

УДК 336.14

DOI [10.17150/1993-3541.2014.24\(6\).15-24](https://doi.org/10.17150/1993-3541.2014.24(6).15-24)**Н. С. ХОХЛОВА***Байкальский государственный университет
экономики и права,
г. Иркутск, Российская Федерация***А. С. РУЖНИКОВА***Байкальский государственный университет
экономики и права,
г. Иркутск, Российская Федерация*

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

Аннотация. Курс Российской Федерации на переход к устойчивому развитию страны напрямую зависит от баланса триады «социальная сфера, экология и экономика». Социальная ориентированность государственной политики страны, регионов и муниципальных образований отчетливо прослеживается в структуре бюджетов. Реализация принципов бюджетного федерализма требует баланса доходных источников и расходных обязательств на каждом уровне бюджетной системы. В статье проведен анализ изменений в региональных и местных бюджетах, вызванных введением с 1 января 2014 г. двухуровневой системы финансирования дошкольного образования. На примере Сибирского федерального округа рассмотрено влияние изменения нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц на региональные и местные бюджеты. Определены структурные изменения в расходах региональных и местных бюджетов вследствие проведенной реформы. Выявлены основные тенденции в процессе перехода на новую схему финансового обеспечения дошкольного образования.

Ключевые слова. Дошкольное образование; региональный бюджет; местный бюджет; распределение налогов на доходы физических лиц; расходы на дошкольное образование.

Информация о статье. Дата поступления 14 сентября 2014 г.; дата принятия к печати 29 октября 2014 г.; дата онлайн-размещения 29 декабря 2014 г.

N. S. KHOKHLOVA*Baikal State University of Economics and Law,
Irkutsk, Russian Federation***A. S. RUZHNIKOVA***Baikal State University of Economics and Law,
Irkutsk, Russian Federation*

EVALUATING THE IMPACT OF REDISTRIBUTION OF PRE-SCHOOL EDUCATION FUNDING AUTHORITY TO REGIONAL AND LOCAL BUDGETS IN THE SIBERIAN FEDERAL DISTRICT

Abstract. The course of Russia's transition towards sustainable development directly depends on the triad «social services, ecology and economics». Social orientation of the public policy of the state, regions and municipalities can be observed in the structure of budgets. Budget federalism principles implementation implies a balance of revenue sources and expenditures at each level of budget system. The article contains an analysis of regional and local budgets changes caused by introduction of a two-level system of pre-school education funding since January 1, 2014. The impact of changes of personal income tax assignments to regional and local budgets is studied on the example of the Siberian Federal District. The structural changes in regional and local budgets expenditure came out from the enacted reform are defined. The main trends in transition to a new scheme of pre-school education funding are specified.

Keywords. Pre-school education; regional budget; local budget; personal income tax distribution; pre-school education expenditures.

Article info. Received September 14, 2014; accepted October 29, 2014; available online December 29, 2014.

Одной из основных целей любого государственного управления является повышение уровня качества жизни населения — важнейший показатель развития страны. Как отмечают некоторые ученые, большое влияние на позитивные изменения качества жизни населения оказывает степень развития отраслей социальной сферы — здравоохранения, физической культуры и спорта, образования, культуры, социального обслуживания и социального обеспечения, жилищно-коммунального хозяйства, социального страхования и пенсионного обеспечения [6]. Следует отметить, что такие показатели качества жизни, как продолжительность жизни человека, его здоровье, отклонение состояния окружающей среды от нормативов, уровень знаний или образовательных навыков, доход (измеряемый валовым внутренним продуктом на душу населения), уровень занятости, степень реализации прав человека предусмотрены в качестве целевых ориентиров при переходе РФ к устойчивому развитию¹.

Если в начале XX в. доминировала теория экономического роста, то во второй половине столетия стала набирать популярность концепция устойчивого развития. Глобальные угрозы (экологический и топливно-энергетический кризисы, демографическая и продовольственная проблемы, продолжающиеся военные конфликты и угроза терроризма, все большая дифференциация уровня жизни между отдельными слоями общества и странами и т. д.) потребовали пересмотра существовавших приоритетов в экономической, социальной, экологической и нравственно-этической сферах. Некоторыми учеными под устойчивым развитием понимается установление сбалансированных, гармоничных отношений между человеком, обществом и природой [4, с. 48]. Таким образом, следуя концепции устойчивого развития, необходимо пытаться достичь баланса во взаимодействии трех компонентов: социальной сферы, экологии и экономики.

Несомненно, значительная роль в обеспечении устойчивого развития государства в целом и отдельных его территорий принадлежит государственным органам. Это связано в первую очередь с тем, что государственные и муниципальные органы оказывают непосредственное влияние на обеспечение потребностей и интересов населения, волю которого они и представляют [2, с. 101]. Повышение качества

жизни граждан напрямую зависит от того, насколько эффективно работают государственные и муниципальные структуры, предоставляющие населению разнообразные услуги. Кроме того, особенностью одного из элементов триады устойчивого развития — социальной сферы — заключается в высокой доле участия государства в финансировании производства социальных благ и непосредственного предоставления их за счет публичных финансов [1; 6].

Переход к устойчивому развитию общества во многом зависит от уровня образованности его граждан. Уровень образования населения и гарантированные возможности его получения признаны мировым сообществом базовыми показателями развития человеческого потенциала. Именно благодаря образованию происходит наследование, накопление, воспроизводство культурных ценностей, этических норм и научных знаний. С целью перехода к устойчивому развитию образовательная политика должна осуществляться на принципах преемственности, непрерывности и опережающего развития [7]. Кроме того, уровень развития и степень охвата населения образованием предполагает определенный социальный статус, возможности профессионального и социального продвижения и тем самым является одним из ключевых факторов повышения качества жизни граждан [3; 9]. В связи с этим все изменения, происходящие в сфере образования, оказывают значительное влияние и на качество жизни населения, и на развитие России в целом, и каждого из ее субъектов в отдельности.

В 2012 г. был принят новый закон «Об образовании в РФ»², который изменил в том числе и систему дошкольного образования в РФ. Данным законом в русле перехода к устойчивому развитию дошкольное образование было включено в систему непрерывного образования. В настоящий момент оно является первым уровнем общего образования. Образовательная деятельность в дошкольных учреждениях с принятием указанного закона должна осуществляться на основании федерального государственного образовательного стандарта.

Помимо организации образовательного процесса изменения коснулись и перераспределения полномочий между региональным и местным уровнями и системы финансирования дошкольного образования. С 1 января 2014 г. вступила в действие система финансирования дошкольного

¹ О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию : указ Президента РФ от 1 апр. 1996 г. № 440 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

² Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ // Российская газета. 2012. 31 дек.

N. S. KHOKHLOVA, A. S. RUZHNIKOVA

образования с двух уровней. Из региональных бюджетов предоставляется субвенция местному бюджету на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек для муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций и субсидия на возмещение затрат на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек частным дошкольным образовательным и общеобразовательным организациям, имеющим государственную аккредитацию, в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ. Из местного бюджета выделяются средства на содержание зданий и оплату коммунальных услуг. Расходы по присмотру и уходу за детьми ложатся на плечи родителей, при этом предусмотренная законом компенсация части родительской платы является расходным обязательством субъекта РФ.

С момента вступления указанных изменений в силу прошло еще достаточно мало времени, поэтому дать обоснованную оценку произошедшему в региональных и местных бюджетах сложно. Однако уже сейчас можно определить основные тенденции и попытаться выявить наличие признаков несоответствия объема переданных субъектам полномочий по дошкольному образованию объему переданных ресурсов; рассмотрев изменения доходной и расходной части бюджетов субъектов Сибирского федерального округа (СФО), экстраполировать полученные результаты на все регионы РФ и выявить слабые места в проведенной реформе.

Россия — это федеративное государство, что предполагает разграничение предметов ведения и полномочий между тремя уровнями публичной власти. Это в свою очередь означает применение бюджетного федерализма как основы автономного функционирования бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований [5]. В целях соблюдения таких принципов бюджетного федерализма, как разграничение расходных обязательств между уровнями власти и соответствие расходных обязательств доходным источникам, при перераспределении полномочий в области дошкольного образования между субъектом РФ и муниципальными образованиями необходимо провести соответствующую корректировку доходной базы, сохранив условия для предоставления гражданам равных возможностей вне зависимости от территориального нахождения в получении бюджетных услуг соответствующего объема и качества. Это возможно осуществить

двумя способами: внести изменения в налоговую систему или в систему межбюджетных отношений. В данном случае применили первый способ и внесли изменения в нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц.

Для того, чтобы передать финансовое обеспечение дошкольного образования с местного на региональный уровень, было предусмотрено увеличение нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц (НДФЛ), подлежащих зачислению в региональные бюджеты, с 80 до 85 %¹. Одновременно убавили нормативы отчислений от НДФЛ в бюджеты муниципальных районов с 10 до 5 % и городских округов с 20 до 15 %, также предусмотрели уменьшение размера единых и (или) дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ с 20 до 15 % налоговых доходов консолидированного бюджета региона от указанного налога, обязательно устанавливаемых органом исполнительной власти субъекта РФ.

Рассмотрим, как в СФО фактически складывается ситуация с распределением НДФЛ между региональными и местными бюджетами.

Проведя анализ отчетных и плановых данных региональных бюджетов за 2013–2014 гг. по субъектам СФО, можем заметить, что изменение доли НДФЛ в налоговых и неналоговых доходах региональных бюджетов составило от 0 до 6 % (табл. 1).

Таблица 1

Изменение доли НДФЛ в налоговых и неналоговых доходах региональных бюджетов субъектов Сибирского федерального округа в 2013–2014 гг., %

Субъект	2013	2014	Отклонение	Прирост суммы
Республика Тыва	52	57	5	34
Республика Алтай	41	47	6	25
Забайкальский край	42	46	4	31
Республика Бурятия	36	39	3	20
Кемеровская область	35	38	3	25
Алтайский край	32	36	4	28
Иркутская область	29	34	5	26
Республика Хакасия	33	33	0	27
Томская область	30	32	2	32
Новосибирская область	30	31	1	12
Омская область	27	31	4	24
Красноярский край	28	27	-1	11
Всего	31	33	2	21

Составлено по данным Федерального казначейства (Казначейства России). URL : <http://roskazna.ru>.

¹ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ // Российская газета. 2013. 7 авг.

Таблица 2

**Распределение поступлений от НДСЛ
между региональными и местными бюджетами
в Сибирском федеральном округе
в 2013–2014 гг., %**

Субъект	2013		2014		Отклонение	
	региональный бюджет	местные бюджеты	региональный бюджет	местные бюджеты	региональный бюджет	местные бюджеты
Томская область	60	40	71	29	11	-11
Республика Тыва	59	41	71	29	12	-12
Забайкальский край	60	40	71	29	11	-11
Алтайский край	60	40	70	30	10	-10
Кемеровская область	60	40	70	30	10	-10
Омская область	60	40	68	32	8	-8
Республика Хакасия	59	41	68	32	9	-9
Иркутская область	60	40	68	32	8	-8
Республика Бурятия	58	42	65	35	7	-7
Красноярский край	58	42	59	41	1	-1
Новосибирская область	58	42	59	41	1	1
Республика Алтай	48	52	53	47	5	-5
Всего	59	41	65	35	6	-6

Составлено по данным Федерального казначейства (Казначейства России). URL : <http://roskazna.ru>.

Очевидно, что в некоторых региональных бюджетах, например, в Новосибирской области, наблюдалось очень незначительное увеличение доли НДСЛ на 1 %, а Красноярском крае даже снижение на 1 %. В то время как в Республике Алтай увеличение доли НДСЛ произошло на 6 %, а в Республике Тыва на 5 %, при этом в 2014 г. поступления от НДСЛ в Республике Алтай составят практически половину (47 %), а в Республике Тыва более половины (57 %) налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета. Таким образом, субъекты СФО можно условно разделить на 2 группы:

– субъекты, в которых доля НДСЛ в общем объеме налоговых и неналоговых доходов около 30 % (Республика Бурятия, Республика Хакасия, Алтайский край, Красноярский край, Иркутская область, Новосибирская область, Кемеровская область, Омская область, Томская область);

– субъекты, в которых доля НДСЛ в общем объеме налоговых и неналоговых доходов около 50 % (Республика Алтай, Республика Тыва, Забайкальский край).

Следует отметить, что изменение норматива отчислений от НДСЛ на 5 % в пользу региональных бюджетов существенно повлияло на субъекты второй группы, поскольку доходная часть этих региональных бюджетов в большей степени зависит от изменения объема поступления НДСЛ.

В связи с тем, что единые и (или) дополнительные нормативы отчислений от НДСЛ устанавливаются каждым субъектом самостоятельно (Бюджетным кодексом РФ ограничивается минимальный уровень¹, принятый с 1 января 2014 г. в размере не менее 15 % от НДСЛ), то и распределение объема НДСЛ между региональными и местными бюджетами отличается по субъектам СФО (табл. 2).

Так, в 2013 г. по доле НДСЛ, поступавшего в региональный бюджет, можно выделить 3 группы субъектов, в которых разница между максимальным и минимальным значением составляла 12 процентных пунктов:

– 48 % (Республика Алтай);

– 58–59 % (Республика Бурятия, Красноярский край, Новосибирская область, Республика Тыва, Республика Хакасия);

– 60 % (Алтайский край, Забайкальский край, Иркутская область, Кемеровская область, Омская область, Томская область).

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

В 2014 г. разброс в доле НДСЛ стал значительнее (18 процентных пунктов), и субъекты СФО можно объединить уже в 3 укрупненных группы:

– 53–59 % (Республика Алтай, Красноярский край, Новосибирская область);

– 65–68 % (Республика Бурятия, Республика Хакасия, Иркутская область, Омская область);

– 70–71 % (Республика Тыва, Алтайский край, Забайкальский край, Кемеровская область, Томская область).

Анализ перераспределения в 2014 г. объема НДСЛ между региональными и местными бюджетами по всем субъектам СФО позволяет сделать вывод, что изменение доли поступлений от НДСЛ по субъектам значительно отличается (табл. 3). В таких крупных регионах, как Красноярский край и Новосибирская область, изменение составило всего 1 %, а в Республике Тыва, Забайкальском крае и Томской области доли распределения НДСЛ

N. S. KHOHLLOVA, A. S. RUZHNIKOVA

между местным и региональным бюджетом изменились значительно — на 11–12 %.

Таблица 3

Изменение доли НДСЛ в налоговых и неналоговых доходах местных бюджетов субъектов Сибирского федерального округа в 2013–2014 гг., %

Субъект	2013	2014	Отклонение	Прирост суммы
Республика Бурятия	68	66	-2	-9
Республика Тыва	70	62	-8	-18
Забайкальский край	66	61	-5	-20
Омская область	63	57	-6	-16
Иркутская область	57	57	0	-12
Новосибирская область	54	57	3	10
Красноярский край	57	56	-1	9
Республика Алтай	56	56	0	-1
Томская область	58	50	-8	-22
Республика Хакасия	53	44	-9	-15
Алтайский край	47	41	-6	-19
Кемеровская область	48	40	-8	-19
Всего	55	53	-2	-7

Составлено по данным Федерального казначейства (Казначейства России). URL : <http://roskazna.ru>.

Вполне закономерно, что в местных бюджетах, несмотря на проведенные изменения, доля НДСЛ в общем объеме налоговых и неналоговых доходов остается значительной (от 40 до 66 %), поскольку НДСЛ для подавляющей части местных бюджетов является основным источником собственных доходов бюджета [8, с. 58].

Многими учеными справедливо отмечается, что государство, установив обязательный для решения органами местного самоуправления круг вопросов, должно одновременно обеспечить и ресурсную базу для их осуществления [12]. Это обуславливает наличие возможностей у органов местного самоуправления самостоятельно и эффективно решать вопросы местного значения. Однако анализ структуры доходов местных бюджетов показывает недостаточную ресурсную обеспеченность муниципальных образований для решения возложенных на них задач и высокую роль межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов в формировании доходов местных бюджетов. И поскольку ведущую роль в наполнении местного бюджета играет НДСЛ, то изменение объема его поступлений существенно меняет возможности органов местного самоуправления по решению социальных вопросов, в том числе и в сфере образования. Т. В. Сорокина в своей статье отмечает, что достижение сбалансированности местного бюджета в значительной

степени зависит от обеспеченности органов местного самоуправления доходными источниками и оптимизации бюджетных расходов [13]. Введение режима жесткой экономии бюджетных средств может привести к невозможности решения вопросов местного значения в полной мере, что напрямую отразится на показателях социально-экономического развития территории, в том числе и на качестве жизни населения. Все это обуславливает необходимость тщательной проработки вопросов изменения полномочий между органами власти в РФ и детального расчета возможных последствий для каждого из уровней.

Можно заметить, что практически во всех субъектах СФО в муниципалитетах ожидаемое снижение поступлений от НДСЛ в местные бюджеты будет очень существенным (от 9 до 22 %). Для того, чтобы оценить насколько значительны потери из-за изменения норматива отчислений от НДСЛ в доходах муниципальных образований, необходимо проанализировать, какой объем расходов был передан на уровень субъектов Федерации. Таким образом, анализ доходной части региональных и местных бюджетов СФО дает нам основания предположить, что при подготовке изменений в Бюджетный кодекс РФ в части изменения нормативов отчисления от НДСЛ не полностью были учтены региональные особенности организации системы дошкольного образования. Вследствие этого с 1 января 2014 г. часть субъектов успешно перешла на новую схему финансирования дошкольных учреждений, а у части субъектов возникли серьезные финансовые трудности с обеспечением вновь принятых полномочий.

Для того, чтобы определить степень влияния изменений в системе финансирования дошкольного образования с 1 января 2014 г. на региональные и местные бюджеты, в первую очередь оценим, какая доля средств направлялась из бюджетов на дошкольное образование.

Региональные и местные бюджеты РФ по сложившейся практике преимущественно носят социально-направленный характер. Профессор Ю. Г. Шевцов отмечает важность социальной функции бюджета, заключающейся в повышении уровня и качества жизни населения (снижении безработицы, роста размеров социальных пособий, снижении смертности и т. п.); осуществлении социальной поддержки слабо защищенных слоев населения (пенсионеров, инвалидов, студентов, малообеспеченных семей); предоставлении гарантий социальных и экономических прав граждан РФ; проведении активной социальной политики, обеспечивающей адресную за-

щиту нуждающихся в ней слоев населения [15]. Выполняя в основном социальную функцию, региональные и местные бюджеты практически на 60 % состоят из расходов на социальную сферу (образование, здравоохранение, культура, физическая культура и спорт, социальная защита и социальное обслуживание населения), а в структуре социальных расходов традиционно преобладают расходы на образование.

В 2013 г. доля расходов на дошкольное образование в общем объеме расходов местных бюджетов значительно отличалась по субъектам СФО (табл. 4). Так, в Республике Тыва расходы на дошкольное образование составляли преобладающую часть местного бюджета (73 %), а в Омской области — только пятую часть (22 %). После перераспределения части полномочий по обеспечению организации дошкольного образования на региональный уровень ситуация выровнялась, и в 2014 г. доля расходов на дошкольное образование по субъектам СФО составила от 11 до 17 % местного бюджета.

Таблица 4

Анализ доли расходов на дошкольное образование в региональных и местных бюджетах Сибирского федерального округа, %

Субъект	Фактические расходы за 2013 г.		Плановые расходы на 2014 г.		Отклонение	
	региональный бюджет	местные бюджеты	региональный бюджет	местные бюджеты	региональный бюджет	местные бюджеты
Республика Алтай	2	25	2	17	0	-8
Республика Бурятия	0	47	3	15	3	-32
Республика Тыва	1	73	6	11	5	-62
Республика Хакасия	2	31	7	13	5	-18
Алтайский край	3	25	3	16	0	-9
Забайкальский край	2	33	5	13	3	-20
Красноярский край	2	27	5	16	3	-11
Иркутская область	3	33	7	10	4	-23
Кемеровская область	3	30	7	16	4	-14
Новосибирская область	2	29	5	15	3	-14
Омская область	2	22	5	13	3	-9
Томская область	3	26	5	17	2	-9
Всего	2	29	5	15	3	-14

Составлено по данным Федерального казначейства (Казначейства России). URL : <http://roskazna.ru>.

Различная потребность в услугах дошкольного образования влечет за собой и различия в объемах бюджетных средств, направляемых на их предоставление. Поэтому для объективного сопоставления расходов бюджета на дошкольное образование в субъектах СФО рассмотрим, сколько тратится бюджетных средств в расчете на одно дошкольное учреждение и одного его воспитанника (табл. 5).

Анализ показал, что меньше всего в год на одного воспитанника запланировано потратить в 2014 г. в Республике Бурятия (51,5 тыс. р.), а больше всего — в Красноярском крае (143,1 тыс. р.), т. е. по субъектам СФО различия в объеме бюджетного финансирования достигают 2,8 раза. По объему средств, направляемых на одно дошкольное учреждение, отклонение еще больше и составляет 3,4 раза. Так, Томская область лидирует в 2014 г. в целом по объему финансирования одного дошкольного учреждения (19 363,7 тыс. р.), а на последнем месте находится Республика Бурятия (5 712,8 тыс. р.).

Кроме того, рассмотрев взаимосвязь доли расходов на дошкольное образование в консолидированном бюджете и расходов бюджета на одно дошкольное учреждение и одного воспитанника, можем выявить следующую тенденцию: при сохранении практически неизменной доли расходов в консолидированном бюджете произошло снижение фактически направляемого объема средств на финансирование дошкольных учреждений. Исключение составляет Красноярский край, в котором при доле расходов на дошкольное образование в 7 % прирост расходов на одно дошкольное учреждение составил 12 %. Полученный результат может косвенно свидетельствовать о снижении качества предоставления услуг дошкольного образования. На основании сохранения практически неизменной доли расходов на дошкольное образование в консолидированном бюджете можно предположить, что средства, высвободившиеся в местных бюджетах в связи с перераспределением финансовой нагрузки по дошкольному образованию на регион, были направлены на другие статьи расходов местного бюджета. В связи с чем ситуация с обеспечением предоставления дошкольного образования принципиально не поменялась. Изменению подверглась только схема финансового обеспечения, которая повлекла за собой снижение расходов на одно дошкольное учреждение и одного воспитанника в целом по СФО.

После того, как мы рассмотрели расходы на дошкольное образование до и после перерас-

N. S. KHOHLLOVA, A. S. RUZHNIKOVA

предела полномочий, сопоставим изменения в доходной и расходной частях бюджета, чтобы понять, соответствует ли объем переданных на региональный уровень полномочий объему переданных ресурсов (табл. 6).

Полученные данные позволяют сделать вывод, что в целом по СФО региональные бюджеты недополучили 10,9 млрд р., необходимых для исполнения возложенных на них полномочий по финансовому обеспечению дошкольного образования. При этом в ряде субъектов, в

первую очередь в Красноярском крае, а также в Новосибирской и Иркутской областях, дефицит финансовых средств значительный — т. е. для данных субъектов Федерации изменения, предусмотренные законодателем, в доходной части регионального бюджета, не соответствуют увеличившемуся объему расходных полномочий. Напротив, в Алтайском крае, Забайкальском крае и Томской области увеличение доходной части бюджета от возросшего норматива отчислений от НДФЛ значительно

Таблица 5

**Расходы консолидированного бюджета субъекта Федерации
на одно дошкольное учреждение и одного воспитанника**

Субъект	Количество учреждений, ед.	Количество воспитанников, тыс. чел.	Фактические расходы за 2013 г.			Плановые расходы на 2014 г.		
			одно учреждение, тыс. р.	один воспитанник, тыс. р.	доля в общих расходах, %	одно учреждение, тыс. р.	один воспитанник, тыс. р.	доля в общих расходах, %
Республика Алтай	39	10	19 733,37	76,96	5	14 793,85	57,70	4
Республика Бурятия	414	45,9	6 602,80	59,55	5	5 712,84	51,53	4
Республика Тыва	220	16,5	6 958,99	92,79	7	5 758,37	76,78	6
Республика Хакасия	163	25,9	12 527,34	78,84	8	12 800,15	80,56	8
Алтайский край	868	94,7	6 970,59	63,89	7	6 171,64	56,57	6
Забайкальский край	481	51,6	8 401,63	78,32	7	7 231,51	67,41	7
Красноярский край	990	114,9	14 842,26	127,88	7	16 611,80	143,13	8
Иркутская область	959	114,8	12 051,58	100,67	9	11 299,12	94,39	8
Кемеровская область	988	128,4	13 282,11	102,20	10	13 233,96	101,83	10
Новосибирская область	713	108,5	17 998,44	118,28	9	15 290,63	100,48	8
Омская область	622	79,4	7 597,37	59,52	5	8 483,07	66,45	6
Томская область	228	48,2	19 978,96	94,51	8	19 363,71	91,60	7
Всего	6 685	838,8	11 765,96	93,77	8	11 380,85	90,70	7

Составлено по данным Федеральной службы государственной статистики. URL : <http://www.gks.ru>.

Таблица 6

**Сопоставление изменений в доходных и расходных частях региональных
и местных бюджетов субъектов Сибирского федерального округа, млн р.**

Субъект	Региональный бюджет			Местные бюджеты		
	Прирост/отклонение поступления НДФЛ	Плановые расходы на дошкольное образование	Отклонение	Прирост/отклонение поступления НДФЛ	Снижение расходов на дошкольное образование	Отклонение
Республика Алтай	239,01	227,42	11,59	-6,84	-100,32	93,49
Республика Бурятия	1 328,94	1 252,75	76,18	-416,58	-1 521,66	1 105,09
Республика Тыва	568,42	1 085,45	-517,03	-208,76	-1 102,18	893,42
Республика Хакасия	1 020,87	1 401,59	-380,72	-381,70	-1 003,17	621,47
Алтайский край	3 230,07	2 395,09	834,98	-1 432,64	-1 287,39	-145,25
Забайкальский край	2 787,78	2 305,97	481,81	-1 216,75	-2 070,08	853,33
Красноярский край	3 549,85	8 836,75	-5 286,90	2 015,70	-3 647,04	5 662,74
Иркутская область	5 664,34	7 973,36	-2 309,02	-1 778,30	-6 000,58	4 222,28
Кемеровская область	5 727,50	7 390,62	-1 663,12	-2 938,45	-4 765,24	1 826,79
Новосибирская область	2 822,54	5 282,51	-2 459,97	1 712,75	-4 443,29	6 156,04
Омская область	3 069,67	3 268,96	-199,29	-1 345,84	-990,91	-354,93
Томская область	3 081,43	2 581,02	500,41	-1 406,92	-1 239,16	-167,76
Всего	33 090,41	44 001,50	-10 911,09	-7 404,31	-28 171,01	20 766,70

превышает потребность в финансовых ресурсах на обеспечение дошкольного образования. Таким образом, можно заметить, что применение в качестве компенсационной меры изменения нормативов отчислений от НДФЛ не имело ожидаемого эффекта вследствие неравномерности социально-экономического развития различных территорий. Разный уровень доходов населения, неодинаковое число налогоплательщиков, а также различная потребность в услугах дошкольных учреждений в субъектах СФО повлияли на недостаток или избыток финансовых ресурсов в региональных бюджетах на исполнение вновь принятых обязательств.

Проведенный анализ бюджетов субъектов СФО показал, что финансово-экономическая проработка перераспределения полномочий по финансовому обеспечению дошкольного образования была проведена без учета различий в социально-экономическом развитии регионов, в связи с чем:

- часть субъектов столкнулась с проблемой нехватки финансовых ресурсов в региональных бюджетах для обеспечения в полном объеме обязательств по исполнению вновь принятых полномочий по дошкольному образованию;

- регионы с устойчивой базой собственных доходов бюджета практически не почувствовали изменения в доходной части бюджета от увеличившегося норматива отчислений от НДФЛ;

- муниципалитеты очень сильно зависят от поступлений НДФЛ, и сокращение поступлений от основного доходного источника на 10–20 % значительно снижает возможности местного бюджета по решению вопросов местного значения;

- неравномерное социально-экономическое развитие субъектов СФО и муниципалитетов в них делает нецелесообразным использование в качестве регулятора изменения доходной базы бюджета нормативов отчислений от НДФЛ;

- наблюдается тенденция по сокращению расходов бюджета в расчете на одно дошкольное учреждение и одного воспитанника по большинству субъектов СФО. Следует отметить, что выявленная тенденция вступает в противоречие с принципом социальной ориентированности бюджетов в РФ.

Соглашаясь с утверждением некоторых авторов, что инструментом реализации социальных расходов является бюджетный сектор, вследствие финансовой недостаточности бюджетных организаций образования, здравоохранения, науки и культуры, невозможности их полной самокупаемости и наличия жестких государственных регламентов в финансовом механизме [14] следует обратить пристальное внимание на возможности использования программно-целевого метода при предоставлении образовательных услуг за счет средств бюджета.

Использование программно-целевого планирования для целей регионального развития, в том числе и в сфере образования, в настоящий момент очень актуально, поскольку оно является более гибким инструментом, четче ориентированным на достижение заранее определенного конечного результата. При использовании программно-целевого механизма возможно применение действенной системы мониторинга и оценки, определение точных количественных и качественных результатов федеральной и региональной политики [11, с. 86].

Используя сформулированные В. И. Самарухой и Т. В. Сорокиной основные преимущества программно-целевого метода финансового обеспечения социально-значимого бюджетного сектора [10], следует оценить действующие и планируемые к принятию программы в сфере образования на соответствие:

- цели выполнения программы в виде определенного ожидаемого состояния сферы образования;

- использованию возможности комплексного решения приоритетных задач развития региональной отрасли образования на основе межотраслевой, межмуниципальной и межрегиональной координации;

- концентрации ограниченного объема ресурсов на реализации наиболее важных направлений финансовой поддержки государственных и муниципальных учреждений образования в долгосрочном периоде в соответствии с программами социально-экономического развития муниципальных образований и региона в целом, а также с учетом риска неопределенности.

Список использованной литературы

1. Алиев Ш. М. Модернизация системы образования при переходе к устойчивому развитию / Ш. М. Алиев // Вестник Дагестанского государственного университета. — 2011. — № 5. — С. 244–247.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. — М. : Омега-Л, 2010. — 301 с.
3. Бабина Е. Н. Концепция перехода к устойчивому сбалансированному развитию территории / Е. Н. Бабина, Э. Патрик // Вестник международной академии наук. — 2014. — № 1. — С. 29–31.

N. S. KHOHLLOVA, A. S. RUZHNIKOVA

4. Колодина Е. А. Проблемы социально-экономического развития российского села / Е. А. Колодина, Н. С. Хохлова. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. — 136 с.
5. Колодина Е. А. Региональная экономическая политика и бюджетный федерализм в современной России / Е. А. Колодина // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). — 2012. — № 3. — URL : <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=13581>.
6. Модернизация социальной сферы муниципальных образований Сибирского региона как основы повышения качества жизни населения / В. И. Самаруха, А. В. Самаруха, Т. В. Сорокина [и др.]. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. — 270 с.
7. Основные положения стратегии устойчивого развития России / под ред. А. М. Шелехова. — М. : Наука, 2002. — 161 с.
8. Понкратов В. В. Совершенствование налогово-бюджетной политики России в целях расширения доходной базы региональных и местных бюджетов / В. В. Понкратов // Вестник Московского государственного открытого университета. Сер. Экономика и право. — 2011. — № 3 (5). — С. 57–61.
9. Развитие российского общества: социально-экономические и правовые исследования / О. В. Батурина [и др.] ; под ред. М. А. Винокурова, А. П. Киреевко, С. В. Чупрова. — М. : Наука, 2014. — 622 с.
10. Самаруха В. И. Применение программно-целевого метода в финансовом обеспечении бюджетного сектора региона / В. И. Самаруха, Т. В. Сорокина // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). — 2013. — № 3. — URL : <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=18098>.
11. Соколова Л. Г. Региональные аспекты программно-целевого управления / Л. Г. Соколова, Е. Ю. Евстафьева, Н. Ю. Терентьева. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. — 238 с.
12. Соколова Л. Г. Механизм взаимодействия региональной и муниципальной власти при решении вопросов социального развития / Л. Г. Соколова, А. М. Михайлова // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). — 2011. — № 5. — URL : <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=9703>.
13. Сорокина Т. В. Обеспечение сбалансированности местных бюджетов в условиях реализации реформы бюджетного процесса / Т. В. Сорокина // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). — 2010. — № 4. — URL : <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=11920>.
14. Сорокина Т. В. Финансовое обеспечение социально значимого бюджетного сектора субъекта Российской Федерации / Т. В. Сорокина // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). — 2013. — № 1. — URL : <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=18670>.
15. Шевцов Ю. Г. Теоретические аспекты бюджета как экономической категории / Ю. Г. Шевцов // Проблемы современной экономики. — 2011. — № 3. — С. 128–132.

References

1. Aliev Sh. M. Education system modernization in terms of transition to sustainable development. *Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Dagestan State University*, 2011, no. 5, pp. 244–247. (In Russian).
2. Atamanchuk G. V. *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* [Public administration theory]. Moscow, Omega-L Publ., 2010. 301 p.
3. Babina E. N., Patrik E. The concept of transition to sustainable balanced development of the territory. *Vestnik mezhdunarodnoi akademii nauk = Bulletin of International Academy of Sciences*, 2014, no. 1, pp. 29–31. (In Russian).
4. Kolodina E. A., Khokhlova N. S. *Problemy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya rossiiskogo sela* [Problems of socio-economic development of Russian rural areas]. Irkutsk, Baikalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava, 2011. 136 p.
5. Kolodina E. A. Regional economic policy and fiscal federalism in contemporary Russia. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) (elektronnyy zhurnal) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law) (online journal)*, 2012, no. 3. (In Russian). Available at: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=13581>.
6. Samarukha V. I., A Samarukha. V., Sorokina T. V. et al. *Modernizatsiya sotsial'noi sfery munitsipal'nykh obrazovaniy Sibirskogo regiona kak osnovy povysheniya kachestva zhizni naseleniya* [Modernization of Siberian region's municipal formations social sphere as a basis of improving population life quality]. Irkutsk, Baikalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava, 2013. 270 p.
7. Shelekhov A. M. *Osnovnye polozheniya strategii ustoichivogo razvitiya Rossii* [The main provisions of Russia's sustainable development strategy]. Moscow, Nauka Publ., 2002. 161 p.
8. Ponkratov V. V. Enhancing the Russian fiscal policy for expanding the revenue base of regional and local budgets. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo otkrytogo universiteta. Seriya Ekonomika i pravo = Bulletin of Moscow State Open University. Economics and Law Series*, 2011, no. 3 (5), pp. 57–61. (In Russian).
9. Baturin O. V. et al. Vinokurov M. A., Kireenko A. P., Chuprov S. V. (eds) *Razvitie rossiiskogo obshchestva: sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya* [The Russian society development: socio-economic and legal studies]. Moscow, Nauka Publ., 2014. 622 p.

10. Samarukha V. I., Sorokina T. V. Applying management by objectives in financing the budgetary sector of the region. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) (elektronnyy zhurnal) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law) (online journal)*, 2013, no. 3. (In Russian). Available at: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=18098>.

11. Sokolova L. G., E Evstaf'eva. Yu., Terent'eva N. Yu. *Regional'nye aspekty programmno-tselevogo upravleniya* [Regional aspects of goal-oriented management]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2013. 238 p.

12. Sokolova L. G., Mikhailova A. M. Mechanism of interaction between regional and municipal authorities when solving problems of social development. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) (elektronnyy zhurnal) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law) (online journal)*, 2011, no. 5. (In Russian). Available at: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=9703>.

13. Sorokina T. V. Forming of local budget balance in the conditions of realization of budgetary process reform. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) (elektronnyy zhurnal) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law) (online journal)*, 2010, no. 4. (In Russian). Available at: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=11920>.

14. Sorokina T. V. Financial support for socially significant budgetary sector of Russian Federation constituent entity. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) (elektronnyy zhurnal) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law) (online journal)*, 2013, no. 1. (In Russian). Available at: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=18670>.

15. Shevtsov Yu. G. Theoretical aspects of budget as an economic category. *Problemy sovremennoi ekonomiki = The Problems of Modern Economics*, 2011, no. 3, pp. 128–132. (In Russian).

Информация об авторах

Хохлова Наталья Сергеевна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: nshohlova@yandex.ru.

Ружникова Анна Сергеевна — магистрант, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: rujnikova_anna@mail.ru.

Библиографическое описание статьи

Хохлова Н. С. Оценка влияния перераспределения полномочий по обеспечению дошкольного образования на региональные и местные бюджеты в Сибирском федеральном округе / Н. С. Хохлова, А. С. Ружникова // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2014. — № 6 (98). — С. 15–24. — DOI: [10.17150/1993-3541.2014.24\(6\).15-24](https://doi.org/10.17150/1993-3541.2014.24(6).15-24).

Authors

Natalia S. Khokhlova — PhD in Economics, Associate Professor, Department of Economics and Public Administration, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation, e-mail: nshohlova@yandex.ru.

Anna S. Ruzhnikova — Master's degree student, Department of Economics and Public Administration, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation, e-mail: rujnikova_anna@mail.ru.

Reference to article

Khokhlova N. S., Ruzhnikova A. S. Evaluating the impact of redistribution of pre-school education funding authority to regional and local budgets in the Siberian Federal District. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2014, no. 6 (98), pp. 15–24. (In Russian). DOI: [10.17150/1993-3541.2014.24\(6\).15-24](https://doi.org/10.17150/1993-3541.2014.24(6).15-24).