных сил по территории регионов централизация доходов от этих отраслей экономики происходит на региональном уровне.

Во-вторых, распределение доходов по уровням бюджетной системы РФ изменилось в результате проведения реформы местного самоуправления и реформы налоговой системы.

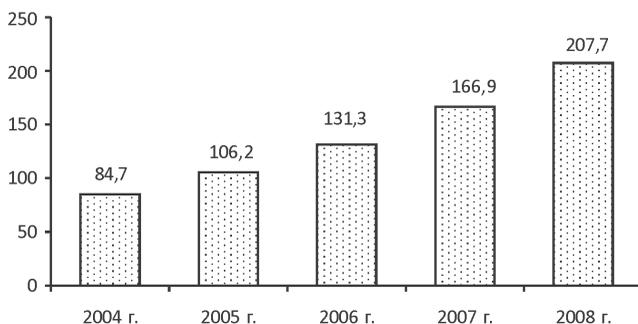


Рис. 4.2. **Динамика доходов местных бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа в 2004 - 2008 гг.**, млрд. руб.

Несмотря на уменьшение доли местных бюджетов в ВРП, экономический рост в субъектах СЗФО в последние годы положительно влиял на доходную базу муниципальных образований в реальном выражении. Общий объем средств, поступающих в местные бюджеты, в 2004 – 2008 гг. вырос в 2,5 раза (рис. 4.2).

Структура доходов муниципальных бюджетов претерпела существенные качественные изменения в связи с реформой местного самоуправления, а также изменениями налогового и бюджетного законодательства.

Судя по динамике общей структуры доходов местных бюджетов, в период 2004 – 2008 гг. наблюдалось снижение доли налоговых и неналоговых доходов при быстром увеличении доли безвозмездных поступлений (табл. 4.1).

Приведенные данные показывают, что удельный вес собственных доходов муниципальных бюджетов сократился с 48% в 2004 – 2005 гг. до 39% в 2007 – 2008 гг.

Таблица 4.1. **Структура доходов бюджетов муниципальных образований СЗФО в 2004 – 2008 гг.**, %

Статьи доходов	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Доходы, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Налоговые и неналоговые доходы	48,8	46,6	36,2	38,3	38,8
из них налоговые доходы	42,6	36,5	30,4	28,4	28,4
Безвозмездные поступления	46,3	53,1	60,0	59,0	59,1

В соответствии с принципами бюджетного федерализма в основе доходов органов местного самоуправления, как и доходов любого другого уровня публичной власти, лежат налоговые платежи. Налоговые доходы в местные бюджеты складываются из поступлений по местным налогам, специальным налоговым режимам и нормативам отчислений по федеральным и региональным налогам и сборам, закрепленным за местными бюджетами.

Вследствие изменений налогового законодательства и вступления в силу Налогового кодекса РФ количество местных налогов сократилось с 23 в 1991 г. до двух в 2005 г. В результате перераспределения доходных полномочий между уровнями публичной власти в РФ источники собственных доходов у местных бюджетов были существенно сокращены. Подобное положение изначально предусматривалось в ходе реформы в силу крайней неравномерности уровня экономического развития и доходного потенциала отдельных территорий. В целях сглаживания неравномерности доходного потенциала и выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов и было проведено перераспределение значительного объема налоговых поступлений. Кроме того, необходимость обеспечения относительно равного доступа граждан к бюджетным услугам на всей территории страны послужила причиной того, что в ходе муниципальной реформы предполагалась существенная степень зависимости большинства муниципалитетов от межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов.

Структура доходов бюджетов муниципальных образований разных типов, приведенная в *таблице 4.2* на примере Вологодской области, позволяет дать общую характеристику доходной базы муниципалитетов каждого типа и их зависимости от межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов.

При реформировании территориальных основ местного самоуправления характерным признаком территорий, наделявшихся статусом городского округа, помимо численности населения, было решено считать обеспеченность необходимой инфраструктурой для решения вопросов местного значения. Бюджеты городских округов, соответствуя указанной характеристике, сегодня являются наиболее

Таблица 4.2. Структура доходов бюджетов муниципальных образований разных типов в Вологодской области за 2006 – 2008 гг., %

Статьи доходов	Городские округа			Муниципальные районы			Городские и сельские поселения		
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Доходы, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Собственные доходы	44,8	51,4	58,5	15,4	25,9	30,0	28,4	21,9	35,2
<i>В том числе</i>									
– налоговые	33,5	38,9	44,2	12,5	22,3	26,1	21,8	16,2	26,9
– неналоговые	11,2	12,5	14,3	2,9	3,6	3,9	6,6	5,7	8,3
Безвозмездные поступления	33,5	37,4	42,0	81,1	69,9	70,0	69,8	76,6	64,8
Доходы от предпринимательской деятельности	21,7	11,2	0	3,5	4,2	0	1,8	1,4	0

устойчивыми среди бюджетов муниципальных образований всех трех типов, поскольку их обеспеченность собственными доходными источниками составляла в 2007 – 2008 гг. 51-58%.

Зависимость бюджетов муниципальных районов и поселений от межбюджетных трансфертов была наиболее высокой, составляя 65-80% от общего объема их доходов. Исходя из этого можно заключить, что в ходе муниципальной реформы была закреплена модель «трансфертозависимого» муниципального района – с высоким уровнем как дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, так и субвенций при исполнении делегированных ему государственных полномочий.

Рассмотрим структуру налоговых доходов бюджета каждого выбранного нами типа муниципальных образований Вологодской области.

Структуру налоговых доходов бюджета городского округа – Вологды – иллюстрирует *рисунки 4.3*.

Как видно, в налоговых доходах бюджета городского округа ведущую роль в анализируемый период играл подоходный налог, причем его доля имела явно выраженную тенденцию роста – с 52% в 2004 г. до 67% в 2008 г.

Довольно значимым источником формирования доходной базы городского бюджета служит налог на прибыль. Основной бюджетно-

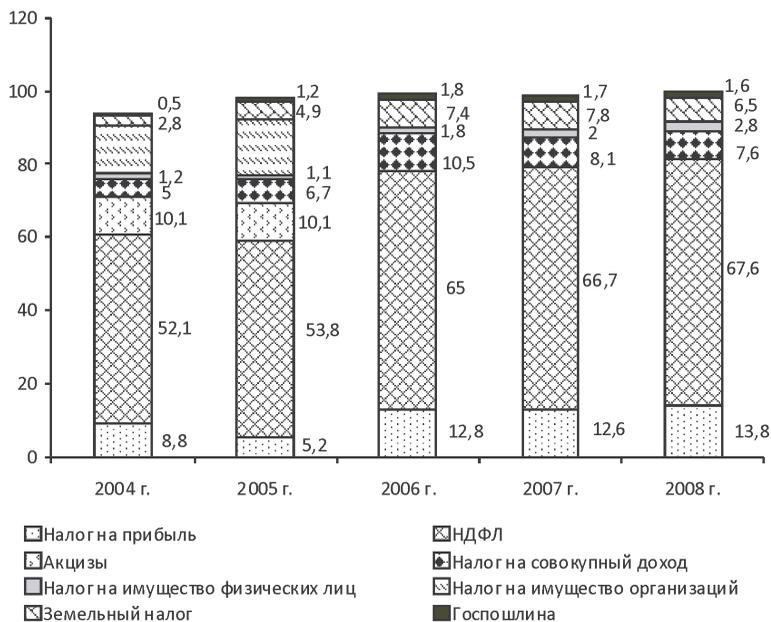


Рис. 4.3. Структура налоговых доходов бюджета г. Вологды в 2004 – 2008 гг., %

образующей отраслью экономики г. Вологды является промышленность, на долю которой приходится более 12,5% объема промышленного производства региона. Промышленные предприятия обеспечили в 2008 г. поступление 14% общего объема налоговых платежей в виде налога на прибыль.

В 2004 – 2006 гг. около 20% налоговых поступлений в городской бюджет составляли единый налог на вмененный доход и земельный налог, в 2007 – 2008 гг. их доля сократилась до 15%. Удельный вес остальных источников налоговых доходов бюджета городского округа был незначительным.

Принципиальные изменения за 2004 – 2008 гг. претерпела структура налоговых доходов бюджета Тотемского муниципального района (рис. 4.4). Следует отметить, что это один из стабильно развивающихся муниципалитетов Вологодской области, входящий по ряду экономических показателей в первую десятку муниципальных образований.

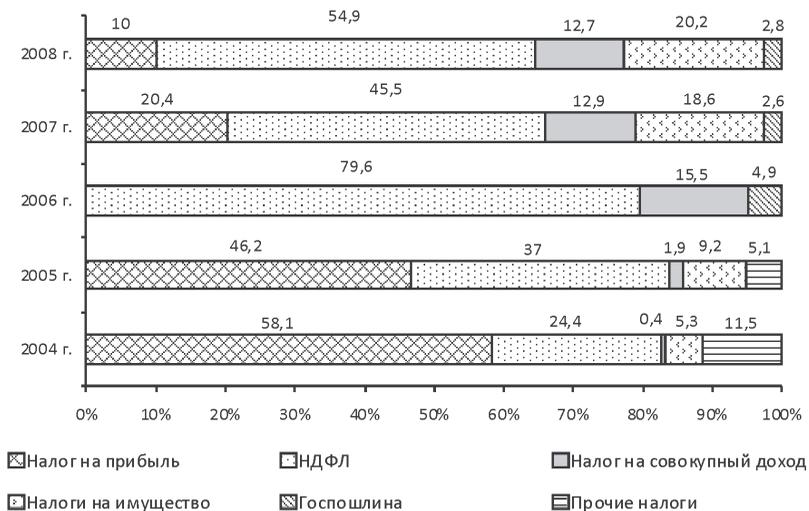


Рис. 4.4. Структура налоговых доходов бюджета Тотемского муниципального района в 2004 – 2008 гг., %

В дореформенный период основным источником поступлений в районный бюджет налоговых доходов являлся налог на прибыль, доля которого в общем объеме налоговых платежей составляла в 2004 г. около 60%, в 2005 г. – 46%. С началом реформы местного самоуправления и изменением налогового законодательства значение налога на прибыль в структуре налоговых доходов районного бюджета резко снизилось: в 2006 г. данный доходный источник в бюджет не поступал, в 2007 г. его доля составила немногим более 20%, а по итогам 2008 г. – всего 10%. Зависимость доходов бюджета района от поступлений НДФЛ в 2006 – 2008 гг. существенно увеличилась. Так, удельный вес данных поступлений вырос с 24% в 2004 г. до 55% в 2008 г. За тот же период почти в 4 раза увеличилась доля имущественных налогов, однако в их структуре удельный вес местных налогов (в бюджете Тотемского района местные налоги представлены всего одним источником – транспортным налогом) составлял немногим более 7%. Налог на совокупный доход обеспечивал в 2008 г. до 13% налоговых поступлений против 0,4% в 2004 г.

Налоговые доходы бюджетов поселений Тотемского района в 2006 – 2007 гг. складывались всего из 3-х источников: НДФЛ, налога на имущество физических лиц и земельного налога (рис. 4.5). При этом в поселенческих бюджетах подоходный налог играл более весомую роль, чем в бюджетах городского округа и муниципального района, обеспечивая поступление 80% налоговых платежей.

Совокупная доля поступлений по местным налогам в структуре доходов бюджетов поселений Тотемского района увеличилась с 17% в 2006 г. до 21% в 2008 г.

Существенное усиление зависимости налоговых доходов местных бюджетов от поступлений по подоходному налогу в период 2004 – 2008 гг. свидетельствует о снижении диверсифицированности структуры налоговых доходов муниципалитетов. Поскольку данный налог является федеральным, муниципалитеты практически не имеют возможности повлиять на его собираемость. Единственные рычаги влияния на величину налоговых поступлений, фактически имеющиеся сегодня у муниципальных образований, – те немногие параметры по имущественным налогам (в основном земельному и налогу на имущество физических лиц), которые могут определяться органами местного самоуправления в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

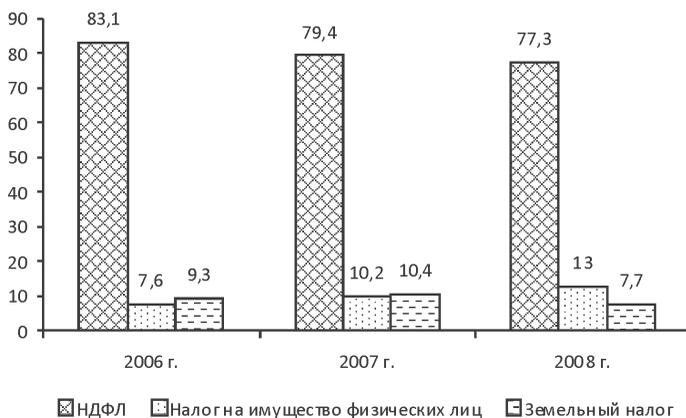


Рис. 4.5. Структура налоговых доходов поселений Тотемского района в 2006 – 2008 гг., %

Однако местные налоги не играют существенной роли в доходах местных бюджетов. Совокупная доля поступлений по местным налогам в общем объеме собственных доходов муниципалитетов составляет порядка 7%.

Проведенный анализ динамики основных источников налоговых доходов бюджетов муниципальных образований разных типов в Вологодской области дает основания заключить, что из трех типов муниципальных образований относительно благоприятная структура налоговых доходов сложилась в городском округе, бюджет которого имел достаточно диверсифицированную структуру, формировавшуюся за счет поступлений подоходного налога, налога на прибыль, налога на совокупный доход и земельного налога. Диверсифицированность структуры налоговых доходов бюджетов муниципального района и поселений остается ограниченной, поскольку зависимость этих бюджетов от поступлений по НДФЛ является очень высокой – 60-80%.

В целом результаты анализа доходной части бюджетов муниципальных образований СЗФО позволяют констатировать снижение уровня их фискальной автономии в результате реформ местного самоуправления и межбюджетных отношений.

4.2. Расходы и расходные полномочия муниципальных образований

Расходные полномочия непосредственно отражают возможности органов местного самоуправления при предоставлении бюджетных услуг. Самостоятельность муниципалитетов в сфере расходных полномочий, в известной мере, является самостоятельностью выбора приоритетов социально-экономического развития и средств, используемых для их достижения.

Масштабное перераспределение обязательств между уровнями бюджетной системы было связано как с изменением собственно муниципальных полномочий, так и с передачей полномочий на федеральный и региональный уровень. Как и в отношении доходной составляющей, общим направлением процесса перераспределения

являлась централизация расходных обязательств, снизившая долю расходов местных бюджетов в совокупных расходах консолидированных бюджетов с 63% в 2004 г. до 52% в 2008 г. (рис. 4.6).

Как видно, первый этап централизации пришелся на 2005 г. и был связан с перераспределением полномочий в сфере социальной политики, вызванным «монетизацией льгот». Уже на данном этапе произошло четкое разделение полномочий на собственные и переданные (делегированные) государственные полномочия. Примерную оценку этого соотношения можно получить, сопоставив объем субвенций, переданных на исполнение делегированных полномочий, с общим объемом расходов местных бюджетов (табл. 4.3).

Увеличение доли субвенций, перечисленных в местные бюджеты в 2005 – 2008 гг., в их общих расходах отражает ликвидацию явных нефинансируемых мандатов. Следует отметить, что рассчитанная доля государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, соответствует прогнозной оценке Министерства финансов, значение которой составляет 25-30%.

Представляется, что количественно процессы, происходившие в сфере расходов муниципалитетов в 2004 – 2008 гг., могут быть проанализированы не столько на основе рассмотрения динамики функциональной структуры расходов органов местного самоуправления, сколько с точки зрения изменения распределения полномочий

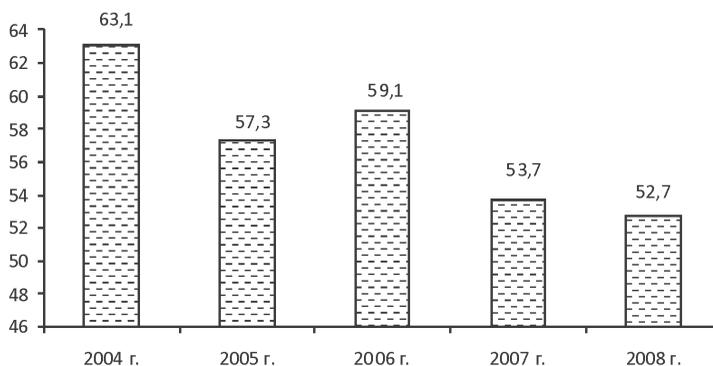


Рис. 4.6. Доля расходов местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов субъектов СЗФО в 2004 – 2008 гг., %

Таблица 4.3. **Соотношение собственных и делегированных полномочий в расходах муниципальных образований СЗФО в 2004 – 2008 гг., %**

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Расходы на исполнение собственных полномочий	79,4	71,2	67,9	71,1	73,9
Расходы на исполнение делегированных полномочий	20,6	28,8	32,1	28,9	26,1

между региональными властями и органами местного самоуправления. В связи с этим определим долю расходов органов местного самоуправления в структуре совокупных расходов консолидированных бюджетов по отраслям функциональной классификации. Сопоставление изменений в данной структуре с изменениями муниципальных полномочий позволит дать общую характеристику трансформации роли местных бюджетов в региональных бюджетных системах (табл. 4.4).

Структурные изменения по разделам бюджетного классификатора характеризуются высокой степенью неоднородности. Так, если динамика доли расходов местных бюджетов на общегосударственные вопросы в консолидированном бюджете отличалась в целом стабильностью, то заметным сдвигом структуры расходов стало резкое сокращение доли финансирования расходов по статье «Национальная экономика» начиная с 2005 г. Основным фактором снижения данных расходов является передача полномочий по финансовому обеспечению транспорта и дорожного хозяйства на уровень субъекта Федерации.

Таблица 4.4. **Доля расходов бюджетов муниципальных образований субъектов СЗФО в расходах консолидированных бюджетов в 2004 – 2008 гг., %**

Статьи доходов	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
<i>Расходы, всего</i>	63,1	57,3	59,1	53,7	52,7
Общегосударственные вопросы	58,5	64,9	56,9	59,8	56,0
Национальная экономика	41,5	14,2	12,5	13,6	10,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	97,0	97,1	95,7	94,7	92,0
Образование	81,7	78,3	80,2	80,1	81,6
Культура	63,8	59,3	57,5	59,1	58,9
Здравоохранение и спорт	50,0	54,1	43,3	44,0	50,0
Социальная политика	60,7	49,9	43,6	40,6	36,8

Незначительное сокращение доли расходов местных бюджетов на финансирование жилищно-коммунального хозяйства в 2006 – 2008 гг. вызвано переходом от субсидирования предприятий к выплате адресных жилищных субсидий, осуществляемой за счет региональных бюджетов.

Что касается финансового обеспечения учреждений образования, то в процессе реформы не были затронуты принципиальные основы схемы распределения полномочий в этой сфере. За счет местных бюджетов финансировалась подавляющая часть расходов регионов на образование (80%), в целом их динамика носила стабильный характер.

Доля расходов местных бюджетов на содержание отрасли «Культура» несколько снизилась по сравнению с дореформенным уровнем. Финансирование мероприятий по здравоохранению в субъектах СЗФО наполовину производится из местных бюджетов.

Самые значительные изменения с точки зрения распределения расходных полномочий претерпела сфера социальной политики. Обобщая эти изменения, можно свести их к реструктуризации расходных обязательств, связанной с процессом «монетизации льгот» и передачей огромного массива расходов на федеральный и субфедеральный уровень. Вследствие этого доля расходных обязательств муниципалитетов в области социальной политики за годы реформ снизилась с 60 до 37%. При этом большая часть социальных выплат финансируется за счет субвенций.

Итак, уменьшение удельного веса расходов местных бюджетов в структуре расходов субфедеральных консолидированных бюджетов за 2004 – 2008 гг. свидетельствует о снижении финансовой самостоятельности муниципальных образований в распоряжении средствами. Учитывая значительное увеличение доли переданных государственных полномочий в общем объеме расходов, можно говорить о явной тенденции «огосударствления» органов местного самоуправления в сфере формирования расходных полномочий.

К числу принципов распределения полномочий между уровнями бюджетной системы относится принцип экономической целесообразности закрепления полномочий за определенным уровнем власти.

Оценку соответствия результатов муниципальной реформы этому принципу позволяет дать анализ фактической структуры расходов каждого из трех типов муниципалитетов.

Жесткое разграничение полномочий, проведенное без учета сложившихся хозяйственных взаимоотношений, обусловило то, что в 2004 – 2008 гг. Федеральный закон № 131-ФЗ претерпел 36 редакций, значительная часть которых была связана именно с распределением полномочий между различными типами муниципалитетов. В результате этого произошло расширение перечня вопросов местного значения: если в 2005 г. за поселениями было закреплено 25 полномочий, а за муниципальными районами – 24, то в 2008 г. – 35 и 32 соответственно. При этом такое распределение полномочий сопровождалось соответствующим расщеплением общего объема расходов органов местного самоуправления.

Структура расходов местных бюджетов разных типов Вологодской области представлена в *таблице 4.5*.

Приведенные данные показывают, что более 90% объема расходов местных бюджетов Вологодской области концентрируется в городских округах и муниципальных районах и лишь 8-11% общего объема средств расходуются поселениями. Такая ситуация в значительной мере обусловлена тем, что в соответствии с Федеральным

Таблица 4.5. Структура распределения расходов муниципальных образований разных типов в Вологодской области в 2006 – 2008 гг., %

Статьи расходов	Городские округа			Муниципальные районы			Городские и сельские поселения		
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
<i>Расходы, всего</i>	<i>54,0</i>	<i>46,1</i>	<i>45,9</i>	<i>38,3</i>	<i>43,2</i>	<i>45,8</i>	<i>7,7</i>	<i>10,7</i>	<i>8,3</i>
Общегосударственные вопросы	31,3	29,1	21,3	35,5	41,7	42,0	33,2	29,2	36,7
Правоохранительная деятельность	75,6	49,5	76,6	19,8	44,4	13,8	4,6	6,1	9,6
Национальная экономика	42,0	60,0	40,4	51,0	31,5	42,8	7,0	8,5	16,8
ЖКХ	79,5	68,0	74,0	13,7	17,5	13,1	6,8	14,5	12,9
Образование	44,2	44,5	43,3	55,7	55,4	56,7	0,1	0,1	0
Культура	30,9	35,4	30,5	45,2	39,5	45,5	23,9	25,1	24,0
Здравоохранение	66,3	57,2	58,1	32,7	41,6	40,2	1,0	1,2	8,5
Социальная политика	50,9	35,3	33,3	48,5	56,2	66,6	0,6	8,5	0,1

законом № 131-ФЗ, с учетом сложностей переходного периода, часть полномочий поселений была передана на уровень муниципальных районов на основании заключенных соглашений.

С точки зрения выявления наиболее значимых направлений расходов представляет интерес функциональная структура расходной части бюджетов муниципальных образований разных типов (табл. 4.6).

Структура расходов бюджета г. Вологды подтверждает сделанные ранее выводы о приоритетных направлениях расходов городских округов, а именно о финансовом обеспечении деятельности сфер жилищно-коммунального хозяйства (28%), образования (27-35%), здравоохранения (11-19%) и социальной политики (9%).

На уровне района расходы в таких ключевых областях, как образование, здравоохранение, социальная политика и экономика, практически полностью сосредоточены в районном бюджете. Деятельность муниципальных районов обеспечивает порядка 85% совокупного финансирования районов и поселений (табл. 4.7).

Таблица 4.6. **Функциональная структура расходов бюджета г. Вологды в 2004 – 2008 гг.**

Статьи расходов	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %
<i>Расходы, всего</i>	<i>2905</i>	<i>100,0</i>	<i>3303</i>	<i>100,0</i>	<i>5225</i>	<i>100,0</i>	<i>4768</i>	<i>100,0</i>	<i>5330</i>	<i>100,0</i>
Общегосударственные	128,1	4,4	253,6	7,7	267,3	5,1	411	8,6	324,2	6,1
Процентные расходы	21,7	0,7	51,0	1,5	35,5	0,7	23,7	0,5	13,1	0,2
Правоохранительная деятельность	28,6	1,0	32,7	1,0	28,3	0,5	43,4	0,9	47,7	0,9
Национальная экономика	245	8,4	29	0,9	32,1	0,6	341,4	7,2	74,7	1,4
ЖКХ	1010	34,8	1195	36,2	976	18,7	1125	23,6	1449	27,2
Образование	804,6	27,7	942	28,5	1087	20,8	1444	30,3	1857	34,8
Культура	47,8	1,6	34,7	1,0	49,6	0,9	69	1,4	95,3	1,8
Здравоохранение и спорт	299,2	10,3	362,2	11,0	499,5	9,5	560,3	11,7	1047	19,6
Социальная политика	261,9	9,0	285,2	8,6	445,1	8,5	516,1	10,8	428	8,0
Межбюджетные трансферты	6,2	0,2	1,4	0,04	0	0	0	0	0	0
Расходы на выполнение собственных полномочий	2465	84,8	2715	82,2	4187	80,1	3635	76,2	4394	82,4
<i>Расходы на выполнение переданных полномочий</i>	<i>440</i>	<i>15,2</i>	<i>588,5</i>	<i>17,8</i>	<i>1038</i>	<i>19,9</i>	<i>1133</i>	<i>23,8</i>	<i>935,8</i>	<i>17,6</i>

Таблица 4.7. **Функциональная структура расходов бюджета
Тотемского муниципального района, %**

Статьи расходов	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
<i>Расходы, всего</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
Общегосударственные вопросы	9,5	9,2	6,3	6,0	8,5
Правоохранительная деятельность	0,2	0,9	0,6	0,3	0,4
Национальная экономика	13,4	3,9	3,4	3,5	2,5
ЖКХ	13,4	13,4	3,9	2,4	1,3
Образование	38,0	44,7	46,9	45,4	49,7
Культура	6,7	6,9	15,2	11,4	8,2
Здравоохранение и спорт	8,6	9,8	13,1	13,8	8,6
Социальная политика	4,8	4,8	8,6	15,5	20,6
Межбюджетные трансферты	0	0	1,8	1,3	0,1
Расходы на выполнение собственных полномочий	75,8	73,8	61,2	51,8	57,5
<i>Расходы на выполнение переданных полномочий</i>	<i>24,2</i>	<i>26,2</i>	<i>38,8</i>	<i>48,2</i>	<i>42,5</i>

Круг вопросов местного значения, по которым принимались решения в период 2006 – 2007 гг., ограничивался управлением, обеспечением деятельности ЖКХ, финансированием отдельных мероприятий в сфере культуры (*табл. 4.8*).

Обобщая итоги количественного анализа расходов муниципальных образований, можно указать на следующие структурные особенности:

1. В результате реформы произошло масштабное перераспределение расходных полномочий в пользу РФ и ее субъектов. Исполнение значительной части этих полномочий в дальнейшем было делегировано органам местного самоуправления, доля переданных полномочий достигает трети всей совокупности расходов муниципалитетов.

2. Функциональная структура расходов муниципальных бюджетов на протяжении последних лет оставалась стабильной, что позволяет говорить о значительной степени предопределенности этих расходов, зафиксированной в федеральном и региональном законодательстве.

3. Четко проявилась тенденция к снижению общей роли местных бюджетов в консолидированных субфедеральных бюджетах. За 2004 – 2008 гг. доля расходов органов местного самоуправления в расходах бюджетов субъектов СЗФО снизилась на 11 п.п.

Таблица 4.8. **Функциональная структура расходов бюджетов городского и сельских поселений Тотемского района в 2006 – 2007 гг.**

Статьи расходов	г. Тотьма				Сельские поселения			
	2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.	
	Тыс. руб.	Уд. вес, %	Тыс. руб.	Уд. вес, %	Тыс. руб.	Уд. вес, %	Тыс. руб.	Уд. вес, %
<i>Расходы, всего</i>	21176	100,0	32930	100,0	41198	100,0	61558	100,0
Общегосударственные вопросы	4196	19,8	4955	15,0	19901	48,3	20328	33,0
Правоохранительная деятельность	0	0	53,0	0,2	0	0	259	0,4
Национальная экономика	240	1,1	825	2,5	0	0	575	0,9
ЖКХ	6109	28,8	10607	32,2	7249	17,6	13437	21,8
Образование	0	0	21	0,06	0	0	0	0
Культура	84	0,4	224	0,7	9639	23,4	13170	21,4
Здравоохранение и спорт	66	0,3	114	0,3	434	1,0	859	1,1
Социальная политика	55	0,3	66	0,2	267	0,6	0	0
Межбюджетные трансферты	0	0	16065	48,8	0	0	12020	19,5
Расходы на выполнение собственных полномочий	21176	100,0	32930	100,0	40762	98,9	52100	84,6
<i>Расходы на выполнение переданных полномочий</i>	0	0	0	0	436	1,1	9458	15,4

Описанные тенденции свидетельствуют об ограничении прав муниципальных образований при определении направлений расходования средств. Все это указывает на развивающуюся тенденцию встраивания местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Перечень вопросов местного значения, зафиксированный в Федеральном законе № 131-ФЗ, а также практика делегирования полномочий обусловили сложную с точки зрения свободы определения основных направлений расходования бюджетных средств ситуацию как в муниципальных районах, так и в поселениях. Если деятельность первых оказалась более зависимой от решений региональных органов власти в отношении набора передаваемых полномочий, то расходы вторых практически полностью ограничены решением вопросов муниципального управления, поддержки ЖКХ и исполнения отдельных полномочий в сфере культуры.

4.3. Межбюджетные отношения на субфедеральном уровне

Анализ теоретических принципов и международной практики функционирования органов местного самоуправления свидетельствует о большой вариативности способов организации системы муниципальных финансов. В настоящее время не существует единой универсальной методики определения как доходных и расходных полномочий уровней публичной власти, так и функционирования системы межбюджетных отношений в государстве. Вместе с тем существует определенный набор общих принципов, на основе которых строятся отношения органов государственной власти и местного самоуправления. К числу таких фундаментальных основ организации национальной бюджетной системы можно отнести первичность распределения расходных полномочий, для обеспечения выполнения которых в дальнейшем формируются доходные источники, а также необходимость достижения вертикальной и горизонтальной сбалансированности территориальных бюджетов.

Во всех развитых странах мира обеспечение вертикальной сбалансированности или соответствия расходных обязательств и доходных полномочий требует осуществления выравнивания возможностей муниципальных образований для предоставления бюджетных услуг населению. В результате этого значительную часть доходов муниципальных образований составляют поступления из вышестоящих бюджетов.

Примерное представление о роли межбюджетных трансфертов в бюджетах муниципалитетов субъектов СЗФО можно получить, сопоставив фактические объемы собственных доходов и совокупных расходов органов местного самоуправления. Разница между двумя областями графика, которая видна на *рисунке 4.7*, покрывается за счет трансфертов из вышестоящих бюджетов.

По итогам 2008 г. совокупные доходы муниципальных образований СЗФО без учета трансфертных платежей составили 80,7 млрд. руб., а совокупные расходы всех муниципалитетов – 207 млрд. руб. Разница между этими суммами, равная 126,3 млрд. руб., покрывалась с помощью системы межбюджетных трансфертов.

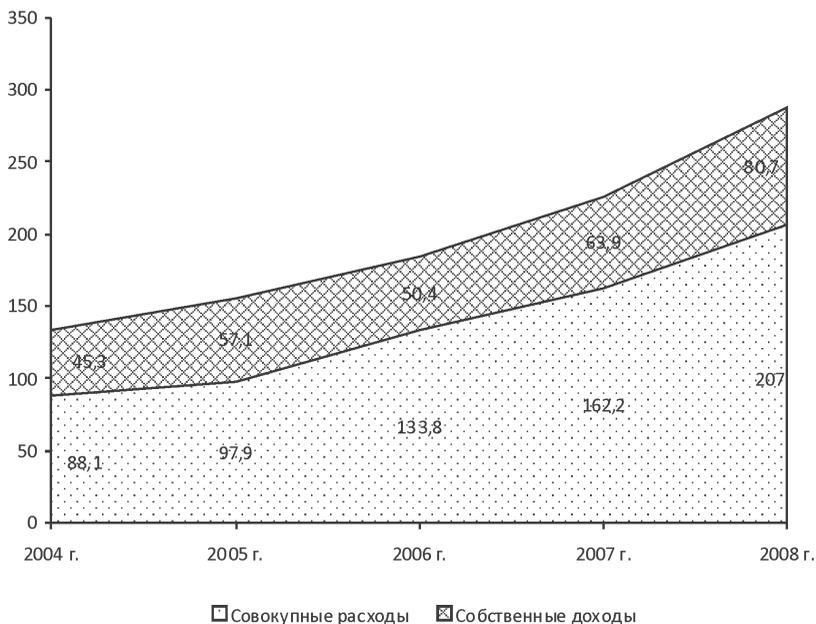


Рис. 4.7. Динамика уровня покрытия совокупных расходов бюджетов муниципальных образований субъектов СЗФО доходами без учета межбюджетных трансфертов за 2004 – 2008 гг., млрд. руб.

В главе 16 Бюджетного кодекса Российской Федерации закреплено, что в каждом субъекте Федерации создается система перераспределения бюджетных ресурсов, основные принципы организации которой аналогичны принципам организации межбюджетных отношений на федеральном уровне. Исходя из этого, к общим целям выстраивания системы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне можно отнести следующие:

1. Обеспечение выравнивания возможностей, имеющихся у местных бюджетов при решении вопросов местного значения, посредством предоставления дотаций.
2. Целевое софинансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления, на основе субсидий.
3. Финансирование отдельных полномочий, делегированных муниципалитетам, посредством перечисления субсидий.

Анализируя влияние изменения системы межбюджетных отношений на фискальную автономию органов местного самоуправления, следует выделить два основных момента.

Во-первых, в структуре безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов происходило сокращение нецелевых трансфертов, что фактически отражает сужение для муниципальных образований рамок, в которых они могут самостоятельно определять бюджетную политику (рис. 4.8). Доля дотаций в общем объеме безвозмездных перечислений в местные бюджеты снизилась с 32% в 2004 г. до 26% в 2008 г., тогда как доля субвенций и субсидий выросла за тот же период с 65 до 70%.

Во-вторых, тенденция к уменьшению возможностей органов местного самоуправления самостоятельно определять приоритетные направления расходования средств усилилась после внесения в Бюджетный кодекс поправок, устанавливающих начиная с 2008 г. дополнительные (ужесточающие) условия предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с уровнем зависимости муниципалитетов от безвозмездных перечислений, за исключением субвенций.

Точный расчет среднего уровня дотационности муниципальных образований осложняется необходимостью учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений, не отражаемых в офи-



Рис. 4.8. Структура межбюджетных поступлений в местные бюджеты субъектов СЗФО в 2004 – 2008 гг., %

циальной отчетности Минфина РФ. Однако достаточно точную оценку значения среднего уровня дотационности можно получить с помощью доли дотаций и субсидий в доходах бюджета за вычетом субвенций. Такая оценка представлена в *таблице 4.9*.

Как видно, уровень дотационности муниципальных образований имеет явно выраженную тенденцию роста. При этом в разрезе типов муниципальных образований относительно благополучными в этом отношении находятся городские округа, средний уровень дотационности которых в целом по СЗФО составлял в 2006 – 2008 гг. 30%. В доходах поселенческих бюджетов доля дотаций увеличилась с 43 до 57%. Бюджеты муниципальных районов являются наполовину дотационными.

В соответствии с установленными Бюджетным кодексом РФ дополнительными условиями предоставления финансовой помощи муниципалитетам, начиная уже с 30% собственных доходов местного бюджета, сформированных за счет безвозмездных поступлений, администрация муниципального образования теряет возможность устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления. Таким образом, из данных таблицы 4.9 следует, что действующее федеральное законодательство фактически лишило средний муниципальный район и среднее поселение возможности финансировать расходы по весьма насущным и актуальным для муниципалитетов вопросам, таким, например, как опека и попечительство, совершение нотариальных действий, организация общественных работ для безработных и др.

Таблица 4.9. Доля дотаций и субсидий в совокупных доходах муниципальных бюджетов субъектов СЗФО за вычетом субвенций в 2006 – 2008 гг., %

	В среднем по муниципалитетам			В том числе								
				городские округа			муниципальные районы			поселения		
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
СЗФО	39,7	37,8	42,7	26,6	28,6	32,5	57,4	48,4	50,3	43,2	44,6	56,7
Российская Федерация	35,0	38,7	41,4	23,7	26,6	30,8	49,2	52,5	53,1	54,8	58,4	53,0

Следует признать, что в целом в результате реформирования региональных и муниципальных финансов сформирована достаточно целостная и работоспособная система межбюджетных отношений, включающая в себя общее выравнивание доходного потенциала территориальных бюджетов и выравнивание доходного потенциала с учетом существующей дифференциации расходных потребностей. Вопросы распределения межбюджетных трансфертов, образующих фонды финансовой помощи, методически проработаны и соответствуют лучшей мировой практике использования подобных инструментов межбюджетного выравнивания. Однако методики распределения региональных фондов финансовой поддержки и фондов софинансирования расходов, являющихся основными инструментами горизонтального выравнивания муниципальных образований, содержат в основном расчет долей фонда, причитающихся каждому муниципалитету. Оценка финансовых потребностей органов местного самоуправления проводится на основе сложившейся структуры расходов бюджета и не отражает реальной потребности в финансовых ресурсах. Несоответствие принципов перераспределения бюджетных средств и методов определения необходимого объема финансовых ресурсов для исполнения полномочий является на сегодня одной из главных проблем межбюджетного взаимодействия и финансового обеспечения реформы местного самоуправления. Для решения данной проблемы в мировой практике применяется такой механизм, как финансовые нормативы.

На наш взгляд, методика расчета нормативов потребности на выполнение расходных обязательств должна быть разработана на уровне Федерации, а принятие решений по увеличению расходов должно сопровождаться передачей дополнительных доходных источников в нижестоящие бюджеты. В этом отношении показательным может быть пример Вологодской области, где с 2005 г. разработаны нормативы оценки расходных обязательств по муниципальным образованиям и распределение средств фонда финансовой поддержки между муниципалитетами осуществляется с учетом этих нормативов.

Кроме того, необходимо отметить, что с целью совершенствования вопросов межбюджетного регулирования в Вологодской области с 2007 г. широко практикуется замена дотаций нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов. Налоги, закрепленные за бюджетами муниципальных районов по дифференцированным нормативам отчислений, формировали в 2008 г. 60% их собственных доходов (рис. 4.9). Подобная практика направлена на стимулирование местных органов власти к увеличению доходной базы бюджетов.

Несоответствие существующей системы межбюджетных отношений и реальных потребностей муниципальных образований порождает проблему так называемого «скрытого» дефицита местных бюджетов. В целом местные бюджеты субъектов СЗФО в 2004 – 2005 гг. были исполнены с незначительным дефицитом, а в 2006 – 2008 гг. – с профицитом (табл. 4.10).

Однако такая видимая сбалансированность местных бюджетов мало говорит о реальном соответствии полномочий и ресурсов органов местного самоуправления. С позиции фискальной самостоятель-

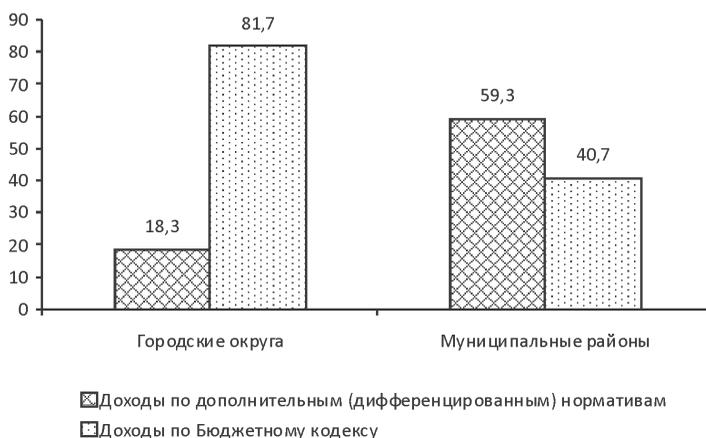


Рис. 4.9. Доля налогов, поступающих в местные бюджеты Вологодской области по дополнительным нормативам, %

Таблица 4.10. **Баланс бюджетов муниципальных образований субъектов СЗФО в 2004 – 2008 гг., млрд. руб.**

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Доходы	87,2	97,1	134,8	167,0	747,6
Расходы	88,1	97,9	133,7	162,3	207,0
Дефицит-, профицит+	-0,9	-0,8	+1,1	+4,7	+0,5

ности местных бюджетов важно оценить сбалансированность собственных ресурсов муниципальных образований, то есть соотношение их доходных полномочий и расходных обязательств в части способности самостоятельно определять объемы и направления финансирования законодательно определенного перечня функций и услуг населению за счет собственных доходов.

В *таблице 4.11* приведена разница между двумя составляющими показателя сбалансированности собственных ресурсов муниципальных образований субъектов СЗФО в абсолютных величинах, а также динамика его значения в 2004 – 2008 гг.

Данные таблицы показывают, что изменения в уровне финансовой обеспеченности муниципалитетов начали происходить еще в 2005 г., то есть до реформ местного самоуправления и межбюджетных отношений. Всего показатель сбалансированности местных бюджетов упал с 72% в 2004 г. до 54% в 2007 – 2008 гг.

Оценка сбалансированности в разрезе разных типов муниципалитетов Вологодской области представлена в *таблице 4.12*.

По этим данным можно заключить, что наибольшей сбалансированностью собственных ресурсов характеризовался городской

Таблица 4.11. **Динамика показателя сбалансированности собственных ресурсов муниципальных образований СЗФО в 2004 – 2008 гг.**

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Доходы за вычетом безвозмездных перечислений, млрд. руб.	47,5	46,5	55,4	68,5	84,6
Расходы за вычетом субвенций, млрд. руб.	66,1	69,9	93,0	127,3	156,9
Величина разрыва, млрд. руб.	18,6	23,4	37,6	59,1	72,3
Показатель сбалансированности, %	71,9	66,5	59,5	53,8	53,9

Таблица 4.12. Динамика показателя сбалансированности собственных ресурсов муниципалитетов разных типов в Вологодской области в 2004 – 2008 гг.

Показатели	Городской округ – г. Вологда					Тотемский муниципальный район					Поселения Тотемского района		
	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Доходы за вычетом безвозмездных перечислений, млрд. руб.	1804	2230	3694	2808	3422	179	168	65,0	132	138	20,5	30,2	34,4
Расходы за вычетом субвенций, млрд. руб.	2465	2715	4158	3635	4394	202	181	206	256	251	61,9	85,0	83,0
Величина разрыва, млрд. руб.	661	485	464	827	972	23	13	141	124	113	41,4	54,8	48,6
Показатель сбалансированности, %	73,2	82,1	88,8	77,2	77,9	88,6	92,8	31,5	51,5	54,0	33,1	35,5	41,4

округ, наименьшей – городское и сельские поселения. Особенно заметное снижение сбалансированности с началом реформ демонстрирует динамика рассматриваемого показателя бюджета Тотемского муниципального района. Уровень сбалансированности собственных ресурсов бюджета района, достигавший в 2005 г. самого высокого среди всех типов муниципалитетов значения – 93%, упал в 2006 г. до 31%, а в 2007 – 2008 гг. составлял 53%.

Результаты проведенного анализа позволяют констатировать следующее:

1. В ходе реформ межбюджетных отношений и местного самоуправления произошло масштабное перераспределение бюджетных ресурсов. Доля безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней в совокупных доходах муниципальных бюджетов субъектов СЗФО выросла с 45% в 2004 г. до 58,7% в 2008 г.

2. Действующие механизмы межбюджетного выравнивания решают проблему перераспределения финансовых ресурсов в соответствии с относительными потребностями в средствах. Однако вопрос

вертикальной сбалансированности местных бюджетов остается открытым, поскольку механизмы объективной оценки объема расходов обязательств муниципалитетов практически отсутствуют.

3. Оценка сбалансированности собственных ресурсов основных типов муниципальных образований показала принципиальные расхождения уровня фискальной автономии и вертикальной сбалансированности их бюджетов. Городские округа находятся в относительно более благоприятной ситуации, в то время как деятельность муниципальных районов и поселений предопределена федеральными и региональными законодательными актами. В отношении муниципальных районов такая предопределенность связана прежде всего с зависимостью от целевых трансфертных платежей, а в отношении поселений – с ограниченностью их доходной базы. Это свидетельствует о несоответствии между административно-территориальным и финансово-бюджетным аспектами системы организации местного самоуправления.

ГЛАВА 5

ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ НА ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТОВ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Одним из результатов структурных преобразований системы общественных финансов явилось обособление так называемых внебюджетных фондов, призванных обеспечить полноту и устойчивость финансирования важнейших социально-экономических программ.

Внебюджетные фонды, выступая составной частью финансовой системы, обладают рядом следующих особенностей:

- денежные средства фондов являются обособленной частью финансовых ресурсов региона, находятся в государственной собственности и используются для финансирования расходов, не включенных в бюджет;
- формируются в основном за счет обязательных отчислений юридических и физических лиц;
- страховые взносы в фонды и взаимоотношения, возникающие при их уплате, имеют налоговую природу, тарифы взносов устанавливаются государством и являются обязательными.

В зависимости от источников формирования и целей использования внебюджетные фонды подразделяются на централизованные и децентрализованные.

Для решения общегосударственных задач по реализации конституционных прав граждан на государственное пенсионное обеспечение, бесплатную медицинскую помощь и социальную поддержку в случае потери трудоспособности созданы и функционируют такие *централизованные* (социальные) внебюджетные фонды, как:

- Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР);
- Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ);
- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФФОМС).

Правовой основой этих фондов являются соответствующие акты высших органов власти, в которых регламентируется их деятельность, указываются источники формирования, определяются порядок и направленность использования денежных фондов.

Децентрализованные (экономические) территориальные внебюджетные фонды формируются региональными и муниципальными органами власти для решения территориальных, отраслевых, межотраслевых и других задач. Эти фонды могут формироваться за счет региональных налогов и сборов, территориальных займов и имеют экономическую направленность.

В настоящее время на территории субъектов СЗФО действуют отделения Пенсионного фонда РФ, региональные отделения Фонда социального страхования РФ, территориальные фонды обязательного медицинского страхования. В организационном отношении государственные внебюджетные фонды являются самостоятельными финансово-кредитными организациями.

Основным источником доходов государственных внебюджетных фондов служит единый социальный налог (ЕСН). Его плательщиками выступают организации всех форм собственности, а налогооблагаемую базу составляют все выплаты, начисленные работодателем в пользу работника.

В 2004 – 2008 гг. поступление совокупных доходов государственных внебюджетных фондов на территории СЗФО характеризовалось положительной динамикой, что было обусловлено прогрессивным социально-экономическим развитием регионов. Основной фондообразующий показатель для бюджетов социальных фондов – заработная плата – в среднем по округу вырос с 7518 руб. в 2004 г. до 19396 руб. в 2008 г., а фонд оплаты труда за тот же период – в 2,2 раза.

Общий объем доходов внебюджетных фондов увеличился за указанный период в 2,5 раза. При этом наиболее быстрыми темпами прирастали доходы Пенсионного фонда и Фонда обязательного медицинского страхования – 16-38 и 20-32% соответственно (*табл. 5.1*).

Таблица 5.1. **Размер и структура доходов государственных внебюджетных фондов на территории Северо-Западного федерального округа в 2004 – 2008 гг.**

Название фонда	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес, %								
Пенсионный фонд	120,4	74,3	165,9	76,2	205,5	76,4	237,5	75,7	308,9	77,0
<i>в % к предыдущему году</i>	123,5		137,8		123,9		115,5		130,1	
Фонд социального страхования	20,4	12,6	23,7	10,9	27,7	10,3	29,1	9,3	35,9	8,9
<i>в % к предыдущему году</i>	112,7		116,2		116,9		105,0		123,4	
Фонд обязательного медицинского страхования	21,3	13,1	28,1	12,9	35,7	13,3	46,9	15,0	56,6	14,1
<i>в % к предыдущему году</i>	128,3		131,9		127,0		131,4		120,7	
Всего доходов	162,1	100,0	217,7	100,0	268,9	100,0	313,5	100,0	401,4	100,0
<i>в % к предыдущему году</i>	122,6		134,3		123,5		116,6		128,0	

Через внебюджетные фонды проходят значительные финансовые потоки. Так, их расходы на территории субъектов СЗФО составляли в 2004 – 2008 гг. до 60% по отношению к расходам консолидированных бюджетов. В номинальном выражении совокупные расходы фондов увеличивались в среднем ежегодно на 25% (табл. 5.2).

Далее кратко рассмотрим функционирование каждого из выше-названных фондов на территории субъектов СЗФО. При этом для характеристики структуры доходной и расходной части фондов воспользуемся имеющейся информацией по отделениям федеральных внебюджетных фондов на территории Вологодской области.

Пенсионный фонд

Через Пенсионный фонд осуществляются выплаты по государственному пенсионному страхованию и государственному пенсионному обеспечению.

Пенсионный фонд является самым значительным среди внебюджетных фондов по величине мобилизуемых ресурсов. Его удельный вес в сумме социальных внебюджетных фондов на протяжении всего исследуемого периода составлял в среднем 76%.

Таблица 5.2. Размер и структура расходов государственных внебюджетных фондов на территории Северо-Западного федерального округа в 2004 – 2008 гг.

Название фонда	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес, %								
Пенсионный фонд	119,3	74,5	165,3	76,5	205,0	75,9	238,2	74,9	303,1	75,6
<i>в % к предыдущему году</i>	123,9		138,5		124,0		116,2		127,2	
Фонд социального страхования	19,8	12,4	23,3	10,8	28,8	10,7	33,5	10,5	41,7	10,4
<i>в % к предыдущему году</i>	108,2		117,7		123,6		116,3		124,5	
Фонд обязательного медицинского страхования	20,8	13,0	27,4	12,3	36,1	13,4	46,2	14,5	56,2	14,0
<i>в % к предыдущему году</i>	124,5		131,7		131,7		128,0		121,6	
Всего расходов	160,0	100,0	216,0	100,0	270,0	100,0	318,0	100,0	401,0	100,0
<i>в % к предыдущему году</i>	121,9		135,0		125,0		117,8		126,1	

В таблице 5.3 представлена динамика доходов, аккумулированных региональными отделениями Пенсионного фонда РФ в субъектах СЗФО в 2004 – 2008 гг.

Таблица 5.3. Доходы региональных отделений ПФР в субъектах Северо-Западного федерального округа в 2004 – 2008 гг.

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	млрд. руб.	в % к 2003 г.	млрд. руб.	в % к 2004 г.	млрд. руб.	в % к 2005 г.	млрд. руб.	в % к 2006 г.	млрд. руб.	в % к 2007 г.
г. Санкт-Петербург	51,5	120,3	76,4	148,3	96,1	125,8	121,4	126,3	156,9	129,2
Архангельская область	13,9	126,4	17,0	122,3	20,3	119,4	20,5	101,0	27,3	133,2
Вологодская область	10,4	122,3	13,3	127,9	16,0	120,3	18,3	114,4	23,6	129,0
Республика Коми	10,1	134,7	12,5	123,8	18,8	150,4	17,0	90,4	22,6	132,9
Мурманская область	9,2	131,4	11,8	128,3	13,5	114,4	15,1	111,8	20,0	132,4
Калининградская область	6,0	125,0	9,3	155,0	10,2	110,0	12,5	122,5	15,8	126,4
Республика Карелия	7,2	130,9	9,2	127,8	11,1	120,6	11,1	100,0	14,8	133,3
Новгородская область	5,8	123,4	7,7	132,8	9,1	118,2	10,1	111,0	13,4	132,7
Псковская область	5,9	118,0	7,9	133,9	9,2	116,5	10,1	110,0	13,3	131,7

Динамика доходов региональных пенсионных систем дифференцирована в территориальном разрезе, что напрямую связано с неравномерным социально-экономическим развитием регионов, а следовательно, разным уровнем заработной платы.

Анализируя структуру доходов бюджета регионального отделения Пенсионного фонда РФ по Вологодской области, можно заключить, что основным источником доходов являлся единый социальный налог, поступления которого в 2005 – 2008 гг. в среднем составляли 52% всей доходной части бюджета фонда (*табл. 5.4*).

Сокращение удельного веса ЕСН в 2005 – 2008 гг. по сравнению с 2004 г. произошло из-за снижения совокупной базовой ставки налога. Следует подчеркнуть, что цели этого снижения не были достигнуты: уменьшение ставки ЕСН не привело к существенному увеличению объема его поступлений вследствие вывода «из тени» значительной части оплаты труда.

Доходы отделения формировались не только за счет поступлений от ЕСН, но и средств, полученных от Пенсионного фонда РФ в форме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. При этом их доля в бюджете фонда в 2007 – 2008 гг. составляла 45-50% против 28% в 2005 – 2006 гг.

Таблица 5.4. Доходы отделения ПФР по Вологодской области за 2004 – 2008 гг.

Статья доходов	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес, %								
Единый социальный налог	9,3	89,4	6,8	51,1	8,2	51,3	10,1	55,2	12,0	50,8
Безвозмездные поступления	0,6	5,8	5,8	43,6	7,0	43,7	8,2	44,8	11,6	49,2
в т.ч. средства, полученные от ПФР	0,6	5,8	3,8	28,5	4,3	26,9	8,2	44,8	11,6	49,2
Прочие поступления	0,5	4,8	0,7	5,3	0,8	5,0	0	0	0	0
<i>Всего доходов</i>	10,4	100,0	13,3	100,0	16,0	100,0	18,3	100,0	23,6	100,0

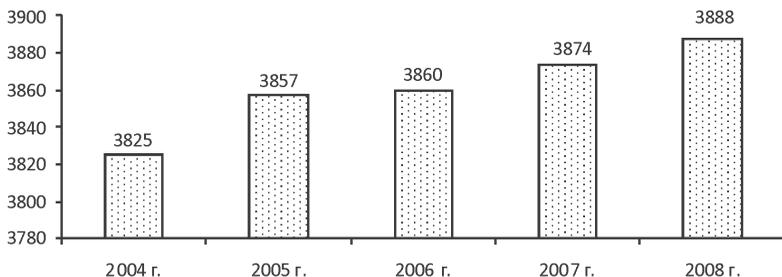


Рис. 5.1. **Динамика численности пенсионеров в субъектах СЗФО за 2004 – 2008 гг., тыс. чел.**

Расходы территориальных отделений Пенсионного фонда РФ субъектов СЗФО росли более быстрыми темпами, чем доходы, что обусловлено индексацией пенсионных выплат, а также увеличивавшейся численностью пенсионеров (*рис. 5.1*).

По итогам 2008 г. прирост расходов бюджетов фонда в большинстве регионов составил 35–40% (*табл. 5.5*).

Основной расходной статьей бюджетов региональных отделений Пенсионного фонда является финансирование выплат государственных пенсий и пособий. Так, в Вологодской области данные расходы в 2004 – 2008 гг. составляли 85–90% расходной части бюджета фонда (*табл. 5.6*).

Таблица 5.5. **Динамика расходов региональных отделений ПФР в субъектах СЗФО в 2004 – 2008 гг.**

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	млрд. руб.	в % к 2003 г.	млрд. руб.	в % к 2004 г.	млрд. руб.	в % к 2005 г.	млрд. руб.	в % к 2006 г.	млрд. руб.	в % к 2007 г.
г. Санкт-Петербург	51,4	122,4	75,8	147,5	96,2	126,9	121,3	126,1	142,0	117,1
Архангельская область	13,9	128,7	17,2	123,7	20,3	118,0	23,1	113,8	32,2	139,4
Вологодская область	10,2	120,0	13,2	129,4	16,0	121,2	17,4	108,7	23,6	135,6
Республика Коми	9,8	130,7	12,6	128,6	18,2	144,4	16,5	89,2	23,4	141,8
Мурманская область	9,1	130,0	11,6	127,5	13,6	117,2	14,8	108,8	20,8	140,5
Республика Карелия	7,1	129,1	9,3	131,0	11,1	119,3	12,7	114,4	17,6	138,6
Калининградская область	5,8	120,8	9,2	158,6	10,1	109,8	10,9	107,9	15,2	139,4
Новгородская область	5,6	119,1	7,8	139,3	9,1	116,7	10,3	113,2	13,6	132,0
Псковская область	5,8	116,0	7,7	132,8	9,2	119,5	10,3	112,0	13,4	130,1

**Таблица 5.6. Расходы отделения ПФР по Вологодской области
за 2004 – 2008 гг.**

Статья расходов	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес, %	Млрд. руб.	Уд. вес, %						
Выплаты пенсий и пособий	8658	84,6	11795	89,2	13974	87,1	15166	87,0	21055	89,2
Ежемесячные денежные выплаты	0	0	1184	8,9	1806	11,3	1953,7	11,2	2155,7	9,1
Содержание аппарата управления	195,3	1,9	243,6	1,8	257,9	1,6	313,0	1,8	393,5	1,7
<i>Всего расходов</i>	<i>10228</i>	<i>100,0</i>	<i>13223</i>	<i>100,0</i>	<i>16038</i>	<i>100,0</i>	<i>17433</i>	<i>100,0</i>	<i>23603,8</i>	<i>100,0</i>

На финансирование ежемесячной денежной выплаты пенсионерам использовалось 9-11% средств фонда. Затраты на содержание исполнительного органа регионального отделения не превышали 2% в объеме расходов.

В течение 2004 – 2008 гг. бюджеты территориальных отделений исполнялись с различной степенью сбалансированности. Если в 2004 г. все бюджеты исполнены с профицитом, то в последующие годы профицит был зафиксирован уже в половине региональных отделений (*табл. 5.7*).

Таблица 5.7. Результаты исполнения бюджетов региональных отделений ПФР на территории СЗФО в 2004 – 2008 гг., профицит (+), дефицит (-), млн. руб.

Регион	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	
					млн. руб.	в % к доходам
Республика Карелия	+101,5	-44,4	+4,2	-1575,3	-2853,4	-19,3
Республика Коми	+294,2	-37,6	+652,0	+491,0	-791,7	-3,5
Архангельская область	+24,9	-154,5	-11,6	-2500,0	-4888,2	-17,9
Вологодская область	+133,8	+103,6	-38,5	+837,2	-21,4	-0,1
Калининградская область	+124,6	+90,9	+150,0	+1572,2	+617,7	+4,0
Мурманская область	+87,7	+229,0	-96,8	+305,5	-1231,8	-6,3
Новгородская область	+126,9	-115,7	-6,7	-216,3	-157,8	-1,2
Псковская область	+93,2	-56,3	-21,4	-137,8	-122,0	-0,9
г. Санкт-Петербург	+63,6	+610,9	-114,9	+169,7	+14864,2	+9,5

По итогам 2008 г. бюджеты исполнены с дефицитом во всех территориальных отделениях, за исключением Калининградской области и г. Санкт-Петербурга. При этом наиболее высокий уровень дефицита отмечался в Республике Карелия и Архангельской области – 19 и 18% объема доходов фонда соответственно.

Фонд социального страхования

Средства, формирующие бюджеты региональных отделений Фонда социального страхования, по своему объему составляют более 10% средств, аккумулируемых федеральными внебюджетными фондами на территории регионов Северо-Запада.

В целом, несмотря на некоторое снижение доходов в 2007 г., наполняемость доходной части бюджетов территориальных отделений ФСС в 2004 – 2008 гг. характеризовалась положительной динамикой. По итогам 2008 г. прирост поступлений составил от 11 до 28% (табл. 5.8).

На долю единого социального налога приходилось свыше 70% в структуре доходной части бюджета Вологодского регионального отделения ФСС РФ. Порядка 22% составляли поступления взносов от страхования несчастных случаев на производстве (табл. 5.9).

Таблица 5.8. Динамика доходов региональных отделений ФСС РФ в субъектах СЗФО в 2004 – 2008 гг.

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	млн. руб.	в % к 2003 г.	млн. руб.	в % к 2004 г.	млн. руб.	в % к 2005 г.	млн. руб.	в % к 2006 г.	млн. руб.	в % к 2007 г.
г. Санкт-Петербург	7569	120,9	9090	120,1	10792	118,7	12944	119,9	16636	128,5
Ленинградская область	1655	113,9	1929	116,5	2179	113,0	2406	110,4	3000	124,7
Вологодская область	1633	108,2	1933	118,4	2372	122,7	2411	101,6	2854	118,4
Архангельская область	1922	109,2	2145	111,6	2529	117,9	2375	93,9	2834	119,3
Республика Коми	2798	101,4	2909	104,0	3248	111,6	2495	76,8	2780	111,4
Мурманская область	1732	108,4	1926	111,2	2176	113,0	2115	97,2	2486	117,5
Калининградская область	808,0	114,1	1041	128,8	1239	119,0	1397	112,7	1693	121,2
Республика Карелия	963,9	103,4	1073	111,3	1308	121,9	1174	89,7	1393	118,6
Новгородская область	627,9	115,1	771,4	122,8	922,5	119,6	902,7	97,8	1137	125,9
Псковская область	539,0	111,7	652,3	121,0	737,3	113,0	686,3	93,1	861,1	125,5

Таблица 5.9. Доходы отделения ФСС РФ по Вологодской области за 2004 – 2008 гг.

Статья доходов	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %
Единый социальный налог	1225	75,0	1302	67,4	1442	60,8	1714,5	71,1	2207	77,3
Страховые взносы от несчастных случаев	351,4	21,5	420,2	21,7	479,5	20,2	586,1	24,3	615,0	21,5
Прочие поступления	56,6	3,5	210,8	10,9	450,5	19,0	110,9	4,6	32,3	1,1
<i>Всего доходов</i>	<i>1633</i>	<i>100,0</i>	<i>1933</i>	<i>100,0</i>	<i>2372</i>	<i>100,0</i>	<i>2411,5</i>	<i>100,0</i>	<i>2854,3</i>	<i>100,0</i>

На возрастание доходов регионального отделения оказало влияние увеличение числа зарегистрированных страхователей (работодателей). Так, в 2008 г. количество работодателей составило 33156 против 31950 в 2007 г.

Расходная часть бюджетов территориальных отделений ФСС РФ в субъектах СЗФО характеризовалась существенным ростом в 2006 – 2008 гг., что было обусловлено в основном повышением нормативов оплаты пособий различным категориям граждан (*табл. 5.10*).

Основной расходной статьёй бюджета ФСС являются расходы на выплату законодательно закрепленных пособий. Так, в структуре расходной части бюджета регионального отделения ФСС РФ по Вологодской области финансирование на выплату пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, единовременных и ежемесячных пособий на детей и т.д. составляло в 2004 – 2008 гг. 61-81% всех расходов (*табл. 5.11*).

Характеризуя сбалансированность бюджетов отделений ФСС РФ на территории СЗФО, следует отметить, что профицитное исполнение бюджетов в 2004 – 2005 гг. сменилось существенным дефицитом в последующие годы (за исключением г. Санкт-Петербурга). Так, по итогам 2008 г. дефицит бюджета ФСС в Республике Коми составил 70% по отношению к доходам, в Псковской области – 60%, в остальных регионах – 17-55% (*табл. 5.12*).

Таблица 5.10. **Динамика расходов бюджетов региональных отделений ФСС РФ в субъектах СЗФО в 2004 – 2008 гг.**

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	млн. руб.	в % к 2003 г.	млн. руб.	в % к 2004 г.	млн. руб.	в % к 2005 г.	млн. руб.	в % к 2006 г.	млн. руб.	в % к 2007 г.
г. Санкт-Петербург	7292	113,2	9012	123,6	11157	123,8	10978	98,4	14400	131,2
Республика Коми	2733	100,4	2920	106,8	3367	115,3	4098	121,7	4700	114,7
Архангельская область	1887	108,4	2133	113,0	2617	122,7	3477	132,9	4205	120,9
Вологодская область	1623	109,9	1864	114,8	2431	130,4	3225	132,7	3988	123,7
Мурманская область	1709	106,8	1827	106,9	2260	123,7	2755	121,9	3315	120,3
Ленинградская область	1615	111,8	1902	117,8	2281	119,9	2784	122,0	3506	125,9
Республика Карелия	918,9	95,5	1052	114,5	1378	131,0	1828	132,6	2164	118,4
Калининградская область	760,0	108,7	1040	136,8	1295	124,5	1696	131,0	2139	126,1
Новгородская область	609,4	110,2	745,2	122,3	984,0	132,0	1331	135,3	1651	124,0
Псковская область	507,3	102,8	632,7	124,7	763,9	120,7	1089	142,6	1370	125,8

Одной из причин дефицита бюджета Фонда является политика повышения минимального размера оплаты труда, от которого зависят выплаты по временной нетрудоспособности за счет средств обязательного социального страхования у страхователей, применяющих специальные налоговые режимы.

В 2008 г. не менее важной причиной дефицита явилось сокращение рабочих мест в условиях финансово-экономического кризиса, которое привело к сокращению фондов оплаты труда и уменьшению отчислений в ФСС.

Все вышеперечисленные факторы составляют угрозы для деятельности фонда, так как дальнейшее снижение темпов прироста приведет к снижению объема доходов и при наметившейся тенденции к увеличению расходов создаст трудности в выполнении намеченных обязательств и обеспечении социальных гарантий.

**Таблица 5.11. Расходы отделения ФСС РФ по Вологодской области
за 2004 – 2008 гг.**

Статья расходов	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Млн. руб.	Уд. вес, %								
Выплата пособий	1133	70,0	1168	62,7	1442	61,0	2280,9	70,7	3246,4	81,4
Страховые выплаты	157,4	9,7	143,5	7,7	235,8	9,7	315,2	9,8	406,8	10,2
Оздоровление детей	108,4	6,7	110,8	5,9	120,0	4,9	120,0	3,7	179,5	4,5
Санаторно-курортное лечение	5,9	0,4	43,5	2,3	25,1	1,0	25,1	0,8	35,9	0,9
Содержание аппарата управления	30,3	1,9	42,9	2,3	63,9	2,6	79,4	2,5	105,5	2,6
<i>Всего расходов</i>	1623	100,0	1864	100,0	2431	100,0	3224,5	100,0	3988,2	100,0

**Таблица 5.12. Результаты исполнения бюджетов региональных отделений
ФСС РФ на территории СЗФО в 2004 – 2008 гг.**
(профицит +, дефицит -, млн. руб.)

Регион	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	
					млн. руб.	в % к доходам
Республика Карелия	+45,2	+20,7	-70,1	-653,9	-771	-55,4
Республика Коми	+65,0	-10,7	-118,5	-1602,2	-1920,4	-69,1
Архангельская область	+34,9	+11,5	-88,6	-1101,6	-1371	-48,4
Вологодская область	+10,1	+68,8	-58,7	-814,0	-1133,9	-39,7
Калининградская область	+48,0	+1,2	-56,2	-299,4	-446,0	-26,3
Ленинградская область	+40,1	+26,7	-101,7	-377,6	-505,9	-16,9
Мурманская область	+23,3	+99,5	-84,4	-639,7	-828,6	-33,3
Новгородская область	+18,5	+26,2	-61,5	-428,7	-513,8	-45,2
Псковская область	+31,7	+19,6	-26,6	-402,4	-509,4	-59,2
г. Санкт-Петербург	+277,5	+78,9	-365,1	+1966,0	+2235,6	+13,4

Фонд обязательного медицинского страхования

Территориальным фондам обязательного медицинского страхования (ТФОМС) принадлежит главная роль в финансовом обеспечении сферы здравоохранения территорий. Представительными

органами субъектов утверждается Территориальная программа обязательного медицинского страхования как часть Программы государственных гарантий обеспечения граждан бесплатной медицинской помощью. Бюджет территориальных фондов утверждается региональными законами.

Удельный вес территориальных фондов ОМС в сумме всех внебюджетных фондов субъектов СЗФО в 2004 – 2008 гг. составлял более 13%.

Доходная часть бюджетов ТФОМС, как и бюджетов других социальных внебюджетных фондов СЗФО, в 2004 – 2008 гг. характеризовалась положительной динамикой. Наиболее высокие темпы роста доходов отмечались в Республике Карелия, Ленинградской и Вологодской областях (*табл. 5.13*).

Структура доходной части территориальных бюджетов фондов ОМС, приведенная в *таблице 5.14* на примере Вологодской области, свидетельствует о том, что основной бюджетобразующей статьёй являются безвозмездные поступления, на долю которых в настоящее время приходится до 70% всех доходных источников. По сравнению

Таблица 5.13. Динамика доходов территориальных фондов ОМС в субъектах СЗФО в 2004 – 2008 гг.

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	млн. руб.	в % к 2003 г.	млн. руб.	в % к 2004 г.	млн. руб.	в % к 2005 г.	млн. руб.	в % к 2006 г.	млн. руб.	в % к 2007 г.
г. Санкт-Петербург	7745	127,3	10384	134,1	12597	121,1	17243	136,5	20158	116,9
Ленинградская область	1731	127,3	2277	131,5	3072	134,8	4174	135,5	6518	156,2
Архангельская область	1812	122,4	2654	146,4	3667	142,3	4271	116,2	5714	133,8
Вологодская область	1922	129,4	2757	143,5	3241	114,3	4077	128,1	5055	124,0
Республика Коми	2395	139,8	2325	97,1	3220	139,1	3841	118,7	4434	115,8
Мурманская область	1916	119,5	2358	123,1	3252	133,3	3971	125,0	4296	108,2
Республика Карелия	946,4	152,5	1306	138,0	1764	138,5	2768	155,5	3339	120,6
Калининградская область	944,3	127,5	1309	138,7	1856	146,1	2881	152,6	2829	98,2
Новгородская область	927,4	128,7	1378	148,6	1504	107,1	1831	120,0	2066	112,8
Псковская область	844,1	134,9	1148	136,0	1346	118,2	1556	123,1	1821	117,0

Таблица 5.14. Структура доходов бюджета ТФОМС по Вологодской области за 2004 – 2008 гг.

Статья доходов	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %
Единый социальный налог	1053,4	54,8	839,4	30,4	983,4	30,3	1185,7	29,1	1399,1	27,7
Налоги на совокупный доход	21,6	1,1	36,4	1,3	52,5	1,6	67,8	1,7	86,1	1,7
Безвозмездные поступления всего	672,8	35,0	1764	64,0	2140	66,0	2782,6	68,2	3560,0	70,4
В том числе: средства бюджета субъекта РФ, передаваемые на ОМС неработающего населения	625,8	32,5	1221	44,3	1315	40,6	1619,3	39,7	2262,6	44,8
средства Федерального фонда ОМС	47,0	2,4	512,3	18,6	825,2	25,5	1005,5	24,7	1041,8	20,6
<i>Всего доходов</i>	<i>1921,9</i>	<i>100,0</i>	<i>2757</i>	<i>100,0</i>	<i>3241</i>	<i>100,0</i>	<i>4076,8</i>	<i>100,0</i>	<i>5054,6</i>	<i>100,0</i>

с 2004 г. объем безвозмездных перечислений в 2007 – 2008 гг. вырос в 5 раз. Это связано с переходом учреждений здравоохранения региона преимущественно на одноканальное финансирование через систему ОМС в рамках пилотного проекта, потребовавшим увеличения доли государственных средств, аккумулируемых в территориальной системе ОМС.

В структуре безвозмездных поступлений наибольший удельный вес составляют средства консолидированного бюджета Вологодской области, передаваемые фонду на обязательное медицинское страхование неработающего населения. Их доля увеличилась с 32,5% в 2004 г. до 45% в 2008 г. Основным фактором, повлиявшим на рост объема страховых взносов, перечислявшихся из бюджета области, явилось увеличение численности безработных. По данным Федеральной службы госстатистики, «кризисный» 2008 год вызвал подъем уровня безработицы, темп прироста которой в декабре 2008 г. составил 18% к декабрю 2007 г.

Существенно выросли поступления межбюджетных трансфертов из Федерального фонда ОМС. Если в 2004 г. они составляли немногим более 2% объема безвозмездных перечислений, то в 2005 – 2008 гг. уже 19-25%.

Вторым крупным источником доходов ТФОМС является единый социальный налог, который формирует доходную часть бюджета фонда на треть.

Динамика расходов территориальных фондов ОМС в субъектах Северо-Запада (*табл. 5.15*) показывает, что, несмотря на отдельные колебания, в целом отмечался интенсивный рост расходной части бюджетов ТФОМС.

Основным фактором, влияющим на формирование расходной части бюджетов ТФОМС, служит показатель заболеваемости населения региона. Так, в Вологодской области в течение 2006 – 2008 гг. наблюдалась тенденция к увеличению заболеваемости по сравнению с показателями за 2004 – 2005 гг., что, несомненно, обусловило необходимость увеличения финансирования Территориальной программы ОМС (*рис. 5.2*).

Таблица 5.15. **Динамика расходов территориальных фондов ОМС в субъектах СЗФО в 2004 – 2008 гг.**

Регион	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	млн. руб.	в % к 2003 г.	млн. руб.	в % к 2004 г.	млн. руб.	в % к 2005 г.	млн. руб.	в % к 2006 г.	млн. руб.	в % к 2007 г.
г. Санкт-Петербург	7607	122,2	9766	128,4	12850	131,6	17013	132,4	20241	119,0
Ленинградская область	1702	126,3	2244	131,8	3134	139,7	4004	127,8	6661	166,4
Архангельская область	1832	128,6	2663	145,4	3646	136,9	4294	117,8	5233	121,9
Вологодская область	1914	128,5	2681	140,1	3299	123,0	4050	122,8	5042	124,5
Мурманская область	1914	119,3	2335	122,0	3190	136,6	3769	118,1	4351	115,4
Республика Коми	2052	118,9	2541	123,8	3286	129,3	3782	115,1	4328	114,4
Республика Карелия	947,8	153,3	1268	133,8	1790	141,2	2776	155,1	3184	114,7
Калининградская область	951,4	126,5	1288	135,4	1833	142,3	2887	157,5	2873	99,5
Новгородская область	925,5	128,8	1348	145,6	1518	112,6	1841	121,3	2055	111,6
Псковская область	843,3	135,0	1112	131,8	1344	120,9	1510	112,3	1832	121,3

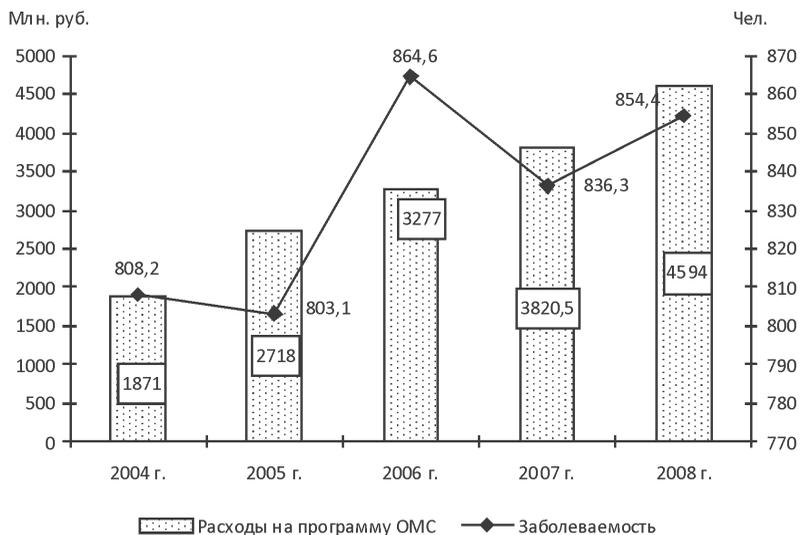


Рис. 5.2. **Динамика заболеваемости населения в Вологодской области (на 1000 чел. населения) и расходов на Территориальную программу ОМС (млн. руб.) в 2004 – 2008 гг.**

Финансирование территориальных программ ОМС является основной расходной статьей бюджетов фондов ОМС на территории субъектов СЗФО. Так, в Вологодской области данные расходы в 2004 – 2006 гг. составляли 98-99% общего объема расходов. В 2007 – 2008 гг. их доля сократилась до 91-94% в связи с направлением части финансирования на реализацию пилотного проекта по повышению качества услуг в сфере здравоохранения (табл. 5.16).

Крайне недостаточно средств, на наш взгляд, выделяется территориальным фондом на проведение профилактических мероприятий. Так, расходы на дополнительную диспансеризацию работающих граждан в 2004 – 2005 гг. не производились, а в 2006 – 2008 гг. они составляли всего 0,4-1,1% всех затрат фонда. Конечно же, такой низкий уровень финансирования не способствует решению как текущих, так и долговременных задач укрепления здоровья населения региона.

В сопоставлении с бюджетами Пенсионного фонда и Фонда социального страхования бюджеты ТФОМС отличались более

Таблица 5.16. Структура расходов бюджета ТФОМС по Вологодской области за 2004 – 2008 гг.

Статья расходов	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %
Аппарат управления	26,3	1,4	32,4	1,2	35,1	1,1	38,1	0,9	45,8	0,9
Территориальная программа ОМС:	1871,5	97,7	2718	98,8	3277	98,9	3820	94,3	4594	91,1
мероприятия в области здравоохранения	1871,5	97,7	2351	85,5	2664	80,4	3100	76,5	4053	80,4
обеспечение лекарствами	0	0	366,7	13,3	385,1	11,6	537,4	13,3	297,2	5,9
проведение диспансеризации работающих граждан	0	0	0	0	13,6	0,4	24,7	0,6	54,8	1,1
ОМС неработающего населения (детей)	0	0	0	0	28,9	0,9	28,7	0,7	29,8	0,6
выплаты врачам и медсестрам	0	0	0	0	114,9	3,5	130,0	3,2	159,1	3,1
Пилотный проект	0	0	0	0	0	0	191,2	4,7	402,0	8,0
<i>Всего расходов</i>	<i>1914,5</i>	<i>100,0</i>	<i>2751</i>	<i>100,0</i>	<i>3312</i>	<i>100,0</i>	<i>4050</i>	<i>100,0</i>	<i>5042</i>	<i>100,0</i>

высокой степенью сбалансированности в силу незначительных отклонений в соотношении доходной и расходной частей (табл. 5.17).

Анализ деятельности региональных отделений внебюджетных фондов РФ на территории субъектов СЗФО позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Действовавшая в субъектах СЗФО в 2004 – 2008 гг. система федеральных внебюджетных фондов аккумулировала значительные (порядка 60% средств по отношению к консолидированным бюджетам) объемы финансовых ресурсов. Они играют важнейшую роль в обеспечении социальной направленности функционирования региональных общественных финансов.

2. Государственные внебюджетные фонды на территории субъектов, с одной стороны, выступают в роли самостоятельных финансово-

Таблица 5.17. **Результаты исполнения бюджетов ТФОМС в субъектах СЗФО в 2004 – 2008 гг.** (профицит +, дефицит -, млн. руб.)

Регион	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	
					млн. руб.	в % к доходам
Республика Карелия	-1,4	+38,3	-26,3	-8,1	+154,4	+4,6
Республика Коми	+343,1	-216,1	-65,9	+59,0	+106,4	+2,4
Архангельская область	-19,4	-9,8	+20,6	-23,4	+481,1	+8,4
Вологодская область	+7,4	+76,6	-58,2	+26,9	+12,7	+0,2
Калининградская область	-7,1	+21,6	+22,7	-6,1	-43,6	-1,5
Ленинградская область	+29,1	+33,0	-61,1	+170,3	-142,5	-2,2
Мурманская область	+1,9	+23,3	+62,6	+202,7	-54,8	-1,3
Новгородская область	-1,1	+30,2	-14,0	-10,5	+11,3	+0,5
Псковская область	+0,8	+35,4	+2,0	+45,4	-10,7	-0,6
г. Санкт-Петербург	+138,0	+618,8	-25,2	+230,4	-83,5	-0,4

кредитных учреждений, что дает им возможность для повышения эффективности своего функционирования, а с другой стороны, их самостоятельность ограничена государством, определяющим размер страховых платежей, принимающим решения об изменении структуры и уровня денежных выплат, контролирующим деятельность фондов.

3. Доходы и расходы государственных внебюджетных фондов на территории Северо-Запада характеризовались прогрессирующим ростом. Основными факторами, оказавшими влияние на их динамику и структуру, явились рост экономики, увеличение фонда оплаты труда, преобразования социальной сферы в целом, включая реформирование пенсионной системы и здравоохранения, повышение размера социальных выплат, изменение законодательной, нормативной и налогооблагаемой базы, а также численности потребителей услуг фондов.

4. Сбалансированность системы территориальных внебюджетных фондов Северо-Запада находится на низком уровне, что обуславливает дотационный характер ее функционирования. Безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней в 2004 – 2008 гг. составляли 50-70% в структуре доходов региональных подразделений государственных внебюджетных фондов.

ГЛАВА 6

ПРОБЛЕМЫ СТАБИЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

6.1. Анализ эффективности применяемых субъектами СЗФО мер по адаптации региональных финансов к проявлениям кризиса

Характеристика тенденций развития региональных бюджетных систем была бы неполной без анализа их функционирования в условиях мирового экономического кризиса, последствия которого подвергли значительным изменениям параметры территориальных консолидированных бюджетов.

Ресурсы бюджетных систем субъектов СЗФО, как и других регионов Российской Федерации, на протяжении 2009 г. формировались на фоне ослабления региональных экономик. Кроме того, сохранялась сильная зависимость формирования доходной части бюджетов от внешнеэкономической конъюнктуры цен на товары российского экспорта.

Несмотря на некоторую стабилизацию, финансовое состояние предприятий Северо-Запада остается тяжелым. За 9 месяцев 2009 г. реальный сектор получил прибыль в размере 309 млрд. руб., что в 1,6 раза ниже этого же показателя за соответствующий период 2008 г. (рис. 6.1). При этом доля убыточных предприятий в общем количестве организаций составила 35% против 29% в III квартале 2008 г. Наихудшие финансовые результаты по итогам 9 месяцев демонстрировали предприятия по производству транспортных средств и обработке древесины.

Сокращение темпов роста производства и прибыли в конце 2008 г. с последующей рецессией в начале 2009 г. оказало существенный

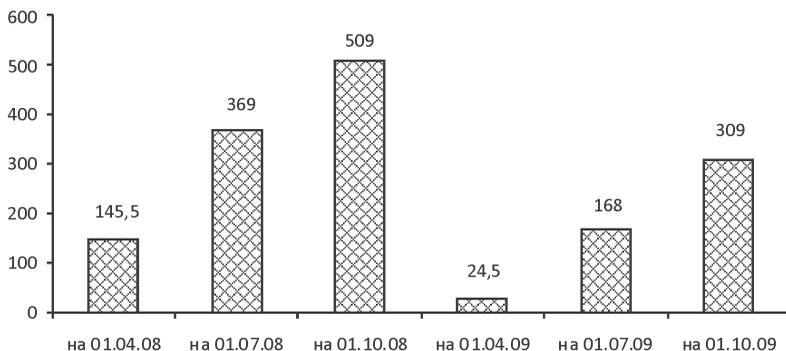


Рис. 6.1. Динамика прибыли предприятий СЗФО, млрд. руб.

негативный эффект на состояние региональных финансов. По итогам 9 месяцев 2009 г. объем совокупных доходов консолидированных бюджетов субъектов СЗФО сократился в среднем на 4% относительно соответствующего периода 2008 г. Причем собственные и налоговые доходы снизились на 17%, а в Вологодской и Архангельской областях – на 39 и 25% соответственно (табл. 6.1).

Таблица 6.1. Поступление доходов в консолидированные бюджеты СЗФО за январь – сентябрь 2009 г. (в % к январю – сентябрю 2008 г.)

Регион	Доходы, всего	Собственные доходы	Налоговые доходы	Из них		
				Налог на прибыль	НДФЛ	Налоги на имущество
Калининградская область	129,0	84,9	86,2	49,6	92,1	119,5
Псковская область	111,8	94,5	100,5	84,0	101,0	117,2
Новгородская область	104,2	90,4	91,4	67,4	101,0	121,8
Ленинградская область	100,6	99,2	96,5	77,9	100,5	127,0
Республика Коми	99,4	88,1	89,1	68,0	103,4	121,7
Республика Карелия	98,5	90,6	80,8	29,6	97,7	109,2
Мурманская область	97,2	93,6	95,2	66,8	110,5	106,0
г. Санкт-Петербург	92,5	81,2	84,0	57,7	101,0	114,0
Архангельская область	85,9	75,3	76,0	32,8	101,4	126,3
Вологодская область	81,7	60,6	60,2	21,8	91,2	124,0
СЗФО	96,2	83,2	84,7	55,0	100,6	120,5
Российская Федерация	94,5	82,7	82,9	56,2	99,0	116,4

Поступление налога на прибыль составило всего 55% к уровню III квартала 2008 г. В ряде регионов сложилась тяжелейшая ситуация со сбором этого платежа. В Вологодской области поступления налога на прибыль упали почти на 80%, в Республике Карелия и Архангельской области – на 30%, в Калининградской области – наполовину. Формирование налоговой базы консолидированных бюджетов обеспечивалось в основном за счет некоторого увеличения подоходного налога, а также довольно существенного прироста имущественных налогов.

Хотя собственные доходные источники сократились, в субъектах СЗФО за январь – сентябрь 2009 г. фиксировался профицит консолидированных бюджетов, за исключением самых проблемных регионов – Вологодской и Архангельской областей, Республики Карелия, в которых бюджетный дефицит составлял 6-12% в объеме собственных доходов (табл. 6.2).

Таблица 6.2. Результаты исполнения консолидированных бюджетов субъектов СЗФО в 2009 г.

Регион	На 01.04.2009 г.		На 01.07.2009 г.		На 01.10.2009 г.	
	Дефицит (-), профицит (+), млн. руб.	В % к собств. доходам	Дефицит (-), профицит (+), млн. руб.	В % к собств. доходам	Дефицит (-), профицит (+), млн. руб.	В % к собств. доходам
Республика Карелия	-408,0	-10,7	-1692,8	-21,1	-757,3	-6,3
Республика Коми	-1352,9	-24,1	-1724,7	-10,8	+1475,9	+5,8
Архангельская область	+985,1	+17,0	-1990,4	-15,7	-1701,1	-8,3
Вологодская область	-470,3	-8,0	-2699,9	-20,1	-2406,2	-12,1
Калининградская область	+377,5	+8,9	+1936,2	+19,4	+8032,6	+53,1
Ленинградская область	+2936,6	+29,2	+2636,9	+11,1	+2504,9	+6,7
Мурманская область	+1140,6	+17,5	-128,8	-0,9	+1104,1	+4,8
Новгородская область	+311,1	+10,9	-157,0	-2,3	+254,2	+2,3
Псковская область	+1216,4	+50,0	+1010,3	+19,4	+1275,3	+16,0
г. Санкт-Петербург	+9064,0	+18,2	+11263,6	+10,0	+36585,8	+20,6
СЗФО	+13686,7	+14,0	+8364,8	+3,7	+46763	+13,2
РФ	+167996	+18,9	+99629	+5,0	+221850	+7,3

Профицит бюджетов был достигнут за счет резкого увеличения финансовой помощи из федерального бюджета. Уже во II квартале 2009 г. поступления межбюджетных трансфертов выросли на треть, в III квартале – в 2 раза, а в Калининградской области и г. Санкт-Петербурге – в 3 раза (*табл. 6.3*).

Распространение кризиса привело к тому, что субъекты Российской Федерации начали применять антикризисные программы, направленные на смягчение неблагоприятного влияния кризиса.

Анализируя международный опыт антикризисных мер в сфере финансово-бюджетной политики, можно заключить, что наибольшее распространение получили традиционные контрциклические меры денежно-кредитной (снижение процентных ставок) и фискальной политики (снижение налогов и наращивание государственных расходов).

Одним из основных инструментов, применяемых во многих федеративных государствах для проведения контрциклической фискальной политики, служит межбюджетное регулирование.

Основной целью контрциклической финансовой политики является стимулирование спроса. В странах с многоуровневым бюджетным устройством успешность стимулирующей фискальной политики во многом зависит от степени согласованности действий нацио-

Таблица 6.3. Динамика безвозмездных перечислений в консолидированные бюджеты субъектов СЗФО в 2009 г. (в % к предыдущему кварталу)

Регион	II квартал	III квартал
Калининградская область	271,4	326,3
г. Санкт-Петербург	156,5	297,2
Вологодская область	137,1	229,2
Республика Карелия	113,3	223,5
Республика Коми	146,7	172,7
Новгородская область	130,8	147,1
Псковская область	105,0	138,1
Архангельская область	90,9	115,5
Ленинградская область	104,2	112,0
Мурманская область	109,1	110,0
СЗФО	129,0	200,3
Российская Федерация	131,0	119,1

нальных и субнациональных властей. Например, увеличение государственных расходов и снижение налогов с целью стимулирования спроса, осуществленные на национальном уровне, могут быть нивелированы симметричным снижением расходов и повышением налогов на субнациональном уровне.

С учетом этого национальные правительства во многих странах мира стараются поддерживать субнациональные бюджеты, с тем чтобы последние тоже имели возможность проводить контрциклическую фискальную политику. Необходимость поддержки региональных бюджетов во время экономического кризиса обуславливается также большими возможностями федеральных властей по сбору налогов и наращиванию дефицита.

Анализ международного опыта адаптации бюджетных систем к финансовому кризису позволяет выделить следующие особенности регулирования субнациональных финансов в период резких колебаний экономической конъюнктуры.

Во-первых, многие федеративные государства отказываются от изменения основных (традиционных) инструментов системы межбюджетных отношений, используя специально разработанный комплекс мер, носящих временный характер и приспособленных для оперативной реакции на изменение экономической конъюнктуры. Так, в Австралии, Германии, Канаде в связи с мировым экономическим кризисом не были пересмотрены формулы распределения средств на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Во-вторых, классические подходы, предусматривающие прогрессивность финансовой помощи субнациональным властям по отношению к бюджетному потенциалу территории (чем богаче территория, тем меньше средств из федерального центра она получает), в рамках антикризисной программы заменяются предоставлением финансовой помощи наиболее нуждающимся слоям населения независимо от того, в бедном или богатом регионе они проживают. Снижение прогрессивности финансовой помощи субнациональным властям во время экономического кризиса может быть отчасти оправдано тем, что наиболее острые проблемы наблюдаются у экономически

развитых регионов, тогда как депрессивные территории практически не чувствуют изменений, особенно в случае преобладания в структуре их бюджетных доходов финансовой помощи из федерального бюджета.

В-третьих, особый упор делается на оперативность предоставления финансовой помощи с целью максимальной стимуляции спроса на начальной стадии кризиса и недопущения дефляции.

В-четвертых, увеличивается софинансирование региональных программ помощи наиболее нуждающимся слоям населения, осуществляется совместное инвестирование средств бюджета национального и субнациональных правительств в создание новых рабочих мест, в том числе за счет инвестиций в развитие инфраструктуры.

Для того чтобы понять, насколько применимы данные подходы к российской ситуации, необходимо прежде всего проанализировать финансово-бюджетную политику региональных властей в период экономического кризиса. Исходя из рекомендаций Министерства финансов РФ⁴ и мнения экспертов, можно сформулировать следующий набор критериев такой политики:

- накопление бюджетных остатков с целью формирования финансового резерва;
- принятие решений о сокращении расходов и реструктуризация бюджетной сети, пересмотр параметров бюджета на 2009 год;
- недопущение увеличения кредиторской задолженности;
- отказ от решения проблем сбалансированности регионального бюджета за счет снижения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

Проанализируем степень соответствия финансово-бюджетной политики субъектов Северо-Запада России этим критериям.

1. Накопление бюджетных остатков с целью формирования финансового резерва.

⁴ Письмо Минфина России от 20.10.2008 № 06-03-07 «О рекомендациях по формированию бюджетов субъектов РФ на 2009 г. и на плановый период до 2010 и 2011 гг.» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Минфина РФ. – Режим доступа: <http://www1.minfin.ru>.

Переходящие на 2009 год остатки, не имеющие целевого назначения и являющиеся источником покрытия дефицитов бюджетов в 2009 году, в субъектах СЗФО составили 41,3 млрд. руб. или около 6% от совокупных доходов округа, а на 01.10.2009 г. они увеличились до 86 млрд. руб. и составили 17% от доходов округа (рис. 6.2).

Увеличение бюджетных остатков произошло за счет двух консолидированных бюджетов – г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области, в которых сложились существенные остатки, превышающие 20% доходов. На 01.10.2009 г. они составили 26 и 22% соответственно.

В Республике Карелия, Вологодской, Новгородской и Псковской областях остатки бюджетных средств не превышают 5% доходов. Можно выделить три основные причины того, почему в большинстве субъектов округа не удалось сформировать значительные финансовые резервы.

Во-первых, объективное замедление темпов роста доходов консолидированных бюджетов и отсутствие дополнительных поступлений.

Во-вторых, инерционность бюджетного процесса, не позволившая регионам отказаться от выполнения многих расходных обязательств.

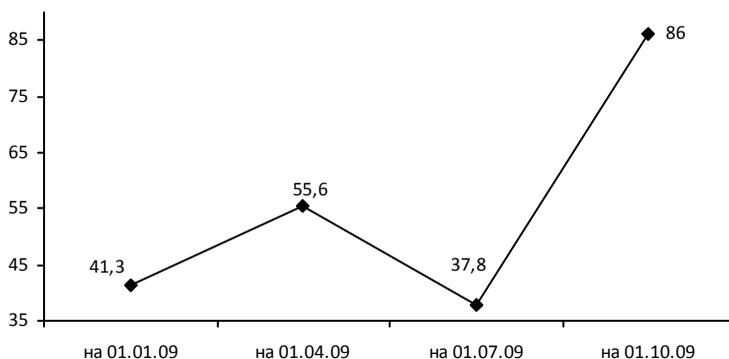


Рис. 6.2. Динамика совокупных остатков бюджетных средств в доходах субъектов СЗФО в январе – сентябре 2009 г., млрд. руб.

Источник: данные Минфина РФ на 01.07.2009 г.

В-третьих, в условиях, когда федеральный центр не обозначил четкой позиции относительно макроэкономического прогноза на 2009 г., некоторые регионы осознанно отказались от сокращения расходов в конце 2008 г. и, соответственно, не могли создать необходимых финансовых резервов.

В результате этого регионы, не имея значительных резервов, при отсутствии помощи из федерального бюджета вынуждены сокращать расходы.

2. Принятие решений о сокращении расходов и реструктуризация бюджетной сети, пересмотр параметров бюджета на 2009 год.

Сравнительно низкий уровень бюджетных остатков средств на начало 2009 года в субъектах СЗФО косвенно свидетельствует о том, что регионы не смогли принять решений о сокращении расходных обязательств в конце 2008 года. В результате расходы консолидированных бюджетов в ноябре – декабре 2008 года выросли в номинальном выражении на 26,5% по сравнению с аналогичным периодом 2007 года. На уровне 2007 г. сохранились расходы в Мурманской области и наименьший показатель прироста расходов – 8,6% – фиксировался в Вологодской области (*табл. 6.4*).

В 2009 г. ситуация изменилась. Из-за снижения доходов консолидированных бюджетов регионы вынуждены были отказаться от наращивания расходных обязательств прежними темпами – в номинальном выражении их расходы за 9 месяцев выросли всего на 1% по сравнению с аналогичным периодом 2008 года. При этом г. Санкт-Петербург и Вологодская область сократили свои расходы на 4-6%, а Архангельская область сохранила их на уровне 9 месяцев 2008 г.

В других регионах наблюдался прирост совокупных расходов выше среднеокружного уровня. Подобная тенденция при ухудшении внешнеэкономической конъюнктуры может привести к необходимости секвестра региональных бюджетов и пересмотра кассовых планов.

Одной из вынужденных антикризисных мер стало сокращение капитальных расходов. Значительно сократили капитальные затраты в 2009 г. Псковская, Архангельская области (снижение за 9 мес. 2009 г. на 36% по сравнению с тем же периодом 2008 г.), Вологодская область (-31%), Республика Карелия (-26%; *табл. 6.5*).

Таблица 6.4. Сравнительная динамика расходов консолидированных бюджетов за ноябрь – декабрь 2007 и 2008 гг. и 9 месяцев 2008 и 2009 гг.

Регион	Ноябрь – декабрь 2007 г., млрд. руб.	Ноябрь – декабрь 2008 г., млрд. руб.	Ноябрь – декабрь 2008 г. к ноябрю – декабрю 2007 г., в %	Январь – сентябрь 2008 г., млрд. руб.	Январь – сентябрь 2009 г., млрд. руб.	Январь – сентябрь 2009 г. к январю – сентябрю 2008 г., в %
Новгородская область	3,3	6,4	193,9	13,8	16,4	118,8
Псковская область	3,6	4,3	119,4	11,7	13,7	117,1
Республика Коми	8,7	11,3	129,9	27,5	31,3	113,8
Ленинградская область	14,3	18,7	130,8	37,7	42,4	112,5
Республика Карелия	5,8	7,3	125,9	17,7	19,8	111,9
Калининградская область	8,4	11,1	132,1	22,2	24,4	110,0
Мурманская область	13,7	13,7	100,0	29,3	30,8	105,1
Архангельская область	10,2	14,3	140,2	36,6	36,8	100,5
Вологодская область	11,6	12,6	108,6	33,2	32,0	96,4
г. Санкт-Петербург	91,9	118,8	129,3	209,5	196,2	93,6
СЗФО	174,9	221,3	126,5	445,3	450,4	101,1
Российская Федерация	1443	1738	120,4	3914,3	4097,6	104,7
Источник: данные Казначейства России.						

Сокращение капитальных расходов в ряде субъектов позволяет сделать вывод о том, что и в других регионах существует определенный потенциал по сокращению данных расходов в пользу выполнения первоочередных обязательств по социальным выплатам.

В отличие от капитальных затрат, сокращение расходов на заработную плату не позволило субъектам округа сэкономить значительные финансовые ресурсы. Только в Вологодской и Калининградской областях снижение расходов на оплату труда повлекло сокращение 1-4% расходов консолидированных бюджетов (табл. 6.6).

**Таблица 6.5. Расходы консолидированных бюджетов СЗФО
на капитальные вложения**

Регион	Январь – сентябрь 2008 г.		Январь – сентябрь 2009 г.		Темп роста, %
	Млн. руб.	Уд. вес в расходах, %	Млн. руб.	Уд. вес в расходах, %	
Калининградская область	4 423,9	19,9	6690,2	27,4	151,2
Новгородская область	1289,2	9,3	1716,7	10,5	133,2
Республика Коми	2203,8	8,0	2066,4	6,6	93,7
Ленинградская область	4320,0	11,6	3960,5	9,3	91,7
г. Санкт-Петербург	62116,4	29,6	50921,0	25,9	82,0
Мурманская область	2812,4	9,6	2278,8	7,4	81,0
Республика Карелия	1513,1	8,5	1116,3	5,6	73,8
Вологодская область	4 225,1	12,7	2934,3	9,2	69,4
Архангельская область	4395,7	12,0	2806,1	7,6	63,8
Псковская область	984,3	8,4	626,5	4,5	63,6
СЗФО	89616,0	20,1	76383,0	17,0	85,2
Российская Федерация	707151,1	18,1	578131,9	14,1	81,7

Источник: данные Минфина РФ.

**Таблица 6.6. Расходы консолидированных бюджетов СЗФО на оплату труда
с начислениями**

Регион	Январь – сентябрь 2008 г.		Январь – сентябрь 2009 г.		Темп роста, %
	Млн. руб.	Уд. вес в расходах, %	Млн. руб.	Уд. вес в расходах, %	
г. Санкт-Петербург	50242,2	24,0	59428,9	30,3	118,3
Республика Коми	11379,3	41,4	13241,8	42,3	116,4
Новгородская область	4842,0	35,1	5513,2	33,6	113,9
Мурманская область	11795,7	40,2	13220,0	42,9	112,0
Республика Карелия	8279,1	46,8	9062,5	45,8	109,5
Псковская область	4136,7	35,4	4439,0	32,4	107,3
Архангельская область	12574,3	34,3	13451,3	36,5	107,0
Ленинградская область	13816,2	36,6	14186,7	33,5	102,7
Вологодская область	11598,5	34,9	11493,1	35,9	99,0
Калининградская область	7357,7	33,1	6931,5	28,4	94,2
СЗФО	138082,0	31,0	153548,5	34,1	111,2
Российская Федерация, млрд. руб.	1157,4	29,6	1305,0	31,8	112,7

Источник: данные Минфина РФ.

Низкая эффективность данной антикризисной меры во многом обусловлена социально-политической сложностью реструктуризации бюджетной сети и особенностями трудового законодательства, не позволяющего быстро и с минимальными затратами сокращать рабочие места.

В связи с этим снижение расходов на заработную плату, на наш взгляд, не может рассматриваться как значимый источник экономии бюджетных средств в краткосрочной перспективе. Однако, поскольку существует определенная вероятность того, что экономический кризис может затянуться, сокращение численности работников бюджетной сферы, снижение расходов на оплату труда и реструктуризация бюджетной сети могут оказаться актуальными для большинства регионов, прежде всего с высокой долей заработной платы в структуре расходов (республики Карелия, Коми, Мурманская область).

В течение 2009 г. все без исключения субъекты СЗФО, как и другие регионы Российской Федерации, неоднократно вносили коррективы в законы о бюджете. При пересмотре бюджетов ряд регионов тяготеет к минимизации возможных изменений уже принятых бюджетов. Так, регионы сравнительно легко идут на снижение ожидаемых поступлений по налогу на прибыль организаций, но крайне неохотно пересматривают прогноз поступлений по НДС, поскольку это связано с необходимостью пересмотра межбюджетных отношений между субъектом РФ и муниципальными образованиями. Некоторые регионы, пересматривая поступления доходов, сохраняют прежний объем расходов, автоматически увеличивая размер дефицита бюджета. При этом зачастую отсутствует обоснование того, за счет каких источников будет финансироваться дефицит бюджета в условиях проблем с ликвидностью и напряженной ситуации в банковском секторе.

3. Недопущение увеличения кредиторской задолженности.

По данным Министерства финансов РФ, уровень просроченной кредиторской задолженности во всех субъектах СЗФО на начало 2009 г. составлял 0,7% общего объема доходов консолидированных

бюджетов. По состоянию на 01.10.2009 г. прирост просроченной кредиторской задолженности достиг 0,6 млрд. руб. или 1,1% доходов бюджетов (табл. 6.7).

Вместе с тем наблюдаются существенные различия в финансовой политике субъектов округа по отношению к кредиторской задолженности. Например, в Калининградской области объем поступлений доходов за 9 мес. 2009 г. увеличился почти на треть к уровню аналогичного периода 2008 г., а кредиторская задолженность выросла почти в 4 раза. В то же время в Вологодской области, несмотря на значительное падение доходов (-18%), просроченная кредиторская задолженность увеличилась на 14%. Это свидетельствует о том, что прирост кредиторской задолженности зависит не столько от объективного изменения доходов региона, сколько от реалистичности бюджетов, кассовых планов и уровня финансовой дисциплины.

Несмотря на сложную ситуацию в банковской сфере, практически все субъекты СЗФО смогли получить относительно большой объем кредитных ресурсов (табл. 6.8).

Как следует из таблицы 6.8, наибольший уровень задолженности по банковским кредитам на 01.10.2009 г. имели Республика Коми – 10% в объеме собственных доходов, Новгородская область – 6% и Вологодская область – 4%.

Таблица 6.7. Просроченная кредиторская задолженность консолидированных бюджетов ряда регионов Северо-Западного федерального округа

Регион	Темп роста доходов в I полугодии 2009 г. к I полугодию 2008 г., в %	Просроченная кредиторская задолженность				
		на 01.01.2009 г.		на 01.10.2009 г.		
		млн. руб.	в % к доходам	млн. руб.	в % к доходам	в % к объему на 01.01.2009 г.
Калининградская область	129,0	62,3	0,2	258,9	0,8	415,5
Вологодская область	81,8	249,6	0,5	284,8	0,9	114,1
Республика Коми	99,1	944,5	2,1	1055,5	3,2	111,7
Республика Карелия	99,0	814	3,0	900,3	4,7	110,6
Мурманская область	97,3	1161,4	2,5	1181,8	3,7	101,7
СЗФО, млрд. руб.	96,2	5,0	0,7	5,6	1,1	112,0

Таблица 6.8. **Задолженность по кредитам, полученным субъектами СЗФО от кредитных организаций, по состоянию на 01.10.2009 г., млн. руб.**

Регион	Получено кредитов	Погашено кредитов	Остаток непогашенных кредитов	
			млн. руб.	в % к собственным доходам
Республика Коми	2820	196,3	2623,7	10,4
Новгородская область	853,1	223,3	629,8	5,8
Вологодская область	1100	307,5	792,5	4,0
Республика Карелия	2510	2187,9	322,1	2,7
Псковская область	12,5	0	12,5	0,2
Архангельская область	5129,5	5263,5	-134,0	
Калининградская область	840	1797,5	-957,5	
Ленинградская область	36	53,6	-17,6	
Мурманская область	484	753,0	-269,0	
г. Санкт-Петербург	0	0	0	0
СЗФО	13785,1	10782,7	3002,4	0,8
Российская Федерация, млрд. руб.	164	147,1	16,9	0,5

Источник: данные Казначейства России.

Анализ долговой емкости консолидированных бюджетов субъектов СЗФО по состоянию на 1 октября 2009 года показывает, что у Республики Коми и Калининградской области величина государственного и муниципального долга по отношению к собственным налоговым и неналоговым доходам превышает 50%. В целом госдолг субъектов Северо-Запада за 9 мес. 2009 г. вырос в 2,3 раза по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Резкое нарастание долговых обязательств наблюдается в Мурманской области – почти в 13 раз к уровню 2008 г., Архангельской области – 5,6 раза, г. Санкт-Петербурге – 5 раз, Вологодской области – в 3,5 раза (табл. 6.9).

4. Отказ от повышения сбалансированности регионального бюджета за счет снижения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

Анализ динамики межбюджетных трансфертов, передаваемых бюджетам муниципальных образований, показывает, что в целом в условиях кризиса региональные власти не допускали снижения уровня финансовой помощи муниципалитетам. Однако некоторые субъекты СЗФО предпочли начать сокращение расходов с раздела «межбюджетные трансферты» (табл. 6.10).

Таблица 6.9. Государственный долг субъектов СЗФО на 01.10.2009 г.

Регион	На 01.10.2008 г.		На 01.10.2009 г.		
	Млн. руб.	В % к собственным доходам	Млн. руб.	В % к собственным доходам	В % к долгу на 01.10.08.
Мурманская область	325	1,3	4161	18,2	12,8 р.
Архангельская область	1357	5,0	7629	37,1	562,2
г. Санкт-Петербург	364	0,2	1850	1,0	508,7
Вологодская область	1678	5,1	5828	29,2	347,3
Псковская область	177	2,1	428	5,4	241,5
Республика Коми	3168	11,1	7208	28,6	227,5
Республика Карелия	3124	23,4	6359	52,5	203,5
Новгородская область	2484	20,5	4593	42,1	184,9
Калининградская область	6922	38,8	12688	83,9	183,3
Ленинградская область	4859	12,9	6901	18,5	142,0
СЗФО	24458	5,7	57644	16,3	235,7
Российская Федерация, млрд. руб.	526,9	14,3	779,3	25,5	147,9

Источник: данные Минфина РФ.

Таблица 6.10. Сравнительная динамика межбюджетных трансфертов местным бюджетам в субъектах СЗФО за ноябрь – декабрь 2007 и 2008 гг. и 9 месяцев 2008 и 2009 гг.

Регион	Ноябрь – декабрь 2007 г., млрд. руб.	Ноябрь – декабрь 2008 г., млрд. руб.	Ноябрь – декабрь 2008 г., в % к ноябрю – декабрю 2007 г.	Январь – сентябрь 2008 г., млрд. руб.	Январь – сентябрь 2009 г., млрд. руб.	Январь – сентябрь 2009 г., в % к январю-сентябрю 2008 г.
Псковская область	0,4	0,5	125,0	3,0	4,95	165,0
Калининградская область	2,4	2,7	112,5	5,7	8,1	142,1
Ленинградская область	4,5	5,6	124,4	15,2	16,4	107,9
Вологодская область	3,8	3,9	102,6	9,4	10,0	106,4
Республика Карелия	1,2	1,9	158,3	4,9	5,2	106,1
Республика Коми	2,4	2,7	112,5	8,5	9,0	105,9
Архангельская область	1,9	3,3	173,7	11,5	11,0	95,6
Новгородская область	1,2	1,8	150,0	8,1	7,4	91,4
Мурманская область	3,7	2,5	67,6	13,8	11,6	84,0
СЗФО	22,7	25,1	110,5	83,3	87,4	104,9
Российская Федерация	263,1	272,6	103,6	974,3	995,85	102,2

Источник: данные Казначейства России.

Как видно из данных таблицы, в Мурманской области уже в ноябре – декабре 2008 г. объем безвозмездных перечислений сократился более чем на треть, а за 9 мес. 2009 г. произошло их снижение на 16%. В Архангельской и Новгородской областях финансовая помощь муниципалитетам сократилась на 4,4 и 8,6% соответственно. Во многом это может объясняться неэффективностью самой системы межбюджетных отношений в указанных регионах, поскольку в доходах местных бюджетов значительную долю занимали нерегулярные межбюджетные трансферты, как правило субсидии.

Подводя итог анализа финансово-бюджетной политики органов власти субъектов СЗФО, можно выделить следующие подходы к обеспечению сбалансированности региональных бюджетов в условиях резкого снижения доходов:

1. Сокращение расходов (прежде всего капитальных), реструктуризация бюджетной сети. Данный способ обеспечения сбалансированности бюджета является самым сложным с социальной и политической точек зрения, однако если экономический кризис затянется, то альтернатив у этого подхода нет.

2. Накопление кредиторской задолженности из-за отказа от сокращения расходных обязательств. Данный подход представляется наиболее опасным для социально-экономического развития регионов, так как усиливает проблему неплатежей, порождает кризис доверия к государству и к хозяйствующим субъектам и, по сути, означает введение скрытого и крайне неэффективного налогообложения всех юридических и физических лиц, у которых возникла кредиторская задолженность. Любое другое решение – от сокращения расходных обязательств до повышения налогового бремени – является с экономической точки зрения более предпочтительным, чем накопление кредиторской задолженности.

3. Привлечение кредитов от коммерческих банков. Такой способ финансирования бюджетного дефицита видится вполне оправданным из-за необходимости возврата излишне уплаченного ранее налога на прибыль. Однако если экономический кризис затянется более чем на один год, такая политика региональных властей

окажется особенно опасной. Если доходы региональных бюджетов останутся на низком уровне на протяжении 2009 – 2010 гг., ряд регионов не сможет вернуть кредиты коммерческим банкам.

4. Решение проблем сбалансированности регионального бюджета в некоторых субъектах за счет снижения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Такой подход представляется оправданным только по отношению к субсидиям на финансирование капитальных расходов. Сокращение налоговых нормативов и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, а также увеличение отрицательного трансферта широкому кругу муниципальных образований представляется неприемлемым.

6.2. Меры по повышению устойчивости субнациональных финансовых систем на федеральном и региональном уровне

По расчетам Правительства РФ и мнению экспертов, финансово-экономический кризис будет продолжаться не менее трех лет. Для смягчения его негативных последствий в сфере общественных финансов должны быть разработаны соответствующие меры как на федеральном, так и на региональном уровне. Анализ рекомендаций и материалов Правительства Российской Федерации, Министерства финансов России, Института реформирования общественных финансов, Центра фискальной политики позволяет сформулировать следующие основные меры для повышения устойчивости субнациональных финансов.

Меры на федеральном уровне

1. Снижение федеральной составляющей налоговой нагрузки в целях роста доходной базы регионов, перераспределение налога на прибыль и отдельных видов акцизов в пользу региональных бюджетов. Увеличение налоговой базы окажет позитивное воздействие на состояние субнациональных финансов не только в период кризиса, но и после выхода из него.

2. Сохранение и возможное увеличение объема фонда финансовой поддержки регионов, являющегося основным каналом предоставления финансовой помощи регионам.

3. Увеличение софинансирования региональных программ помощи наиболее нуждающимся слоям населения, прежде всего предоставление регионам субсидий на реализацию программ по созданию дополнительных рабочих мест.

4. Выдача бюджетных кредитов на срок до 3-х лет в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, направляемых на частичную компенсацию выпадающих доходов и финансирование первоочередных расходов.

5. Систематизация межбюджетных трансфертов. В Российской Федерации число субсидий возросло с 5 в 2005 году до 92 в 2009 году. Все действующие в настоящее время субсидии, не направленные непосредственно на софинансирование социальных выплат населению и поддержку занятости, целесообразно консолидировать в один межотраслевой межбюджетный трансферт – на софинансирование регионального развития. При расходовании данных средств субъект РФ сможет выбрать направления финансирования из обозначенных федеральным центром приоритетов. При этом число данных приоритетов должно быть существенно меньше числа действующих в настоящее время субсидий. В основном данные приоритеты должны включать реализацию программ реструктуризации бюджетного сектора.

Меры на региональном уровне

1. Ориентация бюджетной политики на поддержку не предприятий, а населения.

Расходы региональных и местных бюджетов целесообразно концентрировать в основном на поддержке населения как в части недопущения резкого снижения качества и доступности предоставляемых бюджетных услуг, так и в части содействия занятости в различных формах.

Неэффективность широкомасштабной поддержки предприятий из регионального бюджета обусловлена рядом причин, главными из которых являются: неопределенность экономических перспектив тех или иных предприятий на данном этапе кризиса; неоптимальность политики фактической поддержки неэффективных собственников и менеджеров, не обеспечивших в период бурного экономического

роста сохранение резервов для выживания в более сложных экономических условиях; невозможность обеспечения прозрачности критериев и процедур оказания поддержки.

Представляется, что непосредственная поддержка предприятий может быть полезна применительно к инфраструктурным отраслям и узкому кругу моногородов. В то же время целесообразно оказывать существенную косвенную поддержку бизнесу за счет того, что в условиях кризиса с него снимается нагрузка по удержанию излишней занятости. Заботу об обеспечении безработных следует полностью взять на себя региональным властям. Это позволит ликвидировать один из наиболее значительных барьеров на пути реструктуризации предприятий, их адаптации к новой экономической конъюнктуре.

2. Учет различных сценариев развития экономики при разработке консолидированных бюджетов регионов.

Каждому сценарию развития экономики региона должен соответствовать определенный объем доходов и расходов регионального бюджета. Это позволит региональным органам власти заранее определить, какие расходы будут профинансированы в первую очередь, а от каких придется отказаться при ухудшении экономической ситуации. При этом в ряде случаев целесообразно опираться на собственные прогнозы социально-экономического развития, а не ждать указаний из федерального центра. Это связано прежде всего с тем, что спрогнозированные на федеральном уровне макроэкономические показатели в период резких колебаний экономической конъюнктуры могут существенно отличаться от реальных показателей социально-экономического развития в конкретных регионах. В этом контексте осведомленность региональных властей о состоянии дел крупнейших налогоплательщиков на данной территории может обеспечить более обоснованную информационную базу для прогнозирования бюджетных показателей, чем федеральные прогнозы.

3. Оптимизация доли кредитных ресурсов в общем объеме источников финансирования дефицита региональных бюджетов с учетом снижения доступности кредитных ресурсов коммерческих банков в условиях кризиса.

4. Рассмотрение возможности формирования новых и повышения эффективности существующих инструментов создания финансовых резервов и управления ими на региональном уровне.

Дальнейший экономический спад может привести к еще более глубокому кризису субнациональных финансов. Поэтому большинству регионов следует изначально настраиваться на необходимость сокращения расходных обязательств с возможным формированием резервов. Речь идет как о повышении эффективности управления резервами в бюджетах регионов и бюджетными остатками, так и о возможном применении среднесрочных инструментов аккумуляции средств.

5. Использование резервов по сокращению капитальных расходов. По сохраненным объемам капитальных затрат необходимо установить следующую очередность:

- во-первых, завершить ранее начатое строительство, так как консервация незавершенного строительства сопряжена со значительными затратами либо невозможна;
- во-вторых, осуществление капитальных затрат, способствующих снижению текущих затрат в среднесрочной перспективе (например, внедрение ресурсосберегающих технологий или реструктуризация бюджетной сети);
- в-третьих, осуществление капитальных затрат, способствующих росту занятости населения (общественные работы).

б. Осуществление реструктуризации бюджетной сети, в том числе организация процесса изменения типа существующих государственных (муниципальных) учреждений согласно Федеральному закону «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 г. № 74-ФЗ.

Оптимизация бюджетной сети необходима и для приведения размещения бюджетной сети в соответствие со сложившейся структурой расселения. Это позволит сократить число государственных (муниципальных) учреждений за счет тех организаций, в которых повышенные затраты на единицу предоставляемой услуги не связаны с ее высоким качеством.

В то же время необходимо учитывать, что подобные рекомендации в значительной степени зависят от глубины экономического кризиса на территории и от бюджетных остатков. В этом контексте можно выделить две группы регионов:

- регионы, уже значительно пострадавшие от колебаний экономической конъюнктуры и не имеющие резервов в виде бюджетных остатков (в СЗФО это республики Коми и Карелия, Вологодская, Архангельская, Калининградская, Новгородская области);
- регионы, в которых последствия финансового кризиса еще не проявились в полной мере (г. Санкт-Петербург, Ленинградская, Мурманская Псковская области).

Для первой группы регионов актуально сконцентрировать финансовые средства на удовлетворении неотложных финансовых нужд (расходы на оплату труда, коммунальные платежи, трансферты населению), а финансирование других направлений производить по остаточному принципу, осуществлять те направления реструктуризации бюджетной сети, которые не требуют значительных расходов. Для второй группы регионов возможен более широкий набор мер, направленных на упорядоченный подход к реструктуризации бюджетной сети.

7. Обеспечение приоритетности выполнения первоочередных публичных обязательств, в числе которых социальное обеспечение населения, оплата коммунальных услуг, лекарственное обеспечение и другие. Необходимо принять меры к устранению задолженности консолидированных бюджетов субъектов по оплате труда работников бюджетной сферы, государственным пособиям гражданам, имеющим детей, реализации мер социальной поддержки, установленных законодательством субъекта РФ для ветеранов труда, труженников тыла, лиц, подвергшихся политическим репрессиям, по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, а также на оплату жилищно-коммунальных услуг бюджетными учреждениями. В случае появления такой задолженности субъекту РФ необходимо направлять получаемые из федерального бюджета средства нецелевого характера (дотации и бюджетные кредиты) только на ее погашение.

8. Сокращение или недопущение увеличения численности работников бюджетной сферы и органов государственной власти. Исключение принятия решений о повышении оплаты труда государственных гражданских служащих сверх размеров, предусмотренных для соответствующих категорий федеральных должностей. В случае наличия задолженности по заработной плате в бюджетном секторе необходимо установить мораторий на повышение заработной платы государственных служащих.

9. Недопущение снижения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

Сокращению могут быть подвергнуты в первую очередь нерегулярные, целевые межбюджетные трансферты, направленные на софинансирование капитальных расходов муниципальных образований. Единые нормативы налоговых отчислений от федеральных и региональных налогов, а также дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований не должны пересматриваться в сторону понижения во время экономического кризиса.

Недопустимым представляется и чрезмерное задействование механизма отрицательного межбюджетного трансферта. При этом для обеспечения сбалансированности бюджетов экономически развитых муниципальных образований, в наибольшей мере пострадавших от экономического кризиса, следует использовать формализованные процедуры предоставления экстренной финансовой помощи (бюджетные кредиты и дотации на сбалансированность). Целесообразным представляется также снижение требований к муниципальным образованиям в отношении объема софинансирования при выделении им субсидий из регионального бюджета.

ГЛАВА 7

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ РЕГИОНОВ

7.1. Приоритеты формирования бюджетов субъектов СЗФО на 2010 – 2012 гг.

Мировой экономический кризис выявил целый комплекс нерешенных проблем, острота которых в прежние годы сглаживалась благоприятной экономической конъюнктурой. Падение экспорта и отток капитала привели к значительному спаду в промышленном производстве, торговле и инвестиционной сфере. По итогам 2009 г. сокращение промышленного производства оценивается на уровне 11,4%, инвестиций в основной капитал – 20%. Под влиянием экономического спада и роста безработицы реальная заработная плата снизилась на 4,6%. Все это делает бюджетную систему России крайне уязвимой с точки зрения фискальных рисков и вынуждает проводить более жесткую бюджетную политику, с тем чтобы избежать ситуации со сложностью исполнения обязательств. В этой связи Правительством РФ принято решение основывать бюджетное планирование на умеренно оптимистических оценках перспектив экономики.

Развитие экономики в 2010 – 2012 гг. будет определяться тремя основными факторами. Первый связан с выходом мировой экономики из кризиса и динамикой цен на главные сырьевые ресурсы. Второй определяется развитием частных инвестиций. Третий связан с эффективностью мер государственной антикризисной политики.

Согласно прогнозу социально-экономического развития, в период 2010–2012 гг. на фоне стабилизации мировой экономики и благодаря реализуемым Правительством антикризисным мерам в России

восстановится положительная динамика экономического роста. В 2010 г. прирост ВВП составит 1,6%, после чего он будет постепенно повышаться — до 3% в 2011 г. и 4,3% в 2012 г. (табл. 7.1).

В 2010 г. рост потребительских цен снизится не менее чем до 9-10%. Темпы роста инфляции будут сдерживаться низким уровнем потребительского спроса. Доходы населения в реальном выражении сохранятся на уровне 2009 г., в связи с чем потребительский спрос будет расти очень медленно. Сдерживающее влияние на инфляцию окажет и прогнозируемое снижение мировых цен на зерно и ряд других продовольственных товаров.

За 2010 – 2012 гг. численность трудоспособного населения РФ будет сокращаться в среднем на 0,9 млн. человек ежегодно. Общая численность безработных в 2009 г. составит 9,3% экономически активного населения. В связи с ростом производства и увеличением спроса на труд уровень безработицы в 2012 г. сократится до 8,5% экономически активного населения.

После значительного сокращения доходов населения в 2009 г. их восстановление будет идти умеренными темпами. За 2010 – 2012 гг. реальная заработная плата вырастет почти на 5%, реальные располагаемые денежные доходы населения — на 7,3%. Структура доходов населения претерпит существенные изменения. На фоне роста доли социальных трансфертов, обусловленного проведением мероприятий по повышению уровня пенсионного обеспечения граждан, будет снижаться доля занятых и доля прочих доходов.

Таблица 7.1. **Основные параметры развития экономики Российской Федерации** (в % к соответствующему периоду предыдущего года)

Показатели	2008 г., факт	2009 г., оценка	Прогноз		
			2010 г.	2011 г.	2012 г.
Валовой внутренний продукт	105,6	91,5	101,6	103,0	104,3
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю	113,3	111-112	109-110	107-108	105-107
Индекс промышленного производства	102,1	88,6	101,9	102,6	104,4
Инвестиции в основной капитал	109,8	80,0	101,0	107,2	110,4
Реальные располагаемые денежные доходы населения	102,9	95,9	100,4	102,8	104,0
Реальная заработная плата	111,5	95,4	99,4	102,4	103,1

Понижающими факторами для динамики заработной платы в среднесрочном периоде являются существенное превышение предложения рабочей силы над спросом на рынке труда, необходимость снижения издержек производства на этапе преодоления кризисных явлений и увеличение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда, предусматриваемое с 2011 г.

Соотношение заработной платы работников бюджетной сферы и в целом по экономике ухудшится к 2012 г. по сравнению с докризисным 2007 г., что негативно отразится на конкурентоспособности бюджетного сектора на рынке труда и качестве предоставляемых услуг, в первую очередь в области образования и здравоохранения.

Базовые варианты прогноза учитывают консервативную оценку развития внешних условий, и прежде всего умеренно низкую динамику цен на нефть марки «Urals» (58 долларов США за баррель в 2010 г., 59 – в 2011 г. и 60 – в 2012 г.).

Региональное развитие в 2010 – 2012 гг. будет характеризоваться замедлением спада экономики, постепенным восстановлением роста основных макроэкономических показателей за счет повышения конкурентоспособности региональных экономик, улучшения инвестиционного климата, реализации инвестиционных проектов, обеспечивающих интенсивные структурные сдвиги.

По прогнозным оценкам, в 2010 г. 54 субъекта РФ не достигнут уровня объемов промышленного производства 2008 г. При этом наибольший спад производства будет характерен для регионов, отраслями специализации которых являются металлургия, деревообрабатывающая промышленность, машиностроение и промышленность стройматериалов.

Консервативные сценарии развития региональных экономик были взяты за основу при формировании бюджетов в субъектах СЗФО на 2010 г. В качестве примера приведем основные макроэкономические показатели для составления проекта регионального бюджета Вологодской области (*табл. 7.2*).

Исходя из данных таблицы, можно констатировать следующее:

❖ во-первых, экономика Вологодской области в прогнозный период до 2012 г. не достигнет уровня 2008 г.;

Таблица 7.2. Основные макроэкономические показатели для составления проекта регионального бюджета Вологодской области
(в % к соответствующему периоду предыдущего года)

Показатели	2008 г., факт	2009 г., оценка	Прогноз		
			2010 г.	2011 г.	2012 г.
Валовой региональный продукт	121,9	74,5	104,8	114,5	108,6
Индекс промышленного производства	95,8	84,0	102,5	103,0	104,0
Инвестиции в основной капитал	91,2	70,5	92,7	104,4	109,3
Прибыль прибыльных предприятий	122,7	22,7	92,0	150,0	126,0
Фонд оплаты труда	124,5	100,8	104,0	105,7	105,4
Индекс потребительских цен, в среднем за год	115,2	112,4	110,7	108,7	107,5
Экспорт товаров, млн. долларов США	4926	2242,8	2282,7	2407,8	2652,9
Импорт товаров, млн. долларов США	569	455	477	513	553
Реальные располагаемые денежные доходы населения	98,7	90,5	94,3	96,8	97,7
Реальная заработная плата	108,3	94,1	95,2	97,6	98,5
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, в % ко всему населению	16,0	20,0	16,0	15,5	15,0
Численность занятых в экономике	99,5	97,0	100,0	100,7	100,5
Уровень зарегистрированной безработицы, в % к численности экономически активного населения	1,5	3,8	3,7	3,2	2,9

❖ во-вторых, макроэкономические условия разработки прогноза социально-экономического развития региона на 2010 г. и плановый период 2011 – 2012 гг., служащего основой для проектирования бюджетных показателей, отражают негативное влияние кризиса на экономику Вологодской области;

❖ в-третьих, темпы роста экономики области в 2010 – 2012 гг. обусловлены более медленным по сравнению с докризисным периодом восстановлением потребительского и инвестиционного спроса.

В связи с кризисными явлениями в 2009 г. временно приостановлено действие норм Бюджетного кодекса РФ, регулирующих порядок формирования субфедеральных бюджетов. Период планирования бюджетных показателей был сокращен с трех лет до одного года. В силу неопределенности параметров среднесрочного прогнозирования предусмотрено утверждение детальной структуры расходов только на 2010 г., а для планового периода 2011 – 2012 гг. – утверждение

основных характеристик бюджета. Такой подход, являющийся временной мерой на период до окончания кризиса, сделает более предсказуемыми условия для формирования бюджета.

К сожалению, отсутствие данных не позволило дать прогнозную оценку развития консолидированных бюджетов субъектов СЗФО в 2010 г. Поэтому ограничимся анализом законопроектов региональных бюджетов Северо-Запада в пределах имеющейся информации.

В целом совокупные доходы региональных бюджетов субъектов СЗФО в 2010 г. снизятся на 1,1% к уровню 2009 г. (табл. 7.3). Наибольшее снижение ожидается в Калининградской области (-43%).

Таблица 7.3. Основные параметры региональных бюджетов субъектов СЗФО на 2010 г., млрд. руб.

Регион	2009 г. (оценка)			2010 г. (прогноз)				
	Доходы	Расходы	Дефицит к собственным доходам, %	Доходы	В % к 2009 г.	Расходы	В % к 2009 г.	Дефицит к собственным доходам, %
Вологодская область	29,1	37,3	43,6	25,4	87,3	31,3	83,9	28,4
Мурманская область	30,3	36,2	29,8	29,3	96,7	34,9	96,4	24,4
Псковская область	14,7	17,0	33,9	15,4	104,8	17,4	102,3	22,5
Архангельская область	37,5	45,3	42,2	32,6	86,9	35,7	78,8	15,1
Новгородская область	18,1	20,2	17,2	16,5	91,2	18,3	90,6	12,8
Калининградская область	32,1	35,6	24,8	18,2	56,7	20,1	56,5	12,3
Республика Карелия	23,0	23,6	4,6	18,5	80,5	20,0	84,7	11,4
Республика Коми	34,3	40,5	24,0	30,6	89,2	32,5	80,2	7,7
г. Санкт-Петербург	278,3	328,9	24,0	318,5	114,4	336,7	102,4	6,8
Ленинградская область	45,7	50,7	13,8	37,4	81,8	38,8	76,5	3,5
СЗФО	548,2	640,7	24,2	542,4	98,9	585,7	91,4	9,8
РФ	5686,0	6109,1	10,0	5505,3	96,8	5829,4	95,4	7,4
Источник: законопроекты об областных (республиканских) бюджетах субъектов СЗФО.								

Порядка 20% доходов недосчитаются бюджеты Республики Карелия и Ленинградской области. Только два субъекта предусматривают рост доходной базы регионального бюджета в 2010 г.: г. Санкт-Петербург и Псковская область. Прирост поступлений доходов в этих регионах составит 14 и 5% соответственно.

В течение 2010 г. региональные бюджеты субъектов РФ будут являться дефицитными. Самый высокий размер дефицита ожидается в Вологодской, Мурманской и Псковской областях – 22-28% от объема собственных доходов. При этом дефицит планируется покрывать за счет дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета, заимствований у банков, остатков бюджетных средств, выпуска ценных бумаг. Следует отметить тенденцию постепенного снижения дефицита бюджетных ресурсов в целом по округу – с 24% в 2009 г. до 10% в 2010 г.

Основная причина существенного роста дефицита состоит в низком уровне собственных доходов в условиях кризиса и, в первую очередь, налоговых поступлений (*табл. 7.4*).

Как следует из данных таблицы, в 2009 г. ожидается сокращение собственных доходов региональных бюджетов СЗФО в целом на 21,5% к уровню 2008 г. Самая неблагоприятная ситуация с обеспечением собственных доходных источников в 2009 г. сложилась в Вологодской области, г. Санкт-Петербурге и Архангельской области. В указанных регионах налоговые и неналоговые доходы сократятся соответственно на 45; 26,5 и 23%.

Несмотря на негативную динамику в 2009 г., региональные бюджеты на 2010 г. были утверждены с ростом собственных доходных источников (за исключением республик Карелия и Коми). В основном увеличение собственных доходов произойдет за счет резкого – более чем на 50% – снижения безвозмездных поступлений. Однако в целом обеспеченность региональных бюджетов собственными источниками доходов будет существенно ниже докризисного уровня, когда ежегодно происходил их прирост в среднем на 25%.

Увеличение собственной доходной базы бюджетов планируется осуществить за счет роста налоговых платежей в 2010 г.

Таблица 7.4. **Доходы региональных бюджетов субъектов СЗФО**
(в % к соответствующему периоду предыдущего года)

Регион	2009 г., оценка			2010 г., прогноз		
	Собственные доходы	Налоговые доходы	Безвозмездные поступления	Собственные доходы	Налоговые доходы	Безвозмездные поступления
Псковская область	87,2	86,9	123,1	132,8	133,3	81,2
г. Санкт-Петербург	73,5	73,0	153,9	126,3	130,9	49,7
Мурманская область	83,5	83,3	78,2	115,6	116,0	61,5
Новгородская область	106,1	102,7	111,3	115,6	111,5	40,7
Архангельская область	76,1	76,6	119,5	110,8	110,5	63,7
Вологодская область	54,6	53,8	196,0	110,6	111,9	44,0
Калининградская область	94,3	90,2	160,2	109,2	116,3	15,5
Ленинградская область	100,0	98,6	115,8	103,2	103,2	0,4
Республика Коми	86,6	85,4	154,5	95,3	94,1	70,6
Республика Карелия	113,5	103,7	118,5	90,1	97,6	63,8
СЗФО	78,5	77,7	132,4	117,6	119,1	47,7
Российская Федерация	83,0	86,0	131,0	104,0	104,0	76,2

Что касается расходной части региональных бюджетов, то только город Санкт-Петербург и Новгородская область проектируют рост расходов немногим более 2%. Остальные субъекты СЗФО придерживаются соблюдения принципа ответственной бюджетной антикризисной политики, предусматривая сокращение затрат региональных бюджетов.

Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений в Российской Федерации в среднесрочной перспективе будет осуществляться в условиях неблагоприятной экономической ситуации, негативным образом сказывающейся на доходных источниках региональных и местных бюджетов.

Объем средств, зарезервированных в федеральном бюджете на поддержку региональных бюджетов, останется по-прежнему недостаточным для решения проблем субъектов. Более того, безвозмездные перечисления в бюджеты субъектов СЗФО, как уже было сказано, составят всего 48% от уровня 2009 года. Правительство откажется от большей части безвозмездной антикризисной помощи региональным бюджетам. Предоставление бюджетных кредитов будет ограничено рядом условий, среди которых полное замораживание заработной платы в бюджетной сфере на уровне 2008 г. и рост расходов на социальные выплаты не более 13%.

Будет проведена комплексная оценка предоставляемых субъектам РФ субсидий в соответствии с принципами, согласно которым выделение субсидий целесообразно лишь в случаях, когда они направлены на снижение значительных различий в обеспечении предоставления отдельных государственных (муниципальных) услуг между субъектами РФ, предусматривают повышение качества (объема) предоставления отдельных государственных (муниципальных) услуг в целом по Российской Федерации до установленного на федеральном или региональном уровнях показателя или предоставление субсидий обусловлено неравномерным распределением потребителей отдельных государственных (муниципальных) услуг по субъектам РФ.

В связи с прогнозируемой несбалансированностью региональных бюджетов в 2010 году в федеральном бюджете будут предусмотрены средства на предотвращение указанной ситуации. При этом планируется смещение акцента с предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности субъектов РФ на предоставление бюджетных кредитов с льготной процентной ставкой в размере ставки рефинансирования Центрального банка РФ на срок до 3-х лет. Данный финансовый инструмент позволит при необходимости ликвидировать дисбаланс между расходами и доходами региональных бюджетов.

В целях увеличения поступлений доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ и компенсации снижения объемов софинансирования предполагается индексация в 2010 году некоторых

ставок налогов, доходы от уплаты которых зачисляются в региональные и местные бюджеты. Указанные меры позволят увеличить поступления налоговых платежей в региональные бюджеты на 2,2%.

Таким образом, характерными особенностями функционирования региональных бюджетов в 2010 г. будут снижение общей суммы доходов и расходов по отношению к утвержденным показателям 2009 г. и значительный бюджетный дефицит.

Сбалансированность государственных внебюджетных фондов в 2010 – 2012 гг.

В 2010 г. бюджеты государственных внебюджетных фондов будут дефицитными, в последующие два года ожидается профицит этих бюджетов, причем планируется достичь полной сбалансированности бюджета Пенсионного фонда и ФФОМС (табл. 7.5).

В соответствии с федеральным законодательством с 1 января 2010 года упраздняется единый социальный налог и вводятся страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательное медицинское страхование.

Явным приоритетом расходов Пенсионного фонда станет обеспечение исполнения обязательств, вытекающих из измененного пенсионного законодательства, с целью повышения материального положения пенсионеров.

**Таблица 7.5. Основные характеристики бюджетов государственных
внебюджетных фондов в 2009 – 2012 гг.**
(в % к соответствующему периоду предыдущего года)

Показатели	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
<i>Доходы бюджетов внебюджетных фондов РФ</i>	117,3	125,6	115,5	109,3
Пенсионный фонд	120,2	130,0	112,1	107,2
ФСС	115,1	102,2	116,0	110,2
ФФОМС	73,2	88,9	253,6	111,0
<i>Расходы бюджетов внебюджетных фондов РФ</i>	122,8	135,2	114,7	109,2
Пенсионный фонд	129,0	140,2	112,1	109,1
ФСС	109,1	109,6	107,8	109,4
ФФОМС	67,6	97,2	242,2	111,0
<i>Дефицит (-)/профицит (+), млрд. руб.</i>	+247,3	-33,3	+4,5	+8,6
Пенсионный фонд	+241,4	0	0	0
ФСС	+0,9	-28,3	+4,5	+8,6
ФФОМС	+5,0	-5,0	0	0

В среднем размер трудовой пенсии по старости к концу 2010 года составит 8 408 рублей, а к концу 2012 года – 10 145 рублей.

Действующие и вновь принимаемые в рамках пенсионной реформы расходные обязательства, подлежащие исполнению за счет бюджета Пенсионного фонда РФ, а также выпадающие доходы бюджета фонда будут обеспечены страховыми взносами и безвозмездными перечислениями из федерального бюджета. Межбюджетные трансферты, передаваемые субъектам РФ, возрастут в 2010 – 2012 гг. на 14,3% (к 2009 г.).

В системе обязательного социального страхования предусматривается переход на новые страховые принципы, предполагающие совершенствование системы выплат при четком разделении пособий, подлежащих страховому обеспечению за счет средств ФСС, и пособий, выплачиваемых за счет других источников, прежде всего за счет средств федерального бюджета. Принятые изменения предусматривают пересмотр подходов к определению максимальных размеров пособий, возмещающих застрахованному лицу утраченный заработок (пособие по временной нетрудоспособности, пособие по беременности и родам, ежемесячное пособие по уходу за ребенком), определение круга застрахованных лиц, прав и обязанностей субъектов обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, особенности уплаты страховых взносов на этот вид обязательного социального страхования и исключение из перечня расходов, осуществляемых за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации, всех выплат нестрахового характера.

Объемы финансовых средств на обязательное медицинское страхование в последние годы существенно возросли. Вместе с тем трудности, связанные с финансовым обеспечением ОМС, остаются. Основными проблемами являются: несбалансированность программы обязательного медицинского страхования с имеющимися финансовыми ресурсами; отсутствие действенных механизмов выравнивания условий реализации базовой программы ОМС как по отдельным субъектам РФ, так и в пределах каждого из них; уплата страховых взносов на ОМС неработающего населения, отсутствие

механизмов экономического стимулирования субъектов РФ на осуществление указанных платежей в полном объеме, а также механизмов взыскания недостающих средств в судебном порядке.

В 2010 г. рост доходов бюджетов ТФОМС на территории Северо-Запада ожидается только в четырех регионах, хотя в среднем по округу и стране доходы этих бюджетов незначительно увеличатся. Характерной особенностью является формирование сбалансированных бюджетов территориальных фондов на 2010 г. в подавляющем большинстве субъектов СЗФО (табл. 7.6).

Укрепление финансовой основы системы обязательного медицинского страхования в субъектах РФ предполагает введение более жестких обязательств субфедеральных бюджетов по ОМС неработающего населения, при которых страховые взносы, перечисляемые из региональных бюджетов, должны устанавливаться в размере

Таблица 7.6. Основные параметры бюджетов ТФОМС в субъектах СЗФО в 2009 – 2010 гг. (в % к соответствующему периоду предыдущего года)

Регион	2009 г., оценка			2010 г., прогноз		
	Доходы	Расходы	Дефицит, в % к доходам	Доходы	Расходы	Дефицит, в % к доходам
Республика Карелия	94,7	103,4	4,1	97,5	93,6	0
Республика Коми	125,7	134,4	4,4	93,1	91,0	2,1
Архангельская область	88,4	107,0	10,9	94,5	85,3	0
Вологодская область	81,1	82,8	1,8	97,8	96,1	0
Ленинградская область	101,9	100,4	0,7	103,8	103,1	0
Мурманская область	108,6	112,0	4,4	109,8	107,4	2,1
Новгородская область	91,1	92,2	0,6	108,9	108,2	0
Псковская область	98,4	102,0	4,2	94,1	93,5	3,5
г. Санкт-Петербург	93,0	94,8	2,4	119,9	117,2	0
СЗФО	91,1	95,0	3,4	107,1	104,1	0,5
Российская Федерация	89,3	90,2	0	104,9	104,9	0

Источник: законопроекты субъектов СЗФО о бюджетах ТФОМС.

не меньше размера, обеспечивающего сбалансированность суммы средств из источников, предназначенных для финансирования базовой программы ОМС, и ее стоимости.

В среднесрочной перспективе будет продолжена модернизация системы обязательного медицинского страхования, которая включает завершение перевода системы ОМС и в целом отрасли здравоохранения на страховые принципы и преобразование действующей бюджетно-страховой системы финансирования здравоохранения в систему финансирования, основанную на страховом принципе (переход от двухканальной системы поступления финансовых средств в медицинскую организацию к преимущественно одноканальной системе).

Следует отметить, что разработанные меры по модернизации системы обязательного медицинского страхования необходимо сопровождать программными установками по увеличению размера и доли совокупных расходов на здравоохранение, так как только при достаточных финансовых средствах можно осуществить реструктуризацию отрасли.

Подводя итог краткого анализа перспектив развития внебюджетных фондов, можно заключить, что, несмотря на планируемую Правительством РФ дополнительную финансовую поддержку государственных внебюджетных фондов (доля трансфертов из федерального бюджета в 2010 г. составит 55% в структуре доходов фондов), значительное увеличение их финансирования представляется весьма проблематичным. Неблагоприятное влияние на финансовое обеспечение систем территориальных внебюджетных фондов будет оказывать тенденция старения населения, увеличивающая бюджетную нагрузку, прежде всего на пенсионную систему.

Кроме того, значительная межрегиональная дифференциация размеров заработной платы, а следовательно, и размеров будущих пенсий в перспективе станет фактором сдерживания территориальной мобильности населения. В связи с этим, вероятно, потребуется корректировка регионального раздела бюджета Пенсионного фонда в его распределительной части.

Решение этих проблем возможно при условии разработки механизмов, обеспечивающих оптимальное наполнение доходной части бюджетов социальных внебюджетных фондов. Мерами, которые могут быть использованы *региональными отделениями фондов*, могут стать:

- проведение мероприятий по расширению налогооблагаемой базы;
- разработка системы штрафов за непредставление отчетности, пени за просрочки платежей и т.д.;
- разработка мероприятий по борьбе с неофициальными зарплатами; создание комиссий с участием представителей фондов в налоговых органах, в правительстве области (республики);
- взаимодействие со службой судебных приставов и профсоюзами с целью влияния на работодателя;
- осуществление мероприятий по повышению информированности клиентов фондов о нововведениях и преобразованиях системы социального обеспечения.

7.2. Направления повышения качества управления общественными финансами регионов

Бюджетная политика в субъектах СЗФО в 2010 – 2012 гг. в концептуальном плане будет направлена на решение главной задачи – адаптацию бюджетной системы к изменившимся условиям и создание предпосылок для последующего устойчивого социально-экономического развития.

Анализ основных направлений **налоговой политики**, разработанных исполнительными органами власти субъектов Северо-Запада, позволяет сделать вывод о том, что первоочередной задачей в период экономического кризиса становится соблюдение баланса между интересами государства и предпринимателей и выбор оптимальной политики налоговых ставок.

В условиях кризиса среднесрочные задачи налоговой политики в определенном смысле идут вразрез с долгосрочными задачами. Целями налоговой политики субъектов РФ в долгосрочном периоде последние годы было прямое или косвенное снижение налоговой

нагрузки. Однако в ситуации кризиса региональные власти столкнулись с острой проблемой бюджетного дефицита и вынуждены искать источники его финансирования, в том числе рассматривая варианты повышения налогов.

Во избежание такого расхождения между долгосрочными целями и среднесрочной политикой нужна коррекция долгосрочных целей налоговой политики. Новой целью налоговой политики должно стать не простое снижение налоговой нагрузки, а ее оптимизация и распределение по секторам экономики для стимулирования экономического роста и высокотехнологичных производств.

Для достижения этих целей предполагается прежде всего дальнейшее совершенствование налогового законодательства как на федеральном, так и региональном уровне. В ближайшие годы предусматриваются изменения, которые коснутся порядка исчисления и уплаты практически всех важнейших налоговых составляющих: налога на прибыль, НДС, акцизов, транспортного налога и единого налога на вмененный доход.

В рамках совершенствования налогового администрирования, с целью предотвращения рисков увеличения налоговой задолженности перед бюджетами, предполагается расширить масштабы применения института изменения срока уплаты налогов и сборов (использование отсрочек, рассрочек, инвестиционного налогового кредита).

Конкретные направления налоговой политики субъектов СЗФО предусматривают осуществление целого ряда мероприятий, основные из которых можно кратко сформулировать следующим образом (*табл. 7.7*).

На наш взгляд, одним из резервов мобилизации дополнительных доходов в консолидированные бюджеты в условиях кризиса может стать принятие финансовыми органами субъектов более действенных мер по погашению имеющейся задолженности по налогам и сборам, объем которой на 1 октября 2009 г. в СЗФО увеличился по сравнению с объемом на начало года на 3 млрд. руб. и составил 25,7 млрд. руб. При этом произошло существенное повышение доли задолженности по платежам в объеме налоговых и неналоговых доходов всех регионов (*табл. 7.8*).

Таблица 7.7. Основные направления налоговой политики субъектов СЗФО в 2010 г. и на период до 2012 г.

Направления	Меры по реализации
1. Создание условий для развития предпринимательской деятельности	Введение системы налогообложения на основе патента, снижение налоговых ставок, упрощение порядка ведения налогового учета
2. Реализация механизмов финансового оздоровления хозяйствующих субъектов	Проведение реструктуризации задолженности юридических лиц по региональным налогам при условии полной уплаты текущих налоговых платежей
3. Поддержание инвестиционной активности экономики регионов	Применение механизмов льготного налогообложения к предприятиям, реализующим инвестиционные проекты с использованием передовых технологий
4. Применение современных технологий налогового администрирования	Проведение инвентаризации льгот по региональным налогам с оценкой эффективности их использования. Мониторинг экономических показателей деятельности малого бизнеса с целью снижения налоговой нагрузки. Установление дифференцированных ставок налога на имущество физических лиц, учитывающих уровень благосостояния населения

Таблица 7.8. Задолженность по платежам в консолидированные бюджеты субъектов СЗФО

Регион	На 01.01.2009 г.		На 01.10.2009 г.		
	млн. руб.	в % к собственным доходам	млн. руб.	в % к собственным доходам	в % к объему на 01.01.2009 г.
Новгородская область	380,0	2,4	1150,2	10,5	302,7
Ленинградская область	1428,4	2,8	2243,7	6,0	157,1
Республика Карелия	178,2	1,0	258,9	2,1	145,3
г. Санкт-Петербург	10055,8	3,5	12686,3	7,1	126,2
Псковская область	222,9	1,9	254,6	3,2	114,2
Вологодская область	1055,7	2,3	1169,6	5,9	110,8
Республика Коми	3211,2	8,3	3133,7	12,4	97,6
Архангельская область	1266,3	3,5	1221,1	5,9	96,4
Мурманская область	3790,3	11,2	2886,5	12,6	76,1
Калининградская область	1165,7	4,8	750,9	5,0	64,4
СЗФО	22754,6	4,0	25755,1	7,3	113,2

Кроме того, дополнительные поступления доходов, хотя и незначительные, могут быть обеспечены за счет погашения задолженности по выданным из региональных бюджетов кредитам, которая сложилась в 7 субъектах округа по состоянию на 01.10.2009 г. и составляет порядка 0,6 млрд. руб. (табл. 7.9).

Таблица 7.9. **Задолженность по кредитам, выданным из региональных бюджетов субъектов СЗФО, по состоянию на 01.10.2009 г.**

Регион	Млн. руб.	В % к собственным доходам
Калининградская область	286,2	3,0
Вологодская область	118,7	0,9
Республика Коми	83,1	0,4
Новгородская область	66,1	0,8
Мурманская область	46,1	0,3
Ленинградская область	16,6	0,07
Псковская область	4,8	0,09
СЗФО	621,6	0,6

С целью погашения задолженности по платежам и кредитам в бюджет представляется целесообразным предложить органам власти субъектов СЗФО активизировать взаимодействие с налогоплательщиками в части недопущения задолженности по налогам и сборам, настойчивее проводить своевременную претензионно-исковую работу, а также осуществлять меры принудительного взыскания задолженности.

Уже обращалось внимание на то, что одним из важных резервов увеличения доходной базы субфедеральных бюджетов следует считать оптимизацию перечня предоставляемых льгот по налогам и сборам. В 2008 г. выпадающие в результате предоставления льгот в соответствии с региональным законодательством доходы территориальных консолидированных бюджетов субъектов СЗФО оцениваются в размере 17,3 млрд. руб. В Вологодской и Ленинградской областях налоговая база консолидированных бюджетов в результате предоставления льгот сократилась на 7%, в остальных регионах – на 3–5.

Для оптимизации льготного налогообложения руководству субъектов СЗФО необходимо принять меры по проведению полномасштабной инвентаризации установленных законодательством льгот по всем обязательным платежам, более активно использовать правовой механизм оценки эффективности предоставляемых льгот.

В условиях объективного снижения налоговых поступлений в субфедеральные бюджеты определенную прибавку доходов может дать

повышение эффективности администрирования в сфере неналоговых доходов, усиление работы, направленной на легализацию доходов от коммерческой деятельности, наведение порядка в системе учета и взимания налогов и других платежей.

Таким образом, в ближайшие годы налоговая политика должна стать важнейшим инструментом, способствующим сохранению и развитию имеющегося налогового потенциала, повышению устойчивости региональных экономик.

Субъектам СЗФО и в целом Российской Федерации в ситуации резкого сокращения бюджетных ресурсов придется проводить такую политику в **области расходов**, которая, с одной стороны, стимулировала бы рост внутреннего спроса и производства, а с другой стороны, не допускала бы обострения социальных проблем и при этом не вела бы к чрезмерному росту бюджетного дефицита и необходимости стремительно наращивать государственный долг.

Как было выяснено в процессе анализа консолидированных бюджетов, до кризиса расходы бюджетных систем Северо-Запада РФ из года в год неизменно увеличивались. Темп роста расходов заметно опережал темпы роста экономики и коснулся практически всех направлений расходов. Сейчас перед региональными властями остро стоит задача коррекции бюджетной политики, ее адаптации к периоду низких государственных доходов.

Принятие новых обязательств по инициативе органов власти должно осуществляться в рамках установленных ограничений расходов при условии и в пределах сокращения действующих расходных обязательств.

Уровень эффективности многих бюджетных расходов остается низким. Поэтому первоочередной задачей бюджетной политики является принятие целенаправленных мер по повышению эффективности государственных расходов, чтобы их сокращение не затормозило развитие экономики и не отразилось на объеме и качестве получаемых гражданами бюджетных услуг. Меры по повышению эффективности бюджетных расходов должны включать:

1. Комплексную инвентаризацию бюджетных обязательств, особенно в социальной сфере. Итогом такой инвентаризации должна

стать выработка предложений по отмене тех нормативных актов, исполнение которых не способствует развитию социальной сферы, не отвечает критериям адресности и нуждаемости.

2. Совершенствование программно-целевого принципа в бюджетном процессе. В рамках этого направления необходимо разработать и внедрить эффективную систему распределения бюджетных средств, которая смогла бы обеспечить сбалансированность региональных программ с реальными финансовыми ресурсами и была бы нацелена на решение приоритетных социально-экономических проблем.

3. Сокращение государственного сектора экономики и одновременное повышение его эффективности. Прежде всего, это касается отраслей социальной сферы, особенно образования и здравоохранения.

4. Развитие государственно-частного партнерства. Без такого сотрудничества, особенно в текущих условиях, многие важные программы не могут быть реализованы.

Программы повышения эффективности государственных расходов должны интегрироваться в процесс долгосрочного бюджетного планирования. Это позволит учитывать при распределении бюджетных ресурсов как приоритеты социально-экономического развития, так и потенциал решения важнейших задач с использованием меньшего объема бюджетных средств и поддержания тем самым бюджетной сбалансированности.

В качестве первоочередных задач субъектов СЗФО в области формирования **межбюджетных отношений** следует обозначить поддержку мер по обеспечению сбалансированности и платежеспособности местных бюджетов. С этой целью регионы предусматривают сохранение порядка передачи муниципалитетам доходных источников консолидированных бюджетов по единым нормативам отчислений. В Вологодской области с введением системы налогообложения на основе патента предполагается передача данного доходного источника в бюджеты муниципальных районов и городских округов.

К новациям в сфере межбюджетного взаимодействия на субфедеральном уровне следует отнести выделение субсидий из региональных фондов софинансирования расходов в соответствии с принципами, согласно которым выделение субсидий целесообразно лишь в случаях, когда они направлены на снижение значительных различий между муниципальными образованиями региона в обеспечении предоставляемых отдельных муниципальных услуг, а также на повышение качества муниципальных услуг.

Приоритетными расходными обязательствами муниципальных образований, которые будут софинансироваться за счет средств региональных бюджетов, органы власти субъектов СЗФО определили бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, разработку генеральных планов поселений и схем территориального планирования муниципальных районов области, обеспечение условий для развития на территории муниципальных образований физической культуры и спорта, капитальный ремонт многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда.

С учетом того, что в 2010 – 2012 гг. финансирование расходных обязательств субъектов СЗФО будет осуществляться с привлечением заемных источников, основными направлениями стратегии управления **государственным долгом** следует считать:

- сохранение объема долговых обязательств на экономически безопасном уровне с учетом всех возможных рисков;
- поддержание минимально возможной стоимости обслуживания долга;
- привлечение бюджетных кредитов как наиболее выгодных с точки зрения долговой нагрузки на консолидированные бюджеты;
- привлечение кредитных ресурсов на оптимально возможный период времени и в форме кредитных линий.

Кроме того, в условиях финансового кризиса будет продолжено совершенствование механизмов государственной поддержки в виде предоставления государственных гарантий организациям реального сектора экономики, обеспечивающим устойчивое функционирование экономики и социальной сферы регионов.

Сложность современной экономической ситуации и связанные с этим проблемы формирования и исполнения бюджета не должны рассматриваться в качестве основания для отказа от ранее определенных стратегических целей. В сфере финансово-бюджетной политики в Стратегии социально-экономического развития России до 2020 г. ставится задача перехода к стандартам развитых стран. Это возможно осуществить только с помощью дальнейшего реформирования системы общественных финансов, обеспечив комплексный подход, единые методологические принципы формирования перечня реализуемых мероприятий.

На протяжении последних пятнадцати лет в России идет процесс реформирования общественных финансов в рамках сотрудничества Российской Федерации и Международного банка реконструкции и развития.

В субъектах СЗФО, являющихся участниками программ реформирования общественных финансов, проведена значительная работа по модернизации системы управления бюджетной сферой, совершенствованию межбюджетных отношений, реформированию государственной службы, изменены институциональные условия функционирования государственного и муниципального секторов.

В то же время присутствуют объективные факторы, определяющие необходимость внесения изменений в систему управления региональными финансами, требующие осуществления комплекса мероприятий как в области совершенствования межбюджетных отношений, так и в области повышения эффективности управления региональными финансами в целом.

В числе этих факторов можно выделить следующие:

- необходимость совершенствования системы управления региональными финансами с учетом современных целей и задач;
- необходимость внедрения новых механизмов управления бюджетными расходами, увеличение количества бюджетных услуг, имеющих стандарты качества, формирование среднесрочных ведомственных целевых программ;
- дальнейшее повышение инвестиционной привлекательности регионов;

➤ расширение степени участия общественности в принятии стратегических решений, повышение прозрачности и открытости деятельности органов исполнительной государственной власти для населения, в том числе в осуществлении бюджетной и финансовой политики.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что не удалось реализовать в полной мере центральную идею реформирования – переход от системы управления общественными финансами по затратному методу к системе управления по результатам. Основные проблемы реализации данного направления заключаются в отсутствии четкой взаимосвязи между внедряемыми инструментами бюджетирования по результатам; невстроенности этих инструментов в бюджетный цикл и в целом в систему социально-экономического развития регионов; отсутствии системы текущего мониторинга и корректировки хода реформы бюджетного процесса; несовершенстве информационных технологий исполнения бюджета. Немаловажной проблемой является неготовность специалистов отраслевых департаментов к применению методов бюджетирования по результатам их деятельности.

Качество управления в системе общественных финансов может измеряться по уровню соответствия стандартам лучшей практики. Такими стандартами являются принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами, представляющие собой синтез лучшей международной практики в данной сфере. Большая часть стратегических целей в области финансово-бюджетной политики субъектов РФ должна быть ориентирована на их внедрение (*табл. 7.10*)⁵.

С начала 2000-х годов Правительством Российской Федерации предпринимаются систематические и последовательные усилия в части внедрения лучшей практики управления общественными

⁵ По материалам Минфина России, представленным на расширенной встрече министров финансов «Группы восьми» в Санкт-Петербурге 9 – 10 июня 2006 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Минфина. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/budref/brprinc.htm>

Таблица 7.10. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами

Сфера	Принцип
1. Финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность	1.1. Общедоступность информации о состоянии общественных финансов. 1.2. Открытость деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов. 1.3. Наличие и соблюдение формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности.
2. Стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов	2.1. Прогнозирование основных бюджетных параметров (в том числе долговой нагрузки) на среднесрочную (до 3 лет) и долгосрочную (свыше 3 лет) перспективу в рамках единой макроэкономической и денежно-кредитной политики. 2.2. Систематический анализ и оценка рисков в бюджетно-налоговой сфере, в том числе оценка средне- и долгосрочных последствий принятия новых расходных обязательств. 2.3. Создание и поддержание необходимых финансовых резервов, в том числе для регионов с высокой долей доходов от экспорта сырьевых товаров, в форме резервных фондов.
3. Эффективная и справедливая система межбюджетных отношений	3.1. Законодательно закрепленные, основанные на единых принципах, стабильные и предсказуемые финансовые взаимоотношения между публично-правовыми образованиями. 3.2. Сбалансированное и взаимоувязанное разграничение расходных обязательств и доходов публично-правовых образований. 3.3. Возможность и заинтересованность для региональных и местных властей самостоятельно формировать свои бюджетные расходы и доходы исходя из интересов и предпочтений региональных (местных) сообществ. 3.4. Объективная, формализованная и прозрачная система бюджетного выравнивания. 3.5. Наличие стимулов для повышения эффективности управления региональными и местными финансами, а также, при необходимости, санкций, обеспечивающих соблюдение финансовой дисциплины и законодательно установленных требований.
4. Консолидация бюджета и бюджетного процесса	4.1. Бюджет рассматривается и бюджетный процесс организован как форма (способ) исполнения расходных обязательств, в том числе с нормативно установленными особенностями в отношении расходных обязательств и (или) бюджетных ассигнований разных типов. 4.2. Планирование и исполнение текущих и капитальных расходов, а также бюджетных программ разных видов осуществляется ведомствами, отвечающими за политику в соответствующих сферах деятельности, в рамках единых процессов и процедур. 4.3. Функционирование эффективной системы проведения бюджетных платежей, управления единым счетом бюджета и учета бюджетных обязательств. 4.4. Четкое и однозначное определение ответственности и полномочий органов исполнительной власти, осуществляющих выработку и реализацию бюджетной политики.

5. Среднесрочное финансовое планирование	<p>5.1. Составление и утверждение бюджета в соответствии и в рамках бюджетных проектировок на средне- и долгосрочную перспективу.</p> <p>5.2. Наличие и соблюдение формализованных правил и процедур ежегодного обновления (корректировки) и продления среднесрочных бюджетных проектировок.</p> <p>5.3. Наличие и соблюдение правил и процедур определения ресурсов для принятия новых обязательств в рамках принятых бюджетных предпосылок и ограничений.</p>
6. Бюджетирование, ориентированное на результаты	<p>6.1. Установление для каждого ведомства системы целей, задач и результатов деятельности, обеспечивающих реализацию приоритетов и целей государственной политики.</p> <p>6.2. Обеспечение самостоятельности, мотивации и ответственности учреждений при планировании и достижении результатов использования бюджетных ассигнований в рамках установленных финансовых ограничений.</p> <p>6.3. Использование конкурентных принципов распределения бюджетных средств.</p> <p>6.4. Наличие и применение методов оценки результатов использования бюджетных средств ведомствами и учреждениями в отчетном и плановом периоде.</p> <p>6.5. Наличие и применение формализованных методов оценки полной стоимости расходных обязательств.</p>
7. Эффективный финансовый контроль и мониторинг	<p>7.1. Наличие и соблюдение формализованных, прозрачных и устойчивых к коррупции процедур принятия решений по использованию бюджетных средств, в том числе при осуществлении бюджетных закупок.</p> <p>7.2. Регулярное проведение анализа и оценки качества управления общественными финансами и финансового менеджмента с поддержкой мер по его повышению эффективности.</p>

финансами. Ключевым звеном этой деятельности стало закрепление в Бюджетном кодексе Российской Федерации в 2007 году большинства принципов ответственного управления общественными финансами.

К настоящему времени созданы институциональные предпосылки для внедрения принципов ответственного управления общественными финансами в повседневную деятельность на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Такими предпосылками являются выделение субсидий из федерального бюджета на реформирование региональных и муниципальных финансов, а также проведение мониторинга соблюдения субъектами РФ требований Бюджетного кодекса и качества управления региональными бюджетами.

В дальнейшем представляется целесообразным внедрение системы мониторинга и оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса непосредственно в субъектах РФ, совершенствование процедуры и критериев введения временной финансовой администрации. При этом следует обратить внимание на то, что в ряде регионов СЗФО (Вологодская, Мурманская области, Республика Карелия) начиная с 2007 г. проводится мониторинг оценки качества и эффективности управления муниципальными финансами, по результатам которого составляется рейтинг муниципалитетов и осуществляется поощрение победителей.

Реформа региональных общественных финансов, являясь одной из важнейших предпосылок повышения эффективности государственного управления, одновременно зависит от темпов и направлений широкого круга структурных реформ. Модернизация бюджетного процесса должна быть органично встроена в рамки институциональных преобразований, связанных с проведением административной реформы, бюджетной реформы и реформы межбюджетных отношений.

Однако, учитывая несомненную значимость всех составляющих реформы региональных финансов, можно сказать, что ключевым звеном является реформирование бюджетной системы, и прежде всего такое ее направление, как реструктуризация бюджетных учреждений.

Реформа бюджетных учреждений, согласно логике повышения эффективности общественных финансов, должна позволить государству произвести больший объем общественных благ при повышении эффективности бюджетных расходов.

Необходимость реформы продиктована низкой эффективностью расходования бюджетных средств государственными учреждениями во всех секторах бюджетной сферы. Такая ситуация является следствием отсутствия взаимосвязи между результатами деятельности учреждения и его финансированием. Для преодоления подобной практики в последние годы было осуществлено ужесточение порядка планирования и расходования средств бюджетными учреждениями, перевод их на кассовое обслуживание в казначейство, введение

обязательной процедуры государственных закупок. Все это существенно сократило нецелевое использование бюджетных средств, но, наряду с этим, ужесточение централизованного управления расходами снизило эффективность расходования бюджетных ассигнований, если рассматривать ее с точки зрения соотношения результатов и затрат.

Международный опыт и российская практика показывают, что вопросы повышения эффективности расходования бюджетных средств должны решаться путем введения конкуренции учреждений за бюджетные деньги. При этом контроль за государственными учреждениями следует усиливать не с помощью укрепления вертикали власти, а с опорой на институты гражданского общества, в частности путем введения подотчетности руководителей учреждений специально создаваемым общественным советам этих организаций.

Можно выделить следующие важнейшие цели реформы бюджетного сектора:

- создание условий для развития экономической самостоятельности государственных учреждений (там, где это возможно) при ликвидации субсидиарной ответственности бюджета за их деятельность — государство не должно отвечать по долгам этих учреждений;
- переход значительной части государственных и муниципальных учреждений от сметного финансирования, являющегося низкоэффективным, высокозатратным методом финансирования, к бюджетированию, ориентированному на конечные результаты;
- создание официального прозрачного механизма финансирования и софинансирования населением социально значимых услуг, способного предотвратить теневые сделки, носящие характер взяток работникам бюджетных учреждений;
- резкое увеличение прозрачности внебюджетной деятельности, введение порядка публичного раскрытия финансовой информации по всем источникам доходов и расходам государственных учреждений;
- установление эффективного общественного контроля над деятельностью бюджетных организаций.

Важнейшим направлением реформы является переход к конкурентным принципам распределения бюджетных средств в тех секторах бюджетной сферы, где это возможно. Речь идет о внедрении различных форм финансирования, основанных на возмещении нормативной стоимости оказания определенной услуги, взамен сметного финансирования, выделяемого для содержания бюджетного учреждения. К ним относятся нормативно-подушевое финансирование в общем образовании, страховое финансирование в медицинских учреждениях, конкурсное финансирование в прикладной науке, грантовое финансирование в фундаментальной науке и т.д.

Эти методы бюджетного финансирования позволяют создать в организациях стимулы к повышению эффективности использования выделяемых им бюджетных средств, а также обеспечить перераспределение ресурсов от неэффективных учреждений к эффективным.

Переход от финансирования содержания организации к новым конкурентным формам финансирования может быть осуществлен двумя путями.

Первый путь — это изменение порядка разработки и составления сметы. Смета должна стать инструментом планирования деятельности самой организации, который в качестве доходов учитывает все виды поступлений, включая бюджетные средства и внебюджетные источники. Такой подход правомерен, если вместо контролирования процесса расходования средств (что достигается в настоящее время с помощью жесткой сметы и казначейского исполнения бюджета) будет применяться контроль эффективности использования средств организации с помощью введения конкурентных процедур выделения средств и оценки результатов.

Второй путь предполагает изменение типа бюджетного учреждения для обеспечения возможности получения бюджетного финансирования не на содержание учреждения по смете, а на осуществление конкретной деятельности по предоставлению соответствующих услуг. Это направление реализуется в настоящее время путем создания нормативной основы функционирования *автономных учреждений*.

В целом идея автономного учреждения возникает на пересечении двух важнейших реформ. С одной стороны, это реформа бюджетного сектора – реформа сети бюджетных учреждений, отмена субсидиарной ответственности учредителя, внедрение бюджетирования, ориентированного на результат. С другой стороны, модернизация различных отраслей социальной сферы (образования, здравоохранения, культуры, науки), каждая из которых внесла свой вклад в конструкцию автономного учреждения. И только в контексте этих реформ имеет смысл ставить вопрос о практическом осуществлении идеи автономного учреждения, о введении этой правовой конструкции в хозяйственную практику.

В некоторых субъектах Российской Федерации с принятием в 2007 г. Федерального закона «Об автономных учреждениях» начался процесс реорганизации бюджетной сети. Однако в настоящее время его активизация сдерживается отсутствием необходимых подзаконных актов, регламентирующих порядок финансирования автономного учреждения со стороны учредителя.

Для того чтобы переход в автономные учреждения не имел негативных последствий, желательна экспериментальная апробация предлагаемых новаций. Отсюда следует, что реструктуризация бюджетного сектора не может проводиться в ускоренном режиме. По каждой отрасли социальной сферы должны быть выработаны и обоснованы ориентиры перехода бюджетных учреждений в автономные, которые могут пересматриваться и уточняться по результатам деятельности автономных учреждений, накопления опыта их функционирования, оценки социально-экономических последствий.

Несомненно, реализация всех вышеизложенных направлений реформирования региональных общественных финансов позволит повысить качество всего государственного управления, явится важным условием поступательного, динамичного социально-экономического развития территорий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Региональные общественные финансы, являясь важнейшим звеном финансовой системы Российской Федерации, играют все возрастающую роль в воспроизводственном процессе регионов на пути их движения к эффективной рыночной организации экономики.

За последние годы в субъектах Северо-Западного федерального округа продолжался интенсивный процесс реформирования региональных общественных финансов, прежде всего государственных. Удалось добиться значительного прогресса в наращивании бюджетных доходов и стабильности финансирования расходных обязательств. Реализованы новые подходы в межбюджетных отношениях с муниципальными образованиями.

Устойчивое состояние региональных бюджетных систем поддерживала взвешенная долговая политика, проводимая руководством субъектов. Государственный долг во всех регионах и расходы на его обслуживание находились на экономически безопасном уровне.

Главным достижением Вологодской и Ленинградской областей, Республики Коми следует признать независимость от федеральных дотаций.

Одним из результатов структурных преобразований общественных финансов явилось выделение и обособление внебюджетных фондов, призванных обеспечить полноту и устойчивость финансирования важнейших социально-экономических программ.

Однако темпы происходящих перемен еще не отвечают требованиям структурной перестройки региональных бюджетных систем, значительного повышения благосостояния населения и качества жизни общества.

На сегодня очевидна низкая эффективность механизма финансирования бюджетных расходов, не обеспечивающего необходимых условий для повышения качества предоставляемых услуг и создания конкурентной среды.

Основными угрозами стабильности бюджетных систем субъектов СЗФО являются высокий уровень экономической и налоговой концентрации, растущая нагрузка на бюджеты и значительная степень негибкости расходов, связанная с необходимостью финансирования мероприятий в рамках модернизации социальной сферы.

Совершенствование системы межбюджетного взаимодействия, призванное формировать на всех уровнях управления условия для комплексного территориального развития, ограничивают такие факторы, как неравномерное распределение налогового потенциала, которое обуславливает недостаток у многих регионов и муниципальных образований собственных доходных источников, и фактическая ликвидация системы региональных и местных налогов, приводящая к жесткой зависимости территориальных бюджетов от перераспределения федеральных налогов.

Существенно снижает качество управления бюджетным процессом в регионах несовершенство методик прогнозирования, что не позволяет избежать просчетов при планировании бюджетов.

Демографическая структура населения, значительная межрегиональная дифференциация размеров заработной платы оказывают неблагоприятное влияние на финансовое обеспечение систем территориальных внебюджетных фондов и не позволяют им в полной мере стать активными участниками реформирования социальной сферы регионов, утверждения новых отношений между социальными группами, работодателями, работающими и государством.

Преодоление всех этих проблем в ближайшие годы будет осложняться последствиями мирового экономического кризиса.

Как показали результаты исследования, на первом этапе кризиса, благодаря действиям федерального центра и региональных властей, удалось не допустить масштабного ухудшения ситуации в сфере субнациональных финансов, однако макроэкономические прогнозы на 2010 г. и среднесрочную перспективу не являются оптимистичными, поэтому перспективы развития региональных общественных финансов будут определяться компромиссом между необходимостью следования ранее определенным стратегическим целям и необходимостью реализации антикризисных мер.

В условиях беспрецедентного за последнее десятилетие бюджетного дефицита краткосрочная цель региональных органов власти заключается в укреплении доходной базы и корректировке расходов, адекватной экономической ситуации. В этой связи назрела необходимость разработки специальной системы мер, направленных на повышение социальной ответственности бизнеса. Ключевым потенциальным источником роста доходной базы продолжает оставаться настойчивое осуществление мероприятий, направленных на диверсификацию региональных экономик (развитие малого предпринимательства, деревянного домостроения, внедрение технологических, организационных, управленческих инноваций).

Мерой среднесрочного характера должна стать интенсификация бюджетной политики, предполагающая достижение максимально возможного мультипликативного экономического и социального эффекта от каждого бюджетного рубля.

Использование федеральных ресурсов государственных внебюджетных фондов должно лучше сочетаться с решением насущных проблем развития регионального сообщества.

Одним из важнейших условий повышения роли регионального компонента в системе реформирования общественных финансов является развитие страховых, рыночных механизмов, конкурентной среды партнерства с организациями гражданского общества и бизнеса, новых моделей управления социальной инфраструктурой.

Результатом реформы должно стать создание современной, высокотехнологичной и эффективной системы региональных общественных финансов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс РФ [Текст]. – М.: Проспект, 2006. – 216 с.
2. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 23.06.2008 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. – Режим доступа: <http://archive.kremlin.ru>.
3. Бюджетная стратегия на период до 2023 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов РФ. – Режим доступа: <http://www1.minfin.ru>.
4. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства РФ. – Режим доступа: <http://www.government.ru>.
5. О результатах и основных направлениях деятельности на 2008 – 2010 гг. [Электронный ресурс]: доклад Министерства финансов РФ // Официальный сайт Министерства финансов РФ. – Режим доступа: <http://www1.minfin.ru>.
6. О федеральном бюджете на 2010 г. и на плановый период 2011 и 2012 гг. [Электронный ресурс]: проект Федерального закона // Официальный сайт Министерства финансов РФ. – Режим доступа: <http://www1.minfin.ru>.
7. Об областном бюджете на 2004 – 2008 гг. [Электронный ресурс]: законы Вологодской области // КонсультантПлюс: справочно-поисковая система.
8. Об исполнении областного бюджета за 2004 – 2008 гг. [Электронный ресурс]: законы Вологодской области // КонсультантПлюс: справочно-поисковая система.
9. Об областной целевой программе «Реформирование региональных финансов Вологодской области на 2008 – 2010 гг.» [Электронный ресурс]: постановление Законодательного Собрания Вологодской области от 07.12.2007 г. № 1091 // КонсультантПлюс: справочно-поисковая система.
10. Основные направления налоговой и бюджетной политики на 2010 г. и на период до 2012 г. (Вологодская, Мурманская, Калининградская области, Республика Карелия, г. Санкт-Петербург) [Электронный ресурс] // Официальные сайты финансовых органов исполнительной власти субъектов СЗФО.
11. О результатах работы в 2008 г. [Электронный ресурс]: доклад Министерства финансов Республики Карелия // Официальный сайт МФ Республики Карелия. – Режим доступа: <http://minfin.karelia.ru>.

12. Материалы семинаров с финансовыми органами субъектов РФ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов РФ. – Режим доступа: <http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/seminars>.

13. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами [Электронный ресурс]: аналитические материалы к документу, представленному МФ РФ к встрече министров финансов «Группы восьми» // Официальный сайт Министерства финансов РФ. – Режим доступа: <http://www1.minfin.ru/ru/reforms/budget/principles>.

14. Основные положения кодекса лучшей практики в сфере управления региональными и муниципальными финансами [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов РФ. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/kodex>.

15. Российская экономика в 2008 г. Тенденции и перспективы [Электронный ресурс] / колл. авторов Института экономики переходного периода // Официальный сайт ИЭПП. – Режим доступа: <http://www.iet.ru/ru>

16. Глазьев, С.Ю. Анализ проекта федерального бюджета до 2010 года [Электронный ресурс] / С.Ю. Глазьев // Официальный сервер Сергея Глазьева. – Режим доступа: www.glazev.ru.

17. Управление региональными и муниципальными финансами [Текст]: сб. мат. / под ред. В.В. Климанова. – СПб.: Леонтьевский центр, 2008. – 400 с.

18. Экономический кризис в России: экспертный взгляд [Текст] / колл. авторов Института современного развития // Вопросы экономики. – 2009. – № 4. – С. 4.

19. Интервью А.Л. Кудрина от 14.10.2009 г. [Текст] // Аргументы и факты. – 2009. – № 42.

20. Кудрин, А.Л. Мировой финансовый кризис и его влияние на Россию [Текст] / А.Л. Кудрин // Вопросы экономики. – 2009. – № 1. – С. 9.

21. Говтвань, О.Д. Перспективы развития российской финансовой системы [Текст] / О.Д. Говтвань // Проблемы прогнозирования. – 2004. – № 2. – С. 3.

22. Христенко, В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы [Текст] / В.Б. Христенко. – М.: Дело, 2002. – 608 с.

23. Новикова, А.В. Кризис как способ движения вперед [Текст] / А.В. Новикова, И.Я. Новикова // ЭКО. – 2009. – № 6. – С. 3.

24. Селицкая, Н.М. Типы антикризисной политики [Текст] / Н.М. Селицкая // ЭКО. – 2009. – № 6. – С. 23.

25. Афанасьев, М. Бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы [Текст] / М. Афанасьев, И. Кривоогов // Вопросы экономики. – 2005. – № 11. – С. 57.

26. Васильева, М.В. Развитие пенсионной системы в условиях реформирования (региональный аспект) [Текст] / М.В. Васильева // Финансовые исследования. – 2007. – № 4. – С. 57.

27. Принципы управления общественными финансами на субнациональном уровне [Текст]: сб. докл. / под ред. А.М. Лаврова. – М.: Комкнига, 2005. – 176 с.

28. Опыт и перспективы реализации программ реформирования региональных финансов [Текст]: материалы Всерос. совещания, г. Чебоксары, 6 – 8 февраля 2003 г.– Чебоксары: РГУП «ИПК «ЧУВАШИЯ», 2003.– 248 с.

29. Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов [Текст]: Труды Седьмой науч.-практ. конф., г. Петрозаводск, 30 мая – 1 июня 2007 г. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2007. – 394 с.

30. Общественные финансы региона: состояние, факторы перспективы [Текст] / под. ред. В.А. Ильина и М.Ф. Сычева. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. – 157 с.

31. Тугарин, В.С. Опыт реализации бюджетной реформы в Вологодской области [Электронный ресурс] // Задачи и перспектив бюджетных реформ в России: материалы Всерос. форума, г. Вологда, 1 ноября 2008 г. – Режим доступа: <http://www.sfr.krd.ru>.

32. Законопроекты об областных (республиканских) бюджетах субъектов СЗФО на 2010 г. [Электронный ресурс] // Интернет-сайты федеральных и региональных органов государственной власти. – Режим доступа: www.rf89.narod.ru.

33. Отчеты об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Казначейства России. – Режим доступа: <http://www.goskazna.ru>.

34. Сводные отчеты по формам статистической налоговой отчетности [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной налоговой службы России. – Режим доступа: <http://www.nalog.ru/statistik>.

35. Статистические данные по социально-экономическому развитию субъектов СЗФО и муниципальных образований, доходам и расходам государственных внебюджетных фондов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Росстата. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

36. Официальный сайт отделения Пенсионного фонда РФ по Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pfrf.ru/vologda>.

37. Официальный сайт Вологодского регионального отделения ФСС РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vologda-fss.ru>.

38. Официальный сайт Территориального фонда обязательного медицинского страхования Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oms35.ru>.

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Введение</i>	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ РЕГИОНА	6
ГЛАВА 2. СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ СЗФО	13
2.1. Доходная часть консолидированных бюджетов	13
2.2. Межбюджетные отношения субъектов Северо-Западного федерального округа с федеральным центром	35
2.3. Расходная часть консолидированных бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа	40
2.4. Сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа	49
ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ	54
ГЛАВА 4. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ В РЕГИОНАХ СЕВЕРО-ЗАПАДА	69
4.1. Доходы и доходные полномочия муниципальных образований	69
4.2. Расходы и расходные полномочия муниципальных образований	77
4.3. Межбюджетные отношения на субфедеральном уровне	85
ГЛАВА 5. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ НА ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТОВ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА	94

ГЛАВА 6. ПРОБЛЕМЫ СТАБИЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА	111
6.1. Анализ эффективности применяемых субъектами СЗФО мер по адаптации региональных финансов к проявлениям кризиса	111
6.2. Меры по повышению устойчивости субнациональных финансовых систем на федеральном и региональном уровне	126
ГЛАВА 7. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ РЕГИОНОВ	132
7.1. Приоритеты формирования бюджетов субъектов СЗФО на 2010 – 2012 гг.	132
7.2. Направления повышения качества управления общественными финансами регионов	144
<i>Заключение</i>	<i>159</i>
<i>Литература</i>	<i>162</i>

Научное издание

Т.В. Ускова, А.И. Поварова, В.С. Орлова

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ РЕГИОНОВ:
ПРИОРИТЕТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ**

Редакционная подготовка	Л.Н. Воронина
Технический редактор	А.А. Воробьева
Оригинал-макет	Е.С. Нефедова
Корректор	Л.В. Зарубалова

Подписано в печать 30.06.2010 г.

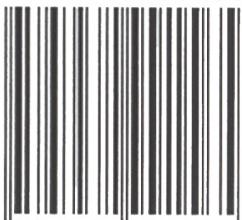
Формат бумаги 60x84 $\frac{1}{16}$, Печать цифровая.

Усл. печ. л. 9,76. Печ. л. 10,5. Тираж 200. Заказ № 178.

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а, ИСЭРТ РАН

Тел. 54-43-85, e-mail: common@vscc.as.ru

ISBN 978-5-93299-156-5



9 785932 991565