

**В.П. Иваницкий,  
В.И. Самаруха,  
Т.В. Сорокина**

## **ДЕТЕРМИНАНТЫ ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В ФОРМИРОВАНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Рассматриваются теоретические и практические аспекты взаимосвязи государственного финансового регулирования социально-экономического развития на уровне регионов и муниципальных образований, а также вопросы интенсивности бюджетных инвестиций в развитие человеческого капитала. Применены методы сравнений, анализа «от общего к частному», экспертных мнений, статистического, бюджетного и финансового анализа. Определено, что финансовые ресурсы возникают в результате движения первичных финансовых ресурсов в частноправовой и публично-правовой формах. Отмечено, что на формирование бюджетного сектора влияют факторы, которые зависят от полноценности социальной среды, выражаемой в значениях качества и уровня жизни, то есть от образования, культуры и здоровья населения. Обосновано утверждение о преимуществах субсидий как источника развития отраслей социальной сферы по сравнению с субвенциями, в следствие чего констатируется необходимость сохранения данной формы финансовой поддержки в современных условиях российского федерализма.

*Ключевые слова:* государство, регион, муниципальное образование, денежное обращение, финансы, финансовое регулирование, инвестиции, человеческий капитал, социальная среда, образование, культура, здравоохранение, бюджет, контроль.

**V.P. Ivanitsky,  
V.I. Samarukha,  
T.V. Sorokina**

## **DETERMINANTS OF FINANCIAL REGULATION AND THE BUDGETARY INVESTMENTS INTO FORMATION OF THE HUMAN CAPITAL AT REGIONAL LEVEL**

Theoretical and practical aspects of interrelation of the state financial regulation of social and economic development at the level of regions and municipalities, and as questions of intensity of the budgetary investments into development of the human capital are considered. Methods of comparisons, the analysis «from the general to the particular», expert opinions, the statistical, budgetary and financial analysis are applied. It is defined that financial resources result from movement of primary financial resources in private-law and public forms. It is noted that formation of the budgetary sector is influenced by factors which depend on full value of the social en-

vironment expressed in values of quality and a standard of living, that is on education, culture and population health. the statement about advantages of subsidies as source of development of branches of the social sphere in comparison with subventions is proved, in a consequence of that need of preservation of this form of financial support for modern conditions of the Russian federalism is stated.

*Keywords:* state, region, municipality, monetary circulation, finance, financial regulation, investments, human capital, social environment, budget, control.

В основе государственных и муниципальных финансов лежат денежные отношения, возникающие в процессе организации государством денежной системы страны и воспроизводства общественных благ (услуг), составляющего централизованную часть процесса общественного воспроизводства. Публичные финансы опосредуют (обслуживают) ту часть воспроизводственных экономических отношений, которая связана с организацией государством денежного обращения (оборота первичных финансовых ресурсов в экономике) и с движением финансовых ресурсов государственных и муниципальных финансов, когда государство выступает в качестве макроэкономического хозяйствующего субъекта, производящего, распределяющего и предоставляющего общественные блага (услуги).

На государство возлагается обязанность организации на должном уровне оборота первичных финансовых ресурсов – денежной системы в целом и денежного обращения в частности. Под организацией здесь понимается деятельность органов государственного управления по планированию, регулированию и контролю за денежной массой (предложением первичных финансовых ресурсов) в экономике путем организации денежного оборота, определения масштаба цен, видов денег и денежных знаков, порядка эмиссий денег, методов регулирования денежного обращения, планирования денежной массы (денежных агрегатов), регулирования внутреннего денежного оборота и кредитно-валютного регулирования, денежного и валютного контроля. Названная финансовая деятельность государства обеспечивает создание общих условий для функционирования всей системы финансов и всего воспроизводственного процесса в целом. Выполнение деньгами своих функций вызывает их движение. Движение первичных финансовых ресурсов в частноправовой и публично-правовой формах порождает финансовые ресурсы.

Публичные (государственные и муниципальные – общегосударственные) финансовые ресурсы – денежные средства, совершающие свое движение в публично-правовой форме. Это денежные средства, аккумулируемые органами публичной (государственной и муниципальной) власти в виде налоговых и неналоговых доходов и поступлений и используемые для целей производства общественных благ (услуг) при выполнении властными структурами своих функциональных обязанностей в рамках, установленных нормами публичного финансового права полномочий. Публичные финансовые ресурсы составляют централизованную часть финансовых ресурсов экономики и социальной сферы государства.

Финансовая самостоятельность является важным принципом местного самоуправления, который реализуется в выборе соотношений между расходными полномочиями региональной и муниципальной власти, с учетом всех возможных внешних эффектов, и экономии на масштабах. При этом гораздо большее значение может иметь не источник финансового обеспечения, а орган власти и уровень юрисдикции учреждения, которое оказывает бюджетные услуги дешевле и качественнее. В случае, когда таким уровнем является местное самоуправление, необходимо учитывать его интересы. Однако, как считает Н. Н. Тюпакова [15], решение вопросов о пропорциях распределения доходов внутри бюджетной системы страны, о межбюджетных отношениях, особенно внутри консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в лучшем случае зависит от согласованности позиций федерального центра и субъектов Российской Федерации в аспекте бюджетного федерализма. Интересы муниципальных образований при этом учитываются слабо. Предполагается, что в согласовании позиций по поводу распределения доходов именно субъекты Российской Федерации представляют и точку зрения, и интересы местных сообществ.

В ходе исследования децентрализации бюджетной системы в России А. В. Белов [2] приходит к выводу, что только в период 1992–1994 гг. можно говорить о безусловной децентрализации по всем рассматриваемым параметрам. Впоследствии, распределение доходов и расходов, а также полномочий по управлению бюджетной системой приобрело чрезвычайно неустойчивый характер, с преобладанием тенденции к усилению роли федерального бюджета. На наш взгляд, в настоящее время практика централизации полномочий сохраняется, особенно это касается социальной сферы. Одним из итогов данного процесса, начиная с 2004 г., по мнению Л. И. Прониной [10], стало расширение перечня вопросов местного значения, которое привело к увеличению объема расходных обязательств муниципальных образований без закрепления за местными бюджетами необходимых дополнительных источников доходов.

Вместе с тем, учитывая высокую дифференциацию социально-экономического положения регионов и муниципальных образований нельзя отрицать централизацию отдельных расходных полномочий, в том числе в образовании и здравоохранении. Даже если органы местного самоуправления наиболее полно информированы о потребностях населения своей территории в случае проведения масштабных преобразований, имеющих общенациональное значение, например, модернизации отраслей социальной сферы, необходимо централизованное распределение бюджетных ресурсов.

Социологическое исследование уровня образования в России показало, что представители наиболее образованной группы населения заняты в «культуроемких» сферах деятельности – в образовании, науке, культуре, здравоохранении, соцобеспечении [5]. Это удостоверяет взаимообусловленность социальной среды и учреждений социальной сферы как с позиции расходов бюджетного сектора, направленных на предоставление государственных и муниципальных услуг, так и с позиции источников доходов за счет денежных средств граждан, используемых на платные социальные услуги.

Социальную среду составляют качество и уровень жизни [12], образование, культура и здоровье населения [6] – это факторы, которые влияют на формирование человеческого капитала за счет финансовых ресурсов бюджетного сектора и, одновременно, зависят от него.

В исследованиях В. А. Черешнева, А. И. Татаркина [12] отмечается, что категория «качество жизни» характеризует сущность развитости личности, социальных групп и общества в целом и реализацию их способностей, обусловленных удовлетворением всего комплекса их потребностей и интересов. Категория «уровень жизни» представлена как денежная оценка ресурсов, направляемых на потребление и созидательную деятельность личности, социальных групп и всего общества.

Как считает Р. М. Нуреев [6], к основным формам инвестиций в человека обычно относят: образование, воспитание, здравоохранение, а также весь комплекс затрат, связанных с подготовкой человека к производству (включая поиск необходимой информации, миграцию в поисках занятости и т. д.). Осознанная еще в 60–70-е гг. прошлого века того, что рост человеческого капитала привел к широкому распространению программ инвестиций в него. В развивающихся странах это выразилось прежде всего в развитии начального и среднего образования, которое рассматривалось как главный фактор роста производительности труда.

Выделяется такой аспект воздействия социальной инфраструктуры на качество жизни, как качество услуг населению, их доступность и степень охвата соответствующих групп. Оценка уровня жизни населения позволяет сформировать целостное представление о социально-экономическом положении населения [14]. Тем самым объясняется связь бюджетного сектора с социальным благополучием и, как следствие, с уровнем доходов населения, а также с формированием человеческого капитала индивидов.

Благодаря теории человеческого капитала вложения в человека стали рассматриваться как источник экономического роста. Существенный вклад в анализ такой зависимости внесли Р. Дж. Барро и Х. Сала-и-Мартин путем создания двухсекторных моделей эндогенного роста с выделением роли человеческого капитала [1]. Опыт таких стран, как Гонконг, Сингапур, Южная Корея, подтверждает, что ставка на инвестиции в образование является весьма эффективной стратегией экономического развития [11]. Финансовая зависимость от экономического состояния территории свойственна для отраслей социальной сферы в силу объективности процесса перераспределения создаваемой стоимости и функционирования государственных и муниципальных финансов. Вместе с тем, несмотря на логическое присутствие указанной взаимосвязи, можем сделать предварительный вывод об отсутствии соответствия в направленности векторов развития института межбюджетных отношений и института бюджетного процесса. Поскольку остаточный принцип финансового обеспечения социальной сферы, сформировавшийся в период формального советского федерализма, сохраняется и в условиях современной рыночной экономики России.

Возможности финансового обеспечения и развития отраслей социальной сферы зависят также от конкурентных позиций каждого конкретного региона и

муниципального образования. Последствием такой конкуренции являются результаты формирования региональных и местных бюджетов в соответствии с достигнутым экономическим благосостоянием территорий. В этой связи для социально значимых отраслей становится очевидным пространственный аспект их размещения и функционирования как внутри региона (среди муниципальных образований), так и между регионами. Ярким примером является сфера образования, поскольку миграция высококвалифицированных трудовых ресурсов существенно снижает эффективность вложения бюджетных средств в образовательные учреждения в пределах конкретной территории.

В настоящее время в России конкурентоспособность регионов, в первую очередь, обеспечивает ресурсно-производственный потенциал. Он имеет денежную оценку и проявляется как тот или иной вид собственности, включая земельные ресурсы, полезные ископаемые, лес и водные ресурсы, материальные и нематериальные активы производственных организаций и подразделений непроектной сферы, интеллектуальный потенциал, а также потенциал домашних хозяйств. Именно асимметричность ресурсно-производственного потенциала российских регионов и муниципальных образований является одной из основных причин пространственной поляризации территорий по уровню бюджетной обеспеченности.

От степени развития отраслей социальной сферы зависит динамика экономического роста не только каждого региона, но и страны в целом [9]. Как отмечает А. О. Полянцев, в складывающихся условиях первостепенное значение приобретают качественные (в том числе структурные) факторы экономического роста, позволяющие обеспечить высокую конкурентоспособность как страны в целом, так и большинства российских регионов на глобальных рынках, что является необходимой предпосылкой их устойчивого социально-экономического развития и достижения высоких стандартов уровня и качества жизни населения.

Поэтому финансовое обеспечение социально значимого бюджетного сектора субъектов федерации необходимо базировать на институциональных условиях [3] российского бюджетного федерализма в соответствии с выбранной идеологией пространственного развития.

Поскольку все составляющие потребления вытекают из экономического благополучия, то, безусловно, имеет место причинно-следственная связь экономической среды и пространственного размещения социально значимого бюджетного сектора. В связи с этим возникают межрегиональные и местные различия в условиях и качестве предоставляемых населению государственных и муниципальных услуг. Крайнюю неравномерность имеет место в развитии инфраструктуры, необходимой для инновационной экономики знания в России. Во-первых, это объясняется неравномерностью общего экономического развития российских регионов, унаследованной от прошлых времен. Во-вторых, существенным влиянием уровня доходов населения на возможности обеспечивать не только свои первоочередные расходы, но и купить компьютер и оплачивать услуги интернет-провайдера [13].

Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (включая Сибирский федеральный округ), хотя являются социально ориентирован-

ными, но в большинстве своём являются дотационными. Это служит серьезным фактором как развития человеческого капитала в регионах, так и больших ограничений в проведении социально-экономической политики. Поскольку балансировка ограниченных ресурсов не позволяет органам государственной власти субъектов федерации и муниципальных образований осуществлять возможности бюджетного регулирования хозяйствующих субъектов. Тем самым ограниченное действие аллокационной функции сужает перспективы экономического роста.

Анализ изменений в сфере расходных полномочий и доходных источников муниципалитетов в целом характеризует соотношение доходов и расходов в структуре консолидированного бюджета Иркутской области в сторону значительного доминирования регионального бюджета в течение последних пяти лет.

Сложившиеся тенденции обусловлены такими характеристиками внутри регионального межбюджетного регулирования, как значительная социально-экономическая дифференциация муниципальных образований и неравномерность распределения налогооблагаемой базы; высокая дотационность местных бюджетов, в связи с чем наибольшую часть доходов составляют безвозмездные перечисления; а также отсутствие стимулов органов местного самоуправления к развитию своих территорий и увеличению налогового потенциала.

Как показали результаты исследования, в Иркутской области 80 % всех целевых программ относятся к социальным. Источниками финансирования здравоохранения Иркутской области, в том числе мероприятий по модернизации, являются средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС), предоставленные бюджету территориального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ТФОМС) на реализацию программы модернизации [8], а также средства бюджета ТФОМС и консолидированного бюджета Иркутской области (табл.). Средства из всех источников (за исключением местных бюджетов) предоставляются в форме субсидий.

#### Источники финансового обеспечения здравоохранения в Иркутской области, %

Источники финансирования здравоохранения	Факт, 2010 г.	Факт, 2011 г.			Факт, 2012 г.		План, 2013 г.		План, 2014 г.		План, 2015 г.	
	Уд. вес	Уд. вес	Темп роста	Уд. вес	Темп роста	Уд. вес	Темп роста	Уд. вес	Темп роста	Уд. вес	Темп роста	
Федеральный бюджет и бюджет ФСС	16,4	13,6	104,9	13,5	123,4	10,6	81,2	8,0	80,8	6,8	95,5	
Программа модернизации	0,0	13,2	–	15,0	142,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Областной бюджет (без взноса на ОМС неработающего населения)	16,4	14,4	111,2	26,7	231,2	21,5	82,8	20,9	103,9	17,5	94,3	
Бюджет ТФОМС	43,8	39,7	114,2	39,6	124,7	67,9	176,6	71,1	111,9	75,7	119,9	
Бюджеты муниципальных образований	23,4	18,9	101,9	5,2	34,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Итого	100,0	100,0	126,0	100,0	125,1	100,0	103,0	100,0	106,8	100,0	112,6	

Источник: рассчитано по данным Министерства финансов Иркутской области [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – Иркутск, 2013. – Режим доступа: <http://www.gfu.ru>. (дата обращения: 29.01.2013).

Исследование финансового обеспечения модернизации образования за счет всех источников показало, что оно составит 1 226 288,0 тыс. р. [4], причем 85,2 % этой величины обеспечено за счет средств федерального бюджета, 14,8 % – за счет средств областного бюджета Иркутской области. Средства из федерального бюджета поступают в бюджет субъекта на основе софинансирования в виде субсидии, а затем из бюджета области трансфертом в рамках программы передаются в местные бюджеты.

Важным направлением финансовой поддержки за счет целевых трансфертов является развитие сети дошкольных образовательных учреждений. Как показал анализ различных источников финансирования данного направления, в Иркутской области средства областного бюджета предоставляются также в форме субсидии. Общий объем средств, необходимых для реализации всей программы, рассчитанной на период 2009–2014 гг. [7], составляет 10 564,297 млн р., в т.ч. областной бюджет – 6 020,561 млн р., предполагаемый объем средств местных бюджетов составит 4 543,736 млн р. Социальный эффект реализации программы модернизации дошкольного образования состоит в том, что из областного бюджета в 2012 г. было выделено 254,150 млн р., что позволило дополнительно открыть 1 600 мест. За счёт средств местных бюджетов в 2011 г. введено 2 245 мест, в том числе за счёт открытия 70 ранее закрытых групп в действующих детских садах. Это позволило разрешить данную социально значимую проблему.

Анализ целевых трансфертов как источника финансового обеспечения деятельности государственных (муниципальных) учреждений позволил установить существенные преимущества данного инструмента оказания доступных социальных услуг населению и выполнения государственных социальных гарантий. Вместе с тем, значительное количество и объем целевых трансфертов в составе источников финансового обеспечения социально-значимого бюджетного сектора приводит к увеличению трансформационных издержек в рамках функционирования институциональной среды в связи с большими затратами на администрирование и зависимостью от целеполагания вышестоящих органов власти. Также следует отметить преимущества субсидий как источника развития отраслей социальной сферы по сравнению с субвенциями и необходимость сохранения данной формы финансовой поддержки в современных условиях российского бюджетного федерализма. Таким образом, актуальным вопросом остается повышение результативности разграничения полномочий, прежде всего, в части обеспечения исполнения социальных обязательств государства перед гражданами и разработки методов повышения финансовой результативности бюджетного сектора в аспекте формирования человеческого капитала.

### **Список использованной литературы**

1. Барро Р. Дж. Экономический рост / Р. Дж. Барро, Х. Сала-и-Мартин ; пер. с англ. – М. : БИНОМ. Лаборатория знаний, 2010. – 824 с.

2. Белов А. В. Реформа «бюджетного социализма»: вертикальный аспект / А. В. Белов. – СПб. : Изд-во СПбГУ, 2002. – 416 с.
3. Даниленко Н. Н. Формирование человеческого капитала : учеб. пособие / Н. Н. Даниленко, И. С. Долгополова. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2009. – 120 с.
4. Комплекс мер по модернизации общего образования Иркутской области в 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://38edu.ru/index.php/modernizatsiya-obrazovaniya/> (дата обращения: 17.02.2013).
5. Медведев В. А. Социальное неравенство и публичная политика / под ред. В. А. Медведева. – М. : Культурная Революция, 2007. – 336 с.
6. Нуреев Р. М. Экономика развития: модели становления рыночной экономики : учебник / Р. М. Нуреев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2008. – 366 с.
7. Об областной государственной целевой программе поддержки и развития учреждений дошкольного образования в Иркутской области на 2009–2014 гг. [Электронный ресурс] : постановление Законодательного собрания Иркутской обл. от 25 июня 2008 г. № 44/52-зс // СПС «Консультант Плюс».
8. Об утверждении программы модернизации здравоохранения Иркутской области на 2011–2012 годы [Электронный ресурс] : постановление Правительства Иркутской обл. от 31 марта 2011 г. № 88/1-пп // СПС «Консультант Плюс».
9. Польшин А. О. Конкурентные возможности регионов: методология исследования и пути повышения / А. О. Польшин. – М. : КРАСАНД, 2010. – 208 с.
10. Пронина Л. И. Разграничение полномочий. Финансовый аспект / Л.И. Пронина. – Бюджет. – 2012. – № 8. – С. 42–45.
11. Слипенчук М. В. Формирование финансово-промышленных кластеров: региональный фактор глобализации / М. В. Слипенчук. – М.: Экономика, 2009. – 264 с.
12. Татаркин А.И. Качество жизни и экономическая безопасность России / под ред. В.А. Черешнева, А.И. Татаркина. – Екатеринбург : Ин-т экономики УрО РАН, 2009. – 1184 с.
13. Теория и практика экономики и социологии знания / Научный совет по Программе фонд. исслед. Президиума Российской академии наук «Экономика и социология знания». – М. : Наука, 2007. – 304 с.
14. Токарская Н. М. Стратегические направления регулирования уровня жизни населения / Н. М. Токарская, А. А. Марасанова ; под ред. В. И. Самарухи. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2010. – 164 с.
15. Тюпакова Н. Н. Формирование налогового механизма распределения добавленной стоимости: теория, методология, практика : монография / Н.Н. Тюпакова. – Краснодар : КубГАУ, 2012. – 151 с.

### **Информация об авторах**

*Иваницкий Виктор Павлович* – д-р экон. наук, профессор, Уральский государственный экономический университет, член правления Вольного экономи-

ческого общества России, 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62, e-mail: nvp@usue.ru.

*Самаруха Виктор Иванович* – д-р экон. наук, профессор, кафедра налогов и таможенного дела, Байкальский государственный университет, член правления Вольного экономического общества России, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: samarukhavi@bgu.ru.

*Сорокина Татьяна Владимировна* – д-р экон. наук, проф., декан финансово-экономического факультета, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: natvros@mail.ru.

### **Authors**

*Ivanitsky Viktor Pavlovich* – doctor of Economics, Professor, Ural State Economic University, member of the Board of VEO of Russia, 620144, Yekaterinburg, 8 Marta St, 62, e-mail: nvp@usue.ru.

*Samaroha Victor Ivanovich* – doctor of Economics, Professor, chair of taxes and customs, Baikal state University, member of the Board of VEO of Russia, 66003, g. Irkutsk, Lenina str., 11, e-mail: samarukhavi@bgu.ru.

*Sorokina Tatyana Vladimirovna* – doctor of Economics, Associate Professor and Dean, Faculty of Finance and Economics, Baikal State University, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation, natvros@mail.ru.