



РЕГИОНАЛЬНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 332.112

СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ И КАПИТАЛЬНОЕ ИНВЕСТИРОВАНИЕ НА ОСНОВЕ БЮДЖЕТА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

MUNICIPAL BUDGET SOCIAL DEVELOPMENT AND CAPITAL FINANCING

А.А. Домашенко
A.A. Domashenko

Финансовый отдел администрации Урюпинского муниципального района Волгоградской области, Россия, 403110, Волгоградская обл., г. Урюпинск, пл. Ленина, 3

*Finance department of Urupinsk district Administration, 3, sq. Lenin, Urupinsk, Volgograd reg., 403110, Russia
E-mail: tolik170@mail.ru*

Аннотация. В статье рассматриваются задачи органов местного самоуправления, связанные с социальным развитием территорий. Основным инструментом муниципалитетов – бюджет, который должен адекватно соответствовать полномочиям, предусмотренным законодательством и Конституцией. Проведенный анализ бюджета показывает наличие уверенного роста доходных источников и стабильно поддерживаемых пропорций расходов бюджета, указывающих на сильную социальную ориентацию бюджета. Капитальные вложения средств местных бюджетов также в высокой степени имеют социальную направленность. В работе рассмотрен процесс социального развития и капитального инвестирования, основными субъектами которого являются органы местного самоуправления. Обозначена роль органов местного самоуправления по финансированию особо важных инвестиционных проектов, а также базовые мероприятия и последовательность их реализации.

Resume. The article deals with local authorities, whose main task is the performance of their duties, to achieve social development areas. The main tool of municipalities - the budget, which should adequately match the empowerments provided by law and the Constitution. The analysis of the budget shows the presence of strong growth in revenue sources, and proportions of the budget expenditures, indicating a high social orientation of the budget. Capital expenditures of local budgets as highly socially inclusive. The paper shows a mechanism for social development and capital investment, the main subjects of which are Municipalities.

Ключевые слова: регион, региональная экономика, муниципальное образование, бюджетирование, реформирование местного самоуправления, распределение полномочий, межбюджетное регулирование, социальное развитие, бюджет развития, капитальные инвестиции.

Key words: region, regional economy, budgeting, municipal formations, realization of the Federal Law 131, municipal self-government reformation, empowerment division, distribution of authority, inter-budget relations.

Введение

Анализ системы местного самоуправления в Российской Федерации, построенной в результате многолетнего реформирования, выявляет острейшие проблемы функционирования муниципальных образований: с одной стороны, рост политического значения местного бюджета, с другой стороны, скудная финансовая база, недостаточная для реализации проектов социального развития и капитальных инвестиций в производство. Практически не прекращающееся перераспределение полномочий органов местного самоуправления также не способствует повышению эффективности работы органов местного самоуправления.

Постановка проблемы управления финансовым обеспечением процессов социального развития и капитального инвестирования в муниципальных образованиях не может быть продуктивна в отрыве от проблем агломерационного управления. Реализуя принципы бюджетного федерализма, в рамках поддержания идеи самодостаточного местного самоуправления и сообщества, невозможно



не видеть фактическое отсутствие не только подготовленной для этого ресурсной и методологической базы, но и адекватных, работающих моделей территориального и местного планирования и программирования. Методология местного самоуправления не соответствует реальным условиям выживания территорий различных масштабов и уровней.

Особую сложность представляет собой финансовое обеспечение вопросов местного значения по поддержанию и развитию социальной инфраструктуры территорий. В совокупности реализация функций региональной социальной инфраструктуры осуществляется ее субъектами (федеральными и региональными органами власти, предприятиями, гражданами). Особая роль принадлежит государству, поскольку оно активно участвует в производстве общественных услуг, способствует появлению положительных экстерналий, что обусловлено получением отсроченного во времени экономического эффекта от функционирования объектов социальной инфраструктуры [1]. Однако муниципальные бюджеты тоже несут на себе большую долю затрат и ответственности.

Как система, муниципальное образование обладает подвижными составляющими внутренней и внешней среды (демографической, миграционной, экономической и др.). Соответственно, возможность решения задач социально-экономического развития определяется его экономико-географическим потенциалом и сложившейся структурой экономики и социальной сферы [2].

Последние десять лет регулирование политики расходования бюджета сводится к попыткам реализации инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, для повышения эффективности расходов, в частности, за счет повышения доступности и качества государственных и муниципальных услуг, централизации закупок и бюджетного планирования, энергетической эффективности, отказа от затрат, не являющихся необходимыми с точки зрения общественного блага, ограничения расходов на содержание аппарата управления органов местного самоуправления. При этом определяется, что рост качественных показателей должен сопровождаться количественным приростом оказываемых обществу услуг, доводимых муниципальных заданий, в том числе в электронной форме.

Составление и принятие бюджетов становится для муниципалитетов ежегодным тестом на прочность, в процессе которого производится оценка будущих и взвешивание потенциальных обязательств, оценка складывающихся рисков и расстановка приоритетов. Считаем, что из существенных причин разбалансированности бюджета, является обилие функций органов местного самоуправления, вытекающих из полномочий, закрепленных законодательством.

В рамках бюджетного и государственного реформирования органы местного самоуправления наделяются собственными ресурсами для социального развития территорий, которыми они могут свободно распоряжаться при исполнении своих обязанностей. Объем ресурсов, выделяемых органам местного самоуправления, должен адекватно соответствовать полномочиям, предусмотренным законодательством и Конституцией. А финансовые расходы местных бюджетов, имеющие высокую степень социальной направленности, должны в максимальной степени достигать целевых показателей государственных и муниципальных программ.

Результаты исследования

В наиболее общем смысле бюджет является формой образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти и местного самоуправления [ст. 6, Бюджетный кодекс Российской Федерации]. Деление бюджета на уровни отражает сложившуюся структуру государственного устройства, приоритетов и векторов развития. По сути дела, доведение бюджетных расходов государства до граждан происходит на уровне местных бюджетов, что соответствует пониманию социальных инвестиций, предложенному О.А. Ломовцевой и С.Ю. Соболевой: «социальными инвестициями являются вложения материальных, финансовых, интеллектуальных и других активов, осуществляемые государством, предприятиями, общественными организациями, индивидуальными инвесторами в социальную сферу экономики, а также в программы развития персонала, поддержания местного сообщества, улучшения экологии и др., в результате которых происходит трансформация вложений в социальный капитал, приобретающий черты общественного блага и выражающийся в упрочнении общественных отношений, улучшении общественной жизни и качества совместной деятельности индивидов [1].

Процесс социального развития и капитального инвестирования в муниципальных образованиях можно определить как вложения различных видов ресурсов (финансовых, технических, организационных) в реализацию муниципальных программ, направленных на создание основных фондов муниципальных образований, используемых для оказания социально-значимых для общества услуг.

На практике это выливается в то, что именно на долю муниципалитетов приходится основная часть социальных расходов государства, «при этом их собственные налоговые источники не превышают и 10% от расходных обязательств. Соответствующие средства поступают в виде феде-



ральных трансфертов и (или) путем закрепления части федеральных налогов за муниципалитетами. Этим средством, правда, часто не хватает на решение соответствующих социальных проблем» [3]. Распределение доходов, установленное главой 9 Бюджетного кодекса, не позволяет в полной мере покрывать полномочия, определенные сельским поселениям (Федеральный закон № 131-ФЗ, ст. 14, 14.1), муниципальным районам (Федеральный закон № 131-ФЗ, ст. 15, 15.1), городским округам (Федеральный закон № 131-ФЗ, ст. 16, 16.1) [Федеральный Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»].

Существующая проблематика распределения полномочий, обязательств и доходов между уровнями власти была актуальна еще в период действия Федерального Закона Российской Федерации от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и остается актуальной в настоящее время. Федеральный Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ имел на момент ввода в действие множество концептуальных отличий от предыдущего закона, которые, как показало время, были недостаточными.

За 12 лет действия Федерального закона № 131-ФЗ законодательство было дополнено новыми формами муниципальных образований, произошло значительное расширение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (табл. 1).

Таблица 1
Table 1

**Анализ полномочий органов местного самоуправления, закрепленных
Федеральным Законом № 131-ФЗ
The Federal Law 131-FZ empowerment division analytic**

| Вид муниципального образования | Количество полномочий муниципальных образований закрепленных Федеральным Законом № 131-ФЗ | |
|--------------------------------|---|---|
| | в первоначальной редакции | в редакции на 01.01.2015г. (за исключением утративших силу) |
| Городское, сельское поселение | 22 | 39 (34) |
| Муниципальный район | 20 | 36 (32) |
| Городской округ | 27 | 43 (38) |
| Внутригородской район | - | 13 |

Интересной особенностью деления муниципальных образований можно назвать вхождение городских и сельских поселений в муниципальный район, а внутригородских районов - в городской округ при консолидации бюджетных расходов. Подобное представление отчасти отражает социально-экономическую связь бюджета с конкретной территорией и перекликается со схемой муниципального и бюджетного устройства, имевшей место в период действия Федерального Закона Российской Федерации от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», когда расходы бюджета муниципальных районов включали в себя все расходы, а созданные Федеральным Законом № 131 бюджеты поселений были аналогичны сметам современных казенных учреждений.

Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации основывается на единой методологической базе и принципе минимальной бюджетной обеспеченности. В этой связи тенденции и динамика изменений структуры и темпов бюджетов относительно соизмеримы в муниципальных районах субъектов РФ. Для проведения анализа воспользуемся данными Урюпинского муниципального района Волгоградской области (далее – Урюпинский район).

Урюпинский район расположен в северо-западной части Волгоградской области, в 360 км от г. Волгограда. Урюпинский район по площади входит в десятку крупнейших районов области. Район занимает площадь 3,46 тыс. кв. км, с численностью населения на начало 2015 года 27,3 тыс. чел. На территории района расположено 25 сельских поселений, объединяющих 97 сельских населенных пунктов. Урюпинский муниципальный район среди муниципальных образований Волгоградской области характеризуется высоким уровнем сельскохозяйственного ресурсного потенциала, который позволяет при благоприятных внешних и внутренних факторах сохранять устойчивое развитие территории, экономическую, продовольственную, экологическую безопасность жизнедеятельности населения.

В целом за анализируемый период наблюдается положительная динамика доходной части консолидированного бюджета района. Налоговые доходы (табл. 2) имеют стабильные темпы роста. Наибольший удельный вес в поступлениях налогов занимает налог на доходы физических лиц, кроме него значимыми доходными статьями являются единый налог на вмененный доход, единый сельскохозяйственный налог, группа налогов на имущество, включающая налог на имущество физических лиц и земельный налог, а также два последних года акцизы на моторное топливо.

Таблица 2
Table 2

Анализ доходных ресурсов консолидированного бюджета Урюпинского района The budget income sources analytics of Urupinsk district consolidated budget, 2006–2015

| Фактические доходы (млн. руб.) | Годы | | | | | | | | | |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 оценка |
| Налоговые и пеналоговые доходы | 48,72 | 81,14 | 93,84 | 114,02 | 111,52 | 122,75 | 156,99 | 180,55 | 240,95 | 221,20 |
| Безвозмездные поступления | 194,78 | 245,95 | 287,13 | 296,90 | 347,61 | 432,06 | 472,41 | 448,13 | 347,86 | 308,43 |
| Итого | 243,50 | 327,10 | 380,98 | 410,93 | 459,14 | 554,81 | 629,40 | 628,69 | 588,81 | 529,63 |

Сравнивая динамику поступления доходов в бюджет района (табл. 3) с накопленным уровнем инфляции [4], важно отметить уверенный опережающий рост сбора отдельных налогов, что особенно важно для бюджетообразующего налога, такого как НДС. Это напрямую свидетельствует об увеличении общего фонда заработной платы в регионе, что вполне корреспондирует с уверенной динамикой отчислений по единому сельскохозяйственному налогу, прирост которого за последние четыре года был пятикратным (рис. 1).

Таблица 3
Table 3

Анализ поступлений налоговых доходов в консолидированный бюджет Урюпинского района 2006–2015 г. The budget tax income analytics of Urupinsk district consolidated budget, 2006–2015

| Фактические доходы (млн. руб.) | Годы | | | | | | | | | |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|-------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 оценка |
| НДС | 31,21 | 50,79 | 60,38 | 73,25 | 70,89 | 81,24 | 98,00 | 110,93 | 137,61 | 121,25 |
| Акцизы | - | - | - | - | - | - | - | - | 30,51 | 20,38 |
| ЕНВД | 2,68 | 2,63 | 2,77 | 3,36 | 3,5 | 3,75 | 4,47 | 4,43 | 4,76 | 5 159,00 |
| ЕСХН | 0,61 | 0,49 | 3,25 | 1,09 | 1,93 | 2,06 | 4,57 | 8,36 | 12,36 | 23,25 |
| Налоги на имущество* | 5,26 | 10,92 | 12,44 | 18,14 | 18,11 | 12,84 | 21,75 | 22,75 | 27,89 | 27,21 |

*Примечание: налог на имущество физических лиц и земельный налог

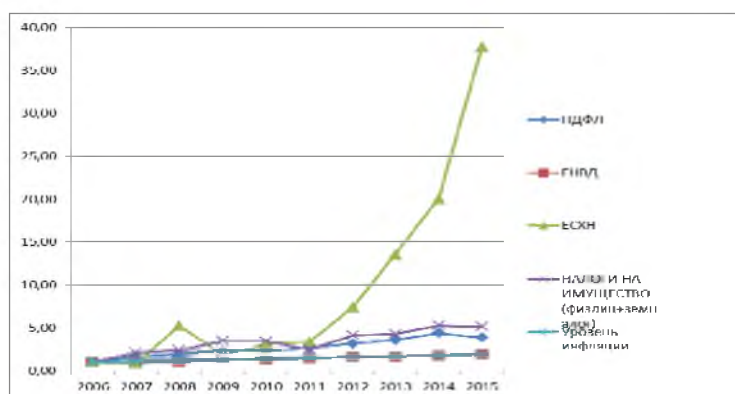


Рис. 1. Анализ динамики налоговых поступлений в бюджет Урюпинского района и уровня инфляции
Fig. 1. The analytics of Urupinsk district budget tax income and inflate rate

Неналоговые доходы (табл. 4) составляют около 10% собственных доходов района и, в основном, состоят из доходов от сдачи в аренду имущества, в частности, земли. Доходы от оказания услуг или компенсации затрат государства (платные услуги, оказываемые учреждениями, родитель-



ская плата за содержание ребенка в детских дошкольных общеобразовательных организациях) имеют положительную динамику. Выпадение части доходов по данному источнику с 2012 года связано с переходом учреждений здравоохранения на финансирование из вышестоящего уровня бюджета. Показатель доходов от продажи активов является одноразовым, поскольку поступление данного вида доходов сопровождается выбыванием из казны имущества.

Таблица 4
Table 4

**Анализ поступления неналоговых доходов в консолидированный бюджет
Урюпинского района 2006–2015г.**
**The budget non tax income analytics of Urupinsk district consolidated budget,
2006–2015**

| Фактические доходы (млн. руб.) | Годы | | | | | | | | | |
|--|------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|----------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 оценка |
| Государственная пошлина | 0,75 | 1,01 | 1,17 | 1,08 | 2,18 | 1,21 | 0,31 | 0,33 | 0,34 | 0,37 |
| Арендная плата | 4,75 | 12,17 | 10,36 | 14,53 | 9,99 | 15,27 | 24,20 | 18,01 | 18,58 | 13,20 |
| Плата за нега- тивное воздей- ствие на окру- жающую среду | 1,29 | 0,90 | 1,18 | 1,19 | 1,16 | 0,75 | 0,95 | 0,85 | 0,73 | 0,86 |
| Доходы от плат- ных услуг | | 0,12 | 1,12 | 0,31 | 2,94 | 3,44 | 1,06 | 1,25 | 1,18 | 2,68 |
| Доходы от про- дажи активов | - | - | 0,05 | 0,28 | 0,05 | 0,77 | 0,40 | 11,75 | 4,14 | 3,03 |
| Штрафы, санк- ции, возмещение ущерба | 0,51 | 0,65 | 0,58 | 0,60 | 0,42 | 0,48 | 0,72 | 1,14 | 1,49 | 0,75 |
| Прочие ненало- говые доходы | 0,39 | 0,23 | 0,07 | - | - | - | - | 0,10 | 0,01 | - |

Таблица 5
Table 5

**Анализ поступления безвозмездных поступлений доходов
в консолидированный бюджет Урюпинского района 2006–2015 г.**
The inter-budget transfers analytics of Urupinsk district consolidated budget, 2006–2015

| Фактические доходы (млн. руб.) | Годы | | | | | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 оцен- ка |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| Безвозмездные поступления | 194,78 | 245,95 | 287,13 | 296,90 | 347,61 | 432,06 | 472,41 | 448,13 | 347,86 | 308,43 |
| Дотации | 50,74 | 117,06 | 136,20 | 152,35 | 85,05 | 99,59 | 78,58 | 68,64 | 52,62 | 27,92 |
| Субсидии бюд- жетам | 10,54 | 48,68 | 52,06 | 17,15 | 124,02 | 174,63 | 155,44 | 204,37 | 84,40 | 88,21 |
| в т.ч. на бюд- жетные инве- стиции в объ- екты кап. стро- ительства | - | 31,09 | 25,66 | 4,91 | 33,34 | 56,43 | 80,22 | 136,76 | 8,78 | 8,29 |
| в т.ч. на модер- низацию реги- ональных си- стем общего образования | - | 4,64 | 3,56 | 4,35 | | 4,55 | 15,69 | 9,01 | - | - |



Окончание табл. 5

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| прочие субсидии | 9,52 | | 20,90 | 6,12 | 87,51 | 110,10 | 58,60 | 57,20 | 72,39 | 79,92 |
| Субвенции | 132,91 | 126,75 | 152,89 | 174,90 | 165,06 | 154,03 | 235,33 | 171,36 | 210,22 | 191,97 |
| в т.ч. на выполнение переданных полномочий | 95,07 | 113,78 | 137,36 | 158,07 | 146,95 | 134,82 | 205,22 | 146,95 | 186,28 | 165,45 |
| содержание ребенка в приемной семье | - | 4,03 | 5,46 | 5,49 | 5,93 | 7,83 | 9,60 | 11,45 | 13,70 | 13,59 |

Структура безвозмездных поступлений указывает на планомерное снижение зависимости бюджетов района от дотации. Так их снижение к 2015 году относительно пикового показателя 2009 года произошло более, чем в пять раз. Суммы субсидий, сопровождающие исполнение районом государственных программ капитальных вложений в объекты газификации и реконструкции образовательных учреждений, в основном отражают суммы капитальных вложений, которые областной бюджет перечисляет на основании целевых ведомственных программ. Передаваемые субвенции, в свою очередь, отражают объем исполняемых муниципальным образованием государственных полномочий.

Анализируя показатели общей бюджетной обеспеченности по доходам на душу населения за ряд лет (табл. 6), можно отметить стабильный рост среднедушевых доходов.

Таблица 6
Table 6

**Анализ общей бюджетной обеспеченности по доходам на душу населения
в 2009–2014 г.
Budget endowment in Urupinsk district, 2009–2014**

| | Годы | | | | |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2009 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Всего доходов бюджета, тыс. руб. | 410932,32 | 459142,89 | 629408,50 | 628690,64 | 588818,81 |
| Численность населения, чел.* | 28811 | 28775 | 28487 | 28013 | 27791 |
| Среднедушевые доходы (руб./чел.) | 14,263 | 15,9563 | 22,0946 | 22,4428 | 21,1874 |

*Составлено с использованием источников [5–9].

Бюджет 2012–2015 гг. по расходам формировался и исполнялся в условиях новых механизмов финансового обеспечения муниципальных услуг, оказываемых на основе муниципальных заданий, программно-целевого принципа составления и исполнения бюджета, перераспределения полномочий.

Таблица 7
Table 7

**Анализ расходов бюджета Урюпинского района за 2006–2015 г.
Analytics of budget expenditure in Urupinsk district, 2006–2015**

| Фактические расходы (млн. руб.) | Годы | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|----------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 оценка |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| Общегосударственные вопросы | 40,98 | 66,32 | 71,44 | 81,55 | 90,01 | 105,45 | 112,06 | 120,74 | 117,09 | 115,32 |
| Функционирование местных администраций | 31,28 | 50,11 | 50,76 | 49,45 | 53,63 | 65,96 | 67,14 | 67,90 | 65,42 | 70,14 |
| Другие общегосударственные вопросы | 1,76 | 4,53 | 4,77 | 13,51 | 16,61 | 16,19 | 20,11 | 26,60 | 24,14 | 19,76 |
| Национальная оборона (военные учетные столы) | 1,03 | 1,17 | 1,56 | 1,80 | 1,26 | 1,33 | 1,35 | 1,53 | 1,50 | 1,51 |



Окончание табл.7

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность. (в т.ч. пожарная безопасность) | 1,69 | 1,30 | 2,71 | 0,23 | 0,71 | 2,82 | 2,65 | 1,77 | 2,38 | 3,27 |
| Национальная экономика (в т.ч. с/х, дорожное хозяйство) | 2,38 | 1,62 | 37,26 | 4,19 | 2,04 | 3,59 | 5,99 | 8,02 | 15,23 | 40,14 |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 5,94 | 44,97 | 59,73 | 24,37 | 67,11 | 67,82 | 90,21 | 163,10 | 38,87 | 55,07 |
| Образование | 82,39 | 107,19 | 146,34 | 192,18 | 189,05 | 222,08 | 51,50 | 249,06 | 271,70 | 269,84 |
| Дошкольное | 2,47 | 3,96 | 7,21 | 10,13 | 6,31 | 8,95 | 8,80 | 15,80 | 16,75 | 21,63 |
| Общее | 75,28 | 96,43 | 128,29 | 168,05 | 168,82 | 198,28 | 229,72 | 218,38 | 242,77 | 235,56 |
| Культура и кинематография | 20,05 | 24,46 | 39,65 | 43,49 | 39,21 | 46,19 | 51,16 | 56,56 | 51,19 | 60,43 |
| Здравоохранение | 26,94 | 34,27 | 45,68 | 56,23 | 60,49 | 80,54 | 77,08 | 1,00 | 9,00 | |
| Социальная политика | 5,20 | 9,16 | 14,02 | 16,30 | 13,96 | 23,26 | 29,24 | 26,07 | 30,17 | 35,52 |
| Физическая культура и спорт | 0,38 | 0,21 | 0,40 | 0,44 | 0,48 | 0,73 | 0,93 | 0,72 | 0,67 | 0,97 |
| Средства массовой информации | 0,04 | - | | 0,59 | - | 0,57 | 0,53 | 0,49 | 0,58 | 0,60 |
| ВСЕГО РАСХОДОВ | 184,81 | 290,98 | 385,49 | 420,87 | 464,51 | 554,45 | 623,08 | 629,23 | 538,43 | 582,71 |

Анализируя общую структуру расходов бюджета района (табл. 6, рис. 2), следует отметить наличие следующих пропорций расходов (в среднем за анализируемый период): общегосударственные вопросы составляют порядка 20%; жилищно-коммунальное хозяйство – 12% (при пиковых значениях до 26%); благоустройство – 9%; образование – 42% (при пиковых значениях до 50%); культура – 9%; здравоохранение – 11% (при этом с 2012 полномочия по здравоохранению переданы на уровень субъекта РФ, а расходы 2014–2015 гг. осуществлялись в рамках соглашений о совместных действиях с областным бюджетом по капитальным вложениям); социальная политика – 6%. Таким образом, можно сделать вывод о высокой социальной ориентированности расходов районного бюджета.

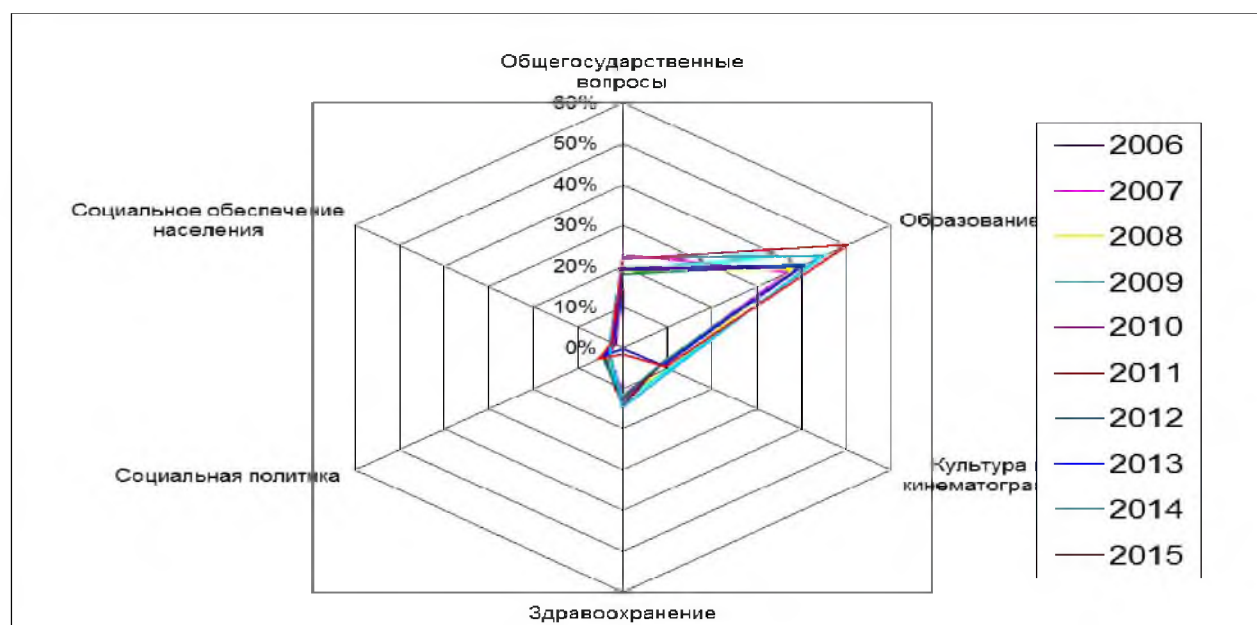


Рис. 2. Анализ основных сфер расходов бюджета Урюпинского района
Fig. 2. Analytics of main sphere budget expenditure in Urupinsk district

Из рис. 3 видна также положительная динамика сумм расходов бюджета.

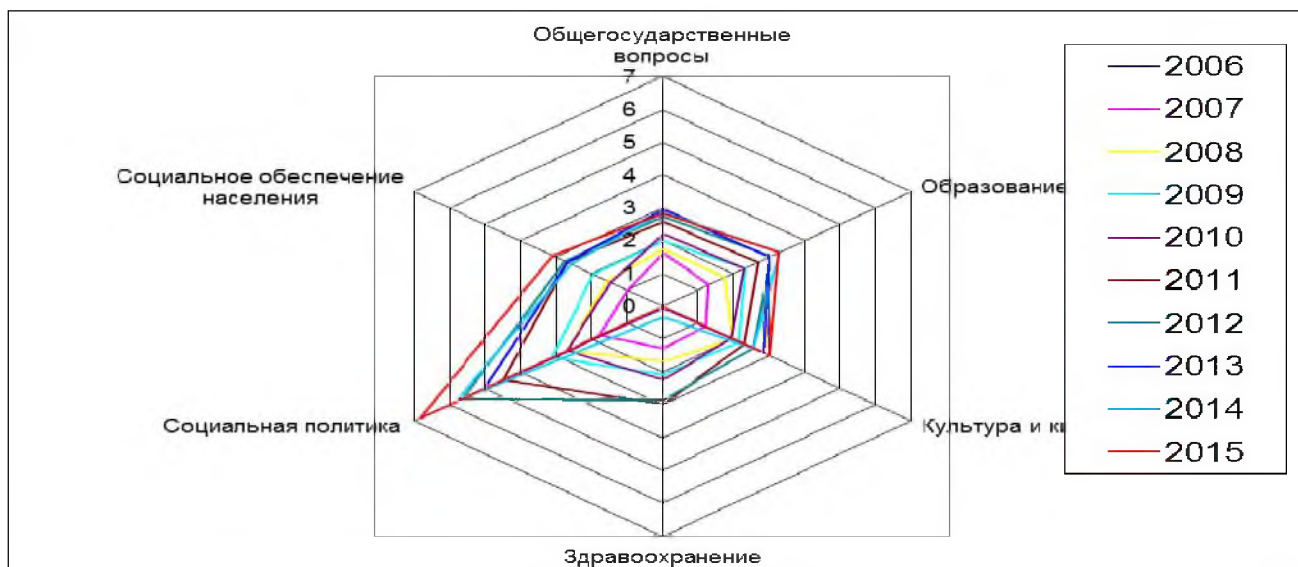


Рис. 3. Анализ динамики основных направлений расходов бюджета Урюпинского района
Fig. 3. Analytics of main sphere budget expenditure dynamic in Urupinsk district

В направлениях расходов проявляется четкая тенденция:

- 1) поддержание общей социальной направленности бюджетных расходов;
- 2) стремление к увеличению капитальных вложений в социально-востребованные объекты и объекты инфраструктуры.

В данном контексте местный бюджет приобретает отдельные черты федерального бюджета в части включения в свой состав элементов бюджета развития, который в составе федерального бюджета используется для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов [10]. При этом, учитывая стратегический аспект капитальных вложений, для проведения последовательной, долгосрочной политики бюджеты должны формироваться с учетом положений статьи 170.1 БК РФ [11], предусматривающей составление долгосрочного бюджетного прогноза основных характеристик бюджета, показателей финансового обеспечения программ на период их действия, а также основных подходов к формированию бюджетной политики на долгосрочный период. Включение долгосрочного бюджетного прогноза в состав сведений, необходимых для составления бюджета, подчеркивает стратегический характер бюджета на всех уровнях власти, вплоть до местного уровня бюджета. На местном уровне качественно составленные муниципальные программы, включенные в бюджет, становятся «бюджетами развития» муниципалитета, посредством которых органы местного самоуправления могут осуществлять финансирование особо важных инвестиционных проектов, отбираемых на конкурсной основе.

В подобном представлении органы местного самоуправления становятся основными субъектами процессов социального развития и капитального инвестирования, в которые вовлекаются затем некоммерческие, коммерческие и благотворительные организации, а также индивидуальные инвесторы. Роль муниципалитета состоит в следующем: выявление проблемных направлений; создание благоприятных условий для осуществления социального развития и капитального инвестирования; разработка и исполнение муниципальных программ; разработка и реализация программ совершенствования инфраструктуры муниципальных образований, согласованных с потенциальными инвесторами.

По сути, перечисленные действия являются функциями органов местного самоуправления, законодательно закрепленными в форме отдельных полномочий, позволяющих реализовывать социальное развитие и капитальное инвестирование в наиболее эффективной форме.

Заключение

Проведенный за ряд лет анализ позволил подчеркнуть важность участия государства и органов местного самоуправления в процессе социального развития и капитального инвестирования, реализуемого бюджетным сектором экономики. Сложившаяся традиционно структура расходов анализируемого муниципального района отражает значительную социальную направленность местного бюджета, поскольку именно на данном уровне происходит наиболее эффективное доведе-



ние государственных и муниципальных услуг до населения. Капитальные инвестиции в локальные объекты наиболее востребованы населением, что позволяет приравнивать местные бюджеты, сформированные на принципах долгосрочного бюджетного прогнозирования и программирования, к локальным бюджетам развития муниципалитетов, а сами органы местного самоуправления определять как основной субъект процесса социального развития и капитального инвестирования. Такой подход будет способствовать поддержанию экономического роста и повышению качества жизни населения за счет роста качества доведенных до населения муниципальных услуг.

Список литературы References

1. Ломовцева О.А., Соболева С.Ю. 2009. Методологические аспекты сущности и измерения социальных инвестиций. Научные ведомости БелГУ. № 1 (56). Вып. 9, 213–219.
Lomovceva O.A., Soboleva S.Ju. 2009. Metodologicheskie aspekty sushhnosti i izmerenija social'nyh investicij [Methodological aspects of the essence and measurement of social investment]. Nauchnye vedomosti BELGU. № 1 (56). Vyp. 9, 213–219.
2. Воронин Ф.И., Ломовцева О.А. 2010. Факторы развития муниципальных образований. Сельские территории как фактор социально-экономического, правового и духовного развития региона: Материалы международной научно-практической конференции. Белгород: 168–171.
Voronin F.I., Lomovceva O.A. 2010. Faktory razvitija municipal'nyh obrazovanij. Sel'skie territorii kak faktor social'no-jekonomicheskogo, pravovogo i duhovnogo razvitija regiona: Mat-ly mezhdunarodnoj nauch.-prakt. konf [Factors of development of municipalities. Rural areas as a factor of socio-economic, legal and spiritual development of the region: Proceedings of the international scientific-practical conference]. Belgorod: 168–171
3. Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Мау В.А. и др. 2003. Конституционная экономика. – М.: 65.
Barenbojm P.D., Lafitskij V.I., Mau V.A. i dr. 2003. Konstitucionnaja jekonomika [The constitutional economy]. – М.: 65.
4. Уровень инфляции в Российской Федерации: таблица инфляции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://уровень-инфляции.рф/таблица_инфляции.aspx.
Uroven' infljacji v Rossijskoj Federacii: tablica infljacji [The inflation rate in the Russian Federation: the inflation Table] [Electronic resource]. - URL: http://уровень-инфляции.рф/таблица_инфляции.aspx.
5. Численность постоянного населения Российской Федерации по городам, поселкам городского типа и районам на 1 января 2009 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/B09_109/IssWWW.exe/Stg/d01/tabl-21-09.xls.
Chislennost' postojannogo naselenija Rossijskoj Federacii po gorodam, posjolkam gorodskogo tipa i rajonom na 1 janvarja 2009 goda [The permanent population of the Russian Federation for cities, towns and urban areas on January 1, 2009] [Electronic resource]. - URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B09_109/IssWWW.exe/Stg/d01/tabl-21-09.xls.
6. Всероссийская перепись населения 2010 года. Численность населения городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений, городских и сельских населенных пунктов Волгоградской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://volgastat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/volgastat/resources/fb8a0f004fe3ed6b85a4edd8c740ec4f/t1_14.pdf.
Vserossijskaja perepis' naselenija 2010 goda. Chislennost' naselenija gorodskih okrugov, municipal'nyh rajonov, gorodskih i sel'skih poselenij, gorodskih i sel'skih naseljonnyh punktov Volgogradskoj oblasti [National Population Census 2010. The population of the city districts, municipal areas, urban and rural, urban and rural settlements of the Volgograd region] [Electronic resource]. - URL: http://volgastat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/volgastat/resources/fb8a0f004fe3ed6b85a4edd8c740ec4f/t1_14.
7. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям. Оценка численности постоянного населения на 1 января 2012 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2012/bul_dr/mun_obr2012.rar.
Chislennost' naselenija Rossijskoj Federacii po municipal'nym obrazovanijam. Ocenka chislennosti postojannogo naselenija na 1 janvarja 2012 goda [The number of Russian population by municipalities. Assessment of resident population at January 1, 2012] [Electronic resource]. - URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2012/bul_dr/mun_obr2012.rar.
8. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2013 года. 2013. М.: Федеральная служба государственной статистики Росстат, 528. (Табл. 33. Численность населения городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений, городских населенных пунктов, сельских населенных пунктов) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2013/bul_dr/mun_obr2013.rar.
Chislennost' naselenija Rossijskoj Federacii po municipal'nym obrazovanijam na 1 janvarja 2013 goda. 2013. M.: Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj statistiki Rosstat, 528. (Tabl. 33. Chislennost' naselenija gorodskih okrugov, municipal'nyh rajonov, gorodskih i sel'skih poselenij, gorodskih naseljonnyh punktov, sel'skih naseljonnyh punktov) [The population of the Russian Federation for municipalities as of January 1 of 2013. 2013. M.: Federal State Statistics Service, Rosstat, 528. (Table 33. The number of the population of urban districts, municipal districts, urban and rural areas, the second-urban population settlements and rural settlements)] [Electronic resource]. - URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2013/bul_dr/mun_obr2013.rar.
9. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2014 года. 2014. М.: Федеральная служба государственной статистики Росстат. (Табл. 33. Численность населения городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений, городских населенных



пунктов, сельских населенных пунктов) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2014/bul_dr/mun_obr2014.rar.

Chislennost' naselenija Rossijskoj Federacii po municipal'nyh obrazovanijam na 1 janvarja 2014 goda. 2014. M.: Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj statistiki Rosstat. (Tabl. 33. Chislennost' naselenija gorodskih okrugov, municipal'nyh rajonov, gorodskih i sel'skih poselenij, gorodskih naseljonnyh punktov, sel'skih naseljonnyh punktov) [The number of Russian population by municipalities as of January 1, 2014. 2014. M.: Federal State Statistics Service Rosstat. (Table 33. The number of urban districts, municipal districts, urban and rural areas, urban areas, rural areas)] [Electronic resource]. - URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2014/bul_dr/mun_obr2014.rar.

10. О Бюджете развития Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 26 ноября 1998 г. N 181-ФЗ.

O Bjudzhete razvitija Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon RF ot 26 nojabrja 1998 g. N 181-FZ [On the Budget of the Russian Federation: the Federal Law of the Russian Federation on November 26, 1998, N 181-FZ].

11. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ.). 1998. Собрание законодательства РФ. N 31, ст. 3823.

Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 N 145-FZ.). 1998. Sobranie zakonodatel'stva RF. [Budget Code of the Russian Federation of 31.07.1998 N 145-FZ.). 1998. Collection of legislative-ment of the Russian Federation]. N 31, st. 3823.