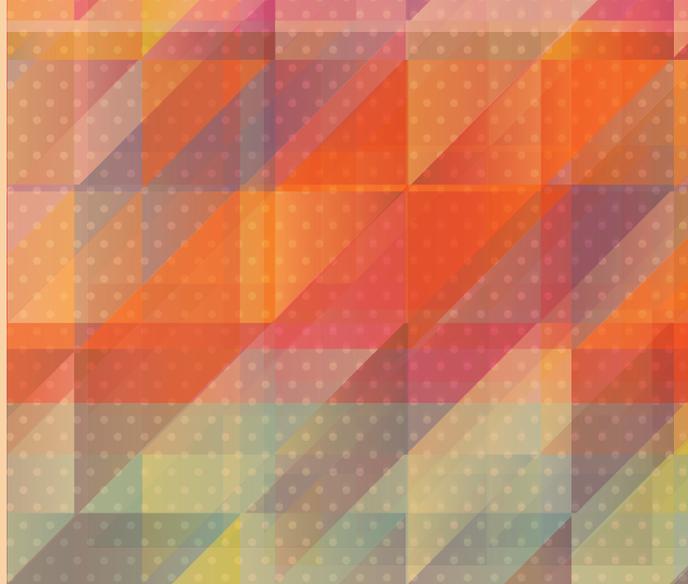




Институт управления социальными процессами
Центр анализа доходов и уровня жизни

Мониторинг доходов, расходов и потребления
российских домохозяйств

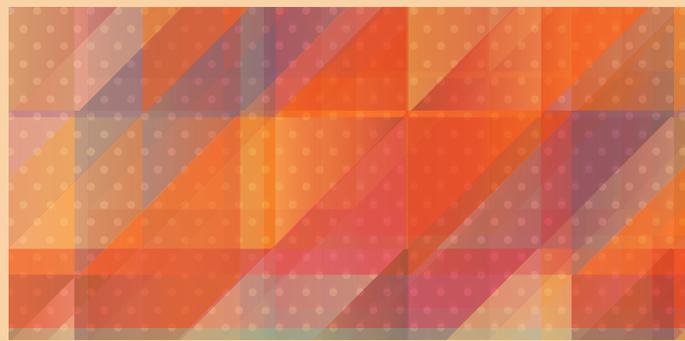


СОЦИАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ В РОССИИ: федеральный и региональные бюджеты

ОЗ

Зубаревич Н.В.
Горина Е.А.

Москва, 2015



Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты

Зубаревич Н.В.
Горина Е.А.

Москва 2015

Авторы: Зубаревич Н.В., Горина Е.А.
Научный редактор: Овчарова Л.Н.
Редактор: Бирюкова С.С.
Ответственный за выпуск: Бирюкова С.С.

Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты – М.: НИУ ВШЭ, 2015. – 63 с.

Центр анализа доходов и уровня жизни Института управления социальными процессами НИУ ВШЭ представляет третий выпуск бюллетеня, подготовленного в рамках Мониторинга доходов, расходов и потребления российских домохозяйств НИУ ВШЭ.

В настоящем выпуске представлен комплексный обзор динамики государственных социальных расходов в России. Авторы бюллетеня исследуют объем и структуру расходов бюджетов разных уровней по всем социальным статьям и прослеживают происходящее в последние годы перераспределение обязательств между федеральным центром и субъектами РФ. Предложенный в работе подход к анализу бюджетной устойчивости регионов и стратегий их бюджетной политики в отношении социальных расходов позволил оценить адаптационные возможности субъектов РФ в условиях наступившего экономического кризиса.

Разделы 1 («Методологические особенности изучения государственных социальных расходов»), 2 («Государственные социальные расходы в России: общестрановой контекст») и 4 («Расходы на социальную поддержку отдельных групп населения») текущего выпуска подготовлены старшим научным сотрудником Центра анализа доходов и уровня жизни Е.А. Гориной. Раздел 3 («Социальные расходы бюджетов регионов в 2008-2014 годах: от одного кризиса к другому») подготовлен ведущим научным сотрудником Центра Н.В. Зубаревич.

Центр анализа доходов и уровня жизни

E-mail: csils@hse.ru
<http://csils.hse.ru>

© Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», 2015
При перепечатке ссылка обязательна.

Анализ бюджетных социальных расходов служит инструментом для изучения государственной социальной политики, ее масштабов, приоритетов и направлений развития. Социальные расходы государства анализируются на двух уровнях — в целом по стране и в региональном разрезе. Эти два ракурса позволяют выявить как общие тенденции в государственной политике социальных расходов, так и их региональные различия, складывающиеся под влиянием объективных и субъективных факторов: экономического положения и бюджетной обеспеченности регионов, структуры населения, приоритетов политики региональных властей.

Особое место в исследовании государственных социальных расходов в России занимает анализ расходов бюджетов всех уровней на социальную защиту населения. В рамках тех направлений российской социальной политики, которые в настоящее время определяются в качестве приоритетных основными стратегическими и программными документами Российской Федерации¹, первоочередное внимание обращено на социальную поддержку семей с детьми, лиц старшего возраста, инвалидов и граждан, находящихся за чертой бедности. В соответствии с этим в анализе отражены характеристики расходов государства на социальную поддержку массовых групп населения. В настоящем выпуске бюллетеня [Мониторинга доходов, расходов и потребления российских домохозяйств НИУ ВШЭ](#) фокус смещен в сторону детей и малообеспеченного населения, в то время как мониторинг бюджетных расходов на социальную поддержку пожилых и инвалидов остается нашей задачей на перспективу.

В основу этого мониторинга положена система показателей, отражающая как общие характеристики социальных расходов в целом по стране и по ее регионам, так и расходы на реализацию социальной поддержки отдельных групп населения. Большинство индикаторов представленного мониторинга являются расчетными. Ключевые источники данных — исполнение бюджетов и статистические сведения о социальных расходах.

Мониторинг состоит из четырех разделов. В первом рассмотрены методологические особенности изучения социальных расходов, существующие источники данных и их ограничения. Второй раздел посвящен анализу общегосударственных социальных расходов и, более детально, расходов на социальную защиту населения. В нем рассматриваются динамика объема и структурные изменения расходов консолидированного бюджета РФ в 2000-х годах, выделены особенности социальных расходов на федеральном и региональном уровнях. В третьем разделе рассмотрены социальные расходы консолидированных бюджетов всех регионов РФ за период с 2008 по 2014 годы. Четвертый раздел сфокусирован на анализе расходов на меры социальной поддержки двух групп населения: семей с детьми и малообеспеченных граждан.

¹ [Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года](#), [Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года](#), Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «[О мероприятиях по реализации государственной социальной политики](#)», Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «[О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации](#)», Государственная программа Российской Федерации «[Социальная поддержка граждан](#)».

Методологические особенности изучения государственных социальных расходов

Социальные расходы государства — это затраты бюджетной системы в сферах образования, здравоохранения, социальной защиты населения, а также культуры, средств массовой информации, физической культуры и спорта. Совокупность затрат в этих областях нередко обозначают как «расходы на социально-культурные мероприятия» (аналогичные варианты — «расходы на социальные цели», «социально значимые расходы»).

Они осуществляются со всех уровней бюджетной системы, целостность которой отражает консолидированный бюджет Российской Федерации: из федерального бюджета, из бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований, а также из государственных (федеральных) и территориальных государственных (региональных) внебюджетных фондов. Значительная часть средств, предназначенных для финансирования социальных обязательств, перераспределяется между элементами бюджетной системы с помощью межбюджетных трансфертов: дотаций, субвенций, субсидий, иных межбюджетных трансфертов. Многоуровневую и многоканальную структуру финансирования социальной сферы наглядно отражает схема финансовых потоков в системе социальной защиты населения (**Рисунок 1**).

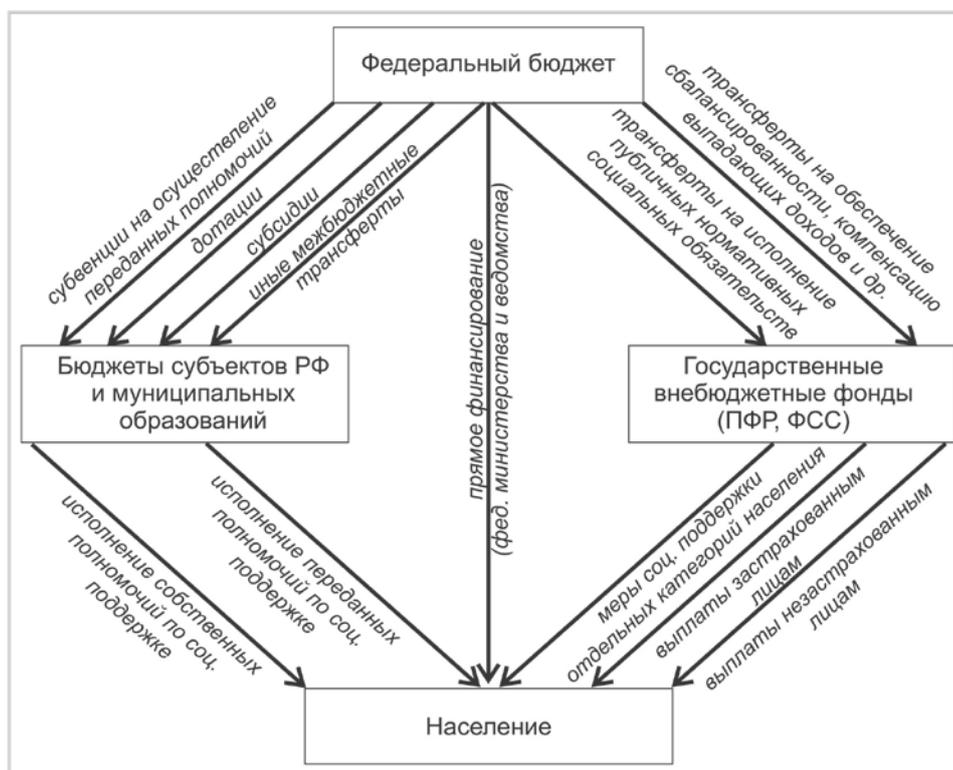


Рисунок 1 — Схема финансовых потоков, направленных в систему социальной защиты населения

Очевидно, что при такой схеме финансирования анализ характеристик социальных расходов должен быть двухуровневым. Рассмотрение консолидированного бюджета РФ и федерального бюджета дает представление об общестрановом контексте социальной политики государства, а изучение консолидированных бюджетов субъектов РФ позволяет понять масштаб и причины региональных различий в финансировании социальной сферы.

Источники данных

Главный источник информации для анализа государственных социальных расходов в России — данные бюджетной отчетности (**Рисунок 2**). Федеральное казначейство публикует в открытом доступе [на своем Интернет-портале](#) ежемесячные, ежеквартальные и ежегодные отчеты об исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы России. В них представлены данные о доходах, расходах и источниках финансирования дефицита бюджетов.

Отчетность об исполнении бюджетов выходит достаточно оперативно: месячная и квартальная — через 1-1,5 месяца после окончания отчетного периода, годовая — через 4-5 месяцев. Из-за особенностей бюджетного процесса часть сведений в отчетах Федерального казначейства, особенно по бюджетам государственных внебюджетных фондов, не являются окончательными. Их уточняют данные федеральных законов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов и об исполнении федерального бюджета. Однако они выходят значительно позже, через 8-9 месяцев после окончания отчетного года. Еще одна особенность бюджетного процесса — неравномерное выделение средств в течение года (как правило, по мере приближения к концу года этот процесс идет все интенсивнее). Из-за этого корректный и полноценный анализ характеристик социальных расходов на всех уровнях бюджетной системы возможен лишь на основе годовых данных.



Рисунок 2 — Система источников информации для мониторинга государственных социальных расходов

Степень детальности, с которой информация о социальных расходах представлена в отчетах, существенно различается по уровням бюджетов. Расходы консолидированного бюджета РФ даются в наиболее агрегированном виде — только в разбивке функциональной классификации (по разделам и подразделам, см. **Приложение 1**). Самые подробные сведения, которые позволяют проводить всестороннее изучение, приводятся в отчетах об исполнении федерального бюджета. Помимо функциональной классификации,

его расходы представлены в разрезе федеральных министерств и ведомств (главных распорядителей бюджетных средств), перечислены все целевые статьи и виды расходов. В отчетности об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ такой детализации нет, да и не может быть — в каждом региональном бюджете есть свой перечень статей (видов) расходов. Поэтому за информацией об объеме конкретных видов расходов приходится обращаться к региональным законам об исполнении бюджетов по каждому субъекту РФ в отдельности.

Для углубленного изучения расходов в сфере социальной защиты бюджетная отчетность может быть дополнена статистической информацией как общероссийского, так и регионального уровней (**Рисунок 2**). Объем и состав государственных расходов на выплату пособий и социальную помощь в целом по стране Росстат приводит по утвержденным данным годовых расчетов показателей денежных доходов и расходов населения, в том числе по сведениям федеральных ведомств, осуществляющих социальные выплаты (Фонд социального страхования, Пенсионный фонд, Министерство финансов, Министерство труда и социальной защиты, Федеральная служба по труду и занятости). Эта информация публикуется ежегодно в статистическом сборнике «Социальное положение и уровень жизни населения России»².

В рамках федерального статистического наблюдения Росстат собирает также данные о реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по субъектам Российской Федерации. Действовавшая в течение 2011-2013 годов форма федерального статистического наблюдения №2-соцподдержка «Сведения о средствах на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по расходным обязательствам субъекта Российской Федерации и муниципальных образований»³ предполагала сбор информации о соответствующих расходах из средств бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе в разрезе категорий населения и форм социального обеспечения. Однако результаты разработки этих сведений в открытом доступе в настоящее время размещены лишь частично. В обновленной форме, введенной с отчета за январь-июнь 2014 года⁴, блок сведений о расходах был углублен, что расширило перспективы бюджетного анализа на основе данных статистики в последующие годы. Информация, полученная с помощью формы №2-соцподдержка, в настоящее время публикуется в том же статистическом сборнике.

Кроме данных об объемах затрат в регионах, Росстат также собирает сведения о численности получателей мер социальной поддержки и о среднем размере регулярных и единовременных денежных выплат по категориям населения. Для этого служит форма федерального статистического наблюдения №3-соцподдержка «Сведения о реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан за счет средств

² [Социальное положение и уровень жизни населения России](#): стат. сб. [за 2003-2014 гг.]. – М.: Росстат.

³ Приказ Росстата от 13.07.2010 № 247 (ред. от 27.07.2012) «[Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за ценами и финансами](#)».

⁴ Приказ Росстата от 23.07.2013 № 291 (ред. от 01.04.2014, с изм. от 27.08.2014) «[Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за ценами и финансами](#)».

консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации»⁵. Результаты разработки собранной информации содержатся в ежегодных статистических бюллетенях «Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан»⁶. Они позволяют расчетным способом оценить объем затрат на социальную поддержку тех или иных групп населения.

В отличие от отчетов об исполнении бюджетов, статистические данные становятся доступны с большим временным лагом, который может превышать один год. По этой причине результаты расчетов некоторых показателей в мониторинге государственных социальных расходов значительно запаздывают. Есть и еще одно важное ограничение, общее для бюджетных и статистических источников, и оно связано с тем, что формат мониторинга предполагает рассмотрение данных в динамике. И бюджетная классификация, и методология сбора и публикации статистической информации периодически претерпевают изменения. А значит, достичь полной сопоставимости данных при анализе длинных временных рядов становится все сложнее, а иногда это оказывается и вовсе невозможно.

В завершение этого краткого методологического описания рисуем систему показателей, которой мы придерживаемся при изучении государственных социальных расходов. В ней выделены два уровня: общероссийский и региональный. На каждом из них приводятся общие характеристики социальных расходов и специальные индикаторы, отражающие расходы на социальную поддержку отдельных групп населения (при этом в фокусе нашего внимания находятся дети и малообеспеченное население). Структура системы показателей выглядит следующим образом:

1. Общестрановой уровень (консолидированный бюджет РФ и федеральный бюджет)
 - 1.1. Общая характеристика социальных расходов (показатели объема, структуры, динамики, соотношения бюджетов различных уровней)
 - 1.2. Специальные характеристики социальных расходов (показатели объема, структуры и динамики расходов на социальную поддержку отдельных категорий населения)
2. Региональный уровень (консолидированные бюджеты субъектов РФ)
 - 2.1. Общая характеристика состояния бюджетов (показатели доходов, расходов, дефицита и долговой нагрузки бюджетов и их динамика)
 - 2.2. Характеристики социальных расходов (показатели структуры, уровня и их динамика)
 - 2.3. Характеристики расходов на социальную поддержку отдельных категорий населения по обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований (показатели объема, структуры, численности получателей и среднего размера выплат и их динамика).

При небольшой доле простых показателей, взятых из источников информации без обработки, большую часть мониторинга обеспечивают расчетные индикаторы: *простые расчетные*, получаемые путем несложных вычислений на основе представленных в одном из источников данных, и *сложные расчетные*, для получения которых требуются значительные предварительные расчеты по данным из различных источников.

⁵ Приказ Росстата от 18.07.2013 № 287 «[Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за уровнем жизни населения](#)».

⁶ [Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан](#): стат. сб. [за 2008-2014 гг.]. – М.: Росстат.

Государственные социальные расходы в России: общественной контекст

Объем, структура и динамика совокупных государственных социальных расходов в РФ

В течение последнего десятилетия расходы на социальные цели устойчиво составляют более половины всех расходов консолидированного бюджета РФ (Рисунки 3-4). Их доля варьировалась от минимума в 2007-2008 годах (51,2-51,5%) до максимума (58%) в 2013 году. Наиболее значителен вклад социальной защиты населения⁷ – это была и остается самая весомая часть государственного бюджета (с учетом внебюджетных фондов). В то же время на протяжении рассматриваемого периода доля социальной защиты сильнее всего изменялась: с 25% в 2007 году до 35% в 2013 году. Резкие «перепады» от года к году (от 1 до 5 процентных пунктов) — это, прежде всего, следствие динамики затрат на пенсионное обеспечение, ведь на него приходится от 2/3 до 3/4 расходов консолидированного бюджета страны в области социальной защиты.

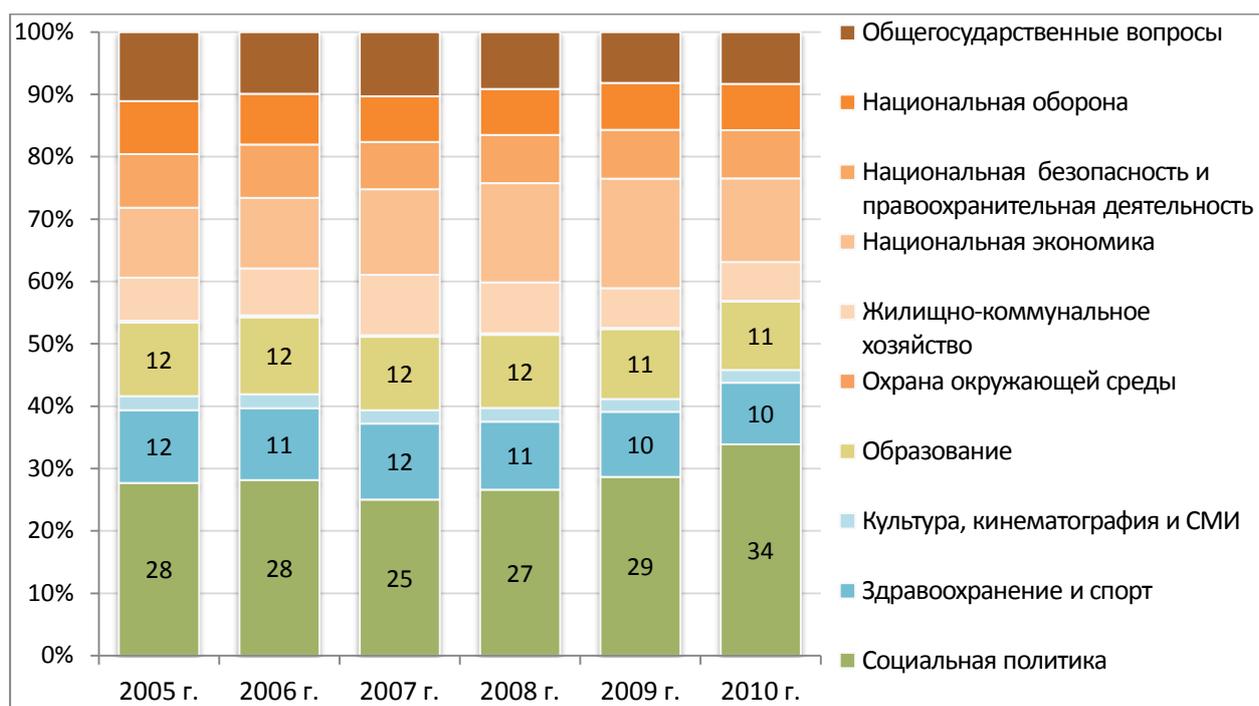


Рисунок 3 — Структура исполнения консолидированного бюджета РФ по разделам расходов в 2005-2010 гг., % от общего объема расходов

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

⁷ Здесь и далее под расходами на социальную защиту понимаются расходы по разделу «Социальная политика».



Рисунок 4 — Структура исполнения консолидированного бюджета РФ по разделам расходов в 2011-2014 гг., % от общего объема расходов

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

В настоящее время совокупные государственные расходы на социальные цели в России составляют более пятой части величины валового внутреннего продукта страны. Переломы в динамике совокупных социальных расходов за последние 13 лет сопутствовали смене этапов экономического цикла (**Рисунок 5**). В период экономического подъема середины 2000-х годов опережающим относительно темпов роста экономики образом наращивалось финансирование образования и здравоохранения. Расходы на систему образования с 2004 года по 2007 год возросли с 3,5 до 4,0% ВВП, на здравоохранение (вместе с физкультурой и спортом) еще значительно — с 3,3 до 4,2% ВВП за то же время. Расходы на социальную защиту в этот период, напротив, росли медленнее, чем ВВП, из-за отставания затрат на пенсионное обеспечение и стагнации почти всех других ее компонентов.

Экономический кризис резко изменил эту тенденцию. В 2008-2009 годах наиболее заметными тенденциями в структуре государственных расходов стали сокращение доли жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения и заметное увеличение расходов на социальную защиту не только в относительном, но и в абсолютном выражении (см. **Рисунок 3**). За 2008-2010 годы удельный вес расходов бюджетной системы на социальную защиту в объеме ВВП вырос в 1,5 раза (в 2009 году свою роль в этом сыграло и кризисное сокращение ВВП — на 7% в текущих ценах от уровня 2008 года). В 2013 году он превысил 13% ВВП, немного не достигнув повторения максимума 2010 года (13,6%). В 2014 году вновь стал снижаться (до 11,9%), тем не менее, значительно превосходя тот уровень, достижение которого прогнозировалось в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ к 2020 году (до 9–9,8% ВВП).

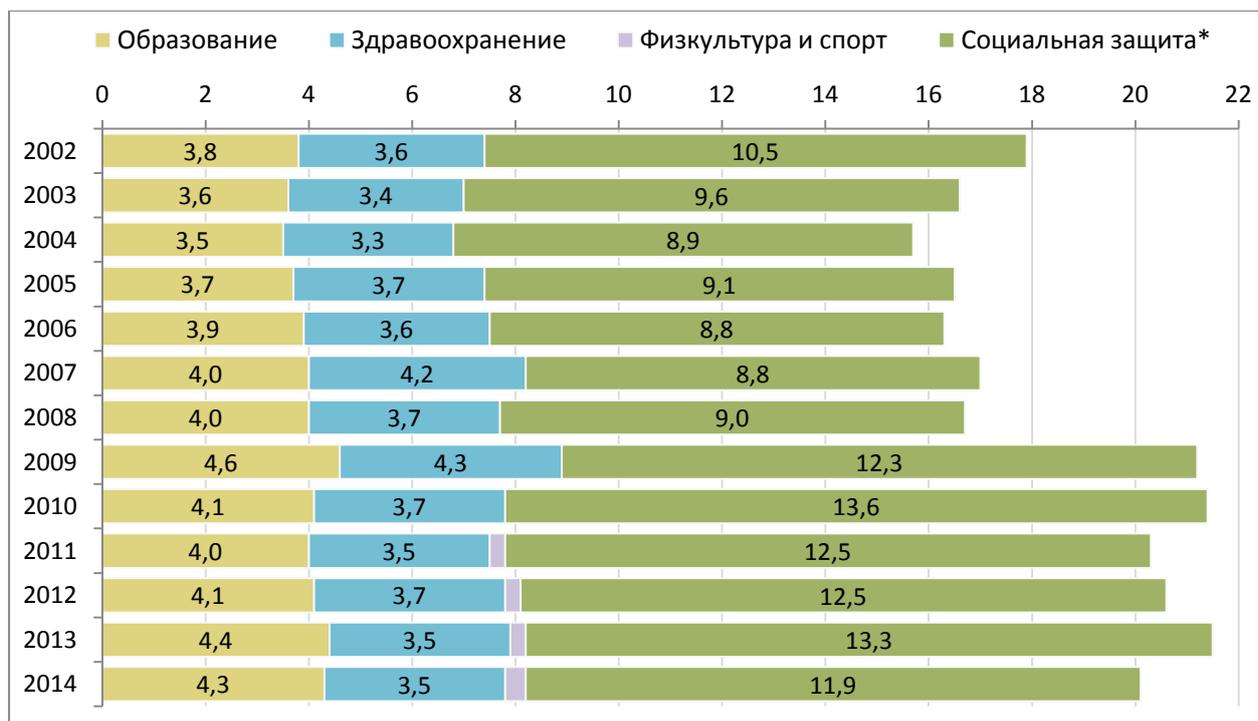


Рисунок 5 — Совокупные государственные социальные расходы РФ в 2002-2013 гг. в соотношении с объемом ВВП, %

Примечания: В 2002-2004 гг. нет информации о расходах государственных внебюджетных фондов.

* Социальная защита в расширенном понимании включает все расходы по разделу «Социальная политика», а также некоторые виды расходов на меры социального обеспечения, относящиеся к другим разделам бюджетной классификации.

Источник: оценка по данным Федерального казначейства и Росстата

С 2008 по 2012 годы финансирование социальной защиты ежегодно возрастало на 20-30%, существенно обгоняя по темпам роста и расходы бюджетной системы в целом, и остальные социальные направления (**Рисунок 6**). В 2009-2010 годах такую динамику обеспечили возросшие объемы трансфертов из федерального бюджета, необходимых для масштабного увеличения пенсионных выплат («валоризация пенсий», федеральная социальная доплата к пенсии) и обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда.

С 2013 года в целом по стране приток финансирования в социальные отрасли стал менее интенсивным, особенно в здравоохранении, где темпы прироста расходов были ниже уровня инфляции. Наиболее резко «затормозил» свои социальные расходы федеральный бюджет: за последние два года номинальный объем этой компоненты в нем уменьшился на 9%. По отдельным направлениям погодная динамика разная: в социальной защите отрицательные приросты мы наблюдаем уже в течение двух лет, а в здравоохранении и образовании видны колебания от «плюсовой» до «минусовой» зоны. Но устойчивого роста больше нет нигде.

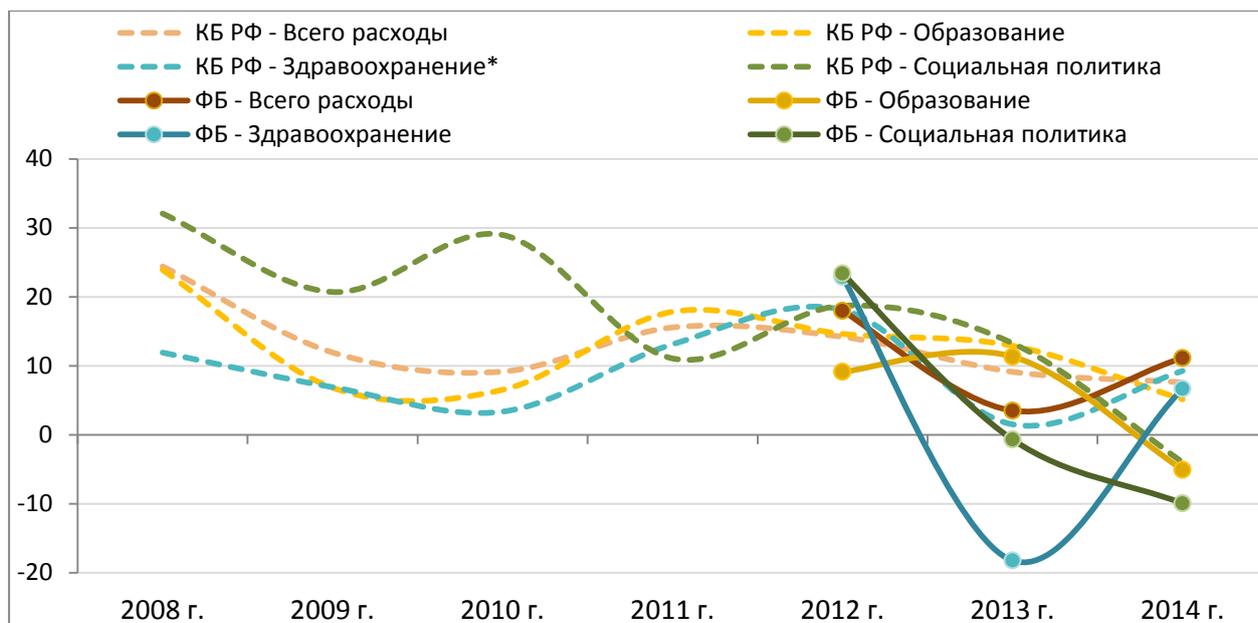


Рисунок 6 — Темпы прироста расходов консолидированного бюджета РФ и федерального бюджета в номинальном выражении в 2008-2014 гг., % к уровню предыдущего года

* До 2011 года по консолидированным бюджетам даны данные по статье «Здравоохранение и спорт». Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства



Рисунок 7 — Доля социальных расходов в федеральном бюджете и консолидированных бюджетах субъектов РФ, 2011-2014 гг., %

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

При существующем распределении полномочий между уровнями власти региональные бюджеты гораздо сильнее (в относительном выражении) нагружены

обязательствами по финансированию социальной сферы, чем федеральный бюджет (**Рисунок 7**). Большую часть своих социальных расходов федеральный бюджет осуществляет не напрямую, а через государственные внебюджетные фонды — Пенсионный фонд и Фонд социального страхования. Он передает им средства на выполнение своих социальных обязательств: пенсий, пособий и других мер социальной поддержки. Кроме того, федеральные трансферты служат для обеспечения сбалансированности и компенсации выпадающих доходов бюджетов этих фондов. Поэтому в расходах федерального бюджета по сравнению с региональными так велика доля социальной защиты.

Однако по динамике социальных расходов федеральный бюджет резко отличается от региональных. Как было показано на **Рисунке 6**, в последние два года федеральный бюджет сокращает их объем и абсолютном, и в относительном выражении, особенно в отношении социальной защиты; основной механизм этого процесса — уменьшение трансфертов общего характера ПФР и ФСС на обеспечение сбалансированности и компенсацию выпадающих доходов (за 2012-2014 годы более чем на 800 млрд руб., или в 2,3 раза). Снижаются и расходы на выплату социальных пособий населению за счет федерального бюджета. В то же время социальная «нагрузка» региональных бюджетов остается на прежнем уровне (подробнее об этом ниже).

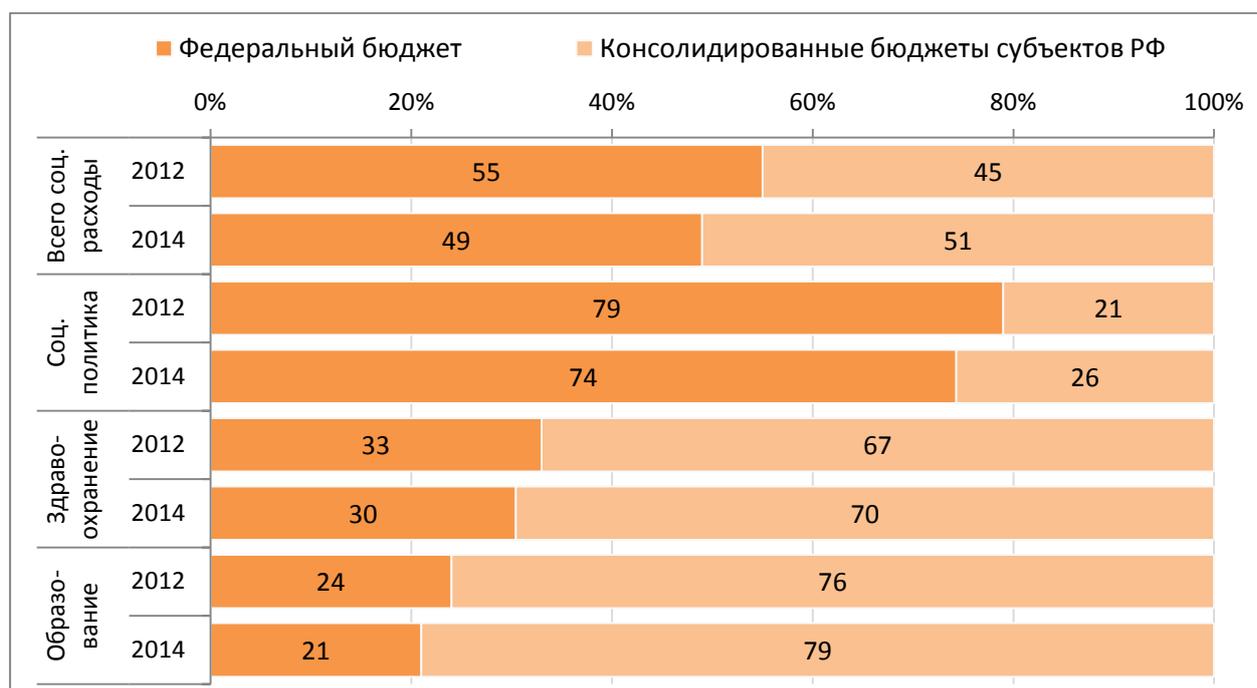


Рисунок 8 — Распределение социальных расходов между федеральным бюджетом (с учетом межбюджетных трансфертов) и консолидированными бюджетами субъектов РФ, % от общего объема соответствующих расходов

Примечание: Из расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ вычтены средства целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

В результате во всех сферах социальных расходов в последние годы происходит перераспределение ролей между федеральным и региональным уровнями бюджетов: роль последнего в реализации социальной политики государства неуклонно растет (**Рисунок 8**). В 2014 году консолидированные бюджеты субъектов РФ финансировали уже более половины государственных расходов на социальные цели. Решающим образом от состояния региональных бюджетов зависят здравоохранение и образование, которые на 70-80% финансируются из бюджетов этого уровня. Средства на социальную защиту преимущественно федеральные — слишком велика доля трансфертов на нужды пенсионного обеспечения. Но и в этой сфере растет роль регионов, обеспечивающих уже более четверти ее бюджетного финансирования (т.е. без учета расходов внебюджетных фондов за счет средств пенсионного и социального страхования).

Объем и структура расходов на социальную защиту населения

По данным бюджетной отчетности мы можем увидеть лишь укрупненную структуру расходов на социальную защиту населения (**Рисунок 9**). Доля пенсионного обеспечения достигала своего максимума — 76% всех расходов на социальную защиту — в 2010 году. В 2014 году она также была выше, чем в предыдущие годы (73%), хотя общий объем расходов снижался. Из других компонентов наиболее заметен вклад социального обеспечения (выплата социальных пособий и предоставление льгот). На него приходится около 1/5 совокупных расходов на социальную защиту. Охрана семьи и детства, к которой относятся расходы на предоставление материнского капитала и ряда других семейных и материнских пособий, растет, но не превышает 5% от расходов в этой сфере.

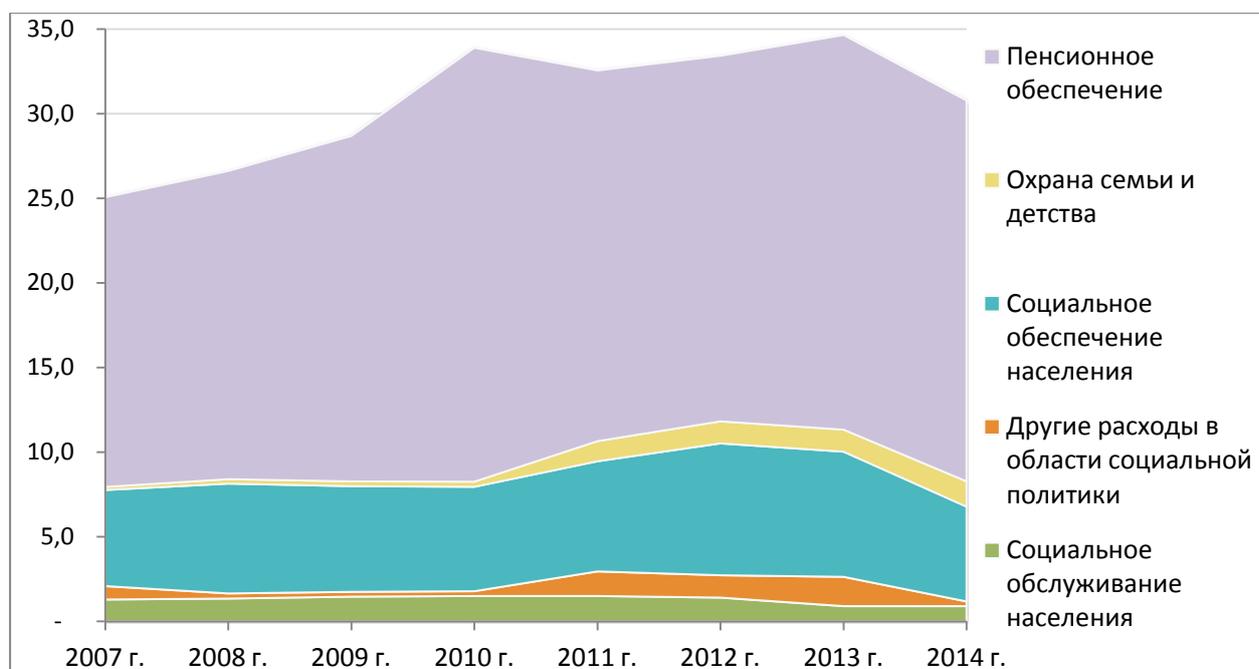


Рисунок 9 — Структура расходов консолидированного бюджета РФ на социальную политику в 2007-2014 гг., % от общего объема расходов

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

Наряду с этим, мы рассматриваем объем и структуру совокупных государственных расходов на социальную защиту населения с разделением их на группы и категории. Такая разбивка — это попытка в первом приближении сопоставить расходы на поддержку различных социальных, экономических и демографических групп населения. Мы переходим к этому методу, поскольку способ организации и подачи данных, используемый в существующих источниках информации, не позволяет провести сопоставление расходов напрямую. Прежде чем анализировать результаты этой оценки, необходимо кратко представить методологические принципы, заложенные в ее основу.

Во-первых, расчеты производятся по принципу «от частного к общему», т.е. общий объем складывается как сумма отдельных видов расходов.

Во-вторых, в расчетах используется расширенная трактовка расходов на социальную защиту населения, при которой во внимание принимаются не только расходы по разделу 1000 «Социальная политика», но и расходы на меры социальной поддержки, проходящие по другим разделам бюджетной классификации⁸. Этим обусловлено превышение полученного расчетного объема расходов на социальную защиту по сравнению с расходами консолидированного бюджета РФ по соответствующему разделу «Социальная политика».

В-третьих, для анализа внутренней структуры расходы на социальную защиту разбиты на группы в зависимости от характера мер социальной поддержки: пенсии, меры социальной поддержки страхового типа, меры в области содействия занятости населения, меры социальной помощи, социальное обслуживание, другие расходы на социальную защиту. Более подробно, в разбивке на пять категорий, рассматриваются расходы на меры социальной помощи. Укрупненные категории компонентов в каждой из шести групп расходов представлены в **Таблице 1**.

В-четвертых, одна из важнейших задач этой работы — анализ динамического ряда с 2002 года — требует соблюдения принципа максимально возможной сопоставимости данных за разные годы. Однако с увеличением продолжительности периода, за который рассчитываются данные, это представляет всё большую сложность из-за изменений в информационных ресурсах. Наибольшая сопоставимость в алгоритмах расчетов, а значит и в результатах, достигнута за периоды 2008-2010 годов и 2011-2012 годов.

В-пятых, для выявления «веса» расходов на социальную защиту в сравнении с объемом экономики данные об объеме затрат соотносятся с размером валового внутреннего продукта России. Этот показатель часто используется для межстрановых сопоставлений. Однако в настоящем исследовании такая задача не ставилась, в том числе и потому, что применение и корректная интерпретация этого показателя сопряжены с разрешением методологических проблем, так как компоненты национальных социальных расходов могут существенно различаться по странам.

Надежность результатов расчетов, их сопоставимость по временному ряду, сама разбивка структуры расходов на социальную защиту населения — все это во многом

⁸ В частности, в состав расходов на меры социальной защиты были включены затраты на государственные меры в области содействия занятости населения как мероприятия по защите населения от риска безработицы.

обусловлено особенностями информационной базы. Какого-либо одного источника недостаточно для того, чтобы почерпнуть все требуемые для расчетов сведения. Поэтому мы комбинируем разные информационные ресурсы, по возможности преодолевая различия в форматах представления данных.

Таблица 1 — Компоненты расходов на социальную защиту в оценке структуры совокупных государственных расходов

Социальная защита					
Пенсии:	Меры страхового типа:	Меры в области содействия занятости населения:	Меры социальной помощи:	Социальное обслуживание	Другие расходы на социальную защиту
<ul style="list-style-type: none"> ➤ обязательное пенсионное страхование ➤ пенсии по государственному пенсионному обеспечению ➤ дополнительное пенсионное обеспечение ➤ расходы по накопительной составляющей бюджета ПФР и пр. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ пособия по временной нетрудоспособности ➤ пособия в связи с материнством (гражданам, подлежащим и не подлежащим обязательному социальному страхованию) и пр. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения ➤ региональные программы дополнительных мероприятий по снижению напряженности на рынке труда ➤ пособия по безработице 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ натуральные льготы или их денежный эквивалент ➤ регулярные и единовременные денежные выплаты ➤ адресные социальные программы для малообеспеченных ➤ отдельные виды нестраховой социальной поддержки семей с детьми ➤ другие виды пособий и социальной помощи 		

Результаты проведенных расчетов приведены на **Рисунках 10-11**.

На протяжении всего рассматриваемого периода самой крупной статьёй не только расходов на социальную защиту населения, но и всех социальных расходов оставалось пенсионное обеспечение. А проводимая в конце 2000-х годов политика масштабного увеличения пенсий, благодаря которой удалось избежать резкого кризисного падения денежных доходов населения, и валоризация пенсионных прав в 2010 году еще более расширили затраты на пенсионную систему.

Второй по объему расходов компонент системы социальной защиты населения — меры социальной помощи, имеющие не страховой характер. Расходы на них в 3,3-3,4 раза превосходят расходы на страховые социальные пособия и другие меры поддержки страхового типа. На протяжении последних пяти лет, доступных для оценки, объем расходов на меры социальной помощи интенсивно увеличивался по отношению к другим

компонентам. Пик роста (+37% к уровню предыдущего года) был пройден в 2009 году, т.е. в самый разгар экономического кризиса. Хотя и в 2010 году, когда кризисные явления уже не были столь остры, расходы на меры социальной помощи выросли еще на четверть (без поправки на инфляцию).

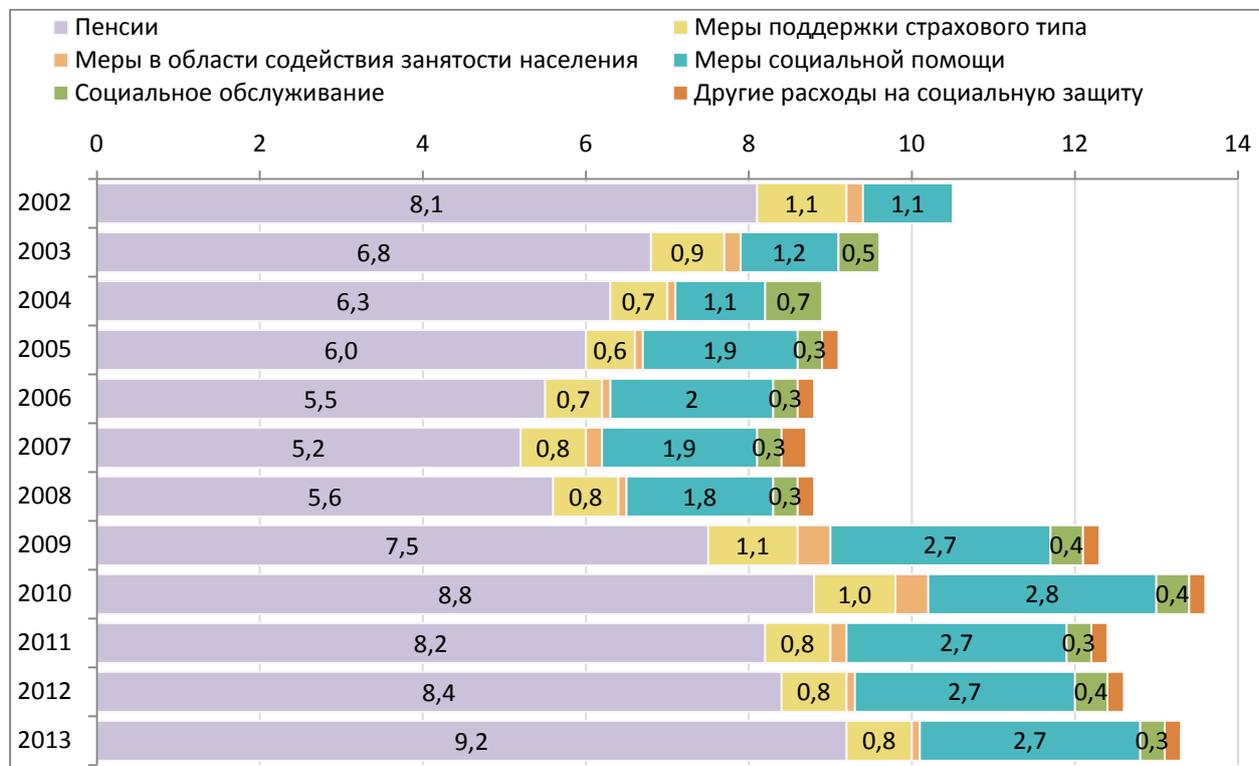


Рисунок 10 — Совокупные государственные расходы на компоненты социальной защиты населения в РФ в соотношении объемом ВВП в 2002-2013 гг., %

Источник: оценка по данным Федерального казначейства, Росстата, Роструда, федеральных законов об исполнении бюджетов ПФР и ФСС, законов об исполнении бюджетов субъектов РФ

Такая динамика обусловлена, главным образом, увеличением финансирования социальных пособий — льгот и регулярных и единовременных выплат, предоставляемых отдельным социально-демографическим группам по большей части без учета нуждаемости (**Рисунок 11**). В докризисные годы на них уходило более трех четвертей средств, расходуемых на меры социальной помощи. В 2010-е годы темпы роста их объема замедлились, появились быстро растущие относительно новые виды расходов, нацеленные на поддержку семей с детьми (главным образом, материнский (семейный) капитал).

Масштабная система поддержки массовых категорий населения без учета их доходов затрудняет развитие адресных программ для бедных, являющихся неотъемлемой частью рыночной экономики, ориентированной на воспроизводство качественного человеческого потенциала и сохранение его в период сложных жизненных ситуаций, связанных с потерей доходов (рождение детей, периоды нетрудоспособности, высокий уровень иждивенческой нагрузки, длительная безработица). Ниже мы вернемся к более детальному анализу бюджетных расходов на адресные меры социальной поддержки малообеспеченного населения.

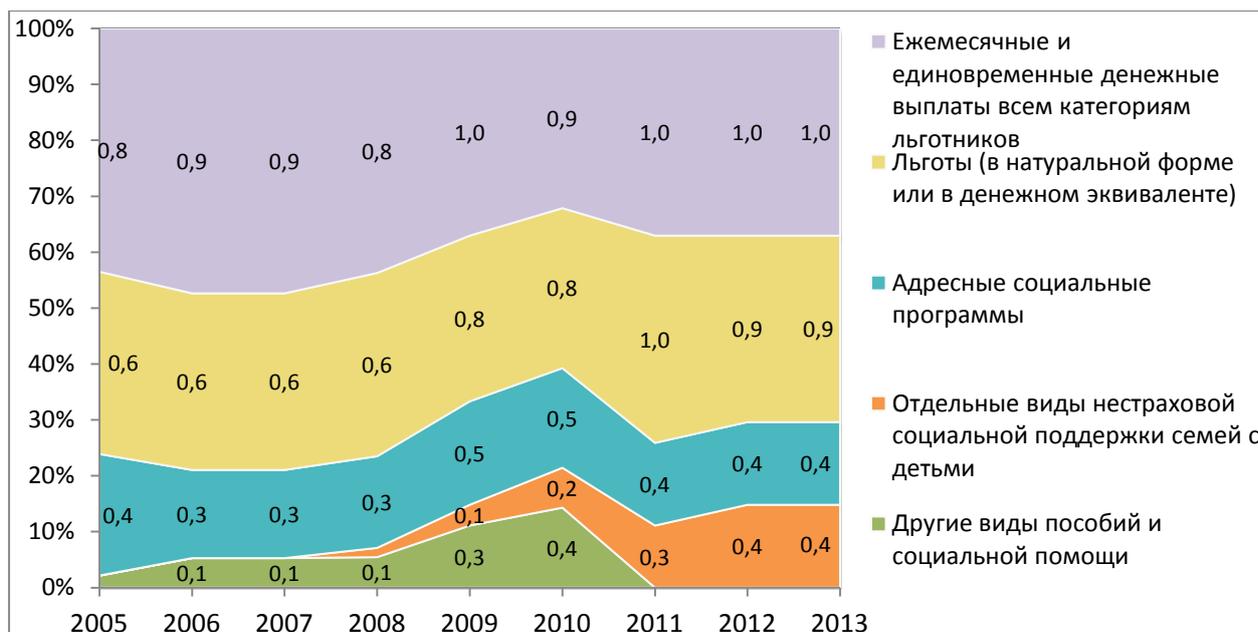


Рисунок 11 — Структура совокупных государственных расходов на меры социальной помощи в 2005-2013 гг., % к ВВП

Источник: оценка по данным Федерального казначейства, Росстата, Роструда, федеральных законов об исполнении бюджетов ПФР и ФСС, законов об исполнении бюджетов субъектов РФ

Данные статистического учета свидетельствуют о том, что региональные бюджеты ежегодно наращивают финансирование социальных пособий (**Рисунок 12**). Особенно интенсивно (на 10-15% в год в реальном выражении) расходы субъектов РФ на эти цели росли в 2009-2011 годах. Важнейшая тенденция — продолжающаяся монетизация социальной поддержки: доля расходов на социальные пособия в денежной форме выросла за 2008-2013 годы с 55 до 72%.

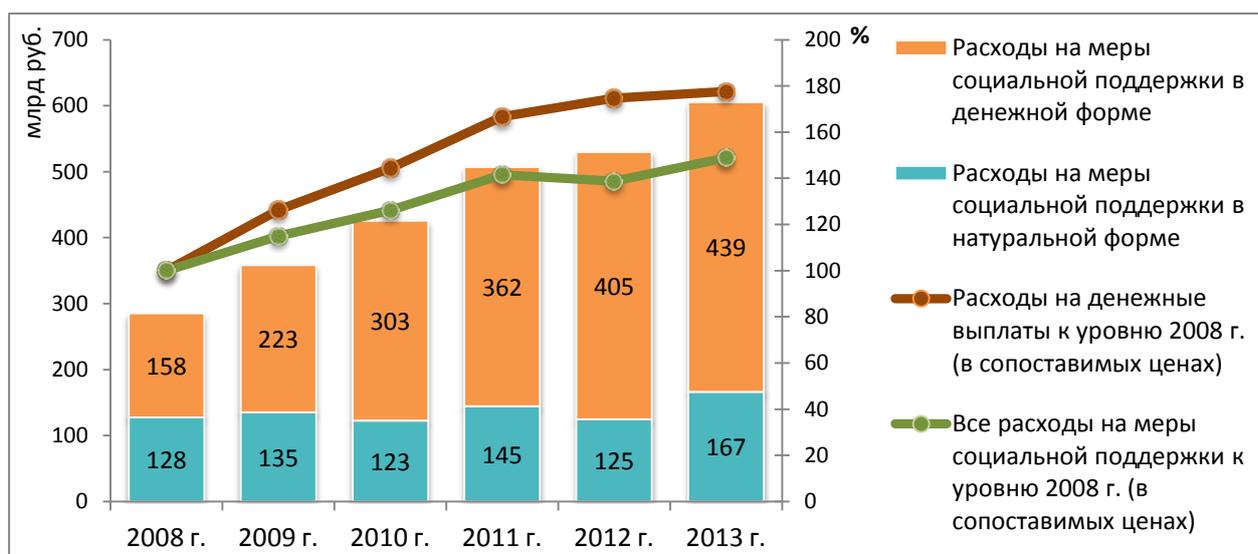


Рисунок 12 — Объем и структура расходов на меры социальной поддержки граждан по обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований в 2008-2013 гг.

Примечание: Левая ось — общий объем расходов в денежной и натуральной форме; правая ось — расходы на меры социальной поддержки и денежные выплаты к уровню 2008 г. (100%) в сопоставимых ценах.
Источник: рассчитано по данным Росстата

Всего в 2013 году общие расходы на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований составили 605 млрд руб. Важно отметить, что в бюджетах регионов эти расходы могут быть отражены не только в разделе «Социальная политика», но и других социальных разделах, в частности в «Здравоохранении». Если к этой сумме добавить не учтенные в ней расходы на ежемесячное пособие на ребенка до 16 (18) лет (46,6 млрд руб.) и субсидии гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг (59,1 млрд руб.), то можно заключить, что совокупно расходы консолидированных бюджетов субъектов на выплату социальных пособий в 2013 году достигали 710 млрд руб.

Социальные расходы бюджетов регионов в 2008-2014 годах: от одного кризиса к другому

Состояние бюджетов регионов зависит от уровня и динамики доходов и расходов, их сбалансированности. В 2008-2014 годах оно было крайне нестабильным: самый благополучный по доходам 2008 год сменился кризисным спадом в 2009 году, затем довольно быстрым улучшением в 2010-2011 годах. Проблемы стали вновь нарастать с конца 2012 года из-за роста расходов бюджетов регионов для выполнения указов о повышении заработной платы занятым в бюджетном секторе, а также стагнации экономики и замедления роста доходов бюджетов. Это привело к разбалансированности и дефициту консолидированных (региональных и муниципальных) бюджетов: в 2013-2014 годах он в полтора-два раза превысил показатель кризисного 2009 года (**Таблица 2**).

Таблица 2 — Доходы и расходы консолидированных бюджетов регионов

Год	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Объем, млрд. руб.							
доходы	6 196	5 924	6 537	7 644	8 064	8 165	8 747
расходы	6 251	6 253	6 637	7 679	8 343	8 807	9 216
дефицит	-54	-329	-100	-35	-278	-642	-469
Динамика к предыдущему году, %							
доходы	151,7	95,6	110,3	116,9	105,5	101,2	107,1
расходы	130,2	100,0	106,1	115,7	108,6	105,6	104,6

* Без учета Республики Крым и г. Севастополь.

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

Расходы бюджетов регионов — важнейший механизм социальной политики государства. На бюджеты регионов приходится более половины от всех расходов консолидированного бюджета страны на социальные цели (**Рисунок 8**). Кроме того, динамика и структура расходов бюджетов показывают приоритеты политики региональных властей, в том числе в социальной сфере.

Социальные расходы бюджетов регионов: изменения 2008-2014 годов

Главный тренд за весь рассматриваемый период — опережающий рост социальных расходов консолидированных бюджетов регионов. При росте всех расходов на 43% в номинальном выражении расходы на образование, здравоохранение с территориальными фондами обязательного медицинского страхования (ТФОМС) и социальную политику росли почти вдвое быстрее (**Рисунок 12**). Рост социальных расходов замедлился только в 2014 году. Для сравнения, расходы регионов на национальную экономику (поддержку отраслей, транспорт и дорожное хозяйство) после кризисного спада в 2009-2010 годах выросли к 2014 году до уровня, сопоставимого с динамикой всех расходов бюджетов. Основным способом бюджетной экономии для регионов было сокращение расходов на поддержку ЖКХ.



Рисунок 12 — Динамика расходов консолидированных бюджетов регионов нарастающим итогом за 2008-2014 гг., % (2008 г. = 100%)

* Без учета Республики Крым и г. Севастополь.

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

Погодовая динамика за 2008-2014 годы позволяет выявить «рывки» и «торможения» социальных расходов. В предыдущий кризис лидерами роста были расходы на социальную политику (социальную защиту), в основном на выплаты пособий населению, в то время как расходы на образование выросли незначительно, а все остальные виды социальных расходов пришлось урезать, как и расходы на ЖКХ и национальную экономику (**Рисунок 13**). На стадии выхода из кризиса приоритетными стали расходы на образование и здравоохранение с ТФОМС, с 2012 года эти приоритеты были усилены необходимостью выполнять зарплатные указы (повышение заработной платы началось раньше и шло быстрее в образовании и здравоохранении). Рывок расходов на физкультуру и спорт в 2011 году в основном объясняется изменением бюджетного

классификатора (выделением этих расходов в отдельный раздел). Дополнительным фактором стал рост расходов на спорт высших достижений. Подготовка к Олимпиаде и другим высокостатусным соревнованиям финансировалась щедро: доля расходов на спорт высших достижений в 2011 году превысила 30% всех расходов на физкультуру и спорт, а в последующие годы стала еще больше: в 2012 году — 38%, в 2013 году — 35%, в 2014 году — 39%. Проведение Олимпиады в Сочи оказалось сверхдорогим не только из-за гигантских расходов на инфраструктуру, которую стало невозможно эффективно использовать в дальнейшем, пострадал также массовый и детский спорт.

В 2011-2012 годах регионы еще могли сочетать рост социальных расходов и расходов на национальную экономику, но с 2013 года поддержка экономики резко пошла на убыль из-за тяжелого положения бюджетов большинства регионов, роста дефицита и долга. Расходы на ЖКХ сокращались еще более стремительно, но динамика напоминала качели: после сильных сокращений расходы приходилось повышать. Значительный рост расходов на ЖКХ в 2011 году обусловлен в основном резким повышением тарифов естественных монополий.

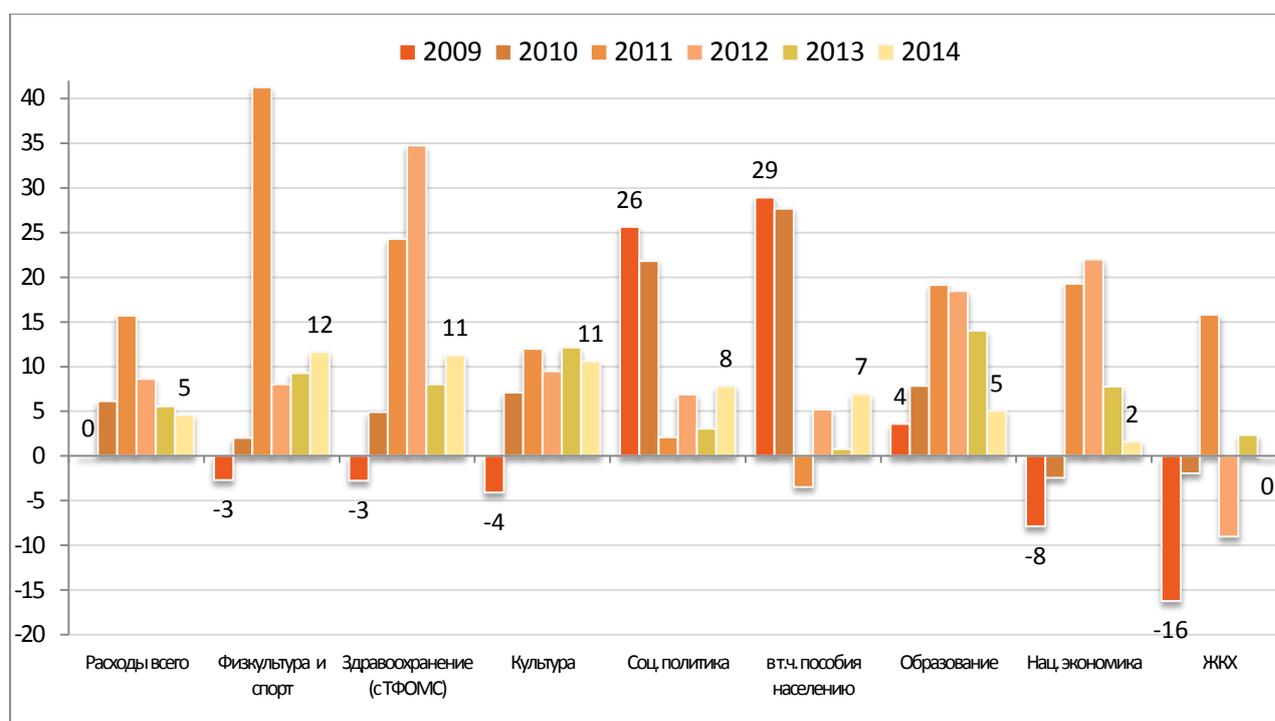


Рисунок 13 — Динамика расходов консолидированных бюджетов регионов, в % к предыдущему году

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

Кризис бюджетов регионов стал очевидным с 2013 года, но, несмотря на огромный дефицит и быстрый рост долга, регионы продолжали наращивать расходы, в том числе социальные. Лидерами роста оставались расходы на образование и здравоохранение, к ним добавилась культура и физкультура со спортом. Сократился до минимума только рост расходов на социальную политику и пособия населению. В 2014 году, невзирая на попытки оптимизировать расходы бюджетов, сдержать их рост регионам не удалось (+4,6% к

2013 году без учета Крыма). Как и в 2012-2013 годы, быстрее росли социальные расходы. Опережающая динамика расходов бюджетов на здравоохранение с учетом расходов территориальных фондов обязательного медицинского страхования (ТФОМС) во многом обусловлена возросшим финансированием лекарственного обеспечения. Рост расходов на культуру и социальную политику (социальную защиту) связан с выполнением указов президента: зарплата занятым в этих отраслях повышалась несколько позднее, чем в образовании и здравоохранении. На динамику расходов на соцзащиту повлияла также индексация пособий населению. В 2014 году наиболее существенно ухудшилась динамика несоциальных расходов — на ЖКХ и на национальную экономику. Возможности оптимизации расходов по этим статьям близятся к исчерпанию в большинстве регионов, за исключением самых богатых. Следующим шагом будет сокращение социальных расходов.

В структуре расходов консолидированных бюджетов регионов за 2008-2014 годы также росла доля социальных расходов, особенно — образования. На него тратится каждый четвертый рубль расходов бюджетов регионов (**Рисунок 14**). Постепенное сокращение доли расходов на здравоохранение с 2013 года обусловлено перераспределением финансирования этой отрасли между бюджетами регионов и ТФОМС: доля бюджетов регионов в суммарных расходах на здравоохранение бюджетов и ТФОМС снижалась с 76% в 2011 году, 64% в 2012 году, 55% в 2013 году до 51% в 2014 году. С 2011 года власти регионов пытаются оптимизировать расходы на социальную политику (социальную защиту), в том числе на выплату пособий населению, которые резко выросли в период кризиса 2009 года благодаря росту на треть трансфертов из федерального бюджета. При усилении нового кризиса, начавшегося в 2014 году, эти расходы опять придется увеличивать.

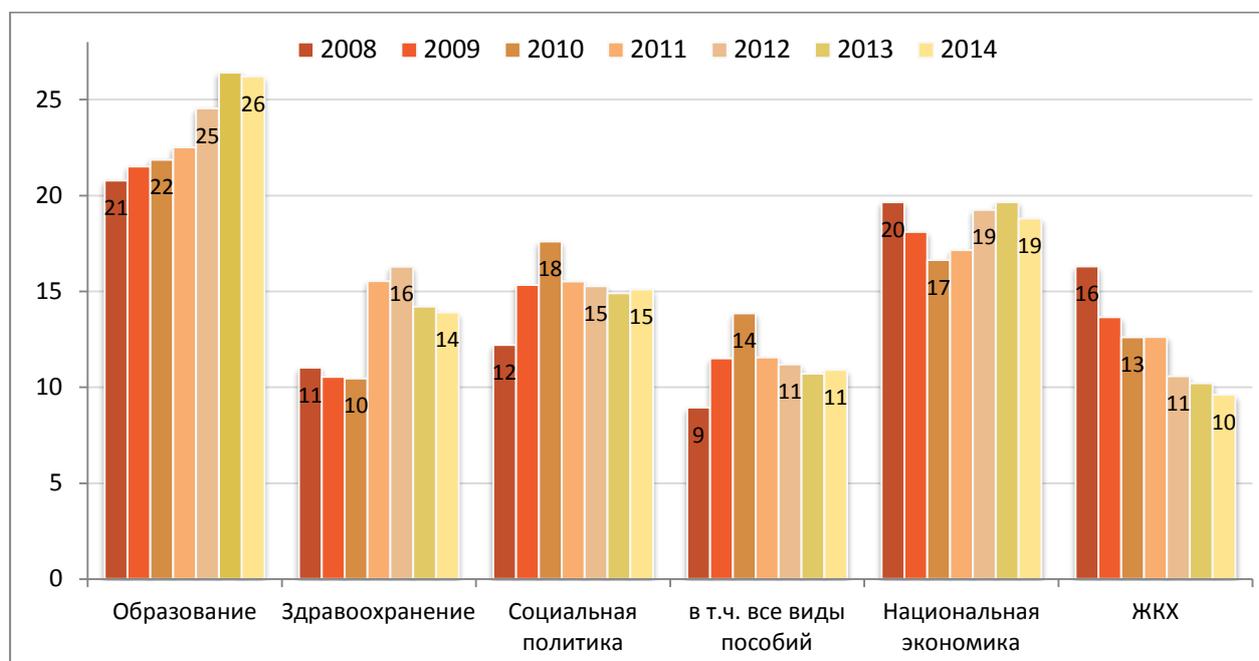


Рисунок 14 — Структура основных расходов всех консолидированных бюджетов регионов, %

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

Самое устойчивое и сильное сокращение произошло в расходах на ЖКХ (с 16 до 10%), наибольший вклад в него внесли федеральные города (см. ниже). При этом в 2014 году еще не началась новая волна сокращения объема и доли расходов на национальную экономику, как это было в предыдущий кризис, но в 2015 году она неизбежна.

Региональная дифференциация социальных расходов бюджетов в 2014 году

В 2014 году впервые достаточно большое число — 17 регионов — сократили номинальные расходы бюджетов (см. **Рисунок 15** на стр. 24). Больше всего таких регионов в Центральном, Дальневосточном, Южном и Северо-Западном федеральных округах. В первую очередь были вынуждены сокращать расходы регионы с большими долгами для получения более дешевых и долгосрочных бюджетных кредитов Минфина, чтобы заместить ими кредиты коммерческих банков. Жесткая политика Минфина, требующего сокращения расходов и дефицита бюджета для предоставления бюджетных кредитов, начинает давать плоды, бюджетная дисциплина растет.

Для оценки **динамики социальных расходов** в 2014 году и в ближайшей перспективе нужно учитывать все возможности оптимизации. Первый вектор — сокращение расходов на национальную экономику. Суммарный объем расходов по статье «национальная экономика» в 2014 году остался прежним (1,7 трлн. руб. без Крыма), но только благодаря значительному росту в нескольких богатых регионах (г. Москве, Московской, Сахалинской областях). В 53 регионах расходы на эти цели сократились, в том числе в Смоленской, Омской, Белгородской, Рязанской, Амурской областях, Краснодарском крае и Бурятии — на 23-38%, на Чукотке и в Еврейской автономной области — более чем на 40%. Пока не сдаются и наращивают расходы на экономику только некоторые регионы «новой индустриализации» (Калужская, Калининградская, Ленинградская области), чтобы удержать инвесторов. Второй вектор оптимизации — сокращение расходов на ЖКХ в половине регионов. Третий вектор — сокращение расходов по статье «общегосударственные вопросы», однако такой путь по сути означает снижение затрат на содержание государственного аппарата, и дается намного труднее. Это удалось сделать в 18 регионах, причем с минимальной динамикой (на 1-5%), и только в республиках Коми и Бурятии — на 8%. Таким образом, расходы по несоциальным статьям в большинстве регионов либо уже сильно оптимизированы, либо их оптимизировать крайне трудно из-за специфики российского политического режима.

До настоящего времени динамика социальных расходов в основном оставалась положительной, но ситуация постепенно меняется. Расходы на образование сократились в 9 регионах (см. **Рисунок 16** на стр. 25). Среди них и самые богатые регионы с высокой бюджетной обеспеченностью (г. Москва, Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ), активно проводившие оптимизацию и укрупнение школ, и бедные республики (Дагестан, Северная Осетия, Калмыкия), где эти расходы вряд ли должны сокращаться, поскольку численность детей растет. Расходы на социальную политику сократили 8 регионов, в основном имеющие большие долги. Резкое сокращение расходов на

социальную политику в Амурской области обусловлено завершением выплат компенсаций пострадавшим от наводнения, но область «резала» и расходы на образование из-за огромного дефицита бюджета. В 2014 году оптимизация почти не затронула расходы на здравоохранение (вместе с ТФОМС), за исключением двух субъектов, республики Мордовия и Чукотского автономного округа, которые имеют максимальную долговую нагрузку среди регионов. В Еврейской автономной области расходы на здравоохранение (вместе с ТФОМС) сократились максимально — на 13%, но все равно долг бюджета за 2014 год вырос с 30% до 60% от общего объема собственных доходов. Анализ показывает, что урезать социальные расходы первыми начинают не только регионы с большими и растущими долгами, это делают и инвестиционно активные регионы, не желающие сокращать расходы на поддержку экономики, и относительно неразвитые регионы на фоне замедления роста бюджетных трансфертов.

Доля социальных расходов⁹ составила в 2014 году 62% всех расходов бюджетов регионов. По сравнению с 2013 годом (61%), заметного роста не произошло. Это означает, что кризис бюджетов регионов и острая необходимость оптимизации расходов заставили власти ускорить сокращение числа учреждений социальной сферы и занятости в них. Средний показатель не отражает дифференциации: в 40 регионах доля социальных расходов значительно выше его — 66-73% (см. **Рисунок 17** на стр. 26). Максимальную долю имеют слабо экономически развитые республики (Чечня, Дагестан) и регионы, не способные оптимизировать социальные расходы (Свердловская, Саратовская области). Пониженную долю социальных расходов (менее 50%) сохранили только самые богатые регионы (Сахалинская, Тюменская области, г. Москва, Ямало-Ненецкий автономный округ), либо северные регионы с повышенными расходами на поддержку ЖКХ и попытками сохранить расходы на поддержку экономики (Чукотский и тот же Ямало-Ненецкий автономный округ).

Структура расходов показывает приоритеты регионов и их изменения. Белгородская область, отличавшаяся высокой долей расходов на поддержку экономики (в основном на поддержку АПК), вынуждена была сократить их долю за год с 38% до 30%, в результате чего ее бюджет стал более социальным. Богатая Москва пошла противоположным путем — доля расходов на экономику выросла с 24% до 27%, а социальные расходы оптимизировались (сокращение с 53% до 51% за 2013-2014 годы). В Москве давно и устойчиво сокращается также доля расходов на ЖКХ, с 27% в 2008 году до 16% в 2014 году. Но это не предел, в Санкт-Петербурге доля расходов на ЖКХ сократилась за этот же период еще более радикально — с 28% до 13%. Удаленные северные и северо-восточные регионы не в состоянии оптимизировать расходы на ЖКХ: на Сахалине их доля выросла за 2013-2014 годы с 21% до 26%, на Чукотке — с 19% до 21%, в Ямало-Ненецком автономном округе и Магаданской области сохраняется на уровне 22-19% соответственно. С одной стороны, на Крайнем Севере трудно перекладывать на население большую часть оплаты услуг ЖКХ — услуги сверхдорогие, многие жители не смогут платить и уедут. С другой

⁹ К социальным отнесены расходы по следующим статьям: образование, здравоохранение, социальная политика (социальная защита населения), культура и СМИ, физкультура и спорт.

стороны, рост доли расходов на ЖКХ чаще всего обозначает растущую неэффективность и коррупцию в этой сфере.

Есть и другие примеры. В Мордовии, несмотря на огромные долги бюджета, доля расходов на физкультуру и спорт достигла 7% (в среднем по РФ — 2%). Это, видимо, связано с тем, что в Саранске уже начали строить большой стадион к чемпионату мира по футболу. Сверхвысокая доля расходов на социальную политику (социальную защиту) в Еврейской автономной области (31%, при средней по регионам 15%) — следствие компенсаций населению после наводнения на Амуре в 2013 году. Но прошел год, компенсации давно должны быть выплачены, а расходы не сократились. При этом на социальные выплаты населению пришлось только 17%. Видимо, значительные средства бюджета были направлены на строительство домов для пострадавших, что растянуло сроки и дало больше возможностей для извлечения коррупционной ренты.

Лидером по поддержке населения стал недавно присоединенный Крым: 42% расходов его бюджета составляют расходы по статье «социальная политика», то есть на социальную защиту населения. Это прежде всего доплаты к пенсиям и зарплатам бюджетников (37 млрд. руб.), а также пособия населению. Расходы бюджета Крымского федерального округа на социальную защиту (57 млрд. руб.) сопоставимы со всем бюджетом Калужской или Вологодской областей.

Различия регионов по **душевым расходам бюджетов** в 2014 году изменились несущественно по сравнению с предыдущими периодами (см. ниже). Можно выделить только перемещение Сахалина на позиции лидера благодаря быстрому росту доходов бюджета (на 2/3 в 2014 году). Душевые расходы бюджетов четко показывают, что Россия фактически делится на две неравные группы — полдюжины богатых регионов (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Тюменская и Сахалинская области и три нефтегазодобывающих автономных округа) и все остальные, слабо различающиеся по бюджетной обеспеченности, так как трансферты относительно неразвитым регионам подтягивают их до медианного уровня (см. **Рисунок 18** на стр. 27).

В республиках Ингушетия и Чечня за счет особой федеральной помощи душевые расходы бюджетов близки к среднему уровню по стране, который значительно выше медианного, и сопоставимы с показателями развитых регионов-доноров — Татарстана и Самарской области. Сверхнизкие показатели Чукотского автономного округа объясняются корректировкой на огромный индекс бюджетных расходов (ИБР), который в этом субъекте в 13 раз выше среднего по стране (еще два года назад этот индекс составлял 7 раз). Отметим, что в соседней и не менее суровой по климату Магаданской области ИБР только в 4 раза выше среднероссийского, что свидетельствует о том, что указанные индексы являются полем для лоббирования интересов.

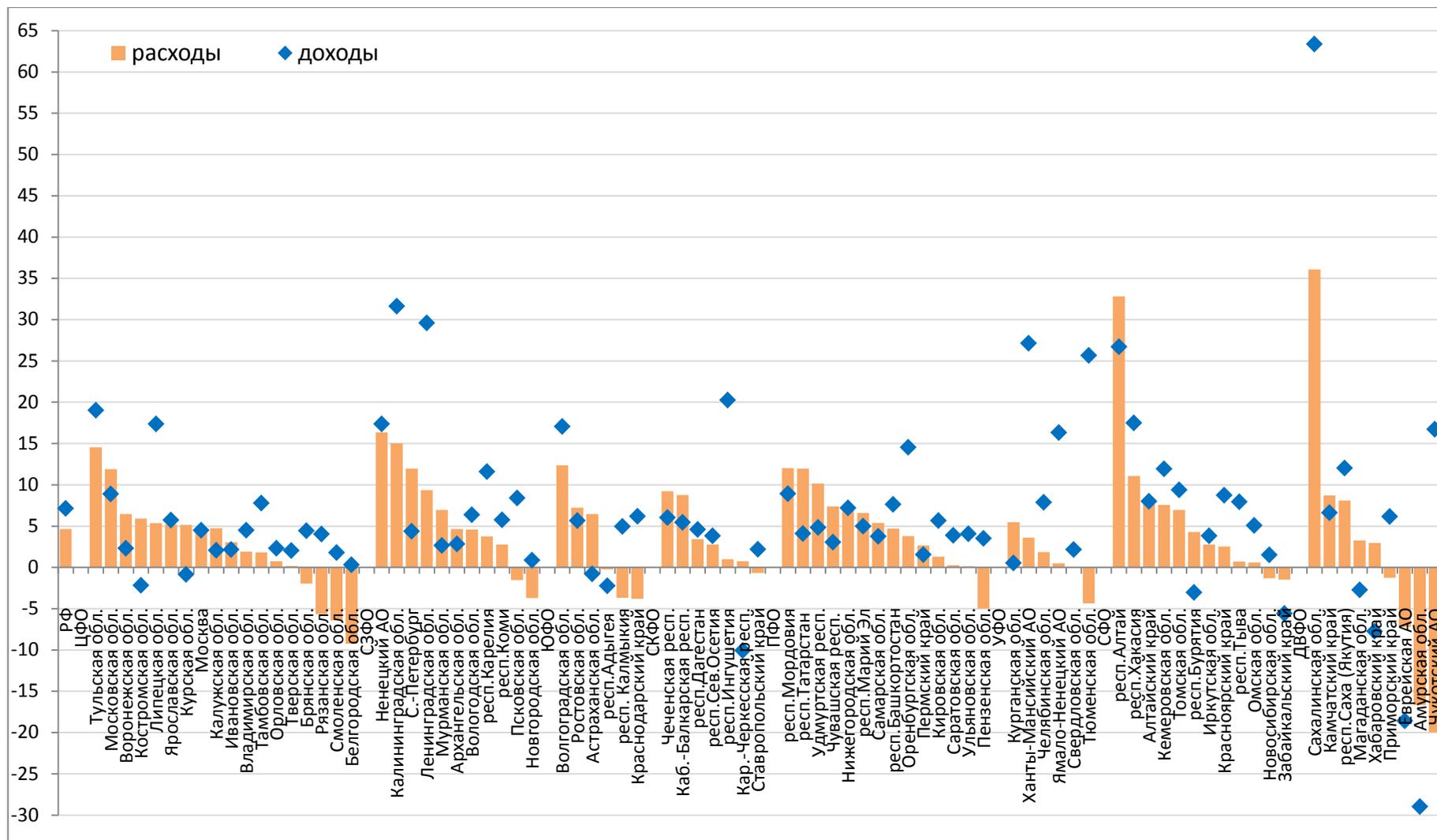


Рисунок 15 — Динамика доходов и расходов консолидированных бюджетов регионов в 2014 г., % к 2013 г.

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

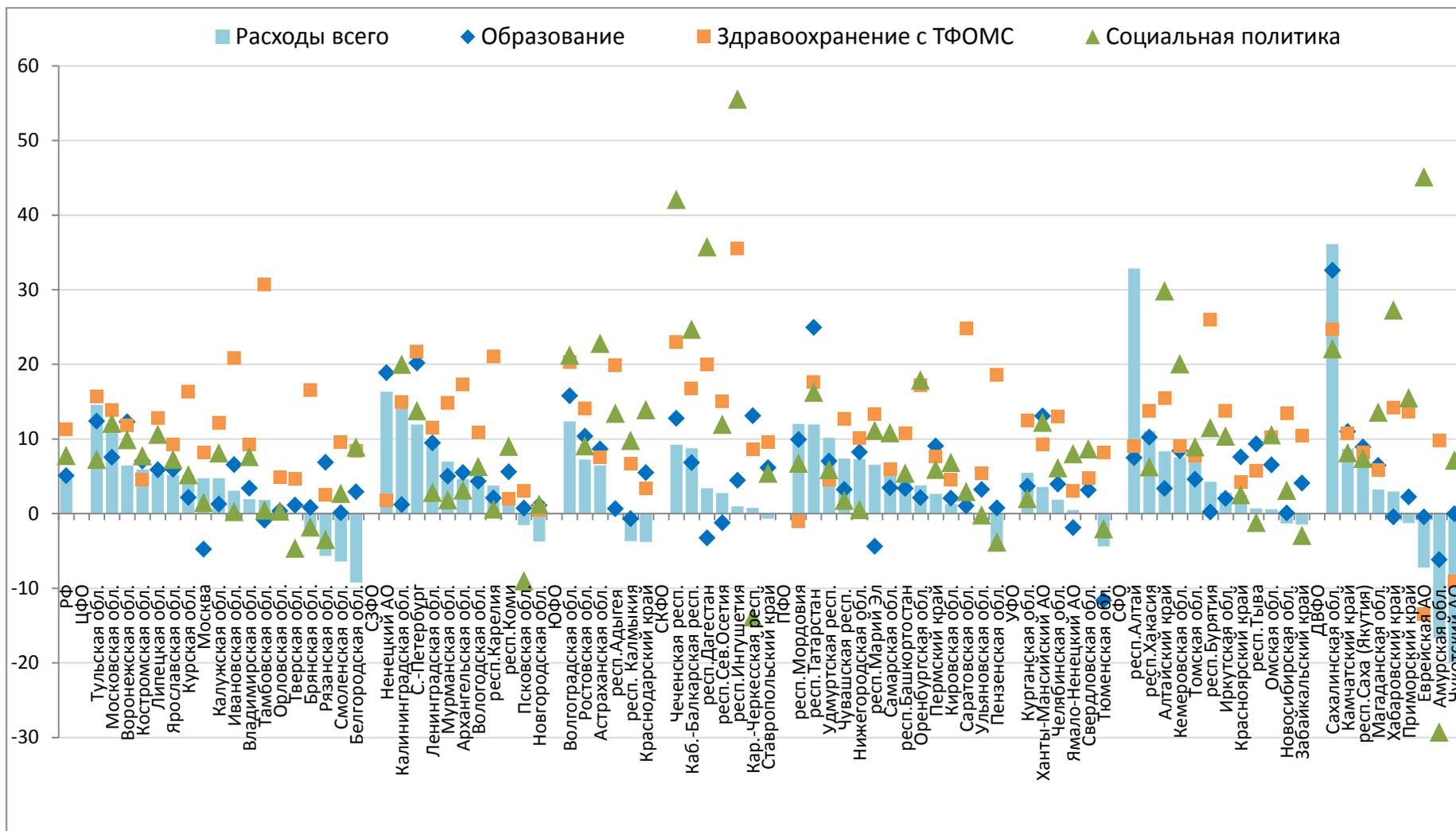


Рисунок 16 — Динамика расходов на образование, здравоохранение и социальную политику (социальную защиту населения) в 2014 г., в % к 2013 г.

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

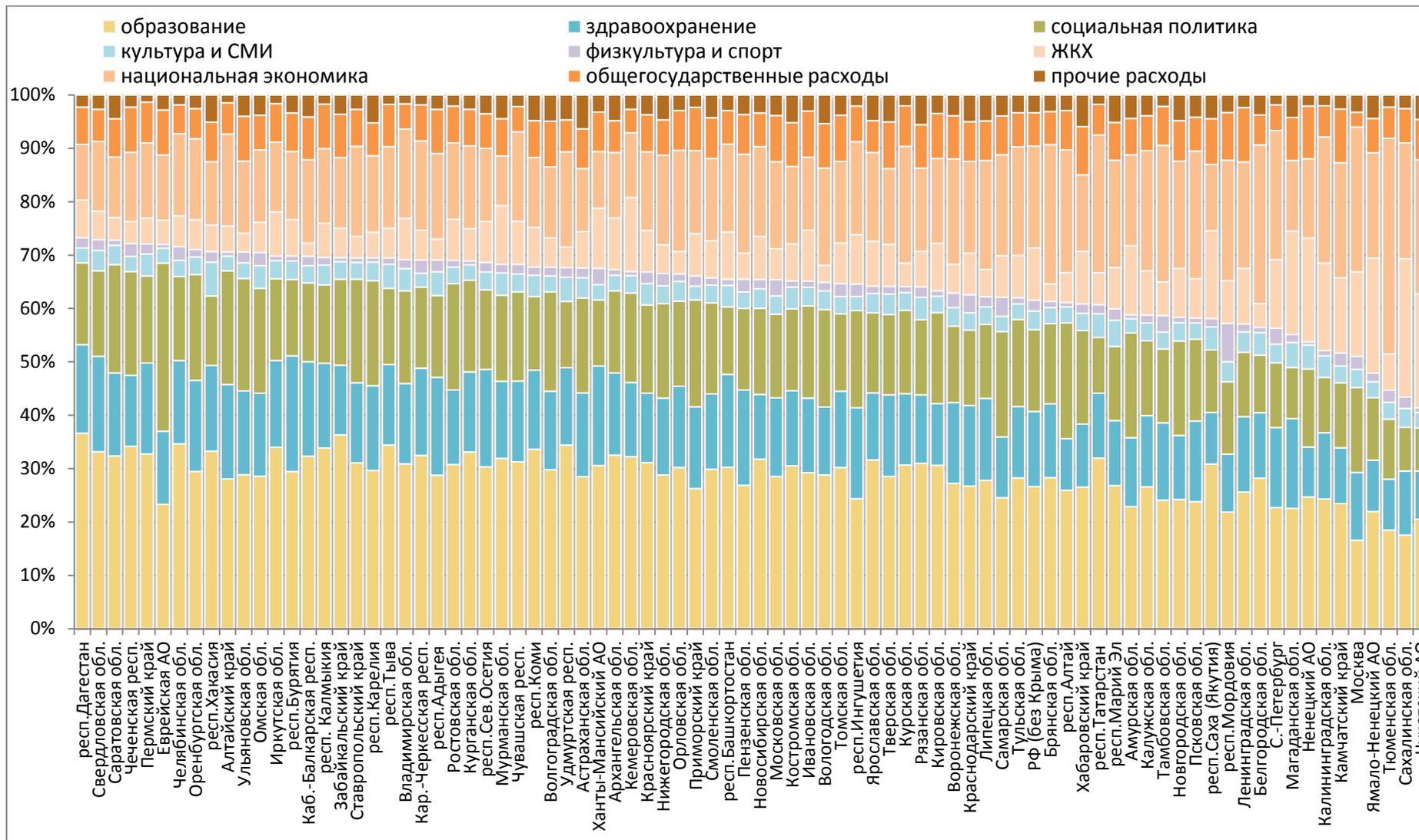


Рисунок 17 — Структура расходов консолидированных бюджетов регионов в 2014 г., %

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

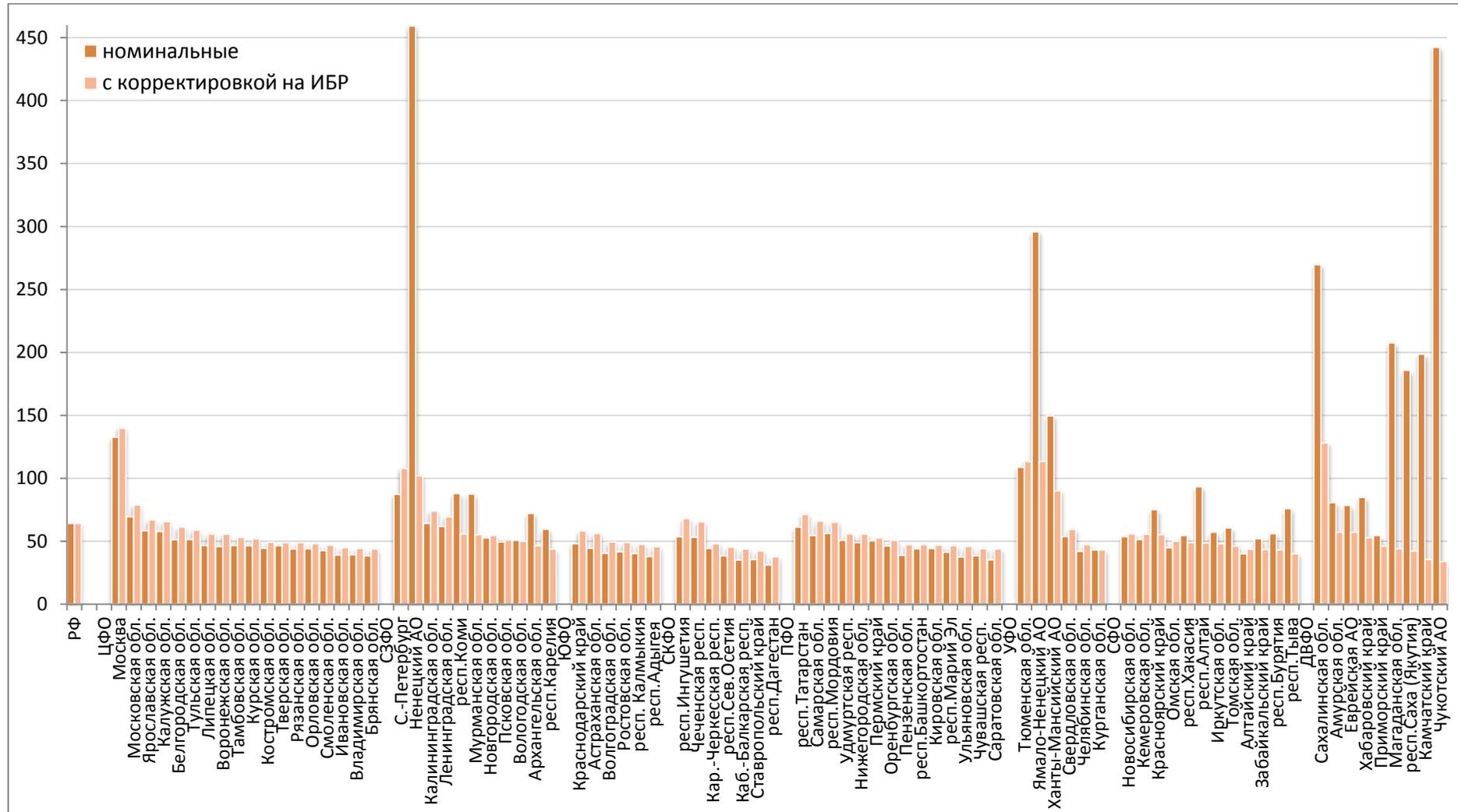


Рисунок 18 — Душевые расходы консолидированных бюджетов регионов в 2014 г. (тыс. руб. на человека), номинальные и с корректировкой на индекс бюджетных расходов (ИБР)

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

Душевые расходы по основным социальным статьям дифференцированы менее сильно, потому что регионы с высокой бюджетной обеспеченностью направляют значительно большую долю бюджетных средств на поддержку экономики, а регионы со сложными климатическими условиями — на поддержку ЖКХ. Если не учитывать сверхзаниженные душевые показатели Чукотского автономного округа, обусловленные двукратным повышением ИБР, то в 2014 году душевые расходы на образование, скорректированные на ИБР, различались по регионам в 3,5 раза: от 28 тыс. руб. на человека в Ханты-Мансийском автономном округе до 8 тыс. руб. в Камчатском крае (номинальные душевые расходы — 65 и 46 тыс. руб. соответственно). При этом в 2/3 регионов душевые расходы на образование различались несущественно (13-17 тыс. руб. на человека) (см. **Рисунок 19**).

Различия душевых расходов бюджетов на здравоохранение менее показательны: медицинские услуги финансируются из бюджетов и ТФОМС, доля территориальных фондов растет, хотя регионы с разной скоростью переходят на одноканальную систему финансирования. Но богатые регионы продолжали больше тратить на здравоохранение из бюджета: в 2014 году доля бюджетов в суммарных расходах на здравоохранение (с ТФОМС) достигала 73% в Ненецком автономном округе, 64-69% в Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком, Чукотском автономных округах и Сахалинской области, 61% в федеральных городах — при средней по регионам доле 51%. Минимален вклад бюджета в расходы на здравоохранение в депрессивных Забайкальском крае и Кировской области (39%), в республиках Марий Эл и Алтай, Ивановской, Саратовской областях, Ставропольском крае (41-42%). Душевые расходы бюджетов на здравоохранение различаются в 4 раза между федеральными городами, Ханты-Мансийским автономном округе (25-29 тыс. руб. на человека с корректировкой на ИБР) и удаленными регионами Дальнего Востока. Без учета регионов с самым высоким ИБР различия сокращаются до 2,5 раз, при этом в 70% регионов душевые расходы близки (15-18 тыс. руб. на человека).

По душевым расходам на социальную защиту населения выделяется Москва (22 тыс. руб. на человека с корректировкой на ИБР), это следствие сохранившихся со времен Лужкова масштабных социальных выплат, в основном категориальных. Повышенные расходы имеют богатые нефтегазодобывающие автономные округа, в том числе это средства на поддержку коренных малочисленных народов Севера (КМНС). К числу регионов с повышенными расходами на соц. политику относятся не только развитые с более высокой бюджетной обеспеченностью (г. Санкт-Петербург, Тюменская, Самарская области), но и высокодотационные республики Чечня и Ингушетия. Они получают настолько значительный объем трансфертов, что средств хватает и на социальную защиту населения. Есть и другая причина: на Северном Кавказе до сих пор сохраняется практика «откатов» при получении социальных выплат, поэтому чиновники заинтересованы максимизировать их объем. В 2014 году повышенными душевыми расходами на социальную политику отличались полудепрессивная Еврейская автономная область вследствие реализации программы компенсаций пострадавшим от наводнения. Минимальные душевые показатели удаленных регионов обусловлены высоким ИБР, а среди прочих аутсайдеров в основном оказываются менее развитые республики. Региональные различия душевых показателей без учета Чукотского автономного округа максимальны среди всех видов социальных расходов — в 5,3 раз, при этом в 60% регионов они невелики (7-9 тыс. руб. на человека с корректировкой на ИБР).

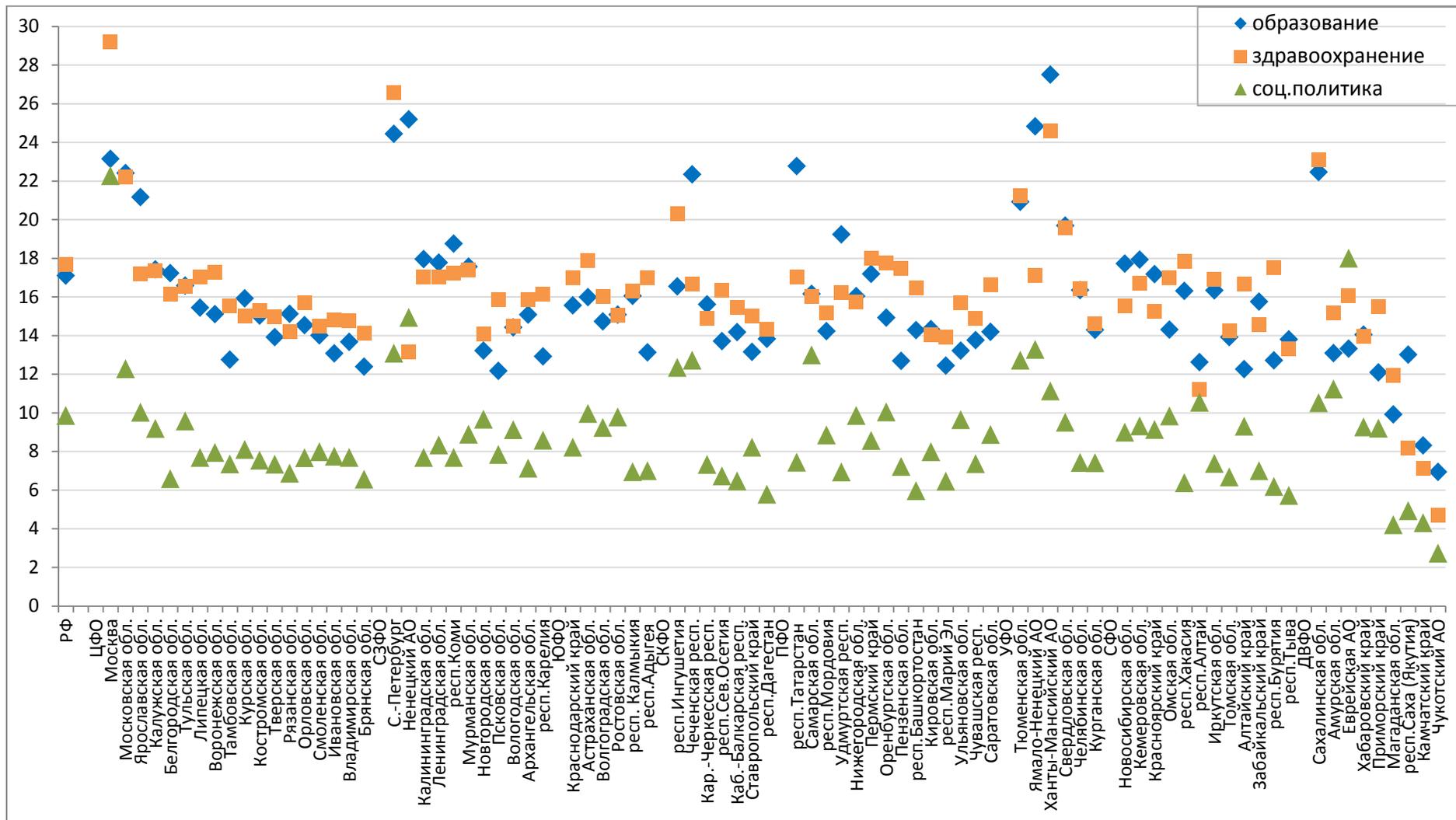


Рисунок 19 — Душевые расходы по социальным статьям в 2014 г. с корректировкой на ИБР (тыс. руб. на человека), рейтинг регионов по всем душевым расходам бюджета по федеральным округам

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

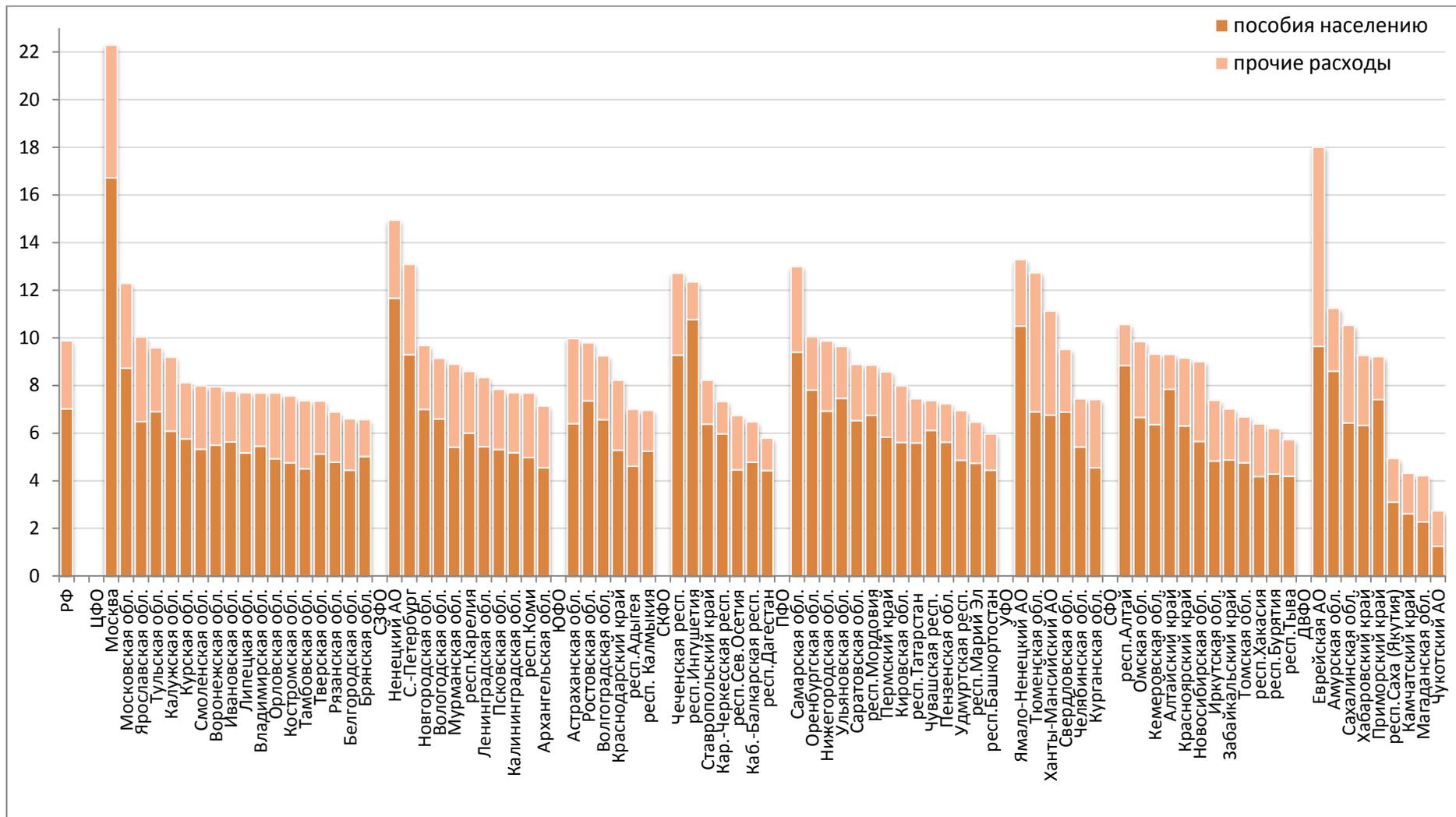


Рисунок 20 — Душевые расходы на социальную защиту населения (по статье «социальная политика»), в том числе пособия населению в 2014 г., тыс. руб. на человека

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

В структуре душевых расходов на социальную защиту населения преобладают пособия населению (в среднем 71% расходов по данной статье), хотя в некоторых регионах пропорции существенно отличаются (см. **Рисунок 20** на предыдущей странице). Низкая доля пособий в Еврейской автономной области (53%) объясняется, скорее всего, расходами на строительство жилья для пострадавших от наводнения, а на Чукотке и в Магаданской области (46-54%) — натуральной помощью КМНС. Однако в Тюменской области со столь же низкой долей пособий в структуре расходов на социальную защиту (54%) нет ни наводнений, ни народов Севера. О причинах максимальной доли пособий в структуре расходов бюджета Ингушетии на социальную защиту населения (87%) можно только догадываться.

Структурные сдвиги и региональная дифференциация расходов в 2008-2014 годах.

Доля социальных расходов в расходах консолидированных бюджетов регионов выросла за 2008-2014 годы с 49% до 62%. В 2009-2012 годы ее рост был равномерным и существенным (52% в 2009 году, 55% в 2010 году, 58,5% в 2011 году, 61% в 2012 году), но затем он затормозился. Это следствие двух факторов: передачи все более значительной части расходов на здравоохранение из бюджетов в ТФОМС, а также попыток регионов оптимизировать сеть учреждений и занятость в социальной сфере из-за ухудшения состояния бюджетов, роста дефицита и долга.

Доля социальных расходов выросла за рассматриваемый период во всех регионах, за исключением быстро разбогатевшего Сахалина (**Рисунок 21**). При этом сохраняется очень сильная региональная дифференциация: в 2008 году различия достигали 32 п.п. (65% в Забайкальском крае и 33% в Тюменской области), в 2011 году — 35 п.п. (72% и 37% в тех же регионах), в 2014 году — 32 п.п. (73% в Дагестане, 43% в Чукотском автономном округе).

Стремительным ростом доли социальных расходов за 2008-2014 годы отличались прежде всего республики Северного Кавказа: Чечня — с 45% до 72%, Северная Осетия — с 43% до 69%, Кабардино-Балкария — с 50% до 70%, Карачаево-Черкесия — с 49% до 69%. Это следствие необходимости выполнять указы, а также некоторого усиления контроля за расходами бюджетов этих республик со стороны федеральных органов власти. Почти такое же резкое смещение в сторону социальных расходов произошло в регионах, ранее пытавшихся инвестировать в развитие экономики, но не справившихся с этой задачей из-за вынужденного роста социальных обязательств. Например, в Ульяновской области доля социальных расходов выросла с 49% до 70%. Значительным ростом доли социальных расходов — на 16-17 п.п. — отличались и более развитые регионы, особенно те, которые тяжелее прошли кризис 2009 года (Свердловская, Челябинская, Кемеровская, Оренбургская, Нижегородская области) или имели низкие налоговые поступления от нефтедобывающих компаний, что ограничивало доходы бюджета (Томская область, Красноярский край). Вторым фактором роста доли социальных расходов стала слабая политика оптимизации, особенно в Свердловской области, а также в менее развитых Саратовской и Владимирской областях.

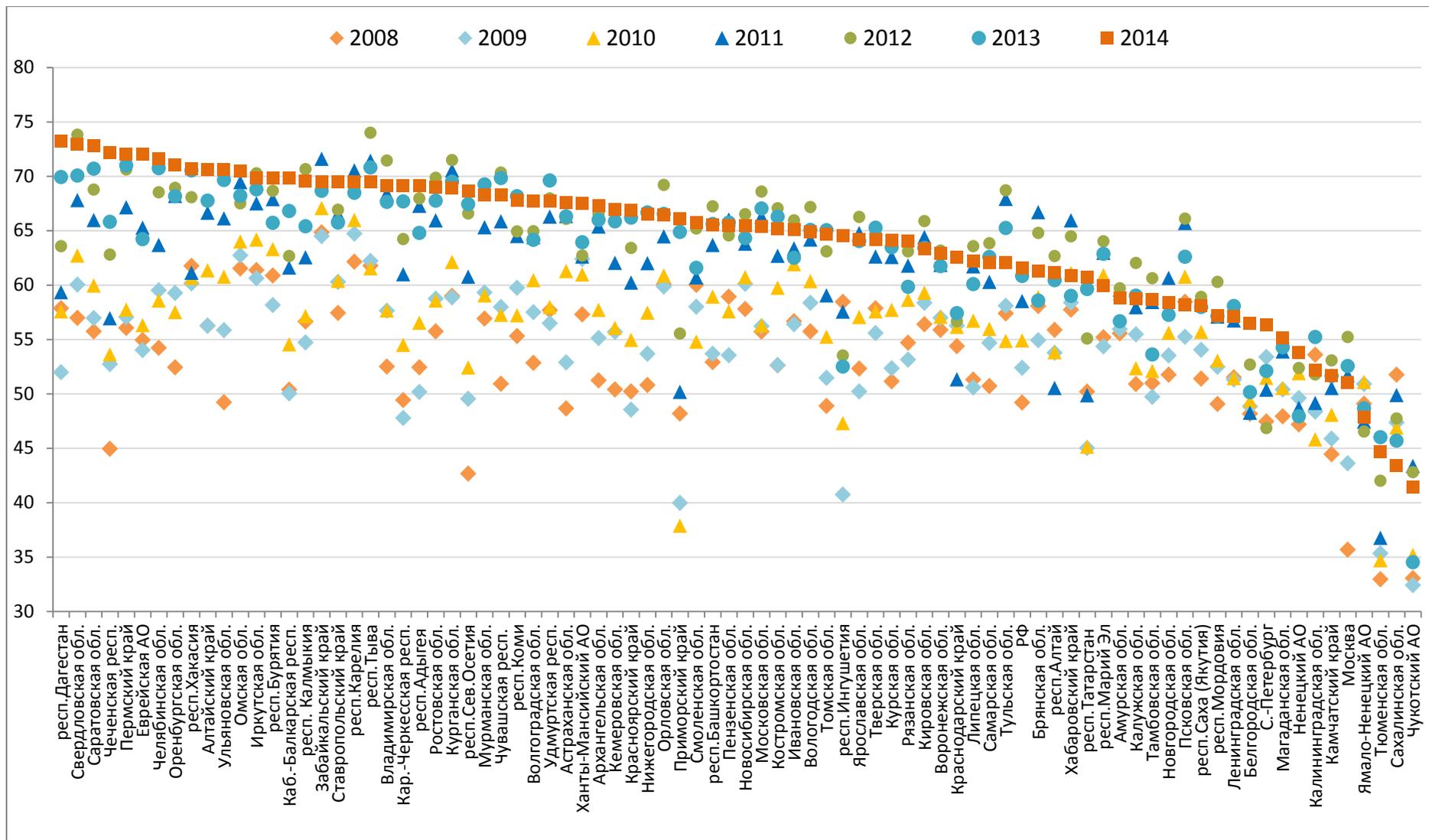


Рисунок 21 — Доля социальных расходов консолидированных бюджетов регионов, в % от всех расходов

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

Существенно нарастила долю социальных расходов Москва — с 36 до 55% в 2012 году, но в последние два года из-за стагнации доходов бюджета власти столицы начали сокращать объем и долю социальных расходов, чтобы перераспределить средства на выполнение программ развития транспортной сети. Даже после сокращения душевые социальные расходы в столице оказываются существенно выше средних по регионам. Такой же маневр ресурсами осуществили власти Приморского края в период подготовки к саммиту АТЭС, но при очень низких душевых расходах на социальные цели. Население края фактически «заплатило» за саммит ухудшением доступности базовых социальных услуг.

Несмотря на структурные сдвиги, некоторые регионы с максимальной и минимальной долей социальных расходов в бюджете довольно устойчивы. Максимальной долей выделяются относительно менее развитые республики Дагестан и Тыва, полудепрессивные Забайкальский край, Курганская и Саратовская области, республика Карелия, у которых не хватает бюджетных средств на другие цели. К ним добавились относительно развитые регионы, не сумевшие оптимизировать социальные расходы (Свердловская, Челябинская, Оренбургская, Омская области, а в последние годы — и Пермский край).

Пониженную долю социальных расходов имеют три группы регионов. Первая — самые богатые (Ямало-Ненецкий автономный округ, Тюменская область, Москва, в последние годы — Сахалин и Ненецкий автономный округ), доходы которых позволяли тратить значительные средства на поддержку экономики. При этом даже при низкой доле социальных расходов душевые расходы на социальные цели в них превышали средние показатели по стране. Вторая — регионы с более низкой бюджетной обеспеченностью, но с активной инвестиционной политикой, проводимой за счет экономии на социальных расходах (Белгородская, Калининградская, Калужская области, а в части расходов на социальную защиту — и Татарстан). Третья — регионы-получатели больших трансфертов, которые направлялись в основном на несоциальные цели: поддержку экономики, развитие инфраструктуры и др. (Чукотский автономный округ, в меньшей степени Камчатская и Магаданская области, в период подготовки саммита АТЭС — Приморский край, в 2000-х годах — Чечня). Таким образом, регионы проводят разную политику, и далеко не всегда она зависит от уровня бюджетной обеспеченности.

При анализе **душевых социальных расходов** бюджетов за период 2008-2014 годы можно выделить разные тенденции региональной дифференциации для отдельных видов расходов. В образовании заметна локальная по времени тенденция смягчения региональных различий в душевых расходах: число регионов с пониженными душевыми показателями сократилось существенно только в кризисном 2009 году (**Рисунок 22**, левая часть графика распределения сдвинулась вправо), а в последующие годы распределение почти не менялось.

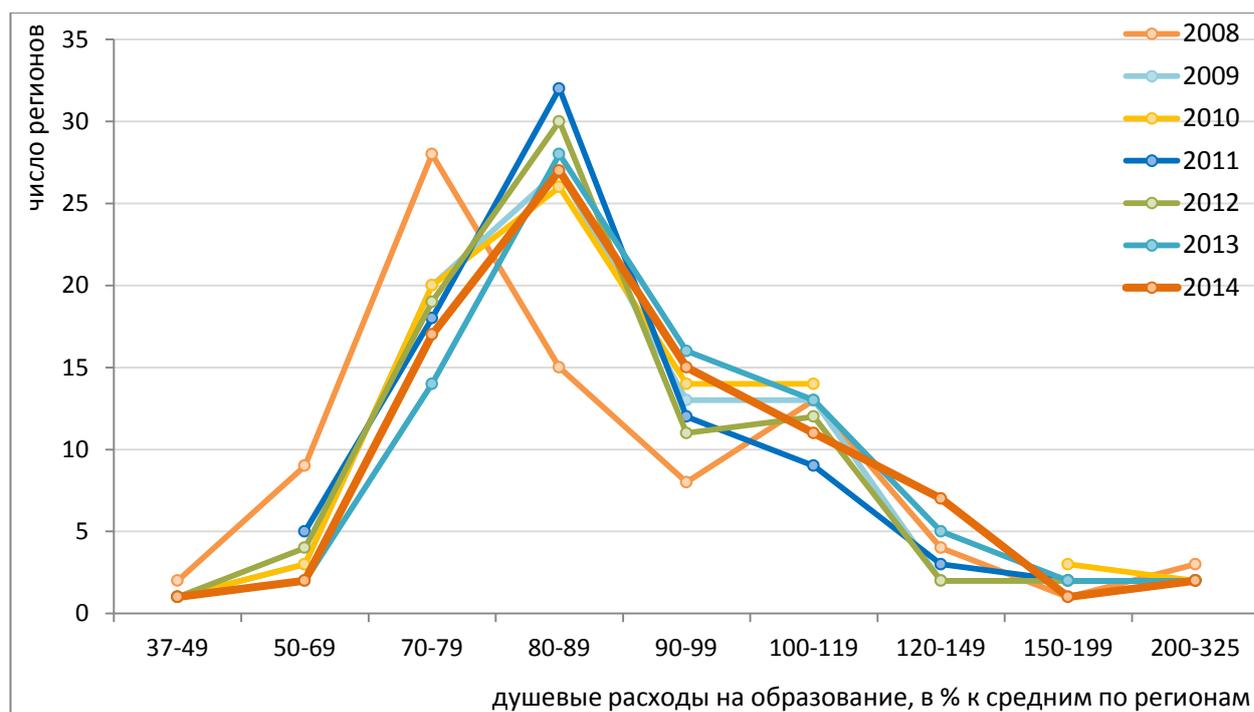


Рисунок 22 — Распределение регионов по отношению душевых расходов на образование с корректировкой на ИБР к средним по регионам РФ, %

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

Быстрее наращивали душевые расходы на образование (в пересчете к средним по регионам РФ) не только регионы с более высокой бюджетной обеспеченностью (Татарстан, Санкт-Петербург, Московская, Сахалинская области, республика Коми), но и ряд не столь богатых (Свердловская, Ярославская, Тульская области, Удмуртия), а также высоко обеспеченные трансфертами Чечня и Ингушетия (см. **Рисунок 24** на стр. 36). Однако в отношении самых богатых регионов наблюдалась противоположная тенденция: отрыв от среднероссийского душевого показателя устойчиво сокращался и в Москве, и в богатых нефтегазодобывающих автономных округах, и в Тюменской области, где он и так был небольшим. В регионах с пониженными душевыми расходами на образование изменения за 2008-2014 годы были менее заметными и имели разную направленность, хотя почти во всех регионах Дальнего Востока, за исключением Чукотского автономного округа, душевые расходы на образование росли опережающими темпами.

Распределение регионов по душевым расходам бюджетов и ТФОМС на здравоохранение можно рассчитать только за 2011-2014 годы, поскольку до этого они были объединены в классификаторе с расходами на физкультуру и спорт. Тенденция сглаживания региональных различий для этого вида расходов выражена наиболее явно: кривая распределения сжалась по краям, выросло число регионов медианной зоны (**Рисунок 23**). При значительных различиях в душевых расходах на здравоохранение из бюджетов регионов (см. выше) такой эффект мог быть достигнут только с помощью выравнивающей политики при распределении средств из Фонда обязательного медицинского страхования его территориальным структурам (ТФОМС).

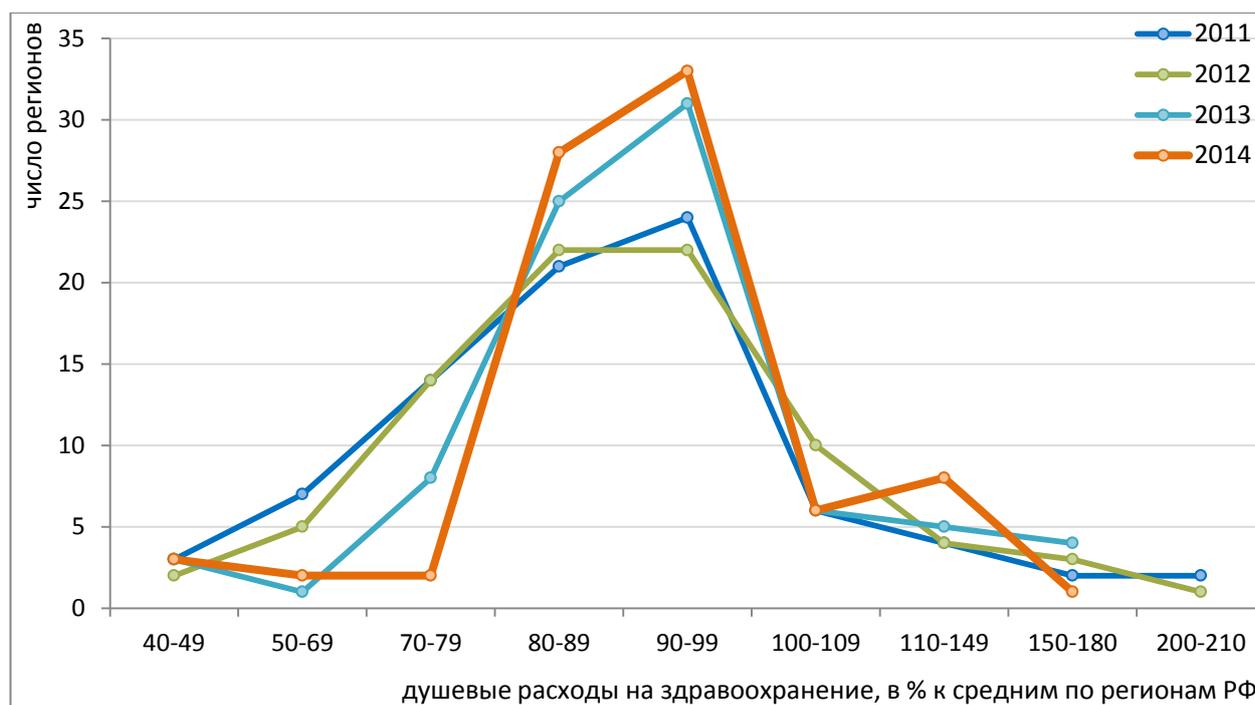


Рисунок 23 — Распределение регионов по отношению душевых расходов на здравоохранение (суммарно бюджетов и ТФОМС, с корректировкой на ИБР) к средним по регионам РФ, %

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

Это подтверждает и график душевых расходов на здравоохранение, пересчитанных к средним по регионам (см. **Рисунок 25** на стр. 37). Большинство регионов «подтянулись» вверх, ближе к среднероссийскому уровню. Как и в образовании, противоположную динамику имели самые богатые регионы с максимальными душевыми расходами (г. Москва и нефтегазодобывающие автономные округа), а также богатая Тюменская область с исходно более низкими расходами. Такую же динамику имела Чечня, в которой расходы бюджета на здравоохранение по неизвестной причине сократились в 2013 году на четверть, а до этого, в 2012 году, не росли. Можно отметить сдвиг в худшую сторону нескольких менее развитых регионов с большими долгами бюджета (Рязанская, Новгородская, Смоленская области, Мордовия, Краснодарский край и Чукотский автономный округ).

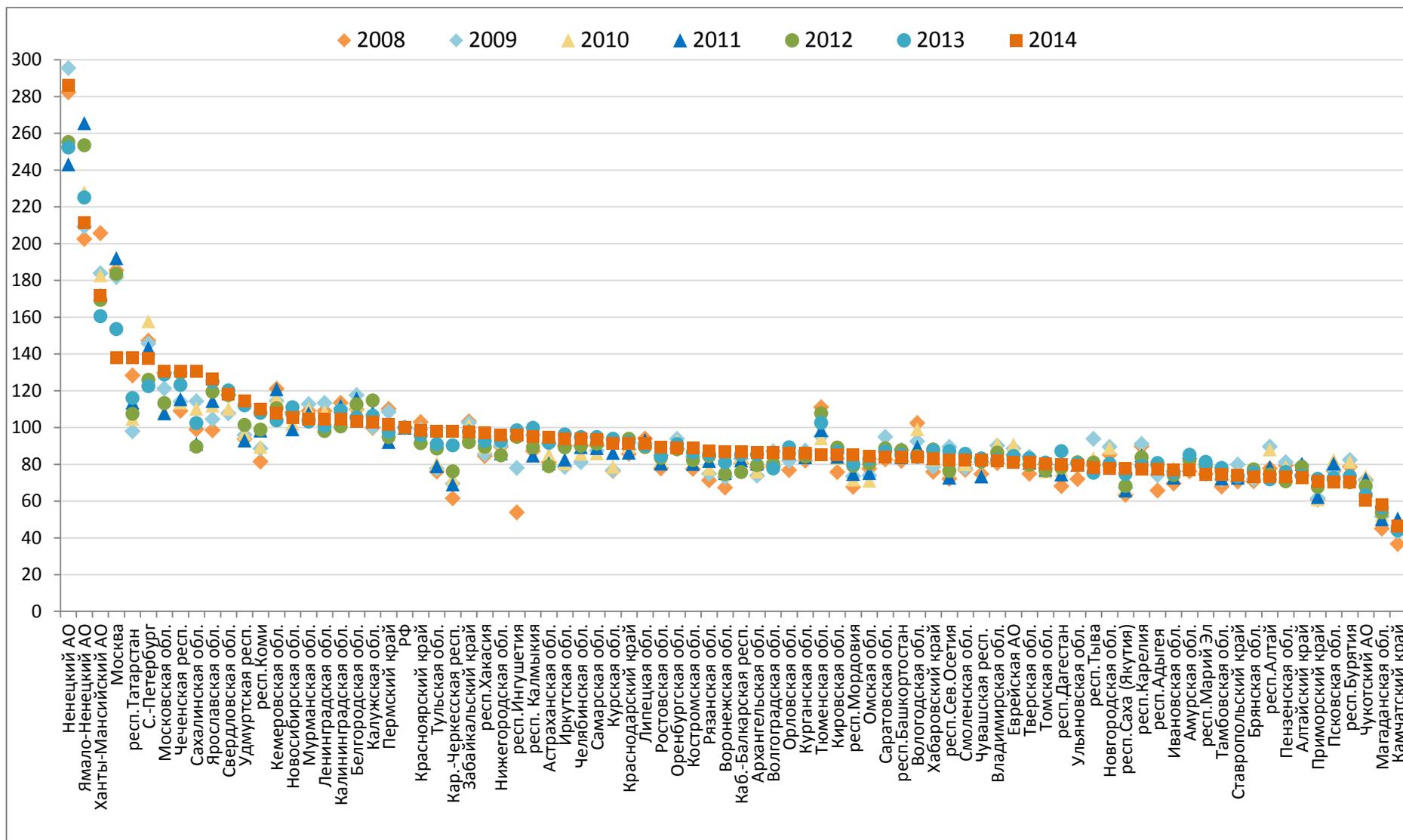


Рисунок 24 — Душевые расходы на образование (с корректировкой на ИБР), в % к средним по регионам РФ

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

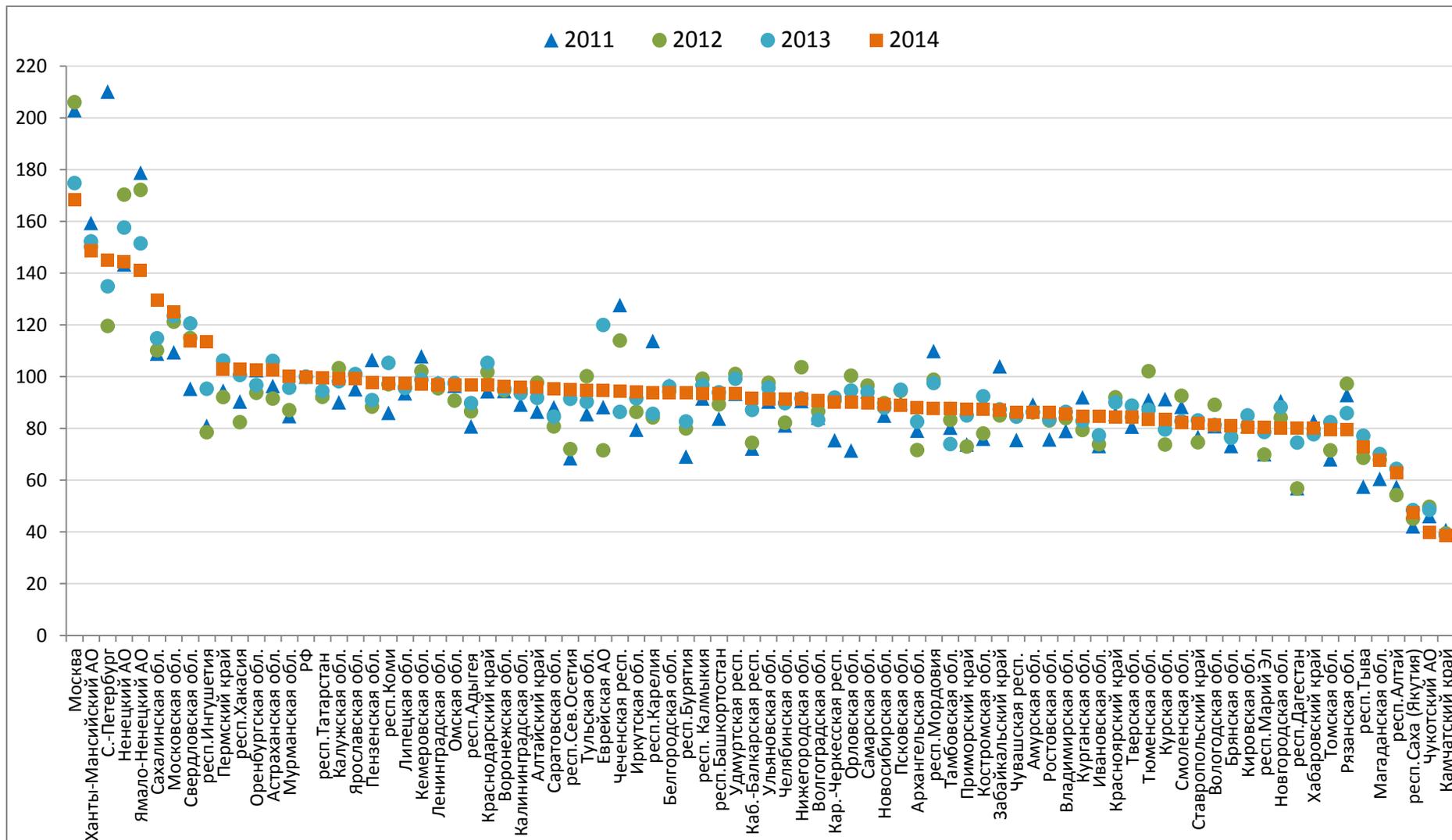


Рисунок 25 — Душевые расходы на здравоохранение, суммарно бюджетов регионов и ТФОМС (с корректировкой на ИБР), в % к средним по регионам РФ

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

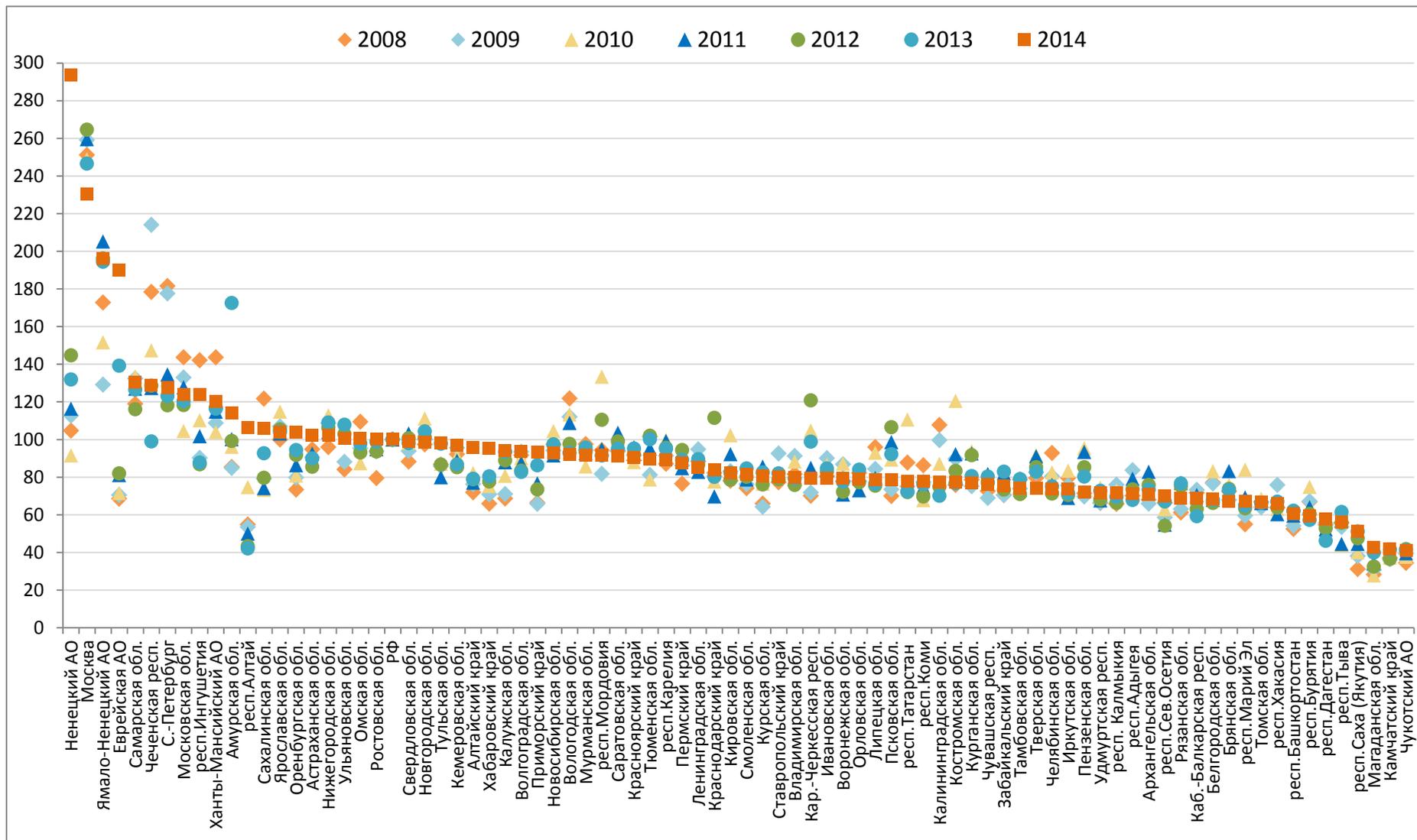


Рисунок 26 — Душевые расходы бюджетов на социальную защиту населения (раздел «социальная политика») с корректировкой на ИБР, в % к средним по регионам РФ

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

Распределение регионов по душевым расходам на социальную защиту населения изменилось в наименьшей степени: края кривой не сжались, сдвиг медианной зоны вправо был небольшим и закончился уже в 2013 году (**Рисунок 27**). В 2014 году медианная зона размылась и частично сдвинулась влево, распределение стало похожим на то, которое наблюдалось в 2009 году. Это означает, что за весь период не произошло смягчения региональных различий в душевых расходах на социальную защиту, в отличие от расходов на здравоохранение и образование. На это есть несколько причин. Во-первых, эти расходы в большей степени зависят от политики региональных властей, во-вторых, они наименее стабильны — резко росли в кризис, по-разному снижались на стадии выхода из него, а затем использовались для оптимизации расходов бюджетов регионов в период дестабилизации последних двух лет, поскольку численность получателей пособий и других выплат и их объем регионы могут регулировать.

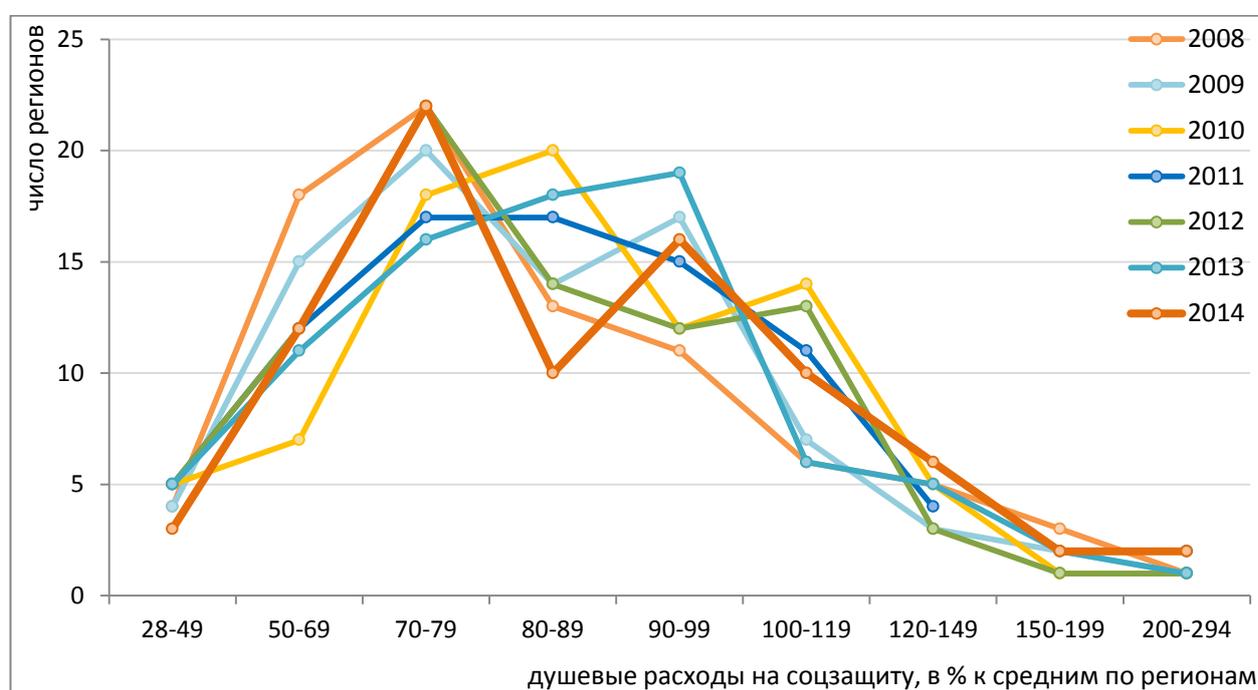


Рисунок 27 — Распределение регионов по отношению душевых расходов на социальную защиту населения с корректировкой на ИБР к средним по регионам РФ, %

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

При явной хаотичности изменений душевых расходов на социальную защиту населения за 2008-2014 годы, пересчитанных к средним по регионам РФ, можно выделить две тенденции: более быстрого роста или отставания (см. **Рисунок 26** на стр. 38). Опережающими темпами росли расходы всех регионов Дальнего Востока, а также Тывы. Причины за этим кроются разные — общий рост трансфертов, выделение дополнительной федеральной помощи для ликвидации последствий наводнения на Амуре, рост собственных доходов (Сахалин). Менее развитая республика Алтай также использовала выросшие трансферты — в первую очередь, на социальную защиту населения. Среди лидеров роста можно обнаружить Ненецкий автономный округ с резко возросшими нефтегазовыми доходами, что позволило восстановить систему социальной поддержки, похожую на советскую (этим отличается и Ямало-Ненецкий автономный округ).

Понижительной динамикой душевых расходов на социальную защиту относительно средних отличались богатые федеральные города. Власти Москвы пытаются снизить социальную нагрузку на бюджет по всем направлениям, особенно унаследованные от предыдущего кабинета мэрии выплаты («московские надбавки» к пенсиям и заработной плате) Власти Санкт-Петербурга проводят аналогичную политику и в социальной защите населения, и в здравоохранении. Но самый интересный пример среди всех российских регионов — это Чечня, в которой душевые расходы на социальную защиту менялись наиболее резко — то вверх, то вниз. Причина этого кроется не столько в динамике трансфертов из федерального бюджета (они сокращались в отдельные годы, но незначительно), сколько в волонтаризме чеченских властей. Этот пример в крайне гипертрофированном виде показывает, что влияние региональных властей на политику в сфере социальной защиты населения и на расходы по этой статье наиболее существенно по сравнению с другими социальными расходами. Поскольку у властей российских регионов разные приоритеты, которые обусловлены разными факторами, общий тренд сглаживания или роста региональных различий в данном случае отсутствует.

Риски для социальной политики: сокращение федеральной помощи, дефицит бюджета и долги регионов

Начавшийся в 2014 году кризис усиливает необходимость поддержки бюджетов регионов из федерального бюджета. Однако динамика трансфертов за 2006-2014 годы показывает, что если кризис 2009 года «заливался» возросшими на треть объемами федеральной помощи, то для решения проблемы дестабилизации бюджетов, возникшей в 2013 году, дополнительных трансфертов не выделялось. И объемы федеральной помощи, и ее доля в доходах консолидированных бюджетов регионов сокращаются с 2012 года (**Рисунок 28**).

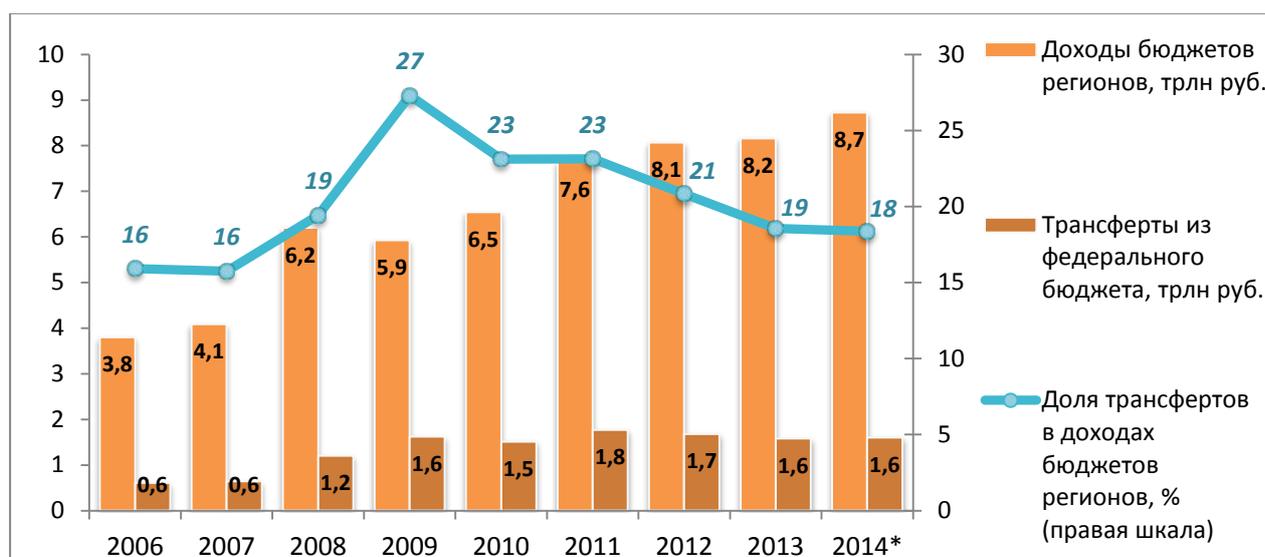


Рисунок 28 — Объем и доля трансфертов в бюджетах регионов

* Без учета Республики Крым и г. Севастополь.

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

Федеральная помощь регионам не нацелена на смягчение бюджетного кризиса, она отражает геополитические приоритеты российских властей: поддержку удаленного и граничащего с Китаем Дальнего Востока, беспокойного Северного Кавказа и присоединенного Крыма (**Рисунок 29**). С конца марта по декабрь 2014 года Крым получил 125 млрд. руб. трансфертов из федерального бюджета (7,2% всей федеральной помощи регионам). Огромные выделенные средства не удалось освоить, профицит бюджета составил 13,4%. Трансферты Дальнему Востоку в 2014 году сократились до 210 млрд. руб. (в 2013 году — 243 млрд. руб., дополнительные средства были выделены для ликвидации последствий наводнения на Амуре). Все республики Северного Кавказа получили 189 млрд. руб. (в 2013 году — 182 млрд. руб.). В расчете на одного жителя трансферты Крыму оказались вдвое больше, чем республикам Северного Кавказа. В настоящее время уровень дотационности Крыма (80%) сопоставим только с Ингушетией (87%) и Чечней (82%), а если учитывать, что Крыму оставляется весь НДС, который по закону должен идти в федеральный бюджет, то дотационность приближается к 85%. Дотационность Севастополя несколько ниже (70%) и сопоставима с Дагестаном. Фактически приоритетная поддержка Крыма сейчас осуществляется за счет других территорий России, что ухудшает состояние их бюджетов в кризисный период.

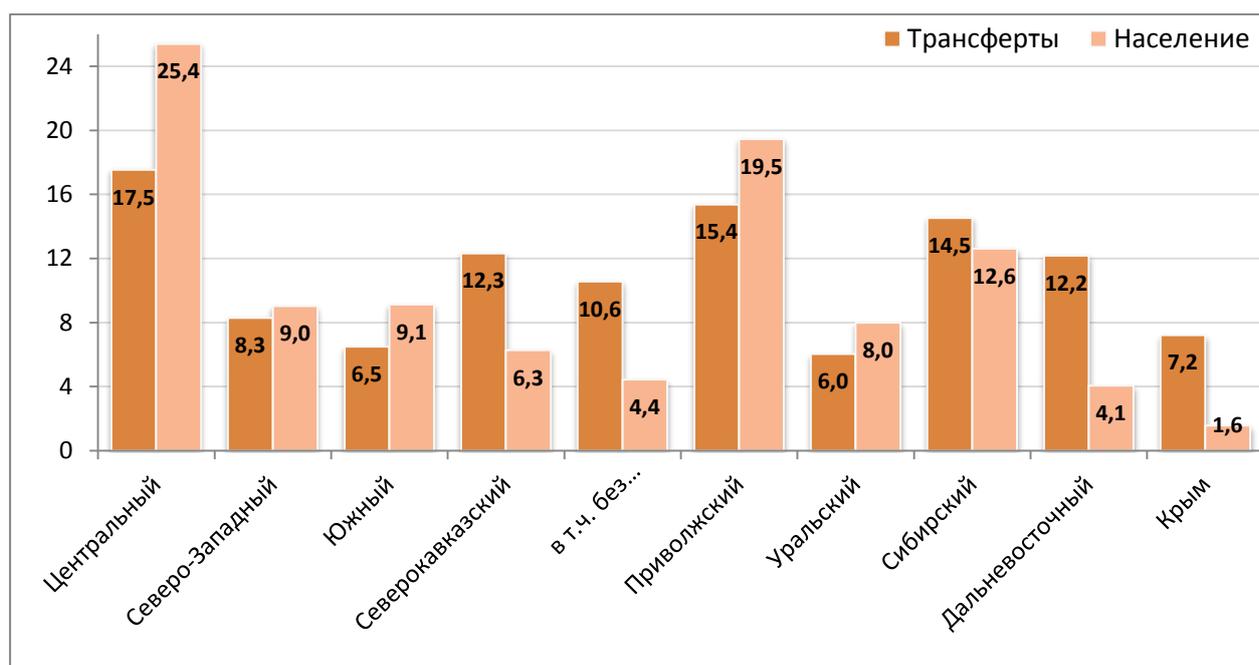


Рисунок 29 — Распределение трансфертов и численности населения по федеральным округам в 2014 г., %

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства и Росстата

Следствием дисбаланса доходов и расходов стал резкий рост дефицита бюджетов регионов в 2013 году и его сохранение в 2014 году (см. **Таблицу 2**). В 2014 году дефицит имели 75 регионов, в 2013 году — 77. В Амурской области и Удмуртии он достиг 21-22% доходов бюджета, в Магаданской, Костромской, Новгородской областях, республике Коми и Еврейской автономной области — 16-17%. В основном это среднеразвитые регионы с недостаточными собственными доходами и относительно невысокой долей трансфертов.

Самыми уязвимыми оказались регионы со средними показателями. Наиболее благополучны бюджеты Сахалинской области и Крыма (профицит 14-15%), Ленинградской области (11%) и Тюменской (4%) областей, а также ее автономных округов. Высокототационные республики Алтай и Ингушетия смогли сохранить профицит благодаря росту федеральных трансфертов на 22-34% в 2014 году.

Суммарный долг регионов и муниципалитетов на 1 января 2015 года вырос до 2,4 трлн. руб. и превысил треть от налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов (без учета трансфертов). В 47 регионах долговая нагрузка составила больше половины их налоговых и неналоговых доходов. Выше всего долговая нагрузка на Чукотке (125%), в Смоленской, Костромской областях, республике Мордовия (более 100%), республиках Карелия и Удмуртия, Белгородской, Вологодской, Астраханской, Пензенской, Саратовской, Амурской областях (80-96%). Жизнь без долгов могут позволить себе только регионы с огромной нефтегазовой рентой (Тюменская, Сахалинская области, Ненецкий автономный округ, а с минимальным долгом — немногочисленные регионы с ответственной бюджетной политикой, среди которых и богатые (федеральные города и Ханты-Мансийский автономный округ), и с более низкими доходами бюджета (Пермский, Алтайский края, Иркутская область).

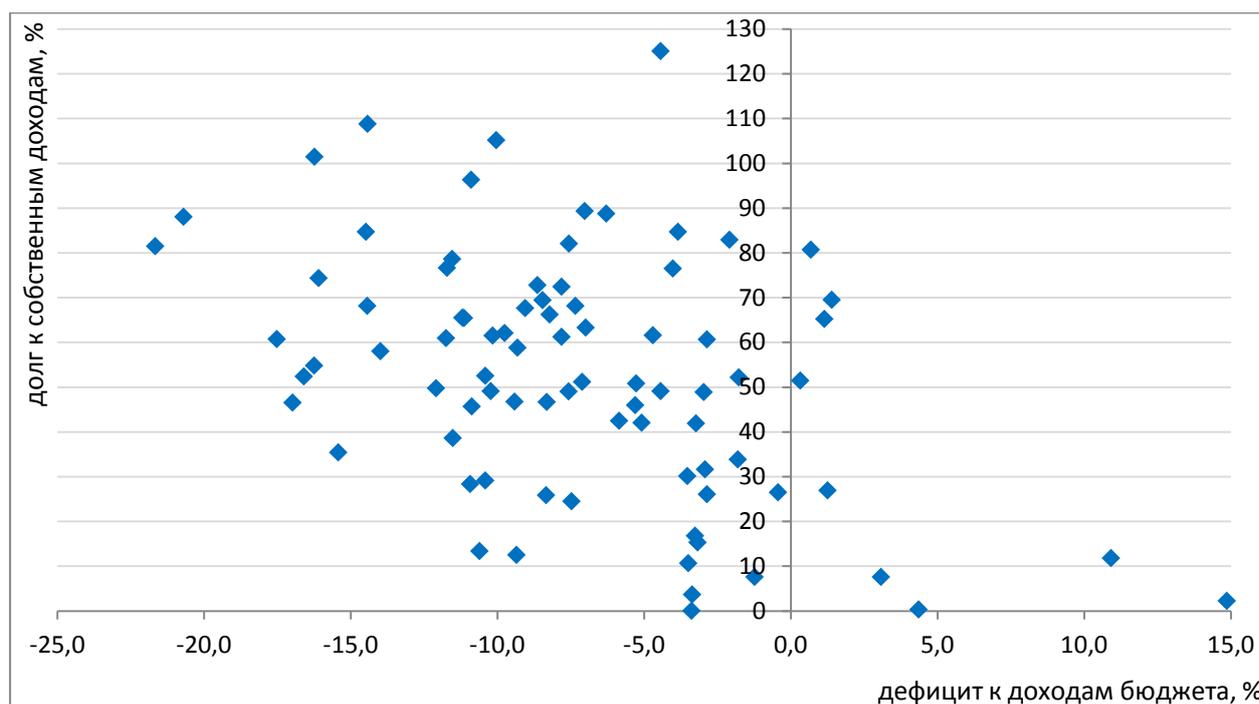


Рисунок 30 — Распределение регионов по соотношению дефицита бюджета за 2014 г. (% к доходам) и долгу на 1 янв. 2015 г. (% к налоговым и неналоговым доходам бюджета региона)

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

В 45% регионов большой долг дополняется дефицитом бюджета (**Рисунок 30**). Бюджетный кризис сильнее всего проявился в среднеразвитых регионах, а меньше всего долговых проблем возникло у самых богатых нефтегазодобывающих регионов и агломераций федеральных городов. Федеральные власти, фактически спровоцировавшие

этот кризис, заставляют регионы экономить, но жесткая оптимизация расходов, особенно социальных, крайне рискованна для губернаторов, которым еще предстоит избираться. Для многих из них проще влезть в большие долги, надеясь на помощь федерального центра в случае обострения проблем закредитованности и просрочек выплаты долга.

Риски бюджетной ситуации в регионах на ближайшую перспективу можно систематизировать с помощью индикаторов бюджетной обеспеченности и состояния консолидированных бюджетов регионов в 2014 году. К числу таких индикаторов отнесены:

- душевые доходы бюджета с корректировкой на индекс бюджетных расходов (ИБР), тыс. руб. на чел.;
- суммарный долг регионов и муниципалитетов, в % к налоговым и неналоговым доходам бюджета;
- дефицит бюджета, в % к доходам.

В качестве дополнительных индикаторов учитывались уровень дотационности бюджетов регионов, характеризующий зависимость от федеральной помощи и реальные масштабы долга (долг измеряется относительно собственных доходов бюджетов без учета трансфертов), а также доля кредитов коммерческих банков в структуре долга, показывающая степень рискованности коммерческих заимствований под более высокие проценты и с более жесткими сроками возврата.

С использованием вышеприведенной системы индикаторов регионы разделены на **пять типов** (список регионов с индикаторами дан в **Приложении 2**). При разработке типологии применялся метод «плавающих признаков», позволяющий использовать разные основания для выделения типов.

Тип 1 («Богатые») — 9 регионов с самой высокой обеспеченностью, это ведущие нефтегазодобывающие регионы и агломерации федеральных городов. Их бюджеты наиболее сбалансированы, проблемы долга минимальны, дефицит отсутствует или невелик.

Тип 2 («Более ответственные») — 12 регионов со средней и пониженной бюджетной обеспеченностью и пониженной долей трансфертов (за исключением Якутии). Имеют более низкий уровень долговой нагрузки, но дефицитный бюджет, при этом в трети регионов дефицит большой, что указывает на нарастание проблем.

Тип 3. («Середняки») — самая большая группа из 33 регионов со средними значениями индикаторов, разделенная в пропорции 2:1 с учетом фактора расселения на регионы основной полосы расселения и слабозаселенные. Почти все регионы этой группы имеют пониженную бюджетную обеспеченность, значительную долговую нагрузку, превышающую средний уровень по регионам РФ, средний или большой дефицит бюджета, за исключением Липецкой и Калининградской областей, которые, имея большой долг, в 2014 году проводили более ответственную бюджетную политику.

Тип 4. («Дефолт») — 20 регионов с пониженной бюджетной обеспеченностью, высокой и сверхвысокой долговой нагрузкой, средним или большим дефицитом бюджета. В основном это регионы освоенной зоны, только два относятся к слабоосвоенной (Забайкальский край и Чукотский автономный округ). Хотя в России дефолт регионов по

политическим причинам невозможен, характеристики регионов этой группы ему соответствуют.

Тип 5. (Высокодотационные) — 9 экономически слаборазвитых республик с максимальным уровнем дотационности. Показатели душевых доходов бюджета, долга и дефицита в этих субъектах средние и высокие, но это не имеет значения, так как главным фактором является динамика трансфертов из федерального бюджета. В 2014 году значительный рост трансфертов помог республикам Алтай и Ингушетия, на 2015 год Минфин запланировал рост трансфертов Чечне.

С учетом разработанной типологии можно ожидать, что в 20 регионах (тип 4) социальные расходы бюджетов будут сокращаться опережающими темпами. Еще в 33 регионах (тип 3) ситуация будет проблемной, но сильнее зависящей от действий региональных властей. К ним будут приближаться 12 регионов (тип 2) из-за роста дефицита бюджета, вероятного при общем ухудшении бюджетной ситуации. В регионах, наиболее зависимых от федеральных трансфертов (тип 5), динамика будет определяться политикой федеральных властей. Ее трудно предугадать, но с большой вероятностью в первую очередь помогут республикам Северного Кавказа. Для 9 богатых регионов (тип 1) риски наименьшие, но они продолжат постепенно утрачивать преимущества более высоких душевых социальных расходов. Привыкшее к этим преимуществам население может отреагировать на сокращения более остро, чем жители регионов, никогда их не имевшие. Терять всегда больнее, чем не иметь.

Таким образом, эта часть анализа показала, что к текущему моменту социальная ориентация бюджетов регионов усилилась до крайнего предела и привела к дисбалансу доходов и расходов бюджетов в подавляющем большинстве регионов. Экстенсивный рост социальных обязательств бюджетов регионов в 2015 году невозможен, тренд будет меняться на противоположный.

Современное состояние бюджетов регионов кардинально отличается от кризисного положения 2009 года. Во-первых, российские регионы вступили в новый экономический кризис, начавшийся в 2014 году, с разбалансированными бюджетами и огромными долгами. Во-вторых, сейчас регионы не могут рассчитывать на поддержку из федерального бюджета в объемах, сопоставимых с 2009 годом, когда трансферты регионам были увеличены на треть. Новый кризис не удастся погасить денежными вливаниями — средств стало меньше. В 2015 году доходы федерального бюджета будут сокращаться, принято решение о секвестре расходов на 10%, что приведет к снижению трансфертов регионам. Им придется адаптироваться к этим изменениям, сокращая расходы бюджета, в том числе социальные, и занятость в бюджетном секторе.

Расходы по несоциальным статьям в регионах либо уже сильно оптимизированы, либо их оптимизировать крайне трудно из-за специфики российского политического режима, поэтому дальнейшее сокращение социальных расходов бюджетов регионов неизбежно. Оно уже началось в разных регионах: либо обремененных большими долгами, либо инвестиционно активных, пытающихся сохранить расходы на поддержку экономики, либо в высокодотационных при отсутствии роста трансфертов.

Приоритеты властей регионов и их социальная политика сильно влияют на структуру и динамику социальных расходов, особенно в сфере социальной защиты населения, где у регионов выше институциональные возможности регулирования числа получателей и объема выплат пособий. Регионы с высокой бюджетной обеспеченностью расходуют меньшую долю бюджетных средств на социальные цели, хотя душевые показатели расходов в большинстве таких регионов превышают средние по стране, за исключением расходов на социальную защиту в Татарстане. Максимальная доля социальных расходов характерна не только для экономически неразвитых и депрессивных регионов, но и для части относительно развитых, что еще раз показывает значимость политики региональных властей.

Политика оптимизации социальных расходов регионов различается, но вне связи с бюджетной обеспеченностью. Такую политику более активно проводят и самые богатые регионы (Москва, Тюменская область), и среднеразвитые с наибольшей долговой нагрузкой. Значительная часть и относительно развитых, и менее развитых регионов наращивала социальные расходы бюджета без заметных усилий по их оптимизации.

Региональная дифференциация душевых расходов бюджетов более существенно сократилась за 2008-2014 годы в расходах на здравоохранение благодаря росту доли расходов ТФОМС и перераспределительной политике Фонда обязательного медицинского страхования. Сокращение региональных различий в душевом финансировании образования было заметным только в 2009 году и не имело продолжения. Самая сильная региональная дифференциация наблюдается в душевых расходах на социальную политику, и она не снижается. При этом душевые показатели во многих регионах нестабильны и «скачут» вверх и вниз. Это следствие политики властей регионов, использующих расходы на социальную политику как способ балансировки бюджета и получения электоральной поддержки перед выборами, а не для формирования эффективной и устойчивой системы социальной защиты населения.

В целом риски снижения социальных расходов бюджетов регионов в 2015 году очень велики, при этом отсутствуют институциональные условия, которые позволили бы это сделать более эффективно и с минимальными издержками для населения. Это означает, что человеческий капитал в регионах, на поддержание и развитие которого нацелены социальные расходы бюджетов, с большой вероятностью будет снижаться.

Расходы на социальную поддержку отдельных групп населения

Расходы на социальную поддержку семьи и детства

В исследованиях, посвященных вопросам социальной поддержки семьи и детства в России, как правило, используются данные об объеме семейных и материнских пособий, публикуемые Росстатом наряду с данными о расходах на другие виды пособий и социальной помощи¹⁰. Согласно им, суммарно семейные и материнские пособия в 2013 году составляли 336,8 млрд руб., или 0,5% ВВП. Однако в перечне пособий, входящих

¹⁰ [Социальное положение и уровень жизни населения России](#): стат. сб. – М.: Росстат, 2014.

в эту сумму, недоучитываются меры социальной поддержки семей с детьми регионального уровня (включено только ежемесячное пособие на ребенка), исключены и расходы на реализацию материнского (семейного) капитала и некоторые другие виды социальных пособий.

Для того чтобы полнее оценить совокупные государственные расходы в целях социальной поддержки семьи, материнства и детства в России, мы комбинируем данные Росстата и бюджетов разных уровней бюджетной системы России за 2010-2013 годы. При этом мы рассматриваем только те меры, для которых дети и семьи с детьми являются непосредственной целевой группой.

Оценка совокупных расходов на прямые меры социальной поддержки детей и семей с детьми показывает, что в 2013 году их объем составлял более 780 млрд руб. (**Рисунок 31**). Из-за неполноты информации о расходах на целый ряд мер социальной поддержки¹¹ эта сумма оказывается ниже фактического объема затрат. С учетом расходов в сфере молодежной политики и оздоровления детей, дошкольного образования, а также социального обслуживания семьи и детей, совокупное финансирование достигает 1,5 трлн руб.

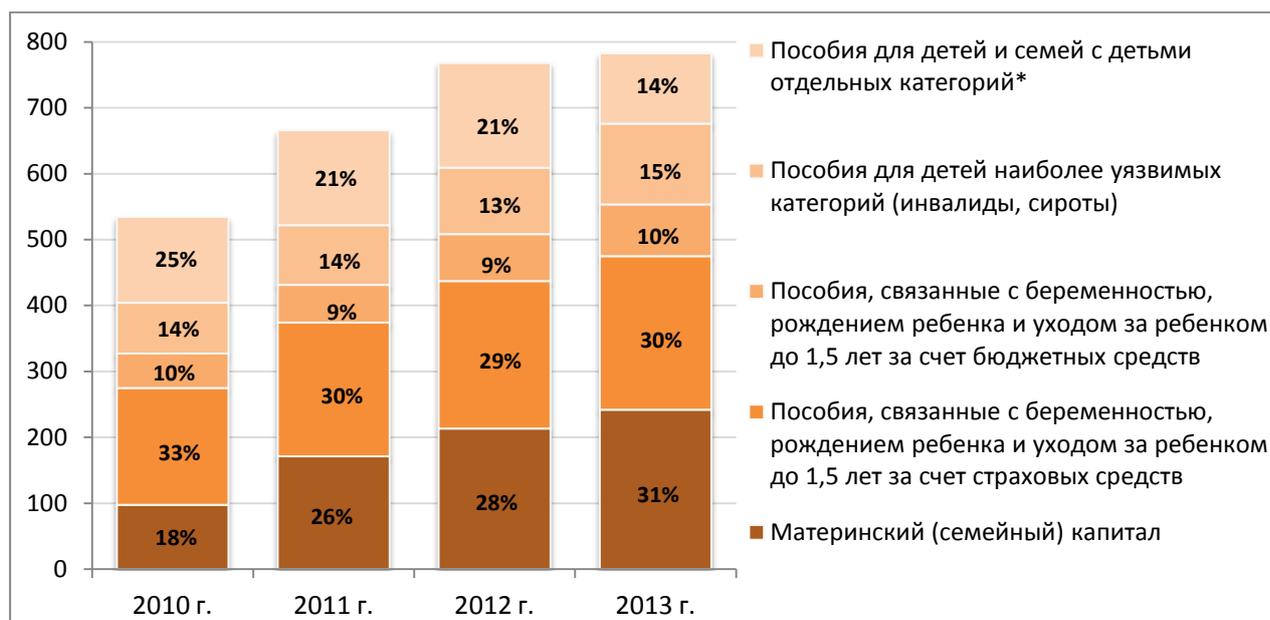


Рисунок 31 — Совокупные государственные расходы в России в целях социальной поддержки семьи, материнства и детства, млрд руб.

Примечание: * Малообеспеченные, многодетные семьи, семьи с нетрудоспособными родителями, семьи военнослужащих, семьи с детьми и дети в трудной жизненной ситуации и пр., а также компенсация части родительской платы за детские дошкольные учреждения.

Источник: оценка по данным Росстата, Федерального казначейства, федеральных законов об исполнении бюджета ПФР и исполнении бюджета ФСС, законов об исполнении бюджетов субъектов РФ.

¹¹ В данном случае не учтены некоторые виды пенсий для детей, расходы региональных бюджетов на выплату денежных компенсаций отдельным категориям детей и семей с детьми, а также расходы федерального бюджета на пособия детям погибших военнослужащих и компенсации детям лиц, пострадавших от воздействия радиации, и др. Предварительная оценка дает основания полагать, что эти виды расходов увеличили бы общую сумму финансирования еще не менее чем на 15%.

Если судить по структуре расходов, основным компонентом в системе социальной поддержки семьи и детства является помощь семьям на этапе жизненного цикла, связанном с появлением детей. Около 40% общего объема затрат составляют пособия, предоставляемые в связи с беременностью, рождением ребенка и уходом за ребенком до 1,5 лет. Однако вклад этих пособий, выплачиваемых за счет бюджетных, а не страховых, средств, не превышает 10%. На стимулирование рождаемости направлен и материнский (семейный) капитал, почти полностью финансируемый из федерального бюджета (средства регионального материнского капитала за счет бюджетов субъектов РФ составляют менее 2%). Число семей получивших сертификаты на материнский капитал и распорядившихся его средствами постепенно растет, и он уже стал наиболее затратной мерой поддержки семей с детьми (31% расходов).

За 2010-2012 годы увеличивался не только номинальный объем расходов, но и их доля в ВВП: с 1,15% до 1,24% (только социальные пособия и материнский капитал) и с 2,0% до 2,13% (с учетом расходов на социальные услуги). В 2013 году расходы в целях социальной поддержки семьи, материнства и детства в номинальном выражении выросли незначительно, поэтому их доля откатилась к значениям трехлетней давности — 1,18% (**Рисунок 32**).

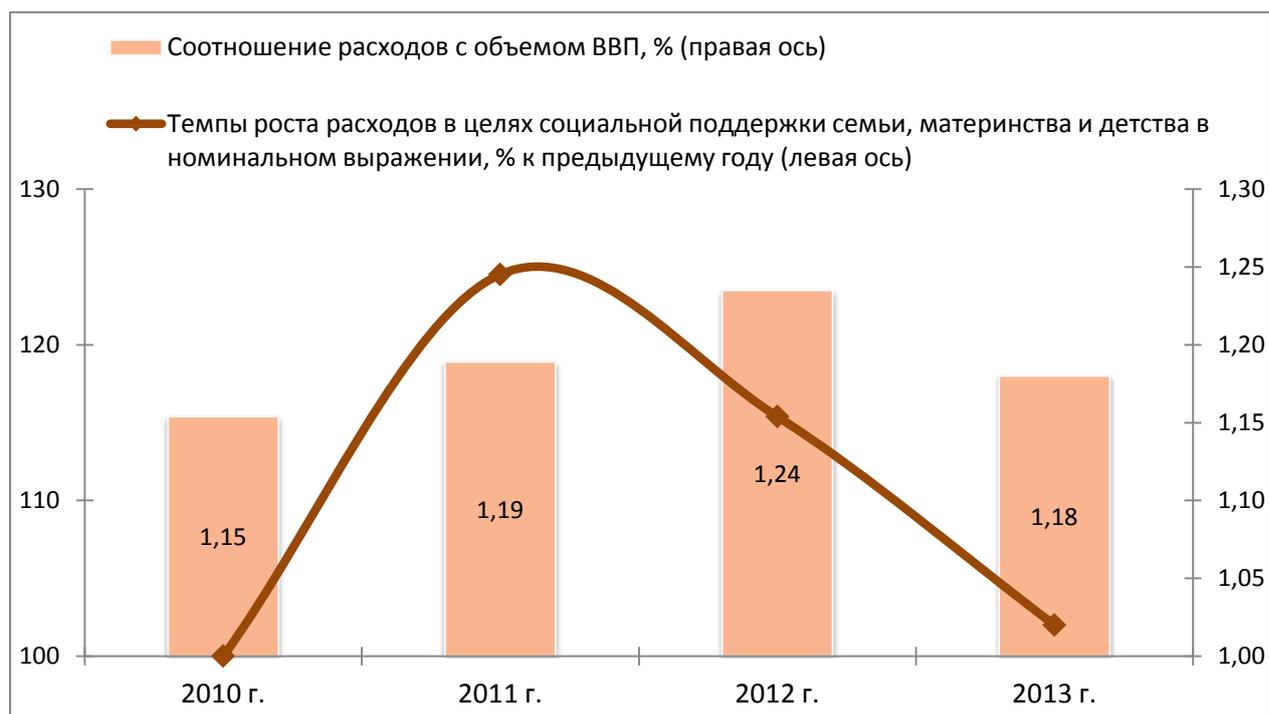


Рисунок 32 — Совокупные государственные расходы в целях социальной поддержки семьи, материнства и детства в соотношении с объемом ВВП и ежегодные темпы их роста

Источник: расчеты и оценка по данным Росстата, Федерального казначейства, федеральных законов об исполнении бюджета ПФР и исполнении бюджета ФСС, законов об исполнении бюджетов субъектов РФ.

В общем объеме совокупных расходов в целях социальной поддержки семьи, материнства и детства, доступных для оценки в 2013 году, 52% составляли расходы федерального бюджета, 30% — расходы государственных внебюджетных фондов (без

трансфертов из ФБ), 18% приходилось на расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Как видно из данных **Рисунка 31**, в 2013 году сократились в абсолютном выражении расходы на социальную поддержку отдельных категорий детей и семей с детьми, к которым относятся малообеспеченные, многодетные семьи, семьи с нетрудоспособными родителями, семьи военнослужащих, семьи с детьми и дети в трудной жизненной ситуации и прочие категории. Это, главным образом, сфера ответственности региональных бюджетов, поэтому мы рассмотрим подробнее статистические данные о мерах социальной поддержки детей и семей с детьми регионального уровня.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на регулярные и единовременные денежные выплаты детям и семьям с детьми оценены в сумме около 98 млрд руб. в 2011 году, 122 млрд руб. в 2012 году и только в 72 млрд руб. в 2013 году. Снижение объема расходов обусловлено резким уменьшением среднего размера регулярной выплаты для детей из отдельных категорий семей, а также для семей с детьми (см. **Таблицу 3** на следующей странице). При одновременном росте численности получателей это означает сокращение субъектами РФ объема финансирования социальной поддержки данной категории (точнее, совокупности категорий, которые являются наиболее многочисленными). По другим, менее затратным для региональных бюджетов категориям детей и семей с детьми за 2011-2013 годы расходы выросли от 1,5 до 2,4 раза, хотя их вклад в общий объем невелик.

Представленные на **Рисунке 33** данные о средних размерах регулярных денежных выплат, которые получают отдельные категории детей и семей с детьми в субъектах РФ, позволяют увидеть, насколько велика межрегиональная дифференциация в этой сфере. При среднероссийском значении в 765 руб. регулярная денежная выплата детям из отдельных категорий семей в 10 регионах не дотягивает и до 200 рублей, а в 9 — превышает 2000 руб. Разброс среднего размера регулярной выплаты семьям с детьми еще больше. Однако почти везде большой размер выплат сопряжен с невысокой в сравнении с другими регионами численностью их получателей.

Таблица 3 — Реализация мер социальной поддержки детей и семей с детьми за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации

Категории населения	Численность граждан, имеющих право на меры социальной поддержки, тыс. человек		Численность получателей денежных выплат, тыс. человек				Средний размер денежных выплат			
	2012 г.	2013 г.	регулярной		единовременной		регулярной, рублей в месяц на одного получателя		единовременной, рублей на одного получателя	
			2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.
Дети-инвалиды (по обязательствам субъектов РФ)	155,7	128,6	29,0	29,3	13,6	24,5	1 860	2 301	3613	1 502
Студенты, учащиеся, школьники	590,0	787,5	184,1	189,7	59,1	71,9	890	788	1396	2 103
Дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей (по обязательствам субъектов РФ)	321,9	348,4	276,8	292,5	29,1	30,8	6 474	7 287	21 105	30 088
Дети из отдельных категорий семей	3 435,6	3 671,4	1 680,1	1 839,4	851,0	921,7	3 771	765	8 746	6 777
Беременные женщины и кормящие матери	160,0	277,0	71,3	167,3	79,8	85,2	625	426	1 700	2 160
Семьи с детьми, число семей	1 100,3	1 344,9	519,8	648,6	184,8	175,0	1 549	968	14 102	17 274
Лица, получающие региональный материнский капитал	93,2	153,5	-	-	23,9	65,2	-	-	48 560	69 327
Получатели ежемесячной денежной выплаты при рождении третьего и последующих детей	-	114,4	-	108,8	-	-	-	6 411	-	-

Источник: данные Росстата

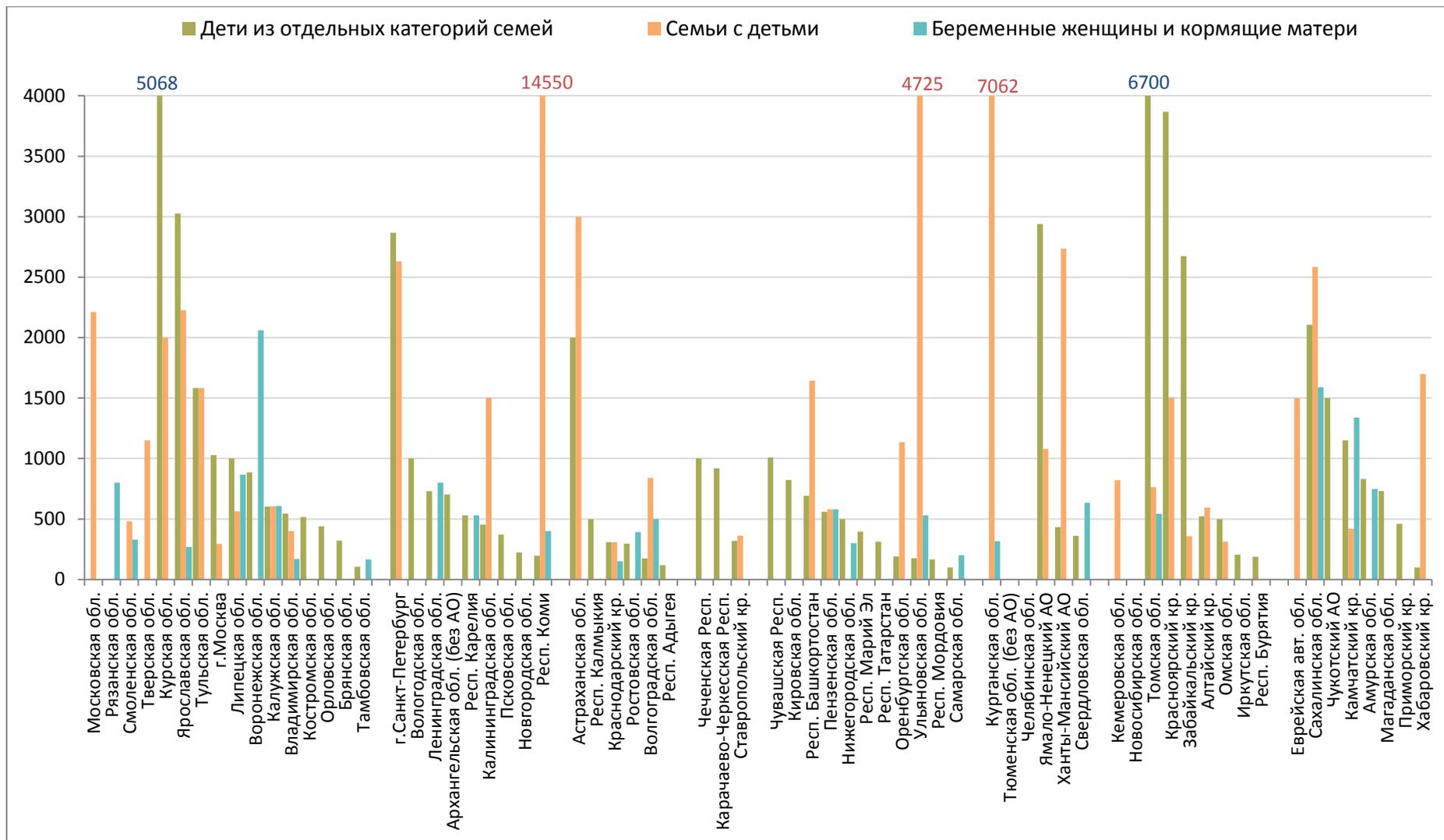


Рисунок 33 — Средние размеры регулярных денежных выплат детям и семьям с детьми по субъектам РФ в 2013 г., рублей в месяц на одного получателя

Источник: данные Росстата

Расходы на социальную поддержку малообеспеченного населения

В настоящее время в России действует несколько адресных социальных программ, направленных на поддержку малоимущего населения и предусматривающих процедуры учета нуждаемости:

- субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;
- ежемесячное пособие семьям, имеющим детей в возрасте до 16 лет (или до 18 лет, если они продолжают очное обучение в государственных образовательных учреждениях; далее — ежемесячное пособие на ребенка);
- государственная социальная помощь, включающая совокупность мер социальной поддержки, критерием предоставления которых является уровень среднедушевого дохода, не превышающий величину прожиточного минимума;
- социальная доплата к пенсии (федеральная или региональная) в целях доведения уровня материального обеспечения пенсионера до величины прожиточного минимума пенсионера;
- с 2013 года к ним относится и ежемесячная выплата в случае рождения третьего ребенка и последующих детей, предоставляемая семьям, среднедушевой доход которых ниже среднего по региону проживания.

Кроме федеральной и, частично, региональной социальной доплаты к пенсии, все остальные меры социальной поддержки на основе учета нуждаемости предоставляются за счет средств региональных бюджетов.

По результатам расчетов (**Рисунок 11**), затраты на меры социальной помощи, адресованные малообеспеченным слоям населения и предусматривающие учет уровня доходов, на протяжении 2000-2010-х годов стабильно составляют 16-18% расходов на меры социальной помощи. Их абсолютный объем в 2013 году оценивается в размере около 300 млрд руб.

Социальная поддержка малоимущих вносит весомый вклад в расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ: ее доля в общих расходах региональных бюджетов на социальную защиту населения в целом по стране достигает 18-19%. Почти половину этого обеспечивает Москва с очень высокими затратами на социальные доплаты к пенсиям неработающих пенсионеров (более 100 млрд рублей); без их учета расходы на адресные пособия малоимущим составляют около 10% расходов КБС РФ по разделу «Социальная политика».

Адресные программы для малообеспеченных, как и большая часть других мер социальной защиты, преимущественно ориентированы на поддержку пожилых, и отчасти компенсируют проблемы низкого уровня пенсионного обеспечения в стране. С 2010 года, когда социальные доплаты к пенсии были введены по всей стране, они вместе с московской доплатой неработающим пенсионерам, действовавшей и ранее, обеспечили более половины всех затрат на социальные пособия для малообеспеченных. Кроме того, домохозяйства пенсионеров составляют большинство среди получателей субсидий на оплату ЖКУ (по регионам эта доля варьирует от 60% до 80%). Всего на реализацию

адресных социальных программ, направленных на лиц пожилого возраста, уходит около 70% всех средств, расходуемых на это направление социальной поддержки. (Рисунок 34).

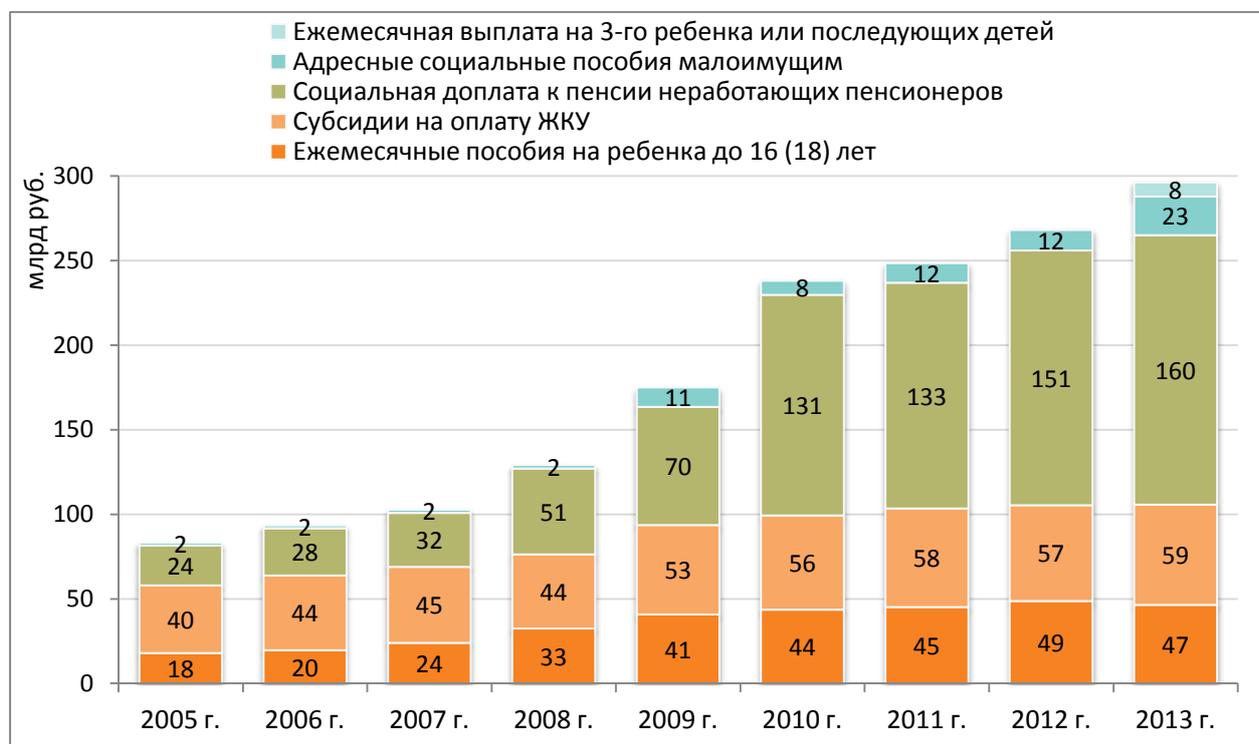


Рисунок 34 — Структура совокупных государственных расходов на адресные меры социальной поддержки для малообеспеченных граждан, млрд руб. (в текущих ценах)

Источник: оценка по данным Росстата, исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ

Затраты на адресные меры социальной поддержки малоимущих ежегодно растут, в последние годы на 7-9%, то есть наравне с темпами прироста потребительских цен. Рост финансирования адресных программ в конце 2000-х – начале 2010-х годов отставал от большинства других компонентов системы социальной защиты населения (льгот, пенсий, пособий по социальному страхованию). Таким образом, данные о структуре и динамике расходов на систему социальной защиты населения демонстрируют, что адресная поддержка бедных и в периоды экономического роста, и на этапе кризиса находилась вне приоритетов государственной социальной политики.

Четыре из пяти рассматриваемых адресных программ социальной поддержки малообеспеченного населения являются расходными обязательствами бюджетов субъектов РФ. Статистическая информация об их реализации в региональном разрезе доступна только по двум из них — в весьма ограниченном объеме. Индикаторы, предлагаемые в настоящем мониторинге, в определенной мере позволяют судить об эффективности этих программ (а соответственно, и расходов региональных бюджетов) в аспекте того, насколько они нацелены на поддержку именно бедного населения.

В среднем по стране в 2013 году субсидии на оплату ЖКУ получили 6,4% семей, при этом только около 52% населения, проживающего в них, относятся к бедным, то есть среднедушевой доход в их семье находится на уровне ниже величины прожиточного

минимума. Правила получения субсидий на оплату ЖКУ допускают участие в программе семей, небедных по доходам. Степень включенности семей в программу зависит не только от уровня доходов населения, но и от того, насколько мягкие или жесткие условия получения субсидий (стандарты) установлены региональными властями. Так, высокая доля семей-получателей этого вида социальной поддержки зафиксирована в регионах с низким уровнем доходов населения и повышенным уровнем бедности (республиках Ингушетия, Тыва, Марий Эл, Еврейской автономной области) и одновременно с этим — в Татарстане и Москве, регионах с противоположными характеристиками (см. **Рисунок 35** на стр. 54). Повышенный «спрос» со стороны населения на поддержку по оплате ЖКУ также характерен для большинства северных регионов с высокой стоимостью услуг ЖКХ (Камчатский край, Мурманская и Амурская области, Чукотский и Ненецкий автономные округа).

Доля лиц, проживающих в бедных семьях, в общей численности получивших субсидии на оплату ЖКУ в регионе, также определяется тем, насколько порядок их предоставления нацелен на адресную поддержку бедных. Как видно из **Рисунка 35**, региональный разброс этого показателя очень существенен. В 7 регионах более 90% членов семей-получателей субсидий являются бедными по среднедушевому доходу, в основном это республики с повышенным уровнем бедности населения (Калмыкия, Северная Осетия, Карачаево-Черкесия, Чеченская Республика, Чувашия). В Москве и Московской области, Санкт-Петербурге, Татарстане, Ненецком автономном округе и Челябинской области, напротив, менее 30% членов семей-получателей субсидий имеют среднедушевой доход ниже ПМ. В целом сочетание в регионе повышенного охвата семей субсидиями на оплату ЖКУ и невысокой доли бедных среди их получателей свидетельствует о том, что данный вид расходов регионального бюджета не нацелен на адресную поддержку бедного населения.

Региональное ежемесячное пособие на ребенка в среднем по стране начисляется на 31% детей в возрасте от 0 до 16 лет (2013 год). С учетом того, что доля бедных среди детей до 16 лет, по данным Росстата, составляет 18,2%, становится очевидным вывод о широкой включенности в данную программу нецелевой группы — детей из небедных семей — в том числе из-за слабых процедур учета нуждаемости получателей. Самый большой охват данным пособием (70-90% детей в возрасте 0-16 лет) наблюдается в республиках Северного Кавказа и юга Сибири, где при низком уровне регистрируемых доходов в численности населения высока доля детей (**Рисунок 36**). В то же время отнюдь не все субъекты РФ, где пособие назначено лишь на 10-15% детей соответствующего возраста, лидируют по уровню доходов и низкому уровню бедности населения.

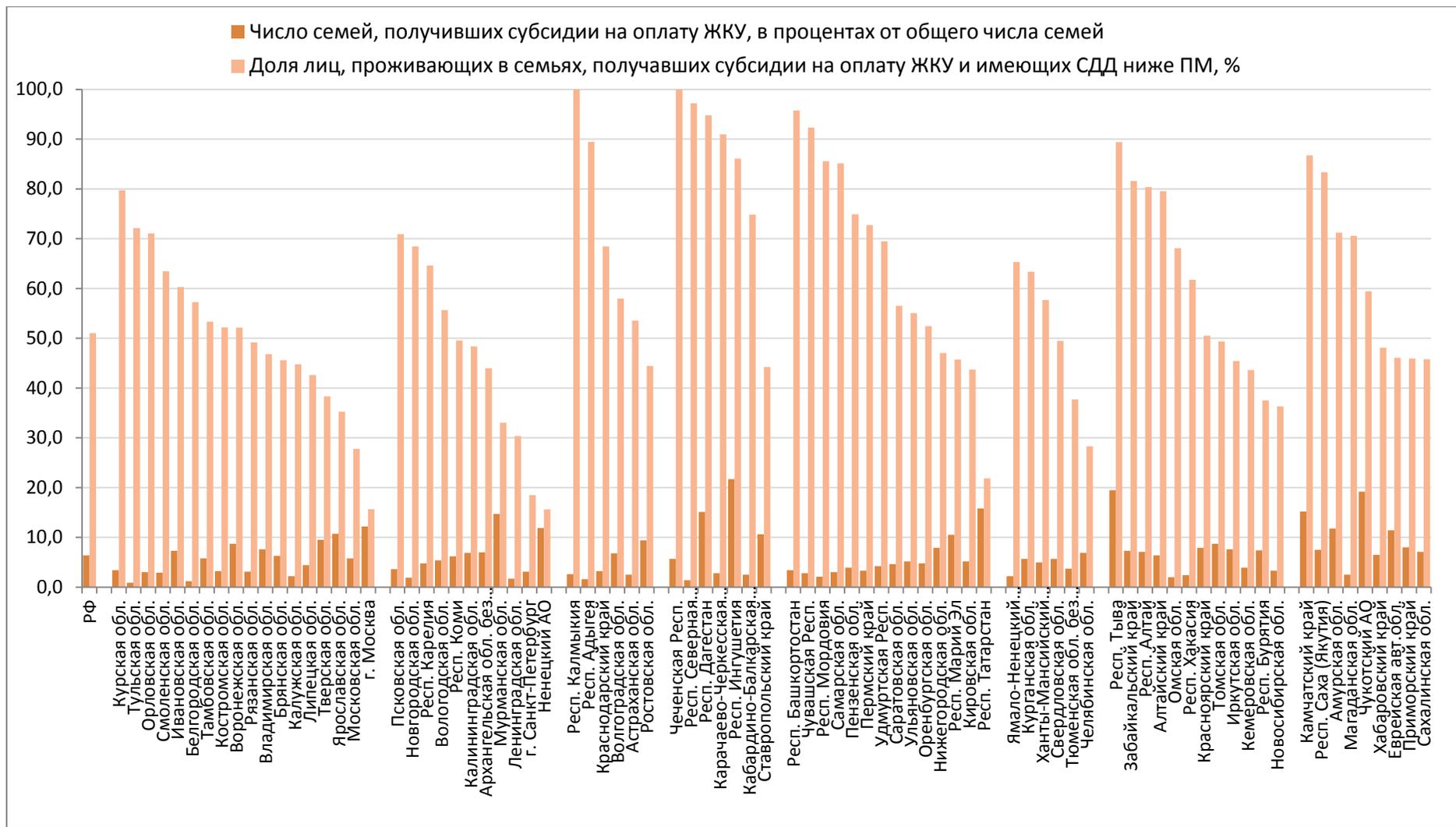


Рисунок 35 — Охват семей субсидиями на оплату ЖКУ и направленность программы на поддержку бедного населения по субъектам РФ в 2013 г.

Источник: данные Росстата

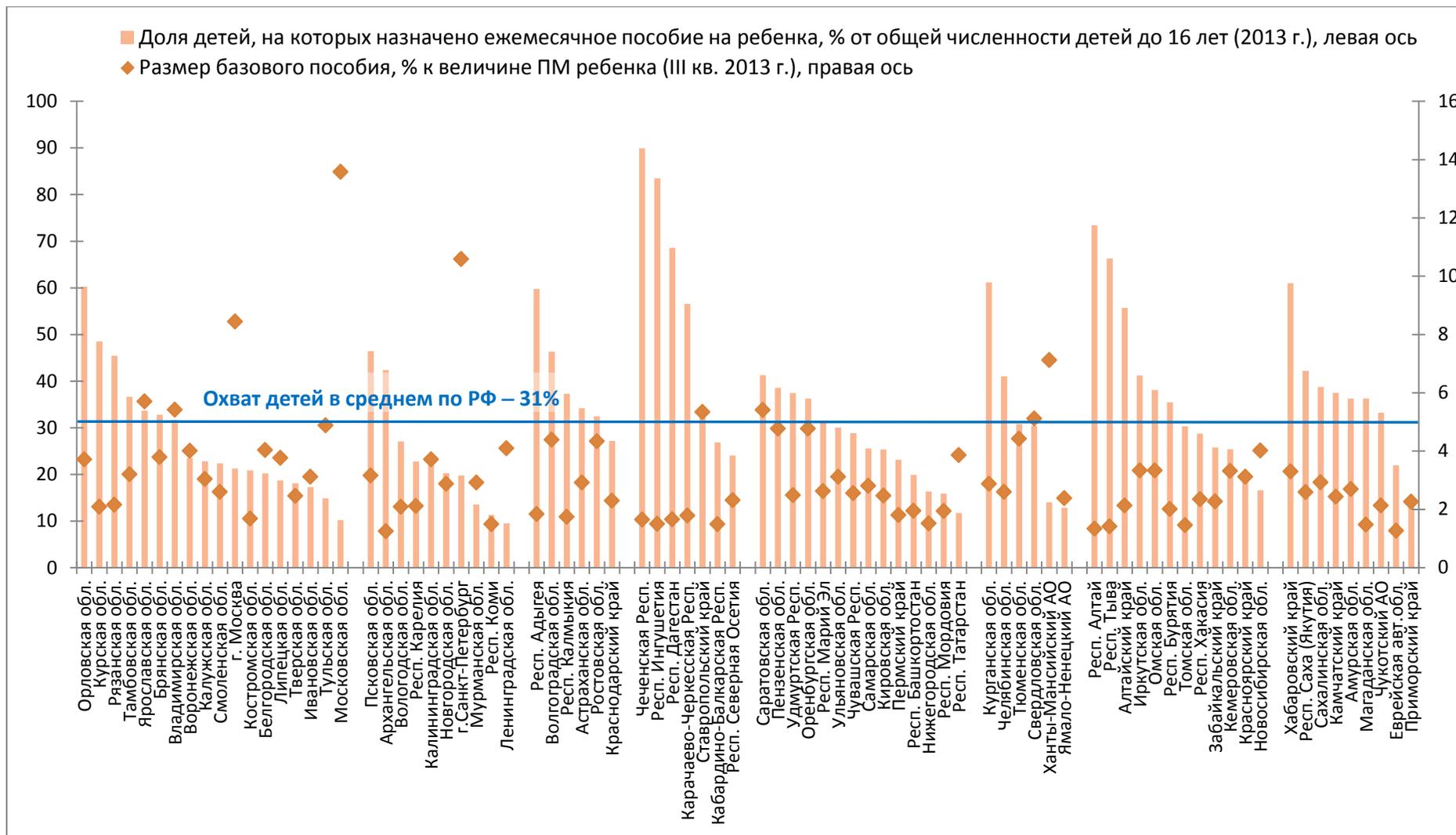


Рисунок 36 — Охват детей до 16 лет ежемесячным пособием на ребенка и размер базового пособия в соотношении с величиной ПМ по субъектам РФ

Источник: рассчитано по данным Росстата

Размеры выплат сильно дифференцированы по регионам: в конце 2013 года базовое пособие составляло от 90 до 1071 руб.¹² Только в Московской области и Санкт-Петербурге это пособие в своем минимальном базовом размере превышало 10% ПМ ребенка; еще в десяти регионах как с максимальным (г. Москва, Ханты-Мансийский автономный округ), так и со средним уровнем бюджетных доходов (Владимирская, Саратовская области, Ставропольский край и др.) оно обеспечивало от 5 до 10% детского ПМ. Но почти в половине регионов оно не покрывает и 3% ПМ ребенка. Выплаты в минимальном размере установлены в основном в экономически слабых субъектах РФ с сильно дотационными бюджетами. Между охватом детей пособием и размером выплаты в соотношении с региональной величиной ПМ связи не прослеживается.

В целом сочетание двух факторов — «распыления» средств на нецелевую группу получателей и низкий размер пособия, практически не влияющий на уровень благосостояния семей с детьми, — указывают на низкую эффективность бюджетных расходов субъектов РФ на реализацию данной программы.

Проведенный анализ показывает ряд особенностей и тенденций современной государственной социальной политики, в том числе в сфере социальной поддержки населения, сложившихся в России во второй половине 2000-х – начале 2010-х годов.

Одним из достижений периода экономического роста стал постепенный поворот политики государства к решению социальных задач, повышение значимости расходов на здравоохранение, культуру и образование. В период кризиса 2009 года первостепенное значение в государственной социальной политике приобрела социальная защита населения, ее основными направлениями стали повышение уровня жизни пенсионеров через наращивание пенсионного обеспечения и увеличение финансирования социальных пособий — льгот и регулярных и единовременных выплат, предоставляемых отдельным социально-демографическим группам по большей части без учета нуждаемости.

Однако в последние годы социальные расходы федерального бюджета сокращаются и в абсолютном, и в относительном выражении. Во всех сферах социальных расходов возрастает роль регионов: в 2014 году консолидированные бюджеты субъектов РФ финансировали более половины государственных расходов на социальные цели, в том числе здравоохранение и образование — на 70-80%. Особенностью социальной защиты является преобладание федерального финансирования из-за масштабных трансфертов на пенсионное обеспечение, доля регионов составляет около четверти. Вследствие проводимой федеральной политики роль регионов в финансировании социальных расходов будет усиливаться.

Опережающий рост социальных расходов консолидированных бюджетов регионов привел к разбалансированности бюджетов, большому дефициту и долгу. Возможности

¹² В отдельных регионах установлен более высокий базовый размер пособия, но его получение предполагает соответствие семей / детей дополнительным условиям.

экономии за счет несоциальных статей расходов ограничены, поскольку в половине регионов доля социальных расходов очень высока. С 2014 года тренд начал меняться, некоторые регионы вынуждены были сокращать социальные расходы, но пока в небольших объемах. В ближайшее время тренд оптимизации социальных расходов будет распространяться на все большее число регионов.

Дифференциация душевых расходов бюджетов регионов на социальные цели не так велика по сравнению со всеми душевыми расходами, при этом в расходах на образование и здравоохранение она сократилась за 2008-2014 годы. Однако региональные различия душевых расходов на социальную защиту населения выше и стабильней, это следствие более самостоятельной политики регионов в этой сфере.

Бюджетные расходы на поддержку семьи и детства в большой степени ориентированы на помощь семьям на том этапе жизненного цикла, когда в ней появляются дети. Региональная дифференциация денежных выплат семьям с детьми устойчиво высока, размеры пособий в субъектах различаются на порядок. С 2013 года объемы помощи наиболее массовым категориям получателей пособий на детей сокращаются из-за ухудшения состояния бюджетов регионов, что усугубляет положение семей с детьми в условиях нового кризиса.

Адресные формы помощи бедным домохозяйствам не были в числе приоритетов ни в период экономического подъема, ни на этапе кризиса конца 2000-х. Их доля в общих расходах на социальную помощь не превышает 16-18%, а сами меры ориентированы в основном на пожилое население. Насколько позволяют судить статистические данные, адресные формы социальной помощи в виде ежемесячного пособия на ребенка и субсидий на оплату ЖКУ имеют невысокую эффективность с точки зрения поддержки наиболее нуждающихся малоимущих граждан.

Трансформация сложившейся структуры расходов, смена приоритетов весьма сложны из-за высокой степени инерционности системы: взятые публичные нормативные обязательства бюджетов впоследствии почти невозможно отменить без политических рисков.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Перечень разделов и подразделов социального направления в функциональной классификации расходов (по состоянию на март 2015 г.)

Наименование раздела / подраздела	Код по бюджетной классификации
ОБРАЗОВАНИЕ	0700
Дошкольное образование	0701
Общее образование	0702
Среднее профессиональное образование	0704
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	0705
Высшее и послевузовское профессиональное образование	0706
Молодежная политика и оздоровление детей	0707
Прикладные научные исследования в области образования	0708
Другие вопросы в области образования	0709
КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ	0800
Культура	0801
Кинематография	0802
Прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии	0803
Другие вопросы в области культуры, кинематографии	0804
ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	0900
Стационарная медицинская помощь	0901
Амбулаторная помощь	0902
Медицинская помощь в дневных стационарах всех типов	0903
Скорая медицинская помощь	0904
Санаторно-оздоровительная помощь	0905
Заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов	0906
Санитарно-эпидемиологическое благополучие	0907
Прикладные научные исследования в области здравоохранения	0908
Другие вопросы в области здравоохранения	0909
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	1000
Пенсионное обеспечение	1001
Социальное обслуживание населения	1002
Социальное обеспечение населения	1003
Охрана семьи и детства	1004
Прикладные научные исследования в области социальной политики	1005
Другие вопросы в области социальной политики	1006
ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	1100
Физическая культура	1101
Массовый спорт	1102
Спорт высших достижений	1103

Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты

Наименование раздела / подраздела	Код по бюджетной классификации
Прикладные научные исследования в области физической культуры и спорта	1104
Другие вопросы в области физической культуры и спорта	1105
СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	1200
Телевидение и радиовещание	1201
Периодическая печать и издательства	1202
Прикладные научные исследования в области средств массовой информации	1203
Другие вопросы в области средств массовой информации	1204

Приложение 2

Типология регионов по бюджетной обеспеченности и состоянию бюджетов

	Доходы на душу, тыс. руб.	Доходы на душу с ИБР. 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

Тип 1. «Богатые». Высокая бюджетная обеспеченность, низкий долг, профицит или минимальный дефицит

Сахалинская обл.	315	150	14,9	2,3	48	5
Москва	130	136	-3,5	10,7	17	2
Тюменская обл.	116	121	4,4	0,3	0	4
Ямало-Ненецкий АО	298	114	1,3	26,9	89	17
С.-Петербург	86	106	-3,4	3,6	0	7
Ненецкий АО	444	99	-3,4	0,0		23
Ханты-Мансийский АО	156	94	3,1	7,6	9	4
Московская обл.	70	79	-0,4	26,5	65	11
Ленинградская обл.	70	78	10,9	11,8	59	11

Тип 2. «Более ответственные». Пониженная бюджетная обеспеченность, небольшой долг, средний и большой дефицит

Алтайский край	39	43	-1,2	7,6	26	42
Пермский край	46	48	-9,3	12,5	83	16
Иркутская обл.	52	43	-10,6	13,4	79	15
Владимирская обл.	38	43	-3,2	15,3	32	23
Приморский край	53	44	-3,3	16,8	85	22
Ростовская обл.	39	46	-7,5	24,4	80	23
Респ. Башкортостан	41	44	-8,3	25,8	26	20
Челябинская обл.	41	46	-2,9	26,0	60	18
Курская обл.	42	47	-10,9	28,3	68	25
Свердловская обл.	49	54	-10,4	29,1	73	10
Тульская обл.	49	56	-3,5	30,1	49	16
Респ. Саха (Якутия)	180	41	-2,9	31,6	28	41

Тип 3. «Середина». Пониженная и средняя бюджетная обеспеченность, средний долг, средний и сильный дефицит

а) Главная полоса расселения						
Курганская обл.	38	38	-11,5	38,6	73	41
Оренбургская обл.	45	49	-3,2	41,8	4	19
Респ. Адыгея	36	44	-5,1	42,0	44	42
Новосибирская обл.	49	51	-10,9	45,7	42	16
Ставропольский край	34	40	-5,3	45,9	54	32
Самарская обл.	50	60	-9,4	46,7	37	14
Чувашская Респ.	36	41	-7,6	49,0	57	35
Тамбовская обл.	44	50	-5,3	50,8	75	48
Липецкая обл.	47	56	0,3	51,4	41	19
Брянская обл.	37	43	-1,8	52,1	79	44
Кемеровская обл.	46	50	-10,4	52,5	58	17
Воронежская обл.	40	49	-14,0	58,0	33	23
Ивановская обл.	36	41	-9,3	58,8	77	39

Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты

	Доходы на душу, тыс. руб.	Доходы на душу с ИБР. тыс. руб.	Дефицит к доходам, %	Долг к налоговым и неналоговым доходам, %	Доля кредитов коммерческих банков в долге, %	Доля трансфертов в доходах, %
Ярославская обл.	52	60	-11,7	60,9	50	11
Нижегородская обл.	45	52	-7,8	61,2	50	17
Ульяновская обл.	34	41	-10,2	61,5	75	25
Тверская обл.	44	46	-4,7	61,5	48	18
Омская обл.	42	47	-7,0	63,3	66	23
Калужская обл.	52	59	-11,2	65,5	43	15
Респ. Татарстан	57	66	-8,2	66,2	4	14
Волгоградская обл.	37	45	-9,1	67,6	38	22
Калининградская обл.	66	76	1,4	69,5	30	35
б) Слабозаселенные						
Камчатский край	195	35	-1,8	33,8	23	63
Хабаровский край	73	46	-15,4	35,4	71	25
Мурманская обл.	74	47	-17,0	46,5	74	14
Респ. Бурятия	52	40	-8,3	46,7	63	52
Томская обл.	55	42	-10,2	49,1	53	20
Красноярский край	67	49	-12,1	49,7	28	17
Респ. Коми	75	47	-16,6	52,3	47	11
Магаданская обл.	177	37	-16,2	54,8	76	42
Еврейская АО	66	48	-17,5	60,7	60	49
Архангельская обл.	63	40	-9,8	62,0	67	23
Респ. Хакасия	49	44	-11,1	65,4	21	33

Тип. 4. «Дефолт». Пониженная бюджетная обеспеченность, большой долг, в основном большой дефицит

Орловская обл.	41	44	-7,3	68,1	57	38
Забайкальский край	45	38	-14,4	68,1	63	37
Кировская обл.	40	43	-8,5	69,4	63	33
Псковская обл.	45	47	-7,8	72,4	54	41
Респ. Марий Эл	38	43	-8,6	72,8	34	43
Новгородская обл.	45	47	-16,1	74,3	57	19
Рязанская обл.	42	47	-4,0	76,4	50	23
Краснодарский край	44	53	-11,5	78,6	42	14
Амурская обл.	66	47	-21,7	81,4	63	31
Вологодская обл.	47	46	-7,6	82,0	42	18
Белгородская обл.	50	60	-2,1	82,9	26	30
Пензенская обл.	37	45	-3,8	84,7	55	37
Астраханская обл.	39	49	-14,5	84,7	70	18
Удмуртская Респ.	42	46	-20,7	88,0	53	20
Саратовская обл.	33	41	-6,3	88,7	55	24
Респ. Карелия	54	39	-10,9	96,3	32	34
Костромская обл.	38	42	-16,2	101,4	34	27
Смоленская обл.	38	42	-10,0	105,1	36	25
Респ. Мордовия	49	56	-14,4	108,8	25	30
Чукотский АО	419	32	-4,4	125,1	0	49

Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты

	Доходы на душу, тыс. руб.	Доходы на душу с ИБР. тыс. руб.	Дефицит к доходам, %	Долг к налоговым и неналоговым доходам, %	Доля кредитов коммерческих банков в долге, %	Доля трансфертов в доходах, %
Тип 5. Высокототационные, небольшой объем долга при высокой долговой нагрузке, в основном небольшой или средний дефицит*						
Респ. Калмыкия	38	44	-5,9	42,4	23	53
Чеченская Респ.	53	65	-3,0	48,9	0	82
Респ.Тыва	73	39	-4,4	49,1	11	78
Каб.-Балкарская Респ.	33	41	-7,1	51,1	62	54
Респ. Дагестан	31	37	-2,9	60,6	32	70
Респ. Алтай	95	50	1,2	65,2	44	78
Кар.-Черкесская Респ.	39	43	-11,7	76,6	36	65
Респ. Ингушетия	55	70	0,7	80,6	0	87
Респ. Северная Осетия	36	42	-7,0	89,3	54	57

**Примечание:* Профицит бюджета республик Алтай и Ингушетия обеспечен значительным ростом трансфертов из федерального бюджета в 2014 году.