



УДК 311.313 + 336.5.02

Социальные расходы бюджета Республики Калмыкия на современном этапе

The Current Social Budgetary Expenditures in the Republic of Kalmykia

*Е. А. Гунаев (E. Gunayev)*¹

¹ кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, отдел социально-экономических исследований, Калмыцкий научный центр РАН (г. Элиста). E-mail: gunayeva@kigiran.com

Ph.D. in Jurisprudence (Candidate of Juridical Sciences), Senior Research Associate, Department of Social and Economic Studies, Kalmyk Scientific Center of the RAS (Elista). E-mail: gunayeva@kigiran.com

Аннотация. В статье рассмотрены уровень, структура и динамика социальных расходов бюджета Республики Калмыкия как финансовой основы социальной политики региона. Категория «социальные расходы» понимается как в широком (финансирование социальной сферы — здравоохранения, образования, культуры и т.д.), так и в узком смысле, когда учтены собственные расходы по разделу «социальная политика». Для анализа расходной части бюджета проанализирована также и доходная часть. Отмечены негативные аспекты в сфере формирования доходной части бюджета Республики Калмыкия, в частности рост государственного долга, низкая бюджетная обеспеченность региона собственными доходами. Основными расходными направлениями бюджета являются образование, здравоохранение и социальная политика. Рассмотрены данные по Республике Калмыкия исходя из типологии бюджетной обеспеченности и состоянию бюджетов регионов. Основной вывод: бюджет Республики Калмыкия, как и большинство бюджетов субъектов Российской Федерации, несет высокую нагрузку социальных расходов, что не позволяет ему стать бюджетом развития экономики региона.

Ключевые слова: бюджет, Республика Калмыкия, социальные расходы, экономическое положение, приоритеты социальной политики.

Abstract. The article considers the level, structure and dynamics of social expenditures of the budget of the Republic of Kalmykia as the financial basis for social policies of the region. The category “Social Expenditures” is interpreted both in a wide sense (social expenditure funding — public health service, education, culture, etc.) and in a narrow sense when it comes to the expenditures in the section “Social Policies”. For a proper analysis of the expenditure part of the budget, the revenue part was analyzed as well. Some negative aspects related to the formation of the revenue part of Kalmykia’s budget have been mentioned, namely the growth of state debt, low revenue supply (few sources of revenue supply in the region). The main expenditure items of the budget are public education, health service and social policy. The data on the Republic of Kalmykia have been considered in the context of the typology of fiscal capacity and budgetary conditions in other regions. The author concludes that the budget of the Republic of Kalmykia, like most budgets of the federal subjects of Russia, bears the heavy burden of social expenditures which hinders it from becoming a budget for economic development of the region.

Keywords: budget, Republic of Kalmykia, social expenditures, economic conditions, social policy priorities.

В общем виде социальные расходы представляют собой расходы государства (публично-правовых образований), направленные на финансирование мероприятий, призванных обеспечить достойную жизнь человека. Понимание содержания социальных расходов в научной литературе и в практической деятельности толкуется в широком и узком смыслах. В узком смысле понимаются социальные расходы, которые совпадают с расходами, именуемыми «Социальная политика» в законах о бюджете (федеральном, региональном, местном). С другой стороны, помимо оказания социальной поддержки, государство призвано поддерживать жилищное строительство, здравоохранение, образование, общественный транспорт и т. д. Это более широкий подход к определению социальных расходов. И помимо расходов по разделу «Социальная политика», здесь также учитываются расходы на финансирование социальных целей и задач, осуществляемых по разделам «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Образование», «Культура, кинематография, средства массовой информации», «Здравоохранение», «Физическая культура, спорт» и т. д. [Сафонов, Куркова 2012: 112–114].

В настоящей статье понятие «социальные расходы» рассматриваются в обоих смыслах. Источниками послужили Закон Рес-

публики Калмыкия «Об исполнении республиканского бюджета за 2014 год» от 10.06.2015 № 125-V-3 [Закон 2015] и статистическая информация Росстата, Министерств финансов России и Республики Калмыкия.

Исполненный бюджет Республики Калмыкия за 2014 г. составил по доходам 8,839 млрд руб., по расходам в 9,574 млрд руб. Сумма дефицита бюджета (превышение расходов над доходами) составила 734,943 млн руб. [Закон 2015]. По информации Министерства финансов России на 1 декабря 2014 г., доходы консолидированного бюджета Республики Калмыкия с накопленным итогом составили 9,498 млрд руб. с темпом роста по отношению к 2013 г. (100 %) в 105 % [Сводная]. На 1 января 2015 г. доходы консолидированного бюджета республики достигали 10,712 млрд руб. [Сравнение]. Отношение доходов к расходам в бюджете Республики Калмыкия в среднем за 2009–2014 гг. находилось на уровне от 70 и до 95 % [Соотношение].

Для анализа социальной составляющей бюджета требуется исследование расходной части бюджета. Однако для полной объективной картины необходимо рассмотреть и доходную часть бюджета, то есть определить, за счет чего формируется база для расходных обязательств.

Таблица 1. Доходы республиканского бюджета по видам доходов, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета, за 2014 г. [Закон 2015]

Наименование доходов	Кассовое исполнение, млн руб.
ДОХОДЫ, всего:	8 839,5
НАЛОГОВЫЕ И НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ,	3 197,8
из них	
Налоги на прибыль, доходы	1 893,4
Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации	524,2

Налоги на совокупный доход	112,7
Налоги на имущество	508,3
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	0,9
Государственная пошлина	12,1
Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам	0,1
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	31,6
Платежи при пользовании природными ресурсами	13,5
Доходы от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства	18,7
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	0,1
Административные платежи и сборы	0,4
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	81,2
Прочие неналоговые доходы	0,004
БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ,	5 641,7
из них	
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ,	5 755,3
включая	
Дотации бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	3 122,4
Субсидии бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	1 749,9
Субвенции бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	701,5
Иные межбюджетные трансферты	181,3
Безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций	151,6

Прочие безвозмездные поступления	4,2
Доходы бюджетов бюджетной системы РФ от возврата бюджетами бюджетной системы РФ и организациями остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет	0,1
Возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет	-269,6

В составе налогов на прибыль (1 893,4 млн руб.) основными выступают налог на прибыль организаций (625,2 млн руб.) и налог на доходы физических лиц (1 268,1 млн руб.) [Закон 2015]. Таким образом, налог на прибыль и налог на доходы физических лиц составляют большую часть налоговых доходов республиканского бюджета.

Негативные аспекты сложившейся ситуации в сфере формирования доходов бюджета республики отмечались калмыцкими учеными. Так, В. В. Мархаева полагает, что зависимость доходов бюджета от двух налогов считается неблагоприятным моментом, так как это свидетельствует о низкой диверсификации доходов и высоких рисках недополучения доходов при снижении предпринимательской активности в регионе. «Однако существующая бюджетная и налоговая системы составлены таким образом, что региональным и местным органам власти в части получения доходов представлена очень малая роль, они не могут в рамках федерального законодательства активно влиять на увеличение доходной части бюджета» [Мархаева 2006: 67].

Еще один вид налогов — на совокупный доход — это единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Кроме того, величина налогов на совокупный доход свидетельствует об уровне развития малого и среднего предпринимательства [Мархаева 2006: 67–68].

В соответствии с Налоговым кодексом РФ региональными налогами являются налог на имущество организаций, транспортный

налог и налог на игорный бизнес. Налог на имущество организаций, с одной стороны, считается стабильным налогом, поскольку его база является немобильной. С другой стороны, основная часть основных фондов работающих предприятий является практически изношенной. Транспортный налог также является стабильным, поскольку число транспортных средств постоянно увеличивается. Но, несмотря на это, его доля ничтожна в общем объеме доходов бюджета республики. К неналоговым доходам бюджета относятся доходы от использования имущества, доходы от платных услуг бюджетных учреждений, административные штрафы и взыскания, иные [Мархаева 2006: 67–68].

Действующий механизм формирования доходной базы региональных бюджетов определяет значительное место с ней средств, передаваемых в виде трансфертов, дотаций, субвенций, по взаимным расчетам и бюджетным ссудам. Главная цель распределения финансовой помощи — повысить возможности субъектов РФ с низкой бюджетной обеспеченностью финансировать закрепленные за ними расходы и обеспечить выравнивание доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям. Анализ доходной базы регионального бюджета показывает низкую финансовую устойчивость, высокую финансовую зависимость от вышестоящего федерального бюджета, неэффективность использования государственного имущества. Все это свидетельствует о низком финансовом потенциале региона [Мархаева 2006: 70].

М. В. Джеваков отмечает, что бюджет Республики Калмыкия имеет дотационный характер и социальную направленность. Основными налоговыми статьями дохода консолидированного бюджета республики являются налог на доходы физических лиц, налог на прибыль, налог на имущество, акцизы на алкоголь и налог на совокупный доход. В условиях ухудшающейся возрастной структуры населения, роста удельных затрат на социальное обеспечение и необходимости повышения степени участия регионального бюджета в инфраструктурных проектах в целях следования активной инве-

стиционной политике Республика Калмыкия может столкнуться со следующими ограничениями бюджетной сферы:

- усиление социальной направленности бюджета в результате расширения социальной нагрузки на бюджет;

- необходимость в формировании, наряду с «социальным» бюджетом, так называемого бюджета развития;

- высокая доля НДФЛ (налога на доходы с физических лиц) в структуре налоговых доходов означает зависимость наполнения бюджета республики от уровня доходов населения. В интересах республики стимулировать процессы, способствующие росту реальных доходов населения [Джеваков 2010: 76].

Негативное влияние на исполнение бюджетных обязательств республики оказывает также рост государственного долга. Так, в январе 2013 г. он составлял 1,110 млрд руб. В январе 2014 г. — 1,512 млрд, в январе 2015 г. — 2,357 млрд руб. [Государственный долг]. По итогам 2014 г. госдолг республики находился на уровне 2,057 млрд руб., из которых 1,557 млрд приходилась на бюджетные кредиты, 500 млн — на кредиты от кредитных организаций [Исполнение].

Современная ситуация такова, что территориальные бюджеты в полной мере ощущают ограниченность собственных бюджетных ресурсов, тяжесть долговой нагрузки, недостаточные возможности роста расходов на реализацию социально-экономических майских указов Президента России 2012 г. [Печенская, Поварова 2016: 4].

Согласно информации по исполнению республиканского бюджета в 2014 г., налоговые доходы составили 3,052 млрд руб., неналоговые — 145,8 млн руб., безвозмездные поступления — 5,641 млрд руб. [Исполнение]. Бюджетная обеспеченность региона собственными доходами в 2014 г. оценивалась в размере 17 982 руб. на человека, что находилось на уровне 37 % средней по России. Интересно отметить, что в 1995 г. она составляла 73 %, в 2000 г. — 44 %, в 2008 г. — 28 % [Печенская, Поварова 2016: 104–105].

Таблица 2. Расходы республиканского бюджета по разделам классификации расходов бюджетов за 2014 г. [Закон 2015]

Наименование	Кассовое исполнение, млн руб.
Расходы, всего:	9 574
Общегосударственные вопросы	442,8
Национальная оборона (Мобилизационная и вневойсковая подготовка)	5,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	37,6
Национальная экономика	1 494,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	414,8
Охрана окружающей среды	8,6
Образование	2 885,1
Культура, кинематография	222,0
Здравоохранение	1 799,3
Социальная политика	1 644,5
Физическая культура и спорт	150,1
Средства массовой информации	56,8
Обслуживание государственного и муниципального долга	70,6
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	341,0

Из таблицы 2 видно, что тремя крупнейшими направлениями социальной сферы по функциональной структуре расходов являлись: образование (30,1 %), здравоохранение (18,8 %) и социальная политика (17,2 %). Каждое из них опережает по объему средств даже такое направление, как «Национальная экономика» (15,6 %)

[Исполнение]. Это еще раз подчеркивает большой процент социальных расходов республиканского бюджета. По направлению «Социальная политика» осуществлялись социальное обеспечение (1 205,9 млн руб.), социальное обслуживание населения (210,2 млн руб.), охрана семьи и детства (125,1 млн руб.), другие вопросы в области социальной политики (103,1 млн руб.) [Закон 2015].

Таблица 3. Расходы республиканского бюджета по целевым статьям (государственным программам Республики Калмыкия и непрограммным направлениям деятельности) классификации расходов бюджетов за 2014 г. [Закон 2015]

Наименование	Кассовое исполнение, млн руб.
Расходы, всего:	9 574,4
Государственная программа Республики Калмыкия «Развитие здравоохранения Республики Калмыкия на 2013–2020 годы»	1 821,0
Государственная программа Республики Калмыкия «Социальная поддержка населения Республики Калмыкия на 2013–2017 годы»	1 399,2
Государственная программа Республики Калмыкия «Доступная среда на 2013–2017 годы»	6,3
Государственная программа Республики Калмыкия «Развитие образования Республики Калмыкия на 2013–2017 годы»	2 821,4
Государственная программа Республики Калмыкия «Развитие культуры Республики Калмыкия на 2013–2017 годы»	284,6
Государственная программа Республики Калмыкия «Развитие физической культуры, спорта, туризма и молодежной политики в Республике Калмыкия на 2013–2017 годы»	158,2

Государственная программа Республики Калмыкия «Повышение качества предоставления жилищно-коммунальных услуг, развитие инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса Республики Калмыкия на 2013–2020 годы»	264,7
Государственная программа Республики Калмыкия «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Республики Калмыкия на 2013–2020 годы»	1 138,0
Государственная программа Республики Калмыкия «Развитие транспортного комплекса и дорожного хозяйства Республики Калмыкия на 2013–2017 годы»	160,5
Государственная программа Республики Калмыкия «Развитие жилищного строительства в Республике Калмыкия на 2013–2017 годы»	191,6
Государственная программа Республики Калмыкия «Охрана окружающей среды на 2013–2017 годы»	128,3
Государственная программа Республики Калмыкия «Экономическое развитие и улучшение инвестиционного климата в Республике Калмыкия»	43,1
Государственная программа Республики Калмыкия «Управление государственными финансами Республики Калмыкия на 2013–2017 годы»	448,7
Государственная программа Республики Калмыкия «Управление республиканским имуществом и земельными ресурсами на 2013–2017 годы»	27,4
Государственная программа Республики Калмыкия «Развитие эффективного государственного управления в Республике Калмыкия на 2013–2017 годы»	129,3
Государственная программа Республики Калмыкия «Информационное общество Республики Калмыкия на 2013–2017 годы»	43,6
Непрограммные направления обеспечения деятельности государственных органов Республики Калмыкия	230,9

Обеспечение деятельности отдельных государственных органов Республики Калмыкия	164,8
Реализация иных непрограммных расходов	56,3

В 2013 г. впервые формирование проекта республиканского бюджета на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. происходило на основе государственных программ Республики Калмыкия. Сам по себе «программный» бюджет лишь создает необходимые предпосылки для полномасштабного внедрения программно-целевых методов деятельности органов исполнительной власти Республики Калмыкия. Эффективность «программного» бюджета, как одного из инструментов реализации государственной политики, определяется качеством государственных программ Республики Калмыкия, в том числе — реалистичностью параметров их финансового обеспечения и эффективностью механизмов контроля за их реализацией [Доклад].

Согласно Л. А. Зиганшиной, на субъекты РФ возлагаются обязанности по социальному обслуживанию населения, финансовое обеспечение расходных обязательств по поддержке «региональных льготников», финансовое обеспечение органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, реализация целевых программ в области социальной политики и т. д. Расходы местных бюджетов на социальную политику незначительны, они могут включать дополнительное пенсионное обеспечение муниципальных служащих, расходы на проведение мероприятий по участию в опеке и попечительстве над детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, по профилактике детской беспризорности [Зиганшина 2011: 275].

Рассмотрим расходы консолидированного бюджета Республики Калмыкия на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан (тыс. руб.). В 2005 г. расходы составляли 117,9 млн руб., в том числе в натуральной форме — 99 млн руб., в денежной — 18,9 млн руб. В 2010 г. сохранялась та же ситуация, суммы стали больше. Всего было затрачено 311,2 млн руб., в натуральной

форме — 228,5 млн руб., в денежной — 82,7 млн руб. С 2011 г. картина меняется, при общей сумме 359,6 млн руб., только 53 млн было израсходовано для предоставления льгот в натуральной форме, остальное — 306 млн в денежной. Далее суммы возрастают, достигнув в 2013 г. показателя в 471 млн руб. В 2014 г. общая сумма была уже меньше — 431 млн руб., из них 50,3 млн предоставлено в натуральной форме, 380,9 — в денежной [Регионы 2015: 1044–1045].

В целом необходимо отметить, что социально-значимые расходы в структуре бюджета Республики Калмыкия достигают 71,7%. К ним относятся: фонд оплаты труда, коммунальные услуги, социальное обеспечение, расходы на обязательное медицинское страхование, межбюджетные трансферты местным бюджетам (в том числе субвенция на госстандарт образования, субвенция на дошкольное образование, дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности, иные дотации, субвенция по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений и др.) [Исполнение].

Увеличение расходов на социальную сферу в 2014 г. по сравнению с 2013 г. составило 711,4 млн руб. Это объясняется следующими причинами:

- повышением заработной платы отдельным категориям работников путем установления им стимулирующих (денежных) выплат;
- увеличением страховых платежей за неработающее население;
- передачей на республиканский уровень полномочий по финансовому обеспечению дошкольного образования;
- передачей на республиканский уровень полномочий по выплата пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет [Исполнение].

Исследователями социальной политики разработана типология регионов по бюджетной обеспеченности и состоянию бюджетов по состоянию на март 2015 г. Республика Калмыкия отнесена к высокодотационным субъектам РФ, с небольшим объемом долга при высокой долговой нагрузке, в основном с небольшим или средним дефицитом.

Таблица 4. Бюджетная обеспеченность и состояние бюджета
Республики Калмыкия [Зубаревич, Горина 2015: 60–62]

	Доходы на душу, тыс. руб.	Доходы на душу с Индексом бюджетных расходов, тыс. руб.	Дефицит к доходам, %	Долг к налоговым и неналоговым доходам, %	Доля кредитов коммерческих банков в долге, %	Доля трансфертов в доходах, %
В среднем по регионам	61	61	- 5,1	33,5	45	18
Республика Калмыкия	38	44	- 5,9	42,4	23	53

Исполнение бюджета Калмыкии в 2015 г. было сопряжено с небывало высоким уровнем социальных расходов. В общем объеме расходов казны они превысили 65 % и составили 8 млрд рублей, за год увеличившись более чем на 330 млн. Расходы по основным статьям были также несколько ниже плановых показателей, но лишь в редких случаях затраты были меньше уровня 2014 г. Так, на образование было направлено 2,66 млрд руб., что составило 92 % от итога 2014 г. Вместе с тем выросли расходы на здравоохранение — до 2,08 млрд (рост 15,6 %), социальную политику — до 2,06 млрд руб. (на 25,5 %) [Власти].

Таким образом, можно согласиться с мнением о том, что социальная направленность бюджетов регионов в последние годы усилилась до крайнего предела и привела к дисбалансу доходов и расходов бюджетов в подавляющем большинстве регионов [Зубаревич, Горина 2015: 44]. Концентрация усилий органов власти на поддержании социальной стабильности обуславливает диспропорции расходной части бюджетов в пользу не инвестиций, а текущих затрат, создавая тем самым долговременные риски для устойчивого роста налогового потенциала. За 2008–2014 гг. доля капиталовложений региональных бюджетов уменьшилась с 22 до 11 %, а доля социальных затрат увеличилась с 49 до 61 %. Продолжающиеся

процессы централизации доходных источников, несоответствие расходов обязательств субъектов РФ источникам их финансирования не способствуют развитию регионов, качественному и полному исполнению ими полномочий [Печерская, Поварова 2016: 80–81].

Источники

Государственный долг субъектов РФ, млн руб. Республика Калмыкия [электронный ресурс] // URL: http://info.minfin.ru/debt_subj.php (дата обращения: 15.04.2016).

Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Республики Калмыкия на 2014-2016 гг. [электронный ресурс] // URL: http://www.minfin.kalmregion.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=86&Itemid=46 (дата обращения: 15.04.2016).

Закон Республики Калмыкия «Об исполнении республиканского бюджета за 2014 год» от 10.06.2015 № 125-V-3 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.04.2016).

Исполнение республиканского бюджета за 2014 г. (Бюджет для граждан) [электронный ресурс] // URL: http://www.minfin.kalmregion.ru/images/stories/doc/Budget_dly_gragdan/budget_dly_gragdan_2014.ppt (дата обращения: 15.04.2016).

Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: Стат. сб. М.: Росстат. 2015. 1266 с.

Сводная таблица исполнения бюджетов субъектов РФ на 01.01.2015 [электронный ресурс] // URL: http://info.minfin.ru/subj_analitics.php (дата обращения: 15.04.2016).

Соотношение доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ [электронный ресурс] // URL: http://info.minfin.ru/subj_obesp.php (дата обращения: 15.04.2016).

Сравнение субъектов РФ по показателям исполнения бюджета. Доходы, млн руб. [электронный ресурс] // URL: http://info.minfin.ru/region_compare.php (дата обращения: 15.04.2016).

Литература

Власти Калмыкии сумели оптимизировать расходы региональной казны [электронный ресурс] // URL: <http://vkalmykii.com/vlasti-kalmykii-sumeli-optimizirovat-raskhody-regionalnoj-kazny> (дата обращения: 30.06.2016).

Джеваков М. В. Республика Калмыкия во внутренней региональной геополитике России / отв. ред. И. П. Добаев. Ростов-н/Д: Издательство СКНЦ ВШ ЮФУ, 2010. 110 с.

Зиганишина Л. А. Расходы на социальную политику: эффективность и результативность // Экономические науки. 2011. № 3 (76). С. 274–277.

Зубаревич Н. В., Горина Е. А. Социальные расходы в России: федеральный и региональный бюджеты. М.: НИУ ВШЭ, 2015. 63 с.

Мархаева В. В. Особенности формирования доходной базы бюджета Республики Калмыкия в современных условиях // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. 2006. № 2. С. 66–70.

Печенская М. А., Поварова А. И. Региональные бюджеты: тенденции, состояние, перспективы / под науч. рук. д.э.н., проф. В. А. Ильина. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. 110 с.

Сафонов В. Н., Куркова М. А. Социальные расходы бюджетов как элемент социального государства в Российской Федерации // Известия Юго-Западного государственного университета. Сер. История и право. 2012. № 1. Ч. 2. С. 112–115.