

**УДК 332.142.2:331.108**  
**ББК 65.261.783:65.240-94**

**Lavrentieva Elena Viktorovna**,  
 candidate of economics, assistant professor  
 of the department of economics and management  
 of Volgograd Business Institute,  
 Volgograd,  
 e-mail: mir1207@mail.ru

**Komarov Oleg Konstantinovich**,  
 professor of the department of economics  
 and customs business, of Povolzhsky Institute of Management  
 named after P. A. Stolypin (branch of the RPANE&PD),  
 Saratov,  
 e-mail: kafeconom@piuis.ru

**Cherkasov Vasilij Evdokimovich**,  
 professor of the department of finance and credit,  
 of Povolzhsky Institute of Management named  
 after P. A. Stolypin (branch of the RPANE&PD),  
 Saratov,  
 e-mail: kafeconom@piuis.ru

**Лаврентьева Елена Викторовна**,  
 канд. экон. наук., доцент кафедры экономики и управления  
 Волгоградского института бизнеса,  
 г. Волгоград,  
 e-mail: mir1207@mail.ru

**Комаров Олег Константинович**,  
 профессор кафедры экономики и таможенного дела,  
 Поволжского института  
 управления им. П. А. Столыпина  
 (филиал РАНХиГС)  
 г. Саратов,  
 e-mail: kafeconom@piuis.ru

**Черкасов Василий Евдокимович**,  
 профессор кафедры финансов и кредита,  
 Поволжского института управления им. П. А. Столыпина  
 (филиал РАНХиГС)  
 г. Саратов,  
 e-mail: kafeconom@piuis.ru

## **БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА**

### **FISCAL POLICY OF MUNICIPAL ENTITIES AS A FACTOR OF THE HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT**

*В статье обосновывается необходимость увеличения индекса развития человеческого потенциала как показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления. Авторы применяют в качестве значения человеческого капитала интегральный показатель ИРЧП (индекс развития человеческого потенциала), который отражает ключевые аспекты (продолжительность жизни — оценка здравоохранения; уровень образования — оценка шаговой доступности к образовательным услугам; доходы населения — экономическая ситуация). В работе проведена оценка расходов местного бюджета в расчете на одного жителя. Найдена зависимость показателя ИРЧП от расходов местного бюджета в расчете на одного жителя. Проведен анализ расходов бюджетов муниципальных районов Волгоградской области на развитие частных индикаторов в структуре ИРЧП.*

*The article substantiates the necessity of increasing the index of human potential development as an indicator of efficiency of activity of local authorities. Authors use HDI (human development index) as the value of human capital integrated index, which reflects the key aspects (life expectancy — health care assessment; level of education — assessment of accessibility of educational services; income of population — economic situation). The work evaluates the local budget expenditures per capita. The dependence of HDI on the local budget expenditures per capita is revealed. Analysis of expenses of the budgets of municipal districts of Volgograd region for development of the individual indicators in the structure of the HDI is conducted.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, автономность местного самоуправления, уровень жизни, человеческие ресурсы, человеческий потенциал, расходы бюджета,*

*структура расходов, эффективность управления, продолжительность жизни, уровень образования.*

*Keywords: local self-government, local government autonomy, standard of living, human resources, human potential, budget expenses, cost structure, management efficiency, life expectancy, level of education.*

В период динамичного развития технологий большое внимание уделяется человеческому потенциалу как двигателю научного прогресса. Рассматриваются такие направления, которые способствуют накоплению и развитию человеческого потенциала и дальнейшей его реализации, превращающей «потенциал» в «капитал». Государственные и местные органы власти должны создавать условия для своих граждан, способствующие развитию интеллектуальных, творческих, физических способностей [1, с. 143].

Для оценки качества работы органов местного самоуправления используются следующие факторы: «качество муниципальных правовых актов, разрабатываемых муниципальными служащими и принимаемых органами местного самоуправления; систему планирования и принятия решений; механизм ответственности и профессионализм работников муниципальной службы; открытость и прозрачность бюджетной и финансовой политики; использование современных методов менеджмента, информационных технологий с учетом передового отечественного и зарубежного опыта; систему управления изменениями (реформами и инновациями) на уровне местного самоуправления, программ и проектов» [2, с. 12].

К расходам местного бюджета (бюджета муниципального образования) применительно к решению задачи об эффективности местного самоуправления следует относить все расходы. Совершенно очевидно, чтобы осуществить

расходы, необходимо иметь в наличии финансовые ресурсы (доходы). Основными источниками формирования расходов местного бюджета являются собственные (налоговые и неналоговые) доходы, а также безвозмездные поступления (из федерального или регионального бюджета, от юридических или физических лиц). Необходимо обратить внимание на тот факт, что расходы муниципальных районов (городских округов) относятся к официальной информации и ежегодно утверждаются представительным органом местного самоуправления. В этой связи показатель расходов бюджета муниципального образования имеет высокую степень достоверности.

При вычислении расходов бюджетов муниципальных образований на одного жителя фактическая величина расходов в рублях делится на значение численности населения (статистический показатель, давно и успешно наблюдаемый на территории РФ). В результате сравнения этого показателя выявлено весьма существенное различие расходов местных бюджетов на одного жителя для территории

Волгоградской области (а также для муниципальных образований ЮФО). Значения, полученные для Волгоградской области, приводятся в табл. 1.

Анализ статей расходов бюджетов муниципальных районов за период 2009—2012 годов, а также изучение законов о бюджете Волгоградской области на 2009—2012 годы позволяет утверждать, что ни один из сельских районов, рассмотренных в качестве примера, не способен самостоятельно сформировать доходную часть бюджета в объеме, достаточном для исполнения обязательств, возложенных действующим законодательством РФ на местное самоуправление. Кроме того, следует предположить, что распределение дотаций (финансовой помощи) из регионального бюджета не имеет более или менее ощутимой закономерности. В этой связи рекомендуется применять в качестве основания для выравнивания бюджетов сложившуюся зависимость качества жизни населения (ИРЧП — индекс развития человеческого потенциала) от расходов бюджета, приходящихся на одного жителя.

Таблица 1

**Значение индекса развития человеческого потенциала и расходов местного бюджета на одного жителя для сельских муниципальных районов Волгоградской области (2009—2012)**

Районы	ИРЧП (относительные единицы от 0 до 1)				Расходы местного бюджета в год на 1 жителя (тыс. руб.)			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Алексеевский	0,73	0,75	0,79	0,78	14,36	21,01	19,94	22,69
Быковский	0,75	0,74	0,79	0,77	10,14	13,62	14,77	16,18
Городищенский	0,80	0,81	0,83	0,85	9,75	11,44	12,89	14,07
Даниловский	0,73	0,74	0,77	0,76	11,94	18,73	20,94	20,96
Дубовский	0,73	0,74	0,78	0,78	9,63	11,92	13,33	13,17
Еланский	0,77	0,77	0,80	0,78	9,19	12,38	14,60	14,93
Жирновский	0,83	0,82	0,82	0,83	10,35	15,03	14,89	19,29
Иловлинский	0,76	0,77	0,81	0,81	8,91	12,09	13,09	13,47
Калачевский	0,79	0,80	0,82	0,81	8,95	12,46	12,47	12,91
Камышинский	0,78	0,79	0,82	0,79	9,20	12,25	13,11	15,02
Киквидзенский	0,74	0,75	0,79	0,77	10,94	15,51	16,29	17,61
Клетский	0,72	0,73	0,75	0,74	10,26	13,70	15,05	15,53
Котельниковский	0,75	0,76	0,83	0,85	9,49	17,38	19,39	17,37
Котовский	0,85	0,83	0,84	0,85	10,51	14,27	13,76	17,45
Кумылженский	0,75	0,76	0,79	0,77	12,71	15,71	17,05	23,53
Ленинский	0,73	0,75	0,78	0,78	8,46	11,92	13,33	13,51
Михайловский	0,73	0,75	0,77	0,75	11,94	17,71	15,85	14,82
Нехаевский	0,74	0,75	0,78	0,76	13,27	17,18	17,14	16,71
Николаевский	0,74	0,75	0,78	0,79	9,48	12,42	13,25	13,92
Новоаннинский	0,76	0,77	0,78	0,78	9,66	15,03	17,39	18,02
Новониколаевский	0,74	0,75	0,77	0,76	9,62	15,84	16,13	17,15
Октябрьский	0,75	0,76	0,77	0,76	11,87	14,95	16,93	19,63
Ольховский	0,79	0,78	0,81	0,79	11,96	15,79	15,82	15,65
Палласовский	0,74	0,77	0,79	0,79	9,74	14,96	14,96	14,49
Руднянский	0,72	0,73	0,77	0,75	9,78	13,18	15,29	20,35
Светлоярский	0,80	0,81	0,81	0,81	13,35	16,15	15,22	18,43
Серафимовичский	0,76	0,74	0,78	0,77	9,92	13,83	16,40	16,91
Среднеахтубинский	0,79	0,81	0,81	0,80	8,42	12,14	12,96	13,51
Старополтавский	0,72	0,74	0,77	0,75	12,76	17,48	17,25	18,03
Суровикинский	0,75	0,76	0,79	0,78	8,43	12,89	14,60	15,87
Урюпинский	0,74	0,73	0,77	0,77	9,93	13,28	14,62	16,37
Фроловский	0,76	0,78	0,80	0,77	12,30	18,55	19,33	18,15
Чернышковский	0,75	0,75	0,79	0,79	13,39	16,09	17,63	17,57

Из данных, представленных в табл. 1, видно, что в большинстве случаев высокие расходы местного бюджета в расчете на одного жителя не обеспечивают высокого показателя ИРЧП. Удивительным является тот факт, что при низких расходах местного бюджета на одного жителя уровень ИРЧП достигает высоких значений. Так, например, в Алексеевском районе в 2012 году расходы местного бюджета на одного жителя составили 22,69 тыс. руб., при этом уровень ИРЧП за тот же год имел значение 0,78. А в Чернышковском районе за тот же период данные показатели составили: расходы местного бюджета в расчете на одного жителя — 17,57 тыс. руб.,

ИРЧП — 0,79. Если рассматривать одни значения ИРЧП данных районов, то можно говорить о том, что различия данных показателей зависят от множества факторов, таких как численность населения, число обучающихся, и прочих присущих конкретным районам. При рассмотрении зависимости ИРЧП от расходов местного бюджета на одного жителя на примере Алексеевского и Чернышковского районов следует вывод о неэффективном использовании денежных средств бюджета.

Всю структуру расходов местного бюджета можно разбить на три основные составляющие: расходы на здравоохранение, образование, экономику. Такое укрупнение объясняется тем,

что все расходы так или иначе направлены на развитие и поддержание этих трех направлений. Наибольший удельный вес в 2009 году занимали расходы на экономику. В последующие годы наблюдается динамика к снижению данных расходов. Расходы на образование и здравоохранение отличаются относительным постоянством.

Более наглядно структура расходов местных бюджетов графически показана на рис. 1, 2, 3, 4.

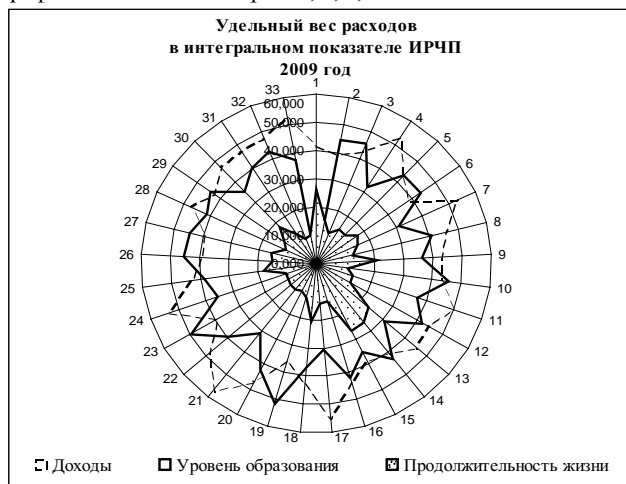


Рис. 1. Удельный вес расходов в интегральном показателе ИРЧП 2009 года [3, с. 88]

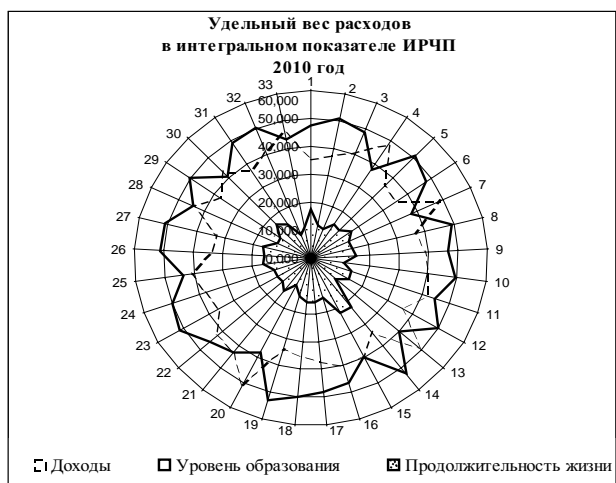


Рис. 2. Удельный вес расходов в интегральном показателе ИРЧП 2010 года [3, с. 88]

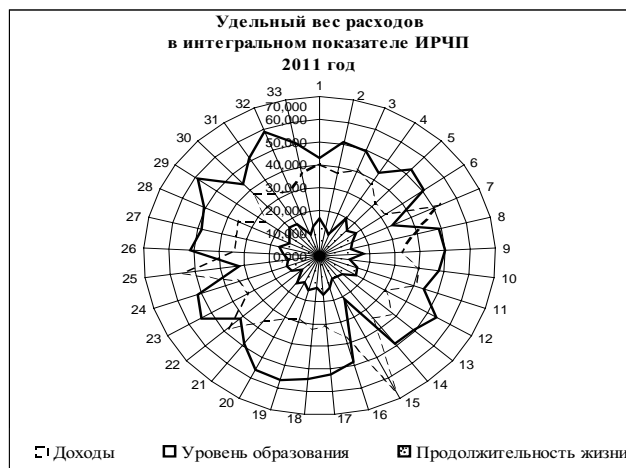


Рис. 3. Удельный вес расходов в интегральном показателе ИРЧП 2011 года [3, с. 89]



Рис. 4. Удельный вес расходов в интегральном показателе ИРЧП 2012 года [3, с. 89]

Лепестковая диаграмма дает более наглядное представление о структуре расходов по каждому муниципальному району Волгоградской области. Так, можно сказать, что наибольший удельный вес расходов на экономику в 2012 году был в Быковском (2) и Жирновском (7) районах; на образование — в Николаевском (19) и Палласовском (24) районах; на здравоохранение — в Алексеевском (1), Городищенском (3), Иловлинском (8), Суровикинском (30), Урюпинском (31), Фроловском (32) районах. Например, подтверждением высоких расходов на здравоохранение в Алексеевском муниципальном районе является завершение в 2012 году строительства районной больницы.

Ранжирование по расходам местных бюджетов позволяет провести оценку деятельности органов местного самоуправления (табл. 2, 3, 4, 5).

Таблица 2

**Ранжирование муниципальных районов Волгоградской области по критерию «Расходы на экономику» [3, с. 90]**

№ п/п	Районы	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6
1	Алексеевский	9	6	28	25
2	Быковский	7	14	20	32
3	Городищенский	10	22	29	17
4	Даниловский	30	31	22	20
5	Дубовский	11	9	7	10
6	Еланский	3	8	8	8
7	Жирновский	29	30	31	33
8	Иловлинский	20	11	23	5
9	Калачевский	13	17	10	31
10	Камышинский	16	19	26	21
11	Киквидзенский	27	24	27	26
12	Клетский	18	7	3	6
13	Котельниковский	19	32	24	29
14	Котовский	8	4	15	15
15	Кумылженский	2	18	33	30
16	Ленинский	17	20	21	11
17	Михайловский	32	13	4	23
18	Нехаевский	14	5	9	22
19	Николаевский	1	3	2	2
20	Новоаннинский	22	33	5	16
21	Новониколаевский	33	27	17	27
22	Октябрьский	26	25	30	28
23	Ольховский	4	10	12	7
24	Палласовский	31	16	14	3
25	Руднянский	15	21	32	24
26	Светлоярский	5	2	13	18
27	Серафимовичский	6	1	16	9
28	Среднеахтубинский	23	28	18	19
29	Старополтавский	12	15	1	1

Окончание табл. 2

№ п/п	Районы	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6
30	Суровикинский	21	26	25	4
31	Урюпинский	24	12	11	13
32	Фроловский	25	23	6	12
33	Чернышковский	28	29	19	14

Авторская позиция состоит в рассмотрении развития экономики через призму занятости трудоспособного населения. В этой связи возникает вопрос: в каких видах экономической деятельности создание (сохранение) рабочих мест оказывает наиболее существенное влияние на темпы роста экономики города? Для доказательства состоятельности предложений, сформированных в настоящей работе, следует привести некоторые результаты исследований, выполненных для экономики Российской Федерации. Основные тенденции, характеризующие занятость в экономике России, характерны для крупных городов, поскольку складываются в большинстве случаев из показателей, описывающих городские экономики на территории РФ [4, с. 57].

По рангу можно определить, на каком месте по расходам в конкретном направлении (экономика, образование, здравоохранение) находится тот или иной муниципальный район. Ранжирование произведено по возрастанию, от наименьшего к большему.

Таблица 3

**Ранжирование муниципальных районов  
Волгоградской области по критерию  
«Расходы на образование» [3, с. 91]**

№ п/п	Районы	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6
1	Алексеевский	5	15	5	2
2	Быковский	28	27	22	27
3	Городищенский	30	18	16	26
4	Даниловский	6	1	6	4
5	Дубовский	24	28	26	22
6	Еланский	25	17	18	18
7	Жирновский	3	3	2	8
8	Иловлинский	17	22	13	21
9	Калачевский	10	14	17	25
10	Камышинский	31	20	9	19
11	Киквидзенский	12	11	8	7
12	Клетский	19	24	27	28
13	Котельниковский	2	5	15	9
14	Котовский	22	32	14	12
15	Кумылженский	7	4	1	1
16	Ленинский	21	13	10	23
17	Михайловский	1	16	25	10
18	Нехаевский	11	23	28	11
19	Николаевский	33	33	31	32
20	Новоаннинский	20	2	30	17
21	Новониколаевский	4	7	12	5
22	Октябрьский	15	12	4	6
23	Ольховский	32	31	29	29
24	Палласовский	9	21	24	33
25	Руднянский	14	9	3	3
26	Светлоярский	29	30	23	15
27	Серафимовичский	27	29	11	20
28	Среднеахтубинский	18	10	19	14
29	Старополтавский	26	25	33	31
30	Суровикинский	8	6	7	16
31	Урюпинский	16	19	21	13
32	Фроловский	23	26	32	30
33	Чернышковский	13	8	20	24

В ранжировании по общим расходам все муниципальные районы Волгоградской области на протяжении четырех лет (2009, 2010, 2011, 2012 годы) занимают относительно постоянное место. Колебания составляют минимальное значение в пределах трех позиций. Если же рассматривать

ранжирование расходов местного бюджета по каждому направлению (экономика, образование, здравоохранение), то там наблюдаются существенные изменения. Например, Нехаевский район по расходам местного бюджета на экологию в течение четырех лет занимал 14, 5, 9, 22-е места.

Таблица 4

**Ранжирование муниципальных районов  
Волгоградской области по критерию  
«Расходы на здравоохранение» [3, с. 92]**

№ п/п	Районы	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6
1	Алексеевский	31	31	26	31
2	Быковский	23	7	8	9
3	Городищенский	10	3	2	5
4	Даниловский	18	16	33	32
5	Дубовский	20	13	23	21
6	Еланский	25	29	31	25
7	Жирновский	22	15	19	1
8	Иловлинский	13	19	13	30
9	Калачевский	29	23	32	2
10	Камышинский	3	4	7	8
11	Киквидзенский	15	20	24	19
12	Клетский	16	21	28	22
13	Котельниковский	30	5	6	4
14	Котовский	32	32	4	26
15	Кумылженский	33	33	5	27
16	Ленинский	17	18	17	17
17	Михайловский	19	24	29	20
18	Нехаевский	28	26	15	18
19	Николаевский	11	14	22	10
20	Новоаннинский	5	2	12	12
21	Новониколаевский	9	22	21	15
22	Октябрьский	7	9	1	7
23	Ольховский	6	11	10	14
24	Палласовский	4	12	16	6
25	Руднянский	27	27	9	24
26	Светлоярский	21	25	18	13
27	Серафимовичский	24	28	27	23
28	Среднеахтубинский	8	8	14	16
29	Старополтавский	14	10	20	29
30	Суровикинский	26	30	30	33
31	Урюпинский	12	17	25	28
32	Фроловский	1	1	3	3
33	Чернышковский	2	6	11	11

Показатель «Продолжительность жизни» комплексно отражает не только состояние системы здравоохранения и последние достижения науки о жизни, но и зависит от уровня доходов человека, от ощущения индивидуумом прочности связей с современным обществом. Если исходить из факторов, оказывающих наиболее существенное влияние на продолжительность жизни, то большинство исследователей склонны рассматривать: во-первых, предупреждение наиболее часто встречающихся заболеваний, во-вторых, применение современных технологий диагностики и лечения [Там же].

Таблица 5

**Ранжирование муниципальных районов  
Волгоградской области по критерию  
«Расходы всего» [3, с. 92]**

№ п/п	Районы	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6
1	Алексеевский	13	8	10	9
2	Быковский	18	19	19	20
3	Городищенский	31	33	32	32
4	Даниловский	8	9	8	8
5	Дубовский	10	14	13	11
6	Еланский	20	24	21	24
7	Жирновский	29	27	33	30
8	Иловлинский	21	21	20	21
9	Калачевский	33	32	31	31

Окончание табл. 5

№ п/п	Районы	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6
10	Камышинский	26	25	27	25
11	Киквидзенский	4	5	6	7
12	Клетский	3	3	3	4
13	Котельниковский	28	28	24	28
14	Котовский	25	23	26	27
15	Кумыженский	11	12	30	16
16	Ленинский	16	20	17	17
17	Михайловский	23	13	7	13
18	Нехаевский	2	1	1	1
19	Николаевский	19	17	15	18
20	Новоаннинский	27	29	25	26
21	Новониколаевский	14	10	11	10
22	Октябрьский	9	15	18	12
23	Ольховский	5	4	2	2
24	Палласовский	32	30	29	33
25	Руднянский	1	2	9	3
26	Светлоярский	22	22	22	23
27	Серафимовичский	12	16	16	15
28	Среднеахтубинский	30	31	28	29
29	Старополтавский	15	11	12	14
30	Суровикинский	24	26	23	22
31	Урюпинский	17	18	14	19
32	Фроловский	6	6	4	5
33	Чернышковский	7	7	5	6

По результатам анализа данных таблиц, диаграмм видно, что оценка расходов местного бюджета каждого муниципального района — это сложный процесс, требующий оценки множества внешних и внутренних факторов деятельности органов местного самоуправления.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Васильева С. И., Тихомирова Е. В. Роль местного самоуправления в развитии человеческого потенциала // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2012. № 4 (21). С. 142—147.
2. Кабанов В. Н., Михайлова Е. В. Экономика труда в докторских диссертациях 2007—2010 годов (Обзор авторефератов диссертаций на соискание ученой степени доктора экономических наук по специальности 08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством (08 — Экономика труда) // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2010. № 3 (13). С. 10—19.
3. Тихомирова Е. В. Регулирование инвестиций в развитие человеческого капитала на муниципальном уровне: дис. ... канд. экон. наук. Волгоград, 2013. 158 с.
4. Кабанов В. Н. Потенциал стратегического развития Волгограда // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 2 (27). С. 54—61.
5. Чумакова Е. А. Исследование распределения субъектов Российской Федерации по уровню бюджетных расходов на душу населения // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2013. № 3 (24). С. 184—189.

#### REFERENCES

1. Vasilieva S. I., Tikhomirova E. V. The role of local government in development of human potential // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2012. № 4 (21). P. 142—147.
2. Kabanov V. N., Mikhailova E. V. Labor economics of in doctoral dissertations of 2007—2010 (Review of dissertation abstracts for the scientific degree of doctor of economics on a specialty 08.00.05 — Economics and Management of National Economy (08 — Labor economics) // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2010. № 3 (13). P. 10—19.
3. Tikhomirova E. V. Regulation of investments in human capital development at the municipal level: dissertation of the candidate of economics. Volgograd, 2013. 158 p.
4. Kabanov V. N. Potential of strategic development of Volgograd // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2014. № 2 (27). P. 54—61.
5. Chumakova E. A. Study of distribution of the entities of the Russian Federation by the level of budget expenses per capita // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2013. № 3 (24). P. 184—189.

В рейтинге субъектов по расходам консолидированного бюджета области за 2012 год среди субъектов Российской Федерации Волгоградская область занимает 69-е место, за 2011-й — 70-е место, за 2010-й — 69-е место, за 2009-й — 63-е место, за 2008-й — 58-е место, то есть регион постоянно теряет свои позиции в рейтинге субъектов РФ. Среди субъектов Южного федерального округа по расходам консолидированного бюджета региона Волгоградская область стабильно занимает 3-е место из 6, пропуская вперед Краснодарский край и Ростовскую область и оставляя за собой Астраханскую область и республики Адыгею и Калмыкию. Показатель на уровне бюджета города Волгограда несопоставимо мал по сравнению с показателем на федеральном и региональном уровне. В среднем на одного жителя Волгограда из бюджета города тратилось 15537 руб. в 2012 году. Самые высокие показатели среднедушевых бюджетных расходов среди городов у двух столиц — официальной и Северной, отставание Волгограда от Москвы — 8-кратное, от Санкт-Петербурга — 5-кратное [5, с. 188].

Для обеспечения должного уровня расходов местного бюджета на одного жителя, который обеспечит рост качества жизни, необходимо достижение высоких показателей доходной части бюджета и эффективности использования данных денежных средств. Так как в настоящее время все муниципальные районы Волгоградской области являются дотационными, то помимо налоговых статей доходов бюджета им необходимо обеспечивать неналоговые поступления в свои бюджеты.