

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 334.021:35

DOI 10.17223/19988648/31/12

А.В. Петров

РАЗРЫВ В БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ РЕГИОНОВ И КАЧЕСТВО ЖИЗНИ ГРАЖДАН РФ

Статья посвящена проблеме влияния государственного регулирования на дифференциацию качества жизни граждан РФ в различных регионах, которая оценивается сквозь призму показателя «бюджетная обеспеченность». Доказано, что в РФ имеется значительный разрыв в уровне бюджетной обеспеченности регионов и, соответственно, в условиях жизни населения. Причиной и основным фактором, влияющим на это состояние, является неравномерное распределение отраслей народного хозяйства, формирующих налоговый потенциал.

Ключевые слова: качество жизни, бюджетная обеспеченность, налоговый потенциал, трансферты, выравнивание.

Устойчивое развитие государства напрямую связано с качеством жизни каждого гражданина страны и, безусловно, влияет на оценку деятельности всех уровней власти от федерального центра до сельских поселений. Устойчивость социально-экономических систем может рассматриваться как неизменность их свойств и связанных с этими свойствами параметров, обеспечение их способности выполнять свои функции, несмотря на непрерывное изменение внешней и внутренней среды (в том числе и под воздействием разнообразных негативных факторов). В федеративном государстве, по сути состоящем из отдельно взятых субъектов, эти изменения, как внутренние, так и внешние, отражаются на качестве жизни населения страны и регионов; причем в каждом регионе это происходит по-разному. В федеративном государстве крайне важно соблюдать паритет уровня социально-экономического развития регионов, поскольку в ином случае ситуация чревата не только экономическими, но и политическими последствиями. Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [1. С. 38].

Понятие «достойная жизнь» в большей части субъективно, и каждое общество самостоятельно определяет набор компонентов, составляющих категорию качества жизни, имеющих объективный и субъективный характер. Все существующие концептуальные интерпретации качества жизни можно условно развести по двум направлениям.

Первое – это объективизация качества жизни, которое сосредоточено на определенных показателях (уровень доходов, уровень преступности, доступность учреждений здравоохранения, доход на душу населения, миграция на-

селения, уровень смертности, степень равенства при распределении доходов, система образования и т.д.).

Второе направление делает акцент в сторону учета только субъективных составляющих качества жизни, базируется на понимании качества жизни как оценки индивидом собственного благополучия, ощущения счастья, общее осознанное удовлетворение потребностей. Субъективные показатели относятся к оценкам восприятия, которые присутствуют главным образом в различных социальных обзорах или опросах общественного мнения. Объективные показатели также относительны, когда материальное положение потребителя определяется уже не абсолютной суммой его дохода, а относительным положением по шкале доходов, положением в обществе. Человек может выиграть от роста абсолютного уровня своего дохода, но если доход других возрастает в той же пропорции, то он в конечном счете будет считать свое положение не изменившимся по шкале доходов-расходов [2. С. 118].



Рис. 1. Структура категории «качество жизни»

Многогранность и разноплановость исследуемой категории предполагает, что только объективный или только субъективный взгляд на сущность качества жизни не позволит раскрыть ее в полной мере. С нашей точки зрения, необходимым представляется использование комплексного (системного) подхода, в соответствии с которым «качество жизни» есть субъективно-объективная категория, основанная на определении степени удовлетворения потребностей (рис. 1). Качество жизни предполагает чистую окружающую среду, личную и национальную безопасность, политические и экономические свободы, другие условия человеческого благополучия, трудно поддающиеся количественному измерению [3, 4].

Во многих работах российских ученых, появившихся в переходный период начала 1990-х гг., можно было наблюдать прямое сведение понятий «качество жизни» и «уровень жизни» или варианты их соотношения или объединения. Это сугубо экономический подход, для которого характерен акцент на использование явных количественных измерителей. Мы считаем, что экономический аспект изучения качества жизни населения является основополагающим. Он ориентируется на экономическую, материальную сторону жизни населения, без которой невозможно достижение должного уровня развития.

Более того, подробный и разносторонний анализ качества жизни в социальном государстве крайне важен для выработки управленческих решений, так как количественные критерии разнообразных показателей уровня жизни не дают подробной картины всех тенденций развития общества. В силу того, что органы государственной и муниципальной власти являются основными поставщиками общественных благ (коммунальных услуг, судебных, образования, здравоохранения, общественной безопасности и т.п.), распределенных по разным уровням власти, становится очевидным, что показатели качества жизни напрямую связаны с наличием финансовых ресурсов, системой межбюджетных отношений в стране и более справедливым распределением доходов, что позволяет выравнять «правила игры» для граждан.

В связи с Указом Президента РФ¹ проходит этап формирования института оценки управляемого воздействия нормативно-правовых документов органов управления исполнительной власти. Соответственно для системы государственного управления важнейшей задачей является разработка, анализ и реализация системы управленческих решений с прицелом на объект управления – человека, с учетом его потребностей. На фоне всего этого определяющим критерием эффективности деятельности государственного управления становится качество жизни, которое, по большому счету, формирует устойчивость развития общества, концентрируя свое внимание на улучшении среды обитания человека и качественном повышении человеческого потенциала.

По нашему мнению, детальная оценка управленческого воздействия на повышение качества жизни населения позволит усилить взаимодействие органов государственной власти в данной сфере, а также сделает возможным повышение эффективности расходования бюджетных средств по социальным направлениям.

В настоящее время необходимость повышения эффективности процесса управления, построенного на основе мониторинга показателей изменений в социальной сфере, начиная от реализации государственных проектов, стимулирующих рост качественных характеристик населения страны, до постановки стратегических целей деятельности правительства, обретает особую актуальность. Прежде всего, это касается системы выравнивания уровня социально-экономического развития регионов. Для России, где регионы образованы не только по территориальному, но и по национальному признаку, это является вопросом безопасности государства в целом. За последнее десятилетие усилились различия между субъектами Российской Федерации и по размеру финансирования социальных расходов из федерального бюджета, и бюджетов других уровней, что ведет к увеличению территориальных диспропорций в обеспечении населения социальными пособиями, услугами образования, здравоохранения, культуры и искусства. В результате увеличились различия в обеспеченности регионов объектами социальной инфраструктуры, что напрямую влияет на качество жизни граждан, проживающих на данной территории. Чрезмерные различия в условиях жизни населения центра и периферии воспринимаются обществом как нарушение принципов социальной спра-

¹ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601.

ведливости и могут приводить к усилению центробежных тенденций, можно даже говорить о территориальной ренте.

Стратегически важным для России является проведение сильной государственной региональной политики, направленной на сглаживание различий в уровне социально-экономического развития регионов Российской Федерации. Первоочередной задачей является улучшение условий жизни в наиболее отстающих регионах [6]. Еще в 2001 г. была принята программа по сглаживанию различий социально-экономического развития регионов, однако в 2012 г. размер валового регионального продукта на душу населения Тюменской области в 17 раз превышал ВРП Республики Чечня [7].

Таблица 1. Рейтинг регионов РФ по ВРП на душу населения

Регион	Валовой региональный продукт, руб./год
1) Тюменская область	1 325 288,4
2) Сахалинская область	1 297 866,6
3) Чукотский автономный округ	960056,9
4) г. Москва	887545,2
5) Республика Саха (Якутия)	565450,4
6) Республика Коми	543089,8
7) Магаданская область	501071,2
8) г. Санкт-Петербург	459261,2
9) Красноярский край	419586,9
10) Архангельская область	387959,0
....
17) Томская область	352660,4
....
77) Карачаево-Черкесская Республика	125750,5
76) Кабардино-Балкарская Республика	123389,8
78) Республика Калмыкия	119182,5
79) Республика Ингушетия	84532,9
80) Чеченская Республика	78934,2

Как видно из табл. 1, денежные доходы на душу населения в среднем в месяц имеют тенденцию к сглаживанию различий, но различия эти есть и они значительны: так, денежные доходы в Ненецком автономном округе в 2013 г. составляли 66276 руб./мес на человека, а в Республике Калмыкия – 11475,70 руб./мес, т.е. почти шестикратная разница, которая, безусловно, отражается на качестве жизни конкретных людей, проживающих в означенных субъектах Федерации. Томская область с денежным доходом на душу населения 17908 руб./мес находится в середине рейтинга [8].

Современный этап развития межбюджетных отношений в Российской Федерации характеризуется противоречивыми тенденциями. С одной стороны, бюджетирование, ориентированное на результат, направлено на усиление децентрализации финансов, совершенствование методов управления местными бюджетными ресурсами, а значит, заинтересованности регионов и муниципалитетов в наращивании собственного доходного потенциала. С другой стороны, сложившаяся годами практика сметного бюджетного планирования

расходов, существование системы бюджетного выравнивания порождают со стороны муниципальных образований определенные иждивенческие настроения и незаинтересованность в усилении работы по формированию доходной части местных бюджетов. По мнению отдельных исследователей, реализация Правительством РФ антикризисных мероприятий усилила указанные противоречия [9].

Система межбюджетных отношений, реализуемая в рамках политики государства по снижению дисбаланса социально-экономического развития регионов, не смогла решить задач, поставленных еще в 2001 г., и необходимо изменение существующего бюджетно-финансового механизма, основанного на определении минимального социального стандарта в стране, а также дифференцированного деления регионов в соответствии со стратегией региональной политики государства. Долги региональных бюджетов на сегодняшний день оцениваются суммой около 2 089 трлн руб. [10]. С дефицитом исполнены бюджеты 74 регионов (против 77 в 2013 г.), с суммарным дефицитом 524 млрд руб. [11].

Данная ситуация вызывает определенную обеспокоенность в части сбалансированности региональных бюджетов и возможности адекватно исполнять свои полномочия, что напрямую будет влиять на качество жизни граждан в этих субъектах [12]. Серьезной нагрузкой на региональные бюджеты стало повышение заработной платы работникам бюджетной сферы в соответствии с указами Президента от 7 мая 2012 г. Региональные бюджеты не были готовы к таким расходам, соответственно практически всем регионам пришлось перераспределять средства на решение данных задач в ущерб бюджетам развития, в частности, инвестиций в инфраструктуру и другие объекты.

В целях обеспечения равной доступности государственных услуг гражданам на всей территории Российской Федерации из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются выравнивающие трансферты. В основном текущее выравнивание региональных бюджетов осуществляется путем предоставления дотаций из фонда финансовой поддержки регионов.

В системе финансового выравнивания, действующей в настоящее время в Российской Федерации, показатель бюджетной обеспеченности является исходным для определения суммы трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также из региональных бюджетов бюджетам муниципальных образований [13].

Бюджетная обеспеченность является одним из ключевых социально-экономических показателей, определяющих качество жизни граждан и состояние экономической безопасности страны наряду с такими показателями, как валовой региональный продукт на душу населения, производительность труда и средняя заработная плата, уровень развития реального сектора экономики и вовлеченность во внешнеэкономическую деятельность [14]. Идея данного подхода основывается на определении фактически сложившейся разницы между среднедушевым бюджетным доходом регионов России и душевыми доходами по региональным бюджетам. Несмотря на достаточно устойчивое в последние годы исполнение бюджетов регионов, дифференциация по уровню бюджетной обеспеченности возрастает [15]. Это связано с концен-

трацией доходов консолидированного бюджета в высокоразвитых субъектах Федерации, являющихся, как правило, регионами-донорами.

Выравнивание бюджетной обеспеченности по горизонтали предполагает осуществление ряда шагов:

1. Определить уровень бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации через соотношение между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом региона исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным средним показателем консолидированного бюджета субъекта Федерации с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя [16].

2. Определять общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности региона [17. С. 140].

3. Учитывать в расчетах уровень развития и структуру налоговой базы субъекта Российской Федерации, а также объективные региональные факторы и условия, влияющие на предоставление одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения.

В целях анализа бюджетной обеспеченности граждан в субъектах Российской Федерации разделим субъекты РФ на четыре группы по признакам, характеризующим общие тенденции в системе бюджетного выравнивания межбюджетных отношений, и выделим наиболее типичных представителей:

- 1) г. Москва, Тюменская область и Красноярский край как субъекты с наиболее высоким уровнем бюджетной обеспеченности;

- 2) Томская и Омская области как субъекты со средним уровнем обеспеченности;

- 3) республики Тыва и Алтай с невысоким уровнем бюджетной обеспеченности;

- 4) несколько субъектов Федерации, созданных по национальному принципу: республики Татарстан, Башкортостан, Мордовия, Чувашия.

Данные табл. 2 характеризуют уровень социально-экономического развития региона через показатели бюджетной обеспеченности, его налогооблагаемую базу, уровень развития инфраструктуры и наличие в регионе добывающих производств. Очевиден высокий уровень развития регионов, обладающих большим налоговым потенциалом (Москва, как финансовая столица, а также Тюменская область и Красноярский край, где сконцентрированы основные производства добычи углеводородов в РФ). К их числу можно отнести и некоторые республики, созданные по национальному признаку (Татарстан, Башкортостан и др.), где присутствует значительный производственный потенциал.

Таблица 2. Уровень бюджетной обеспеченности до и после выравнивания выбранных субъектов РФ (Уровень бюджетной обеспеченности в среднем по РФ=1¹)

Регион	2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	до	после	до	после	до	после
г. Москва	3,399	3,399	3,376	3,376	3,397	3,397
Тюменская область	2,534	2,534	2,550	2,550	2,592	2,592
Красноярский край	1,156	1,157	1,149	1,149	1,157	1,157
Республика Татарстан	1,161	1,161	1,161	1,161	1,159	1,159
Республика Башкортостан	0,738	0,750	0,738	0,741	0,731	0,731
Омская область	0,689	0,704	0,697	0,700	0,690	0,690
Томская область	0,672	0,687	0,673	0,676	0,671	0,671
Чувашская Республика	0,461	0,591	0,465	0,563	0,464	0,551
Республика Мордовия	0,442	0,589	0,450	0,565	0,452	0,547
Республика Алтай	0,178	0,555	0,177	0,511	0,168	0,445
Республика Тыва	0,167	0,554	0,166	0,509	0,160	0,442

На протяжении длительного периода уровень в Москве, Тюменской области, Красноярском крае превышает средний уровень по стране, и в то же время есть регионы, где уровень бюджетной обеспеченности очень низкий – практически на порядок ниже регионов-лидеров. Для устранения подобного разрыва используется бюджетное выравнивание.

Основными инструментами бюджетного выравнивания являются межбюджетные трансферты. Большую часть межбюджетных трансфертов составляют дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов. В 2014 г. объем этих дотаций составил 439 771 940 900 руб., или 45,54% от общего объема межбюджетных трансфертов [18].

Межбюджетные трансферты предоставляются субъектам Федерации, нуждающимся в финансовой помощи, из фондов финансовой поддержки. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности предоставляются Федеральным фондом финансовой поддержки субъектов РФ. Трансферт выделяется региону с целью довести бюджетную обеспеченность региона до минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ. Согласно методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, на основании которой впоследствии определяется величина дотаций из федерального бюджета, рассчитывается по формуле [19]:

¹ Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год рассчитан Министерством финансов в соответствии с методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

$$BO_i = \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i, \quad (1)$$

где BO_i – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до распределения дотаций; $ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов субъекта Федерации; ИНП_i – индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации, зависящий от уровня и структуры экономического развития территории, который, в свою очередь, на очередной финансовый год рассчитывается по формуле:

$$\text{ИНП}_i = (\text{НП}_i / \text{Н}_i) / \sum (\text{НП}_i / \text{Н}_i), \quad (2)$$

где НП_i – налоговый потенциал субъекта Российской Федерации. Налоговый потенциал субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год рассчитывается по формуле:

$$\text{НП}_i = \text{НП}_i^{\text{НП}} + \text{НП}_i^{\text{НДФЛ}} + \text{НП}_i^{\text{НИО}} + \text{НП}_i^{\text{НСД}} + \text{НП}_i^{\text{Акц}} + \text{НП}_i^{\text{НДПИ}} + \text{НП}_i^{\text{проч}}, \quad (3)$$

где $\text{НП}_i^{\text{НП}}$ – налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по налогу на прибыль организаций; $\text{НП}_i^{\text{НДФЛ}}$ – налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по налогу на доходы физических лиц; $\text{НП}_i^{\text{НИО}}$ – налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по налогу на имущество организаций; $\text{НП}_i^{\text{НСД}}$ – налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по единым налогам, взимаемым в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и на вмененный доход для отдельных видов деятельности; $\text{НП}_i^{\text{Акц}}$ – налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по акцизам (раздельно по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый из пищевого сырья, вина, пиво, нефтепродукты); $\text{НП}_i^{\text{НДПИ}}$ – налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по налогу на добычу полезных ископаемых (раздельно в виде углеводородного сырья, по общераспространенным полезным ископаемым, в виде природных алмазов и прочим полезным ископаемым); $\text{НП}_i^{\text{проч}}$ – налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по прочим налоговым доходам.

Общий объем дотаций определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации. Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации с учетом дотаций определяется как среднее арифметическое суммы показателей уровня расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по субъектам Российской Федерации, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности [19].

Результаты распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2013–2015 гг. указывают на очевидную дифференциацию регионов. Как видно из табл. 2, бюджетная обеспеченность «сильных» регионов остается на прежнем высоком уровне, а бюджетная обеспеченность «слабых регионов» меняется незначительно. То

есть используемые инструменты выравнивания не приводят к желаемому результату.

При определении уровня бюджетной обеспеченности (отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов) важнейшим показателем является налоговый потенциал территории, характеризующий возможности социально-экономического развития субъекта Федерации. При анализе уровня социально-экономического положения региона основной упор нами сделан на анализ налогового потенциала территории. Налоговый потенциал по различным отраслям народного хозяйства составляет: сельское хозяйство – 0,81%, рыболовство и рыбоводство – 0,28%, добыча полезных ископаемых – 22,131%, производство и распределение электроэнергии – 5,806%, строительство – 1,66%, оптовая и розничная торговля – 27,59%, гостиницы и рестораны – 0,24%, транспорт и связь – 11,35%, финансовая деятельность – 2,27%, операции с недвижимым имуществом – 2,34%, государственное управление – 0,04%, образование – 0,039%, здравоохранение – 0,098%, прочие коммунальные и социальные услуги – 0,58% [20. С. 12].

По данным табл. 3 лидерами налогового потенциала от добычи полезных ископаемых являются Тюменская область, где средневзвешенная доля составляет 33,16%, Красноярский край – 8,63%, Республика Татарстан – 5,51%, Республика Башкортостан – 3,27%; от оптовой и розничной торговли г. Москва – 78,7%, Московская область – 4,23%, г. Санкт-Петербург – 2,54%, Краснодарский край – 1,13%, Республика Татарстан – 1,23%, Тюменская область – 3,20%.

Таблица 3. Удельный вес прибыли крупных и средних организаций субъекта РФ в прибыли по субъектам Федерации

№ п/п	Наименование субъекта Федерации	Удельный вес по прибыли крупных и средних организаций субъекта РФ в прибыли по субъектам Федерации (средневзвешенная доля за 2010–2012 гг.), %				
		Добыча полезных ископаемых	Оптовая и розничная торговля	Транспорт и связь	Финансовая деятельность	Операции с недвижимым имуществом
1	г. Москва	2,59	78,17	47,6	90,29	62,61
2	Тюменская область	33,16	4,64	6,17	2,29	2,21
3	Красноярский край	8,63	0,23			
4	Республика Татарстан	5,51	0,89	1,56	0,39	1,21
5	Республика Башкортостан	3,27	0,25	1,31	0,53	1,05
6	Омская область	0,00	0,19	0,51	0,01	0,19
7	Томская область	1,52	0,10	0,56	0,04	0,18
8	Чувашская Республика	0,00	0,07	0,03	0,02	0,12
9	Республика Мордовия	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02
10	Республика Алтай	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00
11	Республика Тыва	0,01	0,00	0,00	–	0,00

Если сравнивать значения по налогам в части транспорта и связи по субъектам Федерации, лидерами являются г. Москва – 47,6%, г. Санкт-Петербург – 6,26%, Краснодарский край – 5,14%, Тюменская область – 6,17%, Самарская область – 0,32%, Томская область – 0,56%. По направлениям «операции с недвижимым имуществом» и «финансовая деятельность» безусловным лидером является г. Москва.

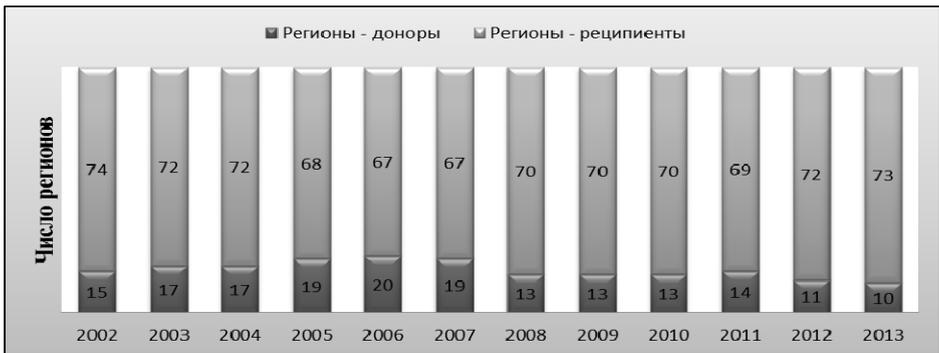


Рис. 2. Доля регионов-доноров и регионов-реципиентов [21]

Из табл. 3 очевидна суперцентрализация финансовых ресурсов, развитость транспортной инфраструктуры в регионах-лидерах, развитость производственного потенциала в регионах, богатых природными ресурсами (Тюменская область). Такая ситуация характерна усилением сильных регионов и их возможностями стать еще богаче и ухудшением ситуации в регионах-реципиентах. Сокращается число субъектов Федерации – доноров; как видно из рис. 2, в 2006 г. число регионов-доноров было 20, в 2013 г. их осталось 10.

Доходы, остающиеся в регионах, за исключением Москвы, все последние годы снижались, однако стоит отметить, что в большинстве регионов остается от 70 до 100% собранных налогов. Другая ситуация только в нефтегазодобывающих субъектах: в ХМАО и ЯНАО остается 15–20%, в Томской и Оренбургской областях, Ненецком округе и Удмуртии – 30–35% [22].

Не лучшим образом повлияли на бюджетную устойчивость и изменения в налоговом законодательстве в части введения консолидированных групп налогоплательщиков, когда региональные дочерние предприятия крупных компаний стали платить налог на прибыль по месту регистрации головной структуры. Это привело в некоторых субъектах, например в Пермском крае, к значительному выпадению доходов [23].

Итак, с экономической точки зрения «качество жизни» – субъективно-объективная категория, основанная на определении степени удовлетворения потребностей. С нашей точки зрения, экономический аспект изучения качества жизни населения является основополагающим, так как он ориентируется на экономическую, материальную сторону жизни населения, без которой невозможно достижение должного уровня развития. Поскольку органы государственной и муниципальной власти являются основными поставщиками

общественных благ, становится очевидным, что показатели качества жизни напрямую связаны с наличием финансовых ресурсов, системой межбюджетных отношений в стране и более справедливым распределением доходов. Бюджетная обеспеченность, по нашему мнению, является одним из ключевых социально-экономических показателей, определяющих качество жизни граждан Российской Федерации.

Уровень бюджетной обеспеченности в субъектах РФ существенно отличается один от другого. Это не может не настораживать, так как свидетельствует о глубокой дифференциации регионов Российской Федерации и противоречит целям и задачам федеративного государства. Более того, динамика показателей бюджетной обеспеченности не самую благоприятную тенденцию: разрыв по этому показателю увеличивается, и даже после применения инструментов выравнивания разрыв остается существенным. Основными отраслями, формирующими налоговый потенциал территории, как основополагающий показатель при расчете бюджетной обеспеченности, являются такие отрасли народного хозяйства, как оптовая и розничная торговля, добыча полезных ископаемых, транспорт и связь, финансовая деятельность и операции с недвижимым имуществом. Из приведенных данных очевидна суперцентрализация финансовых ресурсов, развитость транспортной инфраструктуры в регионах-лидерах, а также развитость производственного потенциала в регионах, богатых природными ресурсами (Тюменская область). Такое положение характерно усилением «сильных» регионов и их возможностями стать еще богаче и ухудшением ситуации в регионах-реципиентах.

В этой ситуации необходимо формирование стратегии регионального развития, в основе которой должно лежать деление регионов по некоторым кластерам и определение методик межбюджетных отношений для каждого кластера. Для формирования региональной политики, ориентированной на кластерный подход, необходим факторный анализ причин, влияющих на развитие налогового потенциала территории. Только в данном случае показатели бюджетной обеспеченности будут иметь устойчивый тренд на рост и сближение, и как следствие, значительные различия социально-экономического развития регионов и необходимость применения системы сглаживания данных различий между регионами уйдут в прошлое.

Литература

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.constitution.ru/>
2. Ломакин В.К. Мировая экономика. Библиотека Exsolver.narod.ru [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://exsolver.narod.ru/Books/Econom/Lomakin/index.html>. 129 с.
3. Окрепилова И.Г., Венедиктова С.К. Управление качеством жизни: учеб. пособие / под ред. И.Г. Окрепиловой. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2010. 104 с.
4. Волков А.Я. Количественные критерии влияния качества персонала на экономическую результативность предприятий (на примере нефтедобывающего акционерного общества): автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ижевск, 1994. 25 с.
5. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601. Интернет-портал «Российской газеты» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html>

6. *О Федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)»* (ред. от 22 июня 2006 г.): Постановление Правительства Российской Федерации от 11.10.2001 № 717 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=EXP; n=337480; dst=100009>

7. *Баранова Н.В., Кочерещенко О.В.* Проблемы выравнивания межбюджетной обеспеченности // Социально-экономические, институционально-правовые и культурно-исторические компоненты развития муниципальных образований: сб. трудов IX науч.-практ. конф. (Миасс, 11 мая 2012 г.). Миасс: ООО «Абориген», 2012.

8. *Регионы России. Социально-экономические показатели - 2014 г.* Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/04-02.htm

9. *Зубаревич Н.В.* Интервью ТВ-2 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.tv2.tomsk.ru/video-chas-pick/programma-ot-01-02-1>

10. *Российские* регионы медленно скатываются в долговую яму РИА РЕЙТИНГ [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.riarating.ru/regions_rankings/20150303/610647978.html

11. *Информация* об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2015 года // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://info.minfin.ru/rfanalytics.php>

12. *Заключение* Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара на проект федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов [Электронный ресурс]. Институт Гайдара // Прочие публикации – 08.10.2012. Режим доступа: http://www.iep.ru/files/text/other/IEP_zakluchenie_na_proekt_FB_2013-2015.pdf

13. *Стратегия* национальной безопасности России до 2020 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>

14. *Стратегия* социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года [Электронный ресурс]: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 года № 1485-р. Режим доступа: <http://skfo.gov.ru/skfo/economics/strategiya-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-severo-kavkazskogo/>

15. *Кузьмин А.Л.* Развитие функций межбюджетных отношений // Сайт аналитической информации finanal.ru [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qOWFUDfud1cJ:finanal.ru/003/razvitie-funktsii-mezhbyud zhe tnykh-otnoshenii %3Fpage%3D0,1+%cd=5&hl=ru&ct=clnk&gl=ru>

16. *Ускова Т.В., Копасова С.С.* Бюджетная обеспеченность как фактор устойчивого развития региона // Финансовый менеджмент. 2009. № 1.

17. *Швецов А.В.* Статистический анализ бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] // Российское предпринимательство. 2010. № 7, вып. 1 (162). С. 138–142. Режим доступа: <http://www.creativeconomy.ru/articles/10712/>

18. *Межбюджетные* трансферты субъектам РФ из федерального бюджета. Открытый информационный ресурс по анализу финансового и социально-экономического развития субъектов РФ на основании информации официальных источников: Минфин России, Казначейство России, Росстат [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.iminfin.ru/index.php/razdely/mezhbyudzhethnye-transferty/federalnye-fondy-rf>

19. *Методика* распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 № 670 (ред. от 27.11.2010). Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/prof/2290/>

20. *Старостин И.В.* Методологические рекомендации по оценке налогового потенциала региона, муниципального района и поселения [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.fer.ru/rftap/files/RFTAP_QCBS_2.3_Final_report_14.pdf

21. *Регионы-доноры* / Электронное периодическое издание «ПОЛИТИКА» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.politika.su/reg/donory.html>

22. *Зубаревич Н.В.* «Рента за спокойствие»: Лекторий Lenta.ru [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://lenta.ru/articles/2015/04/15/zubarevich/>

23. *Беррес Л.* Долги регионов достигли 2 триллионов рублей [Электронный ресурс] // Электронное периодическое издание «МК.ru». 2014 г. Режим доступа: <http://www.mk.ru/economics/article/2014/03/25/1003586-dolgi-regionov-dostigli-2-trillionov-rublej.html>

Petrov A.V.

Department of Engineering Entrepreneurship, National Research Tomsk Polytechnic University, Tomsk, Russia. E-mail: lepya@sibmail.ru. DOI 10.17223/19988648/31/12

THE GAP IN THE BUDGET CAPACITY OF REGIONS AND THE QUALITY OF LIVING IN THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: Quality of living; Budget capacity; Fiscal capacity; Transfers; Fiscal equalization.

The key purpose of the State is to improve its citizens' quality of living. Accordingly, social policy must serve this purpose. Each Russian citizen, regardless of his place of residence must receive a similar range of services from the State as guaranteed by the Constitution, which however does not occur in practice. Moreover, sharp inter-regional differentiation leads to an inevitably increasing number of lagging regions, weakening of the mechanisms of inter-regional economic cooperation and an increase in inter-regional conflicts, which greatly obstructs the implementation of a single nationwide policy of social and economic reforms. Russia should minimize inequality in the economic development of regions, which has intensified over the last decades. The studies of regional differentiation conducted based on different features (for example, the level of social and economic status and greening) provide results constituting the information basis for updating the state of stable development policies. However, in a federal state it is very difficult to ensure a uniform satisfaction of social needs. Thus, the state power encounters a problem related to the use of various instruments designated for ensuring equal opportunities for citizens to improve the quality of living. One of the main instruments is fiscal policy, since the authorities are the main supplier of public goods to the population and their financial security plays a decisive role.

The purpose of this study is to prove that the Russian Federation has a significant gap in the regional budget capacity, which in turn leads to varying living conditions of population in different regions of the country and determines the causes and the major factor contributing to the formation of this indicator. This situation is perceived by the society as violation of the principles of social justice and may lead to increased efferent trends. With this in mind, the author has analyzed a number of subjects of the Russian Federation with regard to the citizens' fiscal capacity of citizens. The subjects were divided into 4 groups (subjects with the highest level of fiscal capacity, subjects with the average level of fiscal capacity, low-level fiscal capacity subjects and subjects of the Federation created based on the national principle). This enabled us to reveal general trends in the system of fiscal equalization within the framework of inter-budget relations and the key indicators that contributed to the formation of the gap between the subjects of the Russian Federation in terms of "fiscal capacity".

References

1. Constitution of the Russian Federation. Available at: <http://www.constitution.ru/> (accessed 13 June 2015). (In Russian).
2. Lomakin V.K. *Mirovaya ekonomika* [World Economics]. Available at: <http://exsolver.narod.ru/Books/Econom/Lomakin/index.html> (accessed 20 June 2015).
3. Okrepilova I.G., Venediktova S.K. *Upravleniye kachestvom zhizni* [Quality of Living Administration]. St. Petersburg, St. Petersburg St. Univ. of Econ. Press, 2010. 104 p.
4. Volkov A.Ya. *Kolichestvennyye kriterii vliyaniya kachestva personala na ekonomicheskuyu rezul'tativnost' predpriyatiy (na primere nefedobyyayushchego aktsionernogo obshchestva)*. Avtoref. dis. kand. ekon. nauk [Quantitative criteria of the staff influence on economic performance of enterprises: the case of an oil producing joint-stock company. Author's abstract of PhD in Econ. Diss.]. Izhevsk, 1994. 25 p.
5. RF President Edict "On the Principle Directions of Improving the System of Public Administration" of May 7, 2012, N 601. Available at: <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (accessed 20 June 2015). (In Russian).
6. RF Government Decree "On the Federal Special-Purpose Program 'Reducing the Disparity in the Social and Economic Development of the Regions in the Russian Federation (in 2002-2010 and until 2015)'" of October 11, 2001, N 717. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=337480;dst=100009> (accessed 20 June 2015). (In Russian).
7. Baranova N.V., Kochereshchenko O.V. [Problems of Equalization of Inter-budgetary Fiscal Capacity]. *Sbornik trudov IX nauchno-prakticheskoy konferentsii "Sotsial'no-ekonomicheskiye, institutsional'no-pravovyye i kul'turno-istoricheskiye komponenty razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy"*. Miass, 2012. 238 p. (In Russian).

8. Federal State Statistics Service. *Russian Regions. Social and Economic Indicators for 2014*. Available at: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/lssWWW.exe/Stg/d01/04-02.htm (accessed 23 June 2015). (In Russian).
9. Zubarevich N.V. *Interv'yu TV-2* [An interview with TV-2]. Available at: <http://www.tv2.tomsk.ru/video-chas-pick/programma-ot-01-02-1> (accessed 23 June 2015).
10. RIA Rejting. *Rossiyskiye regiony medlenno skatyvayutsya v dolgovuyu yamu* [Russian regions are slowly drifting into a debt pit]. Available at: http://www.riarating.ru/regions_rankings/20150303/610647978.html (accessed 23 June 2015).
11. Ministry of Finance of the Russian Federation. *Information on the consolidated budgets performance of the subjects of the Russian Federation as of January 1st, 2015*. Available at: <http://info.minfin.ru/rfanalytics.php> (accessed 15 July 2015). (In Russian).
12. Gaidar Institute for Economic Policy. *Findings the Gaidar Institute for Economic Policy on the Draft of the Federal Budget for 2013 and the planning period from 2014 to 2015*. Available at: http://www.iep.ru/files/text/other/IEP_zakluchenie_na_proekt_FB_2013-2015.pdf (accessed 15 July 2015). (In Russian).
13. The National Security Strategy of Russia until 2020. Available at: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html> (accessed 15 July 2015). (In Russian).
14. RF Government Executive Order "On the Social and Economic Development Strategy for the North Caucasian Federal District until 2025" of September 6, 2010, N 1485-r. Available at: <http://skfo.gov.ru/skfo/economics/strategiya-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-severo-kavkazskogo/> (accessed 15 July 2015). (In Russian).
15. Kuz'min A.L. *Razvitiye funktsiy mezhyudzhetykh otnosheniy* [Development of the functions of inter-budgetary relations]. Available at: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qOWFUDfud1cJ:finanal.ru/003/razvitie-funktsii-mezhyudzhetykh-otnoshenii%3Fpage%3D0,1+&cd=5&hl=ru&ct=clnk&gl=ru> (accessed 07 July 2015).
16. Uskova T.V., Kopasova S.S. Byudzhetnaya obespechennost' kak faktor ustoychivogo razvitiya regiona. *Finansovyy menedzhment*, 2009, no. 1, pp. 93-104.
17. Shvetsov A.V. Statisticheskiy analiz byudzhetnoy obespechennosti sub'yektov Rossiyskoy Federatsii. *Rossiyskoye predprinimatel'stvo – Russian Journal of Entrepreneurship*, 2010, no. 7, issue 1 (162), pp. 138-142. Available at: <http://www.creativeeconomy.ru/articles/10712/> (accessed 07 July 2015).
18. Inter-budgetary Transfers to the Subjects of the Russian Federation from the Federal Budget. Available at: <http://www.iminfin.ru/index.php/razdely/mezhyudzhetye-transferfy/federalnye-fondy-rf> (accessed 15 July 2015). (In Russian).
19. RF Government Decree "On the Allocation of Grants from the Federal Fund for Financial Support of the Subjects of the Russian Federation" of November 22, 2004, N 670. Available at: <http://www.lawmix.ru/prof/2290/> (accessed 15 July 2015). (In Russian).
20. Starostin I.V. *Metodologicheskiye rekomendatsii po otsenke nalogovogo potentsiala regiona, munitsipal'nogo rayona i poseleniya* [Methodological Recommendations on the Evaluation of Fiscal Capacity of a Region, Municipal District, Settlement]. Available at: http://www.fer.ru/rftap/files/RFTAP_QCBS_2.3_Final_report_14.pdf (accessed 15 July 2015).
21. Politika. *Regiony-donory* [Donor regions]. Available at: <http://www.politika.su/reg/donory.html> (accessed 15 July 2015).
22. Zubarevich N.V. "Renta za spokoystviye" ["Indisturbance rent"]. *Lenta.Ru*. Available at: <http://lenta.ru/articles/2015/04/15/zubarevich/> (accessed 15 July 2015).
23. Beres L. Dolgi regionov dostigli 2 trillionov rubley [The regions' debt has amounted to 2 trillion rubles]. *MK.ru*, 2014. Available at: <http://www.mk.ru/economics/article/2014/03/25/1003586-dolgi-regionov-dostigli-2-trillionov-rubley.html> (accessed 15 July 2015).

Поступила в редакцию DD.MM.2015

Received September DD, 2015

For referencing:

Petrov A.V. Razryv v byudzhetnoy obespechennosti regionov i kachestvo zhizni grazhdan RF [The gap in the budget capacity of regions and the quality of living in the Russian Federation]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics*, 2015, no. 3 (31), pp. 141-154.