

УДК 351

Особенности оценки социальной направленности бюджетов Российской Федерации всех уровней

© 2013 г. Н.Л. Левинсон*

Особенность развития экономики России первой четверти XXI века характеризуется переходом к формированию социального государства, политика которого в соответствии с п.1 ст. 7 Конституции Российской Федерации «...направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [1].

Учитывая, что механизм перераспределения материальных благ в рамках национальной экономики происходит посредством реализуемой государством бюджетной политики, одним из направлений оценки уровня социальной ответственности органов государственной власти является анализ структуры расходов бюджетов всех уровней.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации осуществляемые государством расходы принято классифицировать следующим образом:

- общегосударственные расходы;
- национальная оборона;
- национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «национальная экономика;
- жилищно-коммунальное хозяйство»;
- охрана окружающей среды;
- образование;
- культура, кинематография, средства массовой информации; здравоохранение, физическая культура и спорт;
- социальная политика;
- межбюджетные трансферты [2].

Однако такая классификация далеко не всегда позволяет оценить степень социальной направленности бюджетов, поскольку не все из перечисленных направлений напрямую связаны с осуществлением государством своих социальных функций, а процесс вычленения по каждому из направлений расходов исключительно социального характера может оказаться весьма трудоемкой и не всегда оправданной по достигаемым целям задачей. В связи с этим автором выполнено исследование структуры расходов бюджетов всех уровней за период 2010 –

2014 гг., основанное на ранее предложенном подходе, рассматривающем все расходы бюджета как социальные, но различных уровней, т. е. с использованием понятий «прямые» и «косвенные» социальные расходы [3].

Для определения расходов, вызванных реализацией государством социальной политики, а также связанных с содержанием объектов социальной инфраструктуры (образование, здравоохранение и культура, кинематография, средства массовой информации, физическая культура и спорт), было введено понятие «прямые социальные расходы» (DSBE (direct social budgetary expenses)).

Оставшиеся расходы бюджета отнесены к косвенным, ранжированным по нескольким уровням следующим образом.

1. Косвенные социальные расходы первого порядка (ISBE-1 (indirect social budgetary expenses of the first order)) – расходы бюджета, направленные на поддержание развития промышленности, энергетики, строительства, сельского хозяйства, транспорта, связи, инноваций и т. д. В основном – это расходы для создания и сохранения рабочих мест, обеспечивающих основной доход трудоспособного населения.

2. Косвенные социальные расходы второго порядка (ISBE-2 (indirect social budgetary expenses of the second order)) – расходы бюджета, связанные с финансированием деятельности органов государственной (муниципальной) власти, правоохранительной деятельности, предупреждением и ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций и т. д. Указанные расходы направлены на обеспечение законности и правопорядка внутри государства, а также оказание помощи его гражданам в кризисных ситуациях.

3. Косвенные социальные расходы третьего порядка (ISBE-3 (indirect social budgetary expenses of the third order)) – расходы федерального бюджета на перекрестное финансирование территориальных и местных бюджетов для покрытия дефицита средств на финансирование прямых социальных расходов и косвенных социальных расходов первого и второго порядка.

4. Косвенные социальные расходы четвертого порядка (ISBE-4 (indirect social budgetary expenses of the

* Вице-губернатор – заместитель председателя Правительства Оренбургской области по финансово-экономической политике.

Таблица 1

Социальные расходы в федеральном бюджете ¹											
№ п/п	Статьи бюджета	Сумма, млрд руб.					Структура, %				
		2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
1	Прямые социальные расходы, в т. ч.	1 106,68	4 025,67	5 152,62	5 311,13	5 202,38	12,5	43,0	46,4	46,6	45,9
1.1	Косвенные социальные расходы 1-го порядка	1 522,26	1 976,64	1 959,52	1 836,38	1 726,15	17,2	21,1	17,6	16,1	15,2
1.2	Косвенные социальные расходы 2-го порядка	1 357,84	1 495,62	2 007,90	2 190,27	2 259,59	15,3	16,0	18,1	19,2	19,9
1.3	Косвенные социальные расходы 3-го порядка	4 029,42	959,65	942,33	985,30	1 073,85	45,5	10,3	8,5	8,6	9,5
1.4	Косвенные социальные расходы 4-го порядка	152,42	101,78	102,30	108,32	94,33	1,7	1,1	0,9	0,9	0,8
1.5	Косвенные социальные расходы 5-го порядка	678,35	793,00	943,37	977,30	982,34	7,7	8,5	8,5	8,6	8,7
2	Федеральный бюджет – всего	8 846,97	9 352,36	11 108,04	11 408,70	11 338,64	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹Подготовлено автором на основании данных из: Федеральных законов от 02.12.2009 г. № 308-ФЗ (в ред. от 03.11.2010 г.) «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»; от 13.12.2010 г. № 357-ФЗ (в ред. от 06.11.2011 г.) «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»; от 30.11.2011 г. № 371-ФЗ (в ред. от 28.07.2012 г.) «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

Таблица 2

Социальные расходы в бюджете Оренбургской области ¹											
№ п/п	Статьи бюджета	Сумма, млн руб.					Структура, %				
		2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
1	Прямые социальные расходы, в т. ч.	11 054,80	32 713,64	41 921,67	37 865,12	39 950,33	26,0	64,8	66,6	62,7	62,8
1.1	Косвенные социальные расходы 1-го порядка	6 230,48	8 743,76	13 603,63	14 513,72	15 050,18	14,7	17,3	21,6	24,0	23,6
1.2	Косвенные социальные расходы 2-го порядка	3 203,60	3 695,35	1 873,51	1 974,87	2 109,34	7,5	7,3	3,0	3,3	3,3
1.3	Косвенные социальные расходы 3-го порядка	21 962,27	5 321,03	5 530,09	5 947,79	6 479,43	51,7	10,5	8,8	9,9	10,2
1.4	Косвенные социальные расходы 4-го порядка	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1.5	Косвенные социальные расходы 5-го порядка	6,37	46,43	52,89	54,51	55,65	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
2	Областной бюджет – всего	42 457,53	50 520,21	62 981,78	60 356,01	63 644,94	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹Подготовлено автором на основании данных из: Законов Оренбургской области от 16.12.2009 г. № 3295/756-IV-ОЗ «Об областном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»; от 06.12.2010 г. № 4156/942-IV-ОЗ «Об областном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»; от 07.12.2011 г. № 637/152-V-ОЗ «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

fourth order)) – расходы федерального бюджета на обеспечение международной деятельности государства. В период экономической глобализации эффективное международное сотрудничество является неотъемлемой частью экономической политики государства и также имеет социальную направленность.

5. Косвенные социальные расходы пятого порядка (ISBE-5 (indirect social budgetary expenses of the fifth order)) – расходы федерального бюджета, связанные с национальной обороной

Предложенная классификация социальных расходов в рамках действующей в России бюджетной системы позволяет не только определить социальную направленность бюджетов всех уровней, но и

оценить результативность мероприятий, связанных с совершенствованием бюджетного процесса.

Аналитические расчеты в соответствии с предложенным методическим подходом были выполнены для бюджетов всех уровней: федерального (табл. 1), бюджета Оренбургской области (табл. 2) и бюджета г. Орска (табл. 3). Анализ представленной информации свидетельствует прежде всего о положительной динамике доли прямых социальных расходов федерального бюджета (рис. 1). Так, согласно прогнозу на 2014 г., доля прямых социальных расходов федерального бюджета приблизится к отметке, равной 50 %; областного – превысит отметку, равную 60 %, а местного – устойчиво удержится на уровне выше 80 %.

Таблица 3

Социальные расходы в бюджете города Орска ¹											
№ п/п	Статьи бюджета	Сумма, млн руб.					Структура, %				
		2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
1	Прямые социальные расходы, в т. ч.	2 085,23	2 371,53	2 995,63	2 699,41	2 710,16	79,7	82,3	83,7	84,7	84,6
1.1	Косвенные социальные расходы 1-го порядка	342,95	316,71	357,14	245,14	245,83	13,1	11,0	10,0	7,7	7,7
1.2	Косвенные социальные расходы 2-го порядка	185,98	188,15	216,92	231,22	237,48	7,1	6,5	6,1	7,3	7,4
1.3	Косвенные социальные расходы 3-го порядка	2,03	4,03	11,30	11,30	11,30	0,1	0,1	0,3	0,4	0,4
1.4	Косвенные социальные расходы 4-го порядка	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.5	Косвенные социальные расходы 5-го порядка	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Городской бюджет – всего	2 616,19	2 880,42	3 581,00	3 187,07	3 204,76	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹Подготовлено автором на основании данных из Решений Орского городского Совета депутатов: от 11.12.2009 г. № 58-1041 «О бюджете города Орска на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов»; от 09.12.2010 г. № 4-46 «О бюджете города Орска на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов»; от 14.12.2011 г. № 18-286 «О бюджете города Орска на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов».

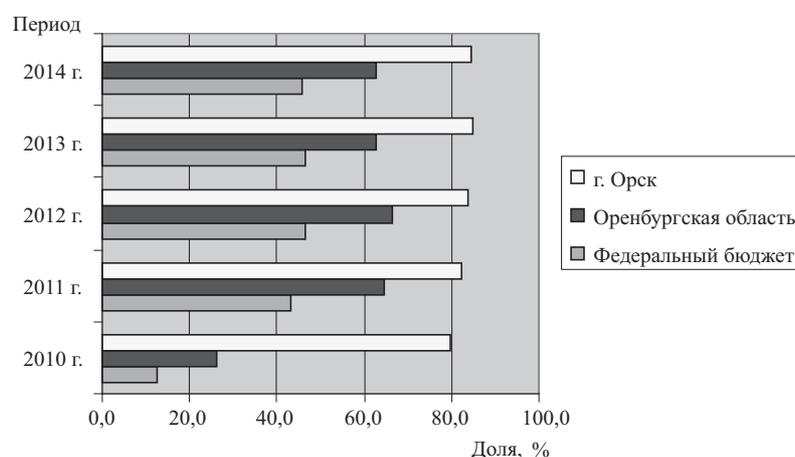


Рис. 1. Динамика прямых социальных расходов трех бюджетов: федерального, Оренбургской области и города Орска за 2010 – 2014 гг.

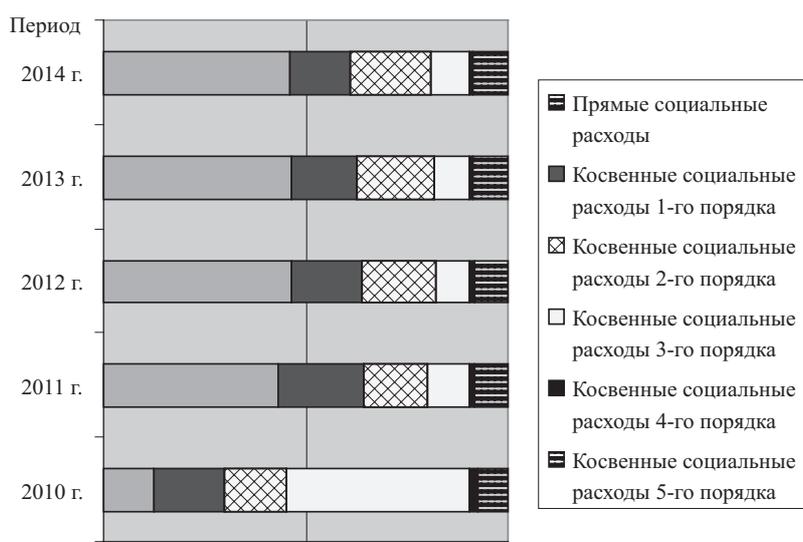


Рис. 2. Структура федерального бюджета за 2010 – 2014 гг. согласно предложенной классификации

При этом изменения в структуре расходов федерального бюджета более выражены, чем в бюджетах территориального или местного уровней, что свидетельствует как об увеличении социальной направленности бюджета страны в целом, так и о результативности процессов, обусловленных реформированием бюджетной системы страны в целом.

В структуре расходов федерального бюджета за рассматриваемый период (рис. 2), помимо существенного возрастания доли прямых социальных расходов, отмечается сокращение доли косвенных социальных расходов 3-го порядка, обусловленное снижением размера государственного долга.

Кроме того, имеет место некоторое снижение доли косвенных расходов 1-го порядка, что связано с развитием рыночных отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства, тогда как доля косвенных расходов 2-го порядка, наоборот, возрастает ввиду необходимости финансирования правоохранительной деятельности государства (в большей степени) и содержания аппарата управления.

Результаты анализа структуры прямых социальных расходов федерального бюджета (рис. 3) свидетельствуют о явно выраженной тенденции увеличения расходов в связи с реализацией государством его социальной политики при резком сокращении их в 2010 – 2011 гг. и стабилизации на период 2012 – 2014 гг. доли расходов на здравоохранение и образование, которые в значительной степени начинают финансироваться населением страны.

Что касается областного бюджета (пример Оренбургской области) (рис. 4), то за исследуемый период доля прямых социальных расходов в его структуре увеличилась более чем в два раза, косвенных 1-го порядка – в 1,5 раза при сокращении более чем в два раза доли косвенных расходов 2-го порядка и в 5 раз – 3-го.

И, наконец, исследования динамики структуры социальных расходов местного бюджета (г. Орск Оренбургской области) (рис. 5) характеризуют положительную динамику доли прямых социальных расходов при сокращении доли косвенных социальных расходов 1-го порядка и относительно стабильной доле косвенных расходов 2-го порядка.

Таким образом, предложенная классификация и результаты выполненного на ее основе анализа структурных сдвигов в составе расходов бюджетов всех уровней не только отражают происходящие в стране процессы, связанные с социализацией российской экономики, реформированием бюджетной сферы, но и развитием рыночных отношений во всех сферах общественной жизни.

Предложенная классификация может быть также использована при формировании комплексной системы государственного контроллинга, направленного на мониторинг результативности деятельности органов исполнительной власти всех уровней.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ).

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации (№ 145-ФЗ от 31.07.1998 г. в ред. от 01.01.2013).

3. Харитонова Н.А., Харитонова Е.Н., Левинсон Н.Л. Моделирование социальных расходов и источников их финансирования в бюджете города (региона) // Известия вузов. Черная металлургия. 2007. №3. С. 62 – 66.

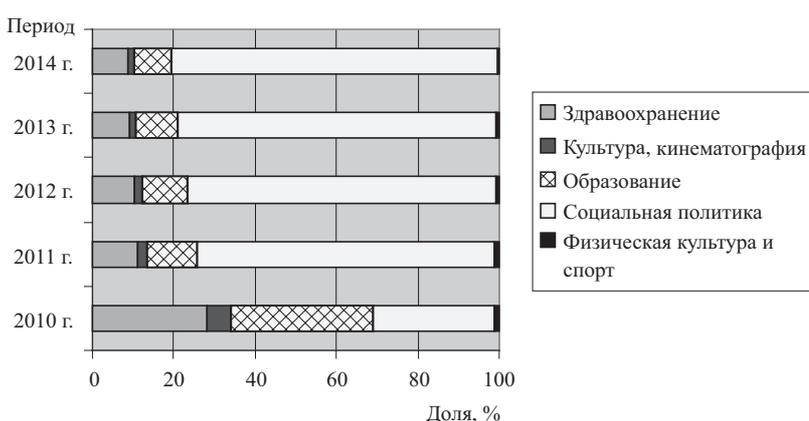


Рис. 3. Структура фактических и планируемых прямых социальных расходов федерального бюджета на 2010 – 2014 гг.

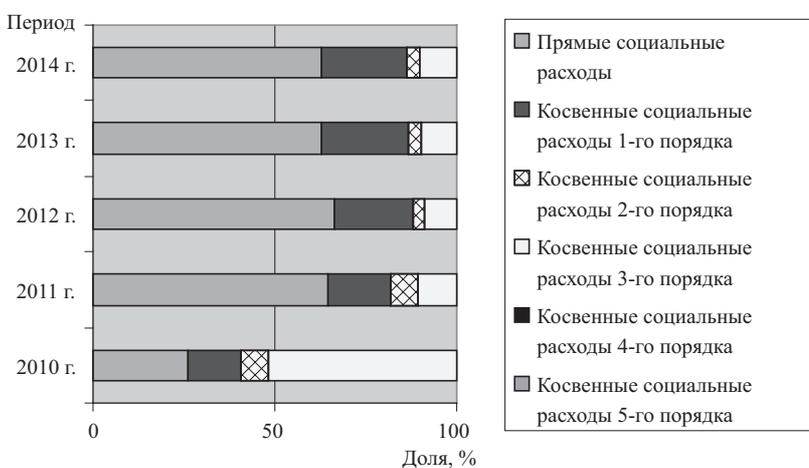


Рис. 4. Структура фактических и планируемых расходов бюджета Оренбургской области на период 2010 – 2014 гг.

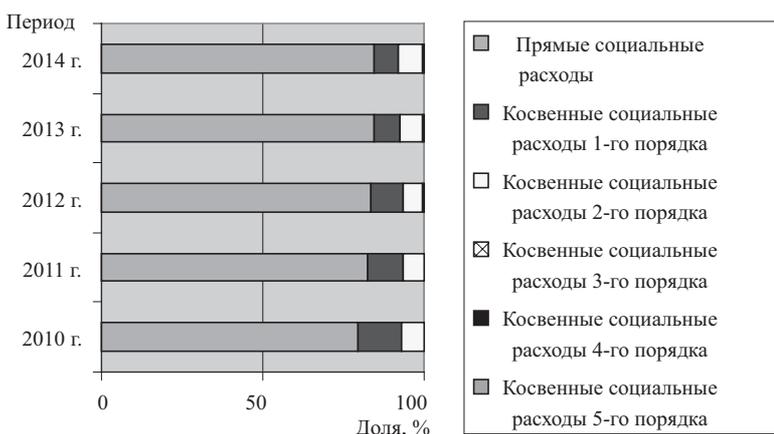


Рис. 5. Структура фактических и планируемых расходов бюджета г. Орска Оренбургской области на период 2010 – 2014 гг.