УДК 336.145.1 / ББК 65.261.783

**Микляева К.А.**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

*В статье охарактеризовано современное состояние и проблемы бюджетной системы муниципальных образований в России. Исследован методический инструментарий оценки бюджетного потенциала муниципальных образований. Разработана методика оценки бюджетного потенциала муниципалитетов.*

***Ключевые слова:*** *Муниципальное образование, местное самоуправление, бюджет муниципального образования, финансовая самостоятельность, бюджетный потенциал, интегральный показатель.*

Поступательное социально-экономическое развитие территорий во многом определяется эффективностью проводимой государством финансовой политики, основной составляющей которой является бюджетный механизм. Бюджетная система муниципальных образований как финансовая база для осуществления полномочий органов местного самоуправления имеет особенно важное значение для развития экономики России как федеративного демократического государства.

2003 год положил начало реформе местного самоуправления в России. С 1 января 2006 г. положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» реализуются во всех субъектах Российской Федерации. В результате реформирования была унифицирована территориальная организация местной власти в стране.

Тем не менее, в настоящее время сохранилась тенденция к централизации налоговых доходов в федеральном бюджете. К местным налогам с 2005 года стали относиться только земельный налог и налог на имущество физических лиц, сократился перечень и нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты. Это привело к недостаточности собственной доходной базы местных бюджетов, росту их дотационности и снижению их финансовой самостоятельности. Доля безвозмездных поступлений от других уровней бюджетной системы в объеме доходов бюджетов муниципальных образований за 2011 – 2015 гг. превышала 60 % (таблица 1). При этом за данный период возрос как удельный вес межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов (на 2,7%), так и их объем в абсолютном выражении – с 1799,33 млрд. руб. в 2011 году до 2219,81 млрд. руб. в 2015 году.

*Таблица 1*

Объем и структура доходов местных бюджетов в России за 2011 – 2015 гг.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. |
| Доходы местного бюджета, млрд. руб. | 2964,0 | 2964,0 | 3390,2 | 3512,2 | 3500,4 |
| Межбюджетные трансферты, млрд. руб. | 1799,3 | 1939,8 | 2070,1 | 2239,3 | 2219,8 |
| Налоговые и неналоговые доходы, млрд. руб. | 1164,7 | 1024,2 | 1320,1 | 1272,9 | 1280,6 |
| Доля налоговых и неналоговых доходов в совокупном объеме доходов местных бюджетов в России, % | 0,39 | 0,35 | 0,39 | 0,36 | 0,37 |
| Доля межбюджетных трансфертов в совокупном объеме доходов местных бюджетов в России, %  | 0,61 | 0,65 | 0,61 | 0,64 | 0,63 |
| Источник: рассчитано автором по данным Федерального Казначейства РФ |

Негативные тенденции в развитии бюджетной системы страны, в том числе и при формировании и исполнении местных бюджетов являются примером недостаточной эффективности государственного управления в последние годы [3, c. 70]. Снижение финансовой самостоятельности бюджетов муниципальных образований делает актуальным решение проблемы оценки использования и разработки методов повышения бюджетного потенциала муниципальных образований. Бюджетный потенциал является одной из ключевых составляющих социально-экономического потенциала территорий [4, c. 60]. Задачей органов местного самоуправления должно являться наиболее полное использование как фактического, так и возможного бюджетного потенциала подотчетных им территорий.

В Бюджетном кодексе РФ как основном нормативном документе, регулирующем бюджетный механизм в России, не содержится определения понятия «бюджетный потенциал», он рассматривается только в контексте определения уровня бюджетной обеспеченности. В нормативно-правовых актах субъектов РФ, регламентирующих бюджетный механизм в регионах, также отсутствует четкое определение бюджетного потенциала территорий.

Современными исследователями предложены различные толкования понятия «бюджетный потенциал», но в научной литературе отсутствует системный подход к данному определению, его однозначная трактовка. Чаще всего в исследованиях сформулировано определение бюджетного потенциала регионов, а понятию бюджетного потенциала муниципальных образований как базисному уровню бюджетной системы уделено недостаточно внимания.

Систематизация мнений, представленных в литературе, позволила уточнить понятие «бюджетный потенциал муниципальных образований», под которым мы понимаем совокупность фактически имеющихся и потенциально возможных собственных и привлеченных финансовых ресурсов, которые аккумулируются в бюджеты муниципалитетов органами местного самоуправления в целях выполнения ими задач по обеспечению социально-экономического развития муниципальных образований. Данное определение включает следующие аспекты понятия «бюджетный потенциал»:

- цель формирования и эффективного использования бюджетного потенциала муниципальных образований;

- источники привлечения ресурсов для формирования бюджетного потенциала муниципальных образований.

В целях определения эффективности функционирования бюджетного механизма муниципалитетов существует необходимость количественной оценки бюджетного потенциала муниципальных образований. В литературе рассматриваются различные методики оценки бюджетного потенциала территорий.

Так, С.Н. Яшиным, Н.И. Яшиной предложена методика оценки бюджетного потенциала муниципальных образований с использованием показателей, характеризующих способность местного бюджета покрывать обязательства собственными доходами, структуру доходов бюджетов муниципальных образований, обеспеченность расходов собственными доходами; коэффициентов, описывающих степень использования налогового потенциала муниципальных образований. Для расчета величины бюджетного потенциала авторы предлагают выделять базисный показатель, имеющий наибольшее значение для оценки бюджетного потенциала муниципальных образований, определять связи между базисным показателем и прочими коэффициентами оценки бюджетного потенциала с использованием корреляционного анализа. Далее производится расчет значений рейтинговой оценки бюджетного потенциала муниципалитетов как суммы базисного показателя и произведений между укрупненным показателем по каждой группе и коэффициентом корреляции с базисным показателем [5, c. 38-42].

В настоящее время в исследованиях преобладает изучение методик оценки бюджетного потенциала не на муниципальном, а на региональном уровне. Данные методики могут быть адаптированы для муниципальных образований, поэтому они также целесообразны к рассмотрению.

Совокупный алгоритм расчета бюджетного потенциала по методике С.В. Зенченко сводится к определению величины налогового и неналогового потенциала региона, перечислений в федеральный и местный бюджеты, определению потенциальных расходов региона и, соответственно, величины бюджетного потенциала региона [2, с. 187-196].

Методика оценки уровня бюджетно-налогового потенциала региона на основе расчета интегрального показателя из совокупности коэффициентов предложена Ж.Г. Голодовой. Производится расчет коэффициента покрытия расходов, концентрации собственных доходов, обеспеченности населения собственными доходами, отношения собственных доходов бюджета к привлеченным. В зависимости от полученного значения интегрального показателя устанавливается совокупный уровень бюджетно-налогового потенциала региона: высокий, выше среднего, средний, ниже среднего и низкий [1, c. 37-38].

Сравнительная характеристика данных методик представлена в таблице 2.

*Таблица 2*

Сравнительная характеристика методик оценки бюджетного потенциала территорий

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Методика | Достоинства | Недостатки |
| Методика расчета бюджетного потенциала муниципальных образований С.Н. Яшина, Н.И. Яшиной[5, c. 38-42] | 1. Анализ бюджетного потенциала производится на основе разделенных на группы относительных показателей. Методика может применяться для сравнения бюджетного потенциала за различные периоды времени, по территориям.2. Выбор базисного показателя и построение на его основе рейтинговой оценки бюджетного потенциала муниципальных образований. | 1.Использование коэффициентов корреляции в качестве весов при расчете рейтинговой оценки бюджетного потенциала муниципалитетов. Коэффициент корреляции может принимать отрицательное или близкое к нулю значение, что может привести к искажению результатов рейтинговой оценки. 2. Субъективность оценки при выделении авторами одного укрупненного коэффициента как базисного показателя оценки потенциала. |
| Методика расчета бюджетного потенциала региона С.В. Зенченко[2, c. 187-196] | 1. Производится отдельно оценка налогового и неналогового потенциала.2. Расчет величины потенциала производится с учетом вероятности выполнения налоговых и неналоговых обязательств, что позволяет определить уровень реального и скрытого налогового и неналогового потенциала. | Показатель бюджетного потенциала рассчитывается только в абсолютном выражении, что затрудняет сравнение значения показателя по различным территориям, в динамике. |
| Методика расчета бюджетно-налогового потенциала регионаЖ. Г. Голодовой[1, c. 37-38] | 1. Расчет интегрального показателя уровня бюджетно-налогового потенциала на основе коэффициентов, с помощью которого возможно сравнение потенциала на разных территориях, за различные периоды времени2. Относительная простота расчета, небольшое количество коэффициентов. | Недостаточная объективность расчета при его простоте вследствие использования только четырех несгруппированных коэффициентов. |

Общим недостатком исследованных методик является отсутствие оценки влияния на бюджетный потенциал показателей уровня социально-экономического развития муниципальных образований – основы любого бюджета.

Все вышеперечисленное вызывает необходимость разработки методики оценки бюджетного потенциала, применимой для муниципальных образований. Нами предлагается методика оценки бюджетного потенциала муниципалитетов, построенная на базе расчета относительных показателей по различным направлениям анализа бюджетного потенциала муниципальных образований и определения на их основе интегрального коэффициента.

Набор показателей в методике был систематизирован в соответствии с требованиями законодательства и экспертов исходя из задач стратегического развития территорий на основе критического анализа существующих методик. Направления и показатели, на основе которых производится оценка бюджетного потенциала муниципальных образований представлены ниже.

1. Социально-экономические состояние муниципальных образований (динамика реальных денежных доходов населения, фонд оплаты труда работников в сравнении с предыдущим годом, индекс производства промышленной продукции, индекс физического объема производства сельскохозяйственной продукции, индекс физического объема оборота розничной торговли).

2. Степень покрытия расходов местного бюджета несобственными средствами (показатель покрытия всех расходов местного бюджета, показатель покрытия текущих расходов местного бюджета, показатель покрытия защищенных расходов местного бюджета).

3. Обеспеченность расходов местного бюджета собственными доходами (коэффициент покрытия совокупных расходов местного бюджета совокупными доходами, коэффициент обеспечения текущих и капитальных расходов местного бюджета собственными доходами, коэффициент обеспечения текущих обязательств местного бюджета собственными доходами, коэффициент обеспеченности населения собственными доходами местного бюджета).

4. Сбалансированность бюджетов муниципальных образований (коэффициент покрытия дефицита муниципального бюджета, коэффициент наличия дополнительных средств местного бюджета, коэффициент собственной сбалансированности местного бюджета).

5. Финансовая независимость бюджетов муниципальных образований (коэффициент финансовой независимости местного бюджета, коэффициент налоговой независимости местного бюджета, коэффициент чистой налоговой независимости местного бюджета, коэффициент зависимости местного бюджета от трансфертов, коэффициент общей финансовой зависимости местного бюджета).

6. Устойчивость бюджетов муниципальных образований (коэффициент общей финансовой устойчивости местного бюджета, коэффициент совокупной финансовой устойчивости местного бюджета, коэффициент собственной налоговой устойчивости местного бюджета).

7. Степень использования налогового потенциала муниципальных образований (коэффициент собираемости налогов в местный бюджет, валовые налоговые ресурсы на душу населения, коэффициент налоговых усилий местного бюджета).

Для того чтобы использовать вышеприведенные показатели для оценки бюджетного потенциала муниципалитетов, необходимо стандартизировать фактические значения показателей. При наличии прямой взаимосвязи между соответствующим коэффициентом и величиной бюджетного потенциала муниципалитетов, стандартизация показателя производится по формуле 1:

 $M\_{ij}=\frac{K\_{ij}- K\_{min}}{K\_{max}-K\_{min}}$, (1)

где Мij – стандартизованные показатели, используемые для оценки бюджетного потенциала муниципальных образований;

Кij – фактическое значение относительного показателя оценки бюджетного потенциала муниципальных образований;

Кmin(max) – минимальное (максимальное) значение относительного показателя по каждому муниципалитету в группе;

Если между коэффициентом и бюджетным потенциалом муниципальных образований наблюдается обратная взаимосвязь, то стандартизация показателя производится по формуле 2:

 $ M\_{ij}=\frac{K\_{max}- K\_{ij}}{K\_{max}-K\_{min}},$  (2)

С целью унификации разного количества коэффициентов в группе необходимо вычислить укрупненные показатели по формуле 3.

 $М\_{укр.ij}=\frac{\sum\_{i=1}^{n}M\_{ij}}{m\_{j}}$, (3)

где$ М\_{укр.ij}$ – укрупненный стандартизованный показатель по группе;

mj – количество коэффициентов в группе.

Количественно оценивать уровень бюджетного потенциала муниципальных образований предлагается с помощью расчета интегрального показателя в виде среднего арифметического стандартизованных показателей оценки бюджетного потенциала муниципальных образований (формула 4):

 $K\_{инт.}=\frac{\sum\_{i=1}^{p}Mукр\_{ij}}{p} $, (4)

где Кинт. – интегральный коэффициент уровня бюджетного потенциала региона;

Мукрij – стандартизованные показатели, используемые для оценки бюджетного потенциала муниципальных образований;

p – общее количество укрупненных показателей.

С помощью полученного интегрального показателя возможно сравнение величины бюджетного потенциала разных муниципальных образований в динамике, построения рейтинга муниципальных образований по величине бюджетного потенциала. Максимальное значение каждого укрупненного показателя равно 1, соответственно, величина интегрального показателя варьируется в пределах от 0 до 1. Квалификация уровня бюджетного потенциала муниципальных образований определяется в соответствии со значением интегрального показателя:

1. Значение Кинт. менее 0,25 – низкий уровень бюджетного потенциала муниципального образования;

2. Значение Кинт. в пределахот 0,25 включительно до 0,5 – уровень бюджетного потенциала муниципалитета ниже среднего;

3. Значение Кинт. в пределах от 0,5 до 0,75 включительно – средний уровень бюджетного потенциала;

4. Значение Кинт. более 0,75 – высокий уровень бюджетного потенциала муниципалитета.

Предложенная методика позволит произвести оценку бюджетного потенциала муниципальных образований с возможностью распределения муниципалитетов по уровню использования потенциала. Положенный в основу методики коэффициентный анализ и выделение интегрального показателя дает возможность сравнивать бюджетный потенциал как одного муниципалитета в динамике, так и нескольких муниципальных образований.

**Библиографический список**

1. Голодова, Ж.Г. Оценка бюджетно-налогового потенциала региона в условиях реформирования системы межбюджетных отношений [Текст] / Ж.Г. Голодова // Финансы и кредит. – 2009. – № 5. – С. 33-40.

2. Зенченко, С. В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке [Текст] / C.B. Зенченко. // Региональные проблемы преобразования экономики. – РАН ИСЭИ ДНЦ, г. Махачкала. – 2008. – №1(14). – С. 186-198.

3. Ильин, В.А. Проблемы эффективности государственного управления. Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации [Текст]: монография / В.А. Ильин, А.И. Поварова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – 188 c.

4. Ускова, Т.В. Мониторинг развития муниципальных образований [Текст]: монография / Т.В. Ускова, А.Н. Зуев, А.А. Смирнов, под ред. В.И. Ильина. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2002. – 126 с.

5. Яшин, С.Н. Некоторые аспекты анализа бюджетного потенциала муниципальных образований [Текст] / С.Н. Яшин, Н.И. Яшина // Финансы и кредит. – 2003. – № 5 (119). – С. 35-44.

**Информация об авторе**

#### Микляева Ксения Алексеевна (Россия, г. Вологда) – аспирант, инженер-исследователь, ФГБУН ИСЭРТ РАН (160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а, e-mail: common@vscc.ac.ru).

#### Miklyaeva K.A.

#### METHODOLOGICAL ASPECTS OF EVALUATION OF BUDGETARY POTENTIAL OF MUNICIPALITIES

#### *The article is characterized the current state and problems of the budget system of municipalities in Russia. Methodical toolkit of evaluation of municipalities’ budgetary potential was investigated. Methodology of estimation of budgetary potential of municipalities was developed.*

#### *Key words: Municipality, local government, municipal budget, financial independence, budgetary potential, integral index.*

#### Miklyaeva Kseniya Alekseevna – graduate student, research engineer, ISEDT RAS (160014, Vologda, ul. Gorky, d. 56a, e-mail: common@vscc.ac.ru).

#### Bibliographic list

1. Golodova, J.G. Evaluation of the fiscal potential of the region in terms of inter-budget relations reform [Text] / J.G. Golodova // Finances and Credit. – 2009. – № 5. – p. 33-40.

2. Zenchenko, S.V. Budget potential of the region and methodical approaches to its evaluation [Text] / S.V. Zenchenko // Regional problems of economic transformation. - Dagestan Scientific Center RAS ISEI, Makhachkala. – 2008. – №1 (14). – p. 186-198.

3. Ilyin, V.A. Problems of efficiency of public administration. Trends in market transformations. The crisis of the budget system. The role of private capital. Strategy 2020: implementation problems [Text]: monograph / V.A. Ilyin, A.I. Povarova. - Vologda: ISEDT RAS, 2014. - 188 р.

4. Uskova, T.V. Monitoring of development of municipal formations [Text]: monograph / T.V. Uskova, A.N. Zuev, A.A. Smirnov, ed. V.A. Ilyin. – Vologda: ISEDT RAS, 2002. – 126 p.

5. Yashin, S.N. Some aspects of the analysis of budgetary potential of municipalities [Text] / S.N. Yashin, N.I. Yashinа // Finances and Credit. – 2003. – № 5 (119). – p. 35-44.