

ЭКОНОМИКА, ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯМИ, ОТРАСЛЯМИ, КОМПЛЕКСАМИ

УДК 336.143

С.А. Ильминская

ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ И УПРАВЛЕНИЕ СРЕДСТВАМИ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Основная проблема развития системы местного самоуправления в Российской Федерации заключается в обеспечении финансовой самостоятельности муниципальных образований, что напрямую зависит от уровня доходов местных бюджетов, от федерального и регионального законодательства, от состояния федерального и регионального бюджетов.

Ключевые слова: бюджетная система, региональный бюджет, муниципальное управление, бюджетный дефицит, финансовые коэффициенты, оценка финансового состояния.

Основная проблема развития системы местного самоуправления в Российской Федерации заключается в обеспечении финансовой самостоятельности муниципальных образований, что напрямую зависит от уровня доходов местных бюджетов, от федерального и регионального законодательства, от состояния федерального и регионального бюджетов. Проблема усугубляется тенденциями замедления темпов экономического роста, увеличения дефицитов федерального и большинства региональных бюджетов.

В этих условиях экономический анализ бюджетных показателей, обоснованность их структуры, динамики, соотношения и других параметров являются важнейшими элементами системы оценки социально-экономического развития муниципальных образований. Невозможно оценить уровень развития территории, не зная состояния финансовой сферы, так как именно она является базой реализации социально-экономических программ и проектов. В показателях бюджета отражена политика муниципальных органов власти в области социального развития территории.

Пользователями информации, полученной в результате оценки финансового состояния муниципальных бюджетов, выступают органы местного самоуправления, органы государственной власти субъекта, инвесторы, кредиторы, контролирующие органы, группы граждан, отдельные граждане, занимающие активную позицию.

Анализ финансового состояния бюджетов муниципальных образований позволяет определить уровень финансовой сбалансированности, устойчивости и самодостаточности бюджетов муниципального образования, установить обоснованность бюджетной политики, проводимой местной администрацией, с точки зрения социальной ответственности.

Для оценки состояния бюджетов используются традиционные методоло-

гические подходы:

- 1) анализ абсолютных показателей;
- 2) анализ относительных коэффициентов;
- 3) анализ интегральных показателей, построение рейтингов.

В качестве методов расчета могут быть использованы горизонтальное и вертикальное сравнение, группировка, агрегирование, методы цепных подстановок, методы факторного анализа, методы абсолютных и относительных разниц, методы экономико-математического моделирования.

Для определения финансового состояния бюджетов существуют различные методики. При всех очевидных достоинствах данные методики имеют определенные недостатки, которые не позволяют использовать их для анализа муниципальных бюджетов. Например, в методике Г.В. Поляка [9] используются отсутствующие ныне в бюджетном законодательстве категории «закрепленные доходы» и «регулирующие доходы», что не позволяет ее использовать на современном этапе. Методика Е.А. Ермаковой дает возможность оценить состояние федерального бюджета государства. Не все предложенные в ней показатели можно использовать для анализа местных бюджетов, так как эта методика не позволяет в полной мере оценить их специфические особенности. В работе Е.А. Ермаковой и О.В. Болякиной [4] предлагается методологический подход к оценке уровня финансовой самостоятельности местных бюджетов без учета других аспектов финансового состояния: ликвидности, сбалансированности, социальной направленности и т.д. Методики В.М. Родионовой [10] и Е.В. Кузнецовой [6] позволяют глубоко проанализировать только сбалансированность бюджетов. Методика Н.И. Яшиной [11, 12] является практически единственной, которая позволяет оценить состояние местных бюджетов, но оцениваются они не самостоятельно, а в составе консолидированных бюджетов субъектов. Методика С.Н. Макаровой [7] позволяет анализировать расходы бюджетов, сформированные на основе программно-целевых принципов, но не дает возможности комплексно оценить состояние бюджета.

В данной работе предпринята попытка предложить методику оценки финансового состояния бюджетов муниципальных образований, которая бы удовлетворяла требованиям местного самоуправления. При разработке методики использованы научные подходы Н.И. Яшиной, Е.А. Ермаковой. При этом в некоторых случаях при сохранении названия коэффициентов откорректированы методики их расчета с учетом особенностей местных бюджетов.

Система коэффициентов должна удовлетворять, на наш взгляд, ряду требований (рис. 1).

Для объективной комплексной оценки финансового состояния местных бюджетов предлагается использовать следующие группы показателей:

- показатели сбалансированности местного бюджета;
- показатели финансовой независимости муниципального образования.

Представленные показатели позволяют оценить финансовое состояние местных бюджетов и не затрагивают вопросов эффективности, результативности и целевого использования средств. Этот аспект анализируется при помощи

других групп показателей. Первая группа – показатели сбалансированности местного бюджета (табл. 1).

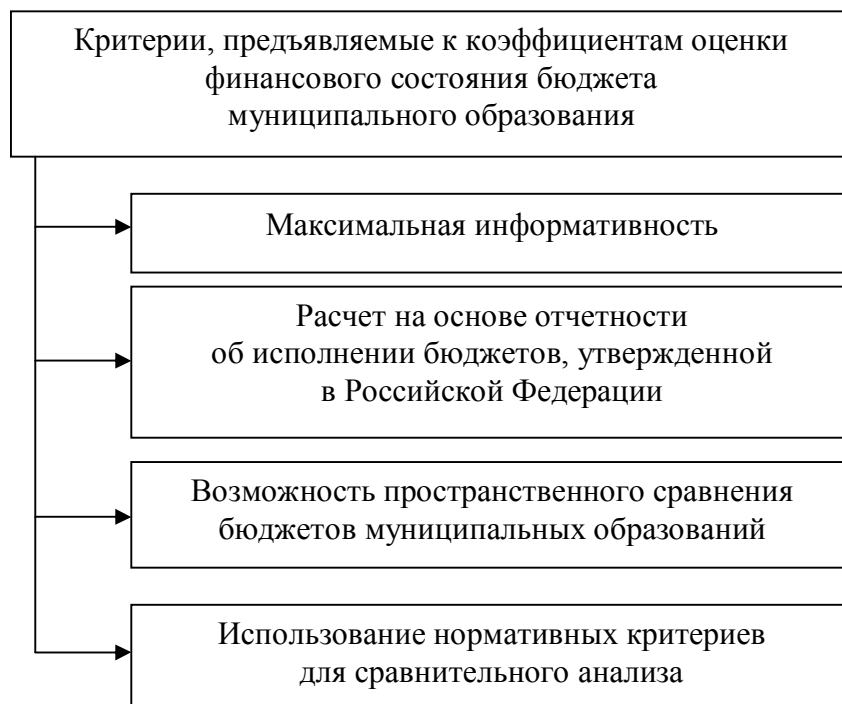


Рисунок 1 – Критерии, предъявляемые к коэффициентам оценки финансового состояния бюджета муниципального образования

Таблица 1 – Показатели сбалансированности местного бюджета

Показатель	Формула расчета	Нормативное значение
Коэффициент общего покрытия расходов муниципального бюджета	$K_{Допр} = \frac{Д}{Р},$ где $Д$ – общая сумма доходов бюджета; $Р$ – общая сумма расходов бюджета	> 1
Коэффициент покрытия дефицита муниципального бюджета	$K_{нд} = \frac{Деф}{Д - БВП},$ где $Деф$ – дефицит местного бюджета; $БВП$ – общий объем безвозмездных поступлений	$\leq 0,10$ (п. 3 ст. 93.1 Бюджетного кодекса РФ)
Коэффициент наличия дополнительных средств бюджета	$K_{пр} = \frac{Проф}{Р_{ф}},$ где $Проф$ – профицит местного бюджета; $Р_{ф}$ – сумма расходов бюджета фактическая	-
Коэффициент собственной сбалансированности местного бюджета	$K_{сб} = \frac{Д - БВП}{Р - БВП},$ где $БВП_{суб}$ – безвозмездные поступления в местный бюджет в виде субвенций	-

Коэффициент покрытия расходов муниципального бюджета характеризует степень покрытия общей суммы расходов муниципальных органов власти общими доходами местного бюджета. Некоторые авторы называют данный показатель «коэффициент базовой сбалансированности» [18]. Если значение данного коэффициента близко к единице, то риск возникновения проблемы финансового обеспечения расходов незначителен.

На величину коэффициента оказывает влияние сложившееся в бюджетной системе России распределение расходных обязательств между органами власти всех уровней, разграничение доходных источников между бюджетами разных уровней, организация системы межбюджетных трансфертов, эффективность администрирования налоговых и неналоговых доходов, эффективность использования бюджетных ресурсов [11].

Коэффициент покрытия дефицита муниципального бюджета характеризует степень покрытия дефицита местного бюджета доходными источниками без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. Для муниципальных образований данный показатель не должен превышать 10 %. Этот критерий установлен п. 3 ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ.

Коэффициент наличия дополнительных средств местного бюджета характеризует долю профицита бюджета в его расходах. Для расчета показателя можно использовать как плановые, так и фактически исполненные показатели бюджета.

Коэффициент собственной сбалансированности местного бюджета характеризует степень покрытия общей суммы расходов бюджета на реализацию собственных полномочий муниципального образования доходами без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Вторая группа – показатели финансовой независимости муниципальных образований. Эта группа показателей характеризует степень финансовой независимости муниципальных образований от средств субъектов Федерации. Изначально сама природа спорности вопроса о самостоятельности местных бюджетов заложена кооперативной моделью бюджетного федерализма, применяемой в Российской Федерации. Кооперативная модель строится на основе принципа централизации и единства распределения государственных доходов между бюджетами бюджетной системы. Местных налогов, закрепленных за местными бюджетами, изначально недостаточно для обеспечения финансовых потребностей муниципальных образований. Именно поэтому кооперативная модель подразумевает активное применение механизма бюджетного регулирования (механизм отчислений в местный бюджет части федеральных и региональных налогов и межбюджетных трансфертов в местные бюджеты) [5].

В целом на величину показателей финансовой независимости оказывает влияние установленный в стране перечень федеральных, региональных и местных налогов и сложившаяся система разграничения доходных источников между бюджетами бюджетной системы.

Значительное влияние на финансовую независимость муниципальных об-

разований оказывает региональная финансовая политика в части установления законодательством субъекта Федерации нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты.

Таким образом, чем более централизована бюджетная система РФ по доходам, тем ниже значение коэффициентов финансовой независимости для местных бюджетов. Фактором, влияющим на финансовую независимость муниципалитетов, является способность территориальных органов власти к эффективному администрированию региональных и местных налогов, а также неналоговых поступлений. Чем выше эффективность администрирования по этим источникам доходов, тем выше значение коэффициентов финансовой независимости при прочих равных условиях.

У территориальных подразделений Федеральной налоговой службы отсутствует заинтересованность в повышении платежей по имущественным налогам, которыми являются региональные и местные налоги. Эта проблема связана с тем, что затраты ресурсов на повышение качества учета базы по этим налогам непропорциональны потенциальному увеличению совокупных налоговых поступлений из-за низкой доли этих налогов в общем объеме налоговых поступлений. Следует согласиться с мнением, что эффективность налогового администрирования имущественных налогов в конечном итоге находит свое отражение в результативности развития местного самоуправления в общем процессе формирования гражданского общества.

Таким образом, резервом повышения финансовой независимости местных бюджетов служит передача права администрирования местных налогов органам местного самоуправления [8].

Методика расчета коэффициентов финансовой независимости муниципальных бюджетов представлена в табл. 2.

Коэффициент финансовой независимости местных бюджетов показывает соотношение величины налоговых и неналоговых доходов местного бюджета и общей суммы доходов бюджета муниципального образования. Коэффициент характеризует долю доходов, объем которых зависит от усилий муниципальных органов власти по увеличению поступлений от налогов и муниципальной собственности.

Смысл коэффициента заключается в том, что чем выше значение коэффициента, тем в большей степени муниципальные органы власти не зависят от финансовых решений государственных органов субъекта Федерации.

Коэффициент налоговой независимости местного бюджета показывает, в какой части доходы муниципального бюджета формируются за счет поступлений от налогов. При определении этого коэффициента учитываются все налоговые поступления независимо от статуса налогов (федеральные, региональные или местные) и действующей системы регулирования в части разграничения доходных источников и организации потока налоговых ресурсов.

Коэффициент чистой налоговой независимости местного бюджета показывает, в какой части налоговые доходы местного бюджета сформированы за счет поступлений от местных налогов. Только по местным налогам муници-

пальные образования обладают полномочиями полного самостоятельного их регулирования – устанавливают сроки и порядок уплаты, налоговые ставки и льготы. Поэтому указанный коэффициент является индикатором эффективности налоговой политики муниципального образования.

Таблица 2 – Показатели финансовой независимости местного бюджета

Показатель	Формула расчета
Коэффициент финансовой независимости местных бюджетов	$K_{\phi n} = \frac{НД + НнД}{Д},$ где $НД$ – налоговые доходы местного бюджета; $НнД$ – неналоговые доходы местного бюджета
Коэффициент налоговой независимости местных бюджетов	$K_{nn} = \frac{НД}{Д}$
Коэффициент чистой налоговой независимости	$K_{чnn} = \frac{НД_{,м}}{НД}$ где $НД_{,м}$ – налоговые доходы местного бюджета, поступившие от местных налогов
Коэффициент общей финансовой зависимости местного бюджета	$K_{\phi з} = \frac{БВП}{Д}$
Коэффициент прямой финансовой зависимости местного бюджета	$K_{n\phi з} = \frac{БВП_{\partial} + БВП_{субс}}{Дс}$ где $БВП_{\partial}$ – безвозмездные поступления в местный бюджет в виде дотаций; $БВП_{субс}$ – безвозмездные поступления в местный бюджет в виде дотаций; $Дс$ – собственные доходы бюджета
Коэффициент качества финансовой помощи	$K_{к\phi n} = \frac{БВП_{субс}}{БВП_{\partial} + БВП_{субс}}$ где $БВП_{субс}$ – безвозмездные поступления в местный бюджет в виде дотаций

Коэффициент общей финансовой зависимости местного бюджета показывает долю финансовой помощи из вышестоящего бюджета в общем объеме до-

ходов местного бюджета. Чем больше значение указанного показателя, тем в большей мере доходы местного бюджета сформированы за счет поступлений из бюджета субъекта, тем выше степень финансовой зависимости муниципального образования от региональных органов власти.

Коэффициент прямой финансовой зависимости местного бюджета показывает долю финансовой помощи из бюджета субъекта на выравнивание бюджетной обеспеченности и софинансирование социально значимых расходов в общем объеме собственных доходов местного бюджета.

При расчете этого коэффициента учитываются не все межбюджетные трансферты из бюджета субъекта, а только дотации и субсидии. Субвенции не принимаются в расчет, так как их сумма определяется не уровнем бюджетной обеспеченности, а объемом передаваемых на местный уровень полномочий органов государственной власти, т.е. не зависит от финансового состояния территории и не влияет на уровень финансовой самостоятельности муниципалитета.

Субсидии, являясь целевым трансфертом, выделяются на софинансирование социально значимых для муниципалитета расходов, т.е. выступают инструментом региональной финансовой политики, с помощью которого региональные органы власти подталкивают муниципальные образования в первую очередь и в полном объеме финансировать приоритетные с точки зрения субъекта Федерации расходы [11].

Чем выше значение коэффициента качества финансовой помощи местному бюджету, тем в большей мере местные органы власти участвуют в реализации региональной концепции финансирования ряда мероприятий на своей территории. Причем, участие осуществляется в активной форме: на каждый вложенный региональными органами власти рубль местные органы вкладывают согласованное количество финансовых ресурсов из местного бюджета. Невысокое значение коэффициента и тенденция его снижения означают, что муниципалитет все в большей мере выступает в роли пассивного получателя дотаций из регионального бюджета [12].

Данные, которые можно получить в результате анализа финансового состояния бюджета, могут быть использованы для интегральной оценки состояния местных бюджетов и построения рейтинга муниципальных образований по критерию бюджетной обеспеченности. Для этого требуются определение весовых значений коэффициентов, определение типов муниципальных образований в зависимости от значений интегрального коэффициента и установление пороговых значений уровня финансового состояния для отнесения муниципалитетов к определенному типу по уровню бюджетной обеспеченности.

Предложенные показатели могут лежать в основе механизма бюджетного регулирования для выявления и предотвращения дисбаланса бюджетных процессов. Методика может быть использована для принятия управленческих решений в части повышения эффективности управления муниципальными финансами. Практическая ценность методики состоит в способности оценки развития муниципальной социальной сферы и инфраструктуры, реализации инновационной деятельности в муниципалитете, поддержке комплексного социаль-

но-экономического развития территории.

Предложенная методика оценки финансового состояния бюджетов позволит не только анализировать состояние муниципальных финансов, но и оценивать бюджетные ресурсы и результаты их использования, выявлять бюджетные угрозы и риски, разрабатывать меры по их нейтрализации. Методика обеспечит группировку муниципальных образований по уровню финансового состояния бюджетов.

Список литературы:

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
2. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.06.2011) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
4. Ермакова Е.А., Болякина О.В. Подходы к определению финансовой самостоятельности местных бюджетов России // Финансы и кредит. – 2012. – № 12. – С. 2-8.
5. Коротина Н.Ю. Принципы классификации собственных доходов местных бюджетов // Социум и власть. – 2012. – № 5. – С. 101-105.
6. Кузнецова Е.В. Оценка качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы. – 2011. – № 2. – С. 15-19.
7. Макарова С.Н. Методика финансового анализа и оценки программных расходов бюджета публично - правового образования // Аудит и финансовый анализ. – 2012. – № 6. – С. 16-21.
8. Мишустин М.В. Информационно-аналитические основы администрирования имущественных налогов: монография. – М: ЮНИТИ, 2007. – 259 с.
9. Поляк Г.Б. Бюджетная система России: учебник для студентов вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 703 с.
10. Родионова В.М. Сбалансированность бюджетов: теоретический и правовой аспекты // Финансы. – 2012. – № 4. – С. 54-60.
11. Яшина Н.И., Емельянова О.В. Методика оценки финансового состояния консолидированных бюджетов субъектов РФ // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2008. – № 5. – С. 154-166.
12. Яшина Н.И., Ясенев А.В., Ясенев В.Н. Совершенствование методов оценки бюджетной устойчивости муниципальных образований и субъектов РФ // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2012. – № 1. – С. 253-259.

Ильминская Светлана Александровна

к.э.н., доцент кафедры экономики предприятий

ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»

e-mail: ilminskaya_svetl@mail.ru