УДК 336.051

АПРОБАЦИЯ МЕТОДИКИ АНАЛИЗА ФИНАНСОВОГО СОСТОЯНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Коротина Наталья Юрьевна,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал, заведующий кафедрой экономики и финансов, кандидат экономических наук, доцент, г. Челябинск, Россия.
E-mail: korotina@rane74.ru

Аннотация
В статье проводится апробация методики оценки финансового состояния муниципальных бюджетов на примере четырёх крупнейших городов Челябинской области. Предлагаемая методика позволяет оценить сбалансированность, финансовую независимость, бюджетную устойчивость и долговую политику муниципальных образований, направленность муниципальной бюджетной политики в сфере бюджетных расходов.

Ключевые понятия:
муниципальный бюджет, сбалансированность местного бюджета, устойчивость местного бюджета, финансовая независимость местного бюджета, долговая зависимость местного бюджета, муниципальная бюджетная политика.

Термин «финансовое состояние» традиционно употребляется как оценочный индикатор в системе финансов хозяйствующих субъектов. Однако необходимость повышения эффективности и результативности бюджетной сферы привело к тенденции заимствования приёмов и методов корпоративного управления в теории и практике управления общественными финансами. Это послужило предпосылкой распространения категории «финансовое состояние» на сферу деятельности региональных и местных органов власти. В связи с этим задача разработки концептуальных положений по анализу и управлению финансовым состоянием территорий становится одной из приоритетных на современном этапе эволюции финансово-экономических отношений.

Экономический анализ бюджетных показателей, обоснованность их структуры, динамики, соотношения и других параметров являются важнейшим элементом 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.

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

Ранее нами была предложена [2] методика комплексной оценки финансового состояния местных бюджетов на основе пяти групп показателей:

– показатели сбалансированности местного бюджета;

– показатели финансовой независимости муниципального образования;

– показатели, характеризующие направленность муниципальной бюджетной политики в сфере бюджетных расходов;

– показатели бюджетной устойчивости;

– показатели долговой зависимости муниципального образования.

Апробация данной методики была проверена на муниципальных образованиях Челябинской области. В области так же, как и по всей России, проблема финансовой обеспеченности муниципалитетов стоит достаточ-

но остро [1]. В статье приведены результаты оценки финансового состояния бюджетов 2013 года четырёх крупнейших городских округов области: Челябинского, Магнитогорского, Златоустовского и Миасского.

Первая группа показателей – показатели сбалансированности местного бюджета (таблица 1).

зует степень покрытия общей суммы расходов бюджета на реализацию собственных полномочий муниципального образования доходами без учёта утверждённого объёма безвозмездных поступлений. Значение показателя собственной сбалансированности бюджетов свидетельствуют о том, что расходы на выполнение собственных полно-

Таблица 1

Показатели сбалансированности местного бюджета

Показатели	Магнитогорский ГО	Челябинский ГО	Миасский ГО	Златоустовский ГО
Коэффициент покрытия расходов муниципального бюджета, %	97	98	93	96
Коэффициент наличия дополнительных средств бюджета, %	0	0	0	0
Коэффициент дефицита муниципального бюджета, %	6	45	7,2	2,2
Коэффициент собственной сбалансированности местного бюджета, %	81	60	59	62

Коэффициент покрытия расходов муниципального бюджета характеризует степень покрытия общей суммы расходов муниципальных органов власти общими доходами местного бюджета. Результаты анализа покрытия расходов бюджетов рассматриваемых городов показывают, что в 2013 году ни в одном городе доходов не хватило на полное покрытие расходов. Во всех городах бюджет был исполнен с дефицитом, поэтому значение *коэффициента наличия дополнительных средств местного бюджета,* характеризующего долю профицита бюджета в его расходах, для всех представленных городов было нулевым. Степень покрытия дефицита местного бюджета доходными источниками без учёта утверждённого объёма безвозмездных поступлений характеризует *коэффициент покрытия дефицита муниципального бюджета*. Для муниципальных образований данный показатель не должен превышать 10%*. Этот критерий в анализируемых городах соблюдался.

Коэффициент собственной сбалансированности местного бюджета характеризует степень покрытия общей суммы расходов бюджета на реализацию собственных полномочий муниципального образования доходами без учёта утверждённого объёма безвозмездных поступлений. Значение показателя собственной сбалансированности бюджетов свидетельствуют о том, что расходы на выполнение собственных полномочий города самостоятельно покрывают только на 59–81%.

Вторая группа показателей – показатели финансовой независимости муниципальных образований (таблица 2).

Эта группа показателей характеризует степень финансовой независимости муниципальных образований от средств вышестоящих бюджетов. Показатели представляют собой соотношение различных элементов доходов бюджетов.

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

Коэффициент налоговой независимости показывает, в какой части доходы местного бюджета формируются за счёт поступлений от налогов. При определении этого коэффициента учитываются все налоговые поступ-

*Статья 92.1. п.3. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31.07.1998 N 145-ФЗ (в ред. от 01.01.2014). «Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, N 31, ст. 3823.

Таблица 2

Показатели финансовой независимости местного бюджета

Показатели	Магнитогорский ГО	Челябинский ГО	Миасский ГО	Златоустовский ГО
Коэффициент финансовой независимости местных бюджетов, %	51,2	43,0	37,1	41,5
Коэффициент налоговой независимости местных бюджетов, %	40,0	34,9	31,9	34,5
Коэффициент чистой налоговой независимости, %	27,6	28,7	14,6	10,8
Коэффициент общей финансовой зависимости местного бюджета, %	48,8	56,8	62,9	58,5

ления, независимо от статуса налогов (федеральные, региональные или местные) и действующей системы регулирования в части разграничения доходных источников и организации потока налоговых ресурсов.

Значения этих коэффициентов у анализируемых городов показывают, что доходные источники менее чем наполовину сформированы из налоговых и неналоговых платежей. Минимальное значение коэффициента финансовой независимости в Миассе (37,1%), максимальное – в Магнитогорске 51,2%. Налоги формируют доходные части бюджетов на 32–40%.

В какой части налоговые доходы местного бюджета сформированы за счёт поступлений от местных налогов, показывает *коэффициент чистой налоговой независимости*. Фактически указанный коэффициент является индикатором эффективности налоговой политики муниципального образования, так как только по местным налогам муниципальные образования обладают полномочиями полного самостоятельного их регулирования. Данные этого показателя, в отличие от других показателей группы, отличаются значительно – разница составляет 2,5 раза. Наименьшее значение коэффициента – в Златоусте, местные власти в состоянии влиять на 10,8% доходов города, наибольшее – в Магнитогорске (27,6%).

Для сравнения, средний показатель по России составляет 13,5%, по Челябинской области – 16%. Данные расчёты подтверждают, что местные налоги не играют необходимой бюджетообразующей роли при формировании муниципальных бюджетов даже в промышленно развитых городах.

Коэффициент общей финансовой зависимости местного бюджета показывает долю финансовой помощи из вышестоящего бюджета в общем объёме доходов местного бюджета. Чем больше значение указанного показателя, тем в большей мере доходы местного бюджета сформированы за счёт поступлений из бюджета субъекта Федерации, тем выше степень финансовой зависимости муниципального образования от региональных органов власти.

Значения коэффициентов общей финансовой зависимости (48,8–62,9%) подтверждают, что бюджеты указанных городов в значительной степени зависимы от областного бюджета.

Третья группа показателей – показатели, характеризующие направленность муниципальной бюджетной политики в сфере бюджетных расходов (таблица 3).

Коэффициент текущих расходов местного бюджета характеризует долю расходов бюджета на обеспечение текущего функционирования органов муниципального управления, муниципальных учреждений, оказание финансовой помощи отдельным отраслям экономики от общей суммы расходов местного бюджета. Чем выше значение коэффициента, тем большая часть всех расходов направляется на финансирование текущих расходов, и тем меньшая часть остается на покрытие инвестиционных потребностей муниципального образования. Данные анализа показывают, что свыше 90% расходов бюджетов во всех городах направляется на текущее обеспечение, и менее 10% (об это свидетельствует *коэффициент инвестиционной активности*) идёт на реализацию масштабных инвестиционных

Таблица 3

Показатели, характеризующие направленность муниципальной бюджетной политики в сфере бюджетных расходов

Показатели	Магнитогорский ГО	Челябинский ГО	Миасский ГО	Златоустовский ГО
Коэффициент текущих расходов бюджета, %	98	93	98	97
Коэффициент инвестиционных расходов бюджета, %	2	7	2	3
Коэффициент относительной стоимости содержания органов местного самоуправления, %	7	3	5	7
Коэффициент социальной ориентированности бюджета, %	78	71	77	73
Коэффициент программных расходов бюджета, %	76	95	93	н/д

проектов, которые направлены на решение муниципальных проблем. Таким образом, бюджеты городов фактически являются не бюджетами развития соответствующих территорий, а бюджетами обеспечения, то есть не создаётся материальная основа для повышения объёма и качества муниципальных услуг, не формируются условия для модернизации экономики и изменения модели экономического роста.

Коэффициент относительной стоимости содержания органов местного самоуправления показывает удельный вес расходов на организацию и реализацию муниципального управления в общей сумме общественно расходов бюджетов. Чем выше значение коэффициента, тем дороже обходятся органы власти бюджету. В анализируемых объектах указанный показатель колеблется от 3 до 7%.

Коэффициент социальной ориентированности местного бюджета показывает удельный вес расходов на функционирование социальной сферы (образование, здравоохранение, культуру, искусство, средства массовой информации, физическую культуру и спорт, социальную поддержку граждан) в общей сумме расходов местного бюджета. Чем выше значение коэффициента, тем большее внимание оказывается гражданам со стороны муниципальных органов власти. Значение указанного коэффициента (71–78%) свидетельствует о том, что бюджеты муниципалитетов являются социально направленными.

Оценить, в какой мере управление в муниципалитете ведется в рамках достижения целей и обеспечивается обоснованность расходов, позволяет *коэффициент программных расходов бюджета*. Он отражает применение программно-целевого подхода к управлению экономикой муниципалитета.

Коэффициент программных расходов местного бюджета показывает удельный вес расходов в рамках государственных и муниципальных программ в общей сумме расходов местного бюджета. Чем выше значение коэффициента, тем больше расходов осуществляется на основе программно-целевых принципов.

Высокие значения коэффициента программных расходов (76–95%) свидетельствуют о достаточно высокой ориентированности муниципального управления на «управление результатами». Финансирование в рамках целевых программ, в отличие от сметного финансирования, позволяет получить более высокий результат по критерию «стоимость – эффективность».

Четвёртая группа показателей – показатели бюджетной устойчивости муниципального образования (таблица 4).

К этой группе относятся коэффициенты, характеризующие соотношение различных доходных источников и текущих расходов бюджета. Показатели отражают способность муниципалитета обеспечить функционирование органов местного самоуправления и деятельность муниципальных организаций.

Коэффициент общей финансовой устойчивости местного бюджета характеризует степень покрытия текущих расходов местного бюджета налоговыми и неналоговыми доходами. Коэффициент показывает способность муниципалитета покрыть текущие расходы налогами и средствами, полученными в результате управления имуществом. Устойчивость бюджета характеризуется коэффициентом выше 100%. В Российской Федерации подавляющее число муниципальных образований не способны покрыть текущие расходы налоговыми и неналоговыми доходами и являются финансово неустойчивыми. Этот тезис подтверждают расчёты указанного коэффициента по крупнейшим муниципалитетам Челябинской области. В Магнитогорском городском округе указанный показатель составляет 51%, в остальных городах – ниже 50%, то есть без финансовой помощи из вышестоящего бюджета органы местного самоуправления способны обеспечить текущую деятельность менее чем наполовину.

Для местных бюджетов более актуальным является показатель *совокупной финансовой устойчивости местного бюджета,* который позволяет оценить степень покрытия текущих расходов совокупными доходами соответствующего бюджета. Даже с учётом трансфертов из областного бюджета ни в одном муниципальном образовании совокупные доходы не покрывают полностью текущие расходы, что подтверждает выводы по данным предыдущей таблицы о недостаточности средств муниципалитетов для инвестирования муниципальной экономики.

Можно рассчитывать подобный коэффициент, используя в числителе показатель доходов от местных налогов. Этот показатель носит название *коэффициента собственной (чистой) налоговой устойчивости* [3]. В существующих условиях в Российской Федерации значение данного показателя в большинстве муниципальных образований, особенно в муниципалитетах, крайне низкое. Это подтверждается расчётными данными – местные налоги способны покрыть текущие расходы бюджетов менее чем на треть в Магнитогорске и Челябинске, на одну шестую в Миассе, и на одну десятую часть в Златоусте.

Таблица 4

Показатели бюджетной устойчивости

Показатели	Магнитогорский ГО	Челябинский ГО	Миасский ГО	Златоустовский ГО
Коэффициент общей финансовой устойчивости бюджета, %	51,0	46,1	39,2	43,1
Коэффициент совокупной финансовой устойчивости, %	99,6	98,4	99,2	97,4
Коэффициент собственной (чистой) налоговой устойчивости, %	29,1	30,8	16,1	11,4

Пятая группа показателей – коэффициенты долговой зависимости муниципального образования (таблица 5).

Коэффициент долговой ёмкости бюджета показывает степень покрытия муниципального долга доходными источниками без учёта утверждённого объёма безвозмездных поступлений и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. В соответствии с федеральным законодательством этот коэффициент должен быть менее 100%*. Все анализируемые муниципалитеты имеют муниципальный долг в допустимых размерах, но в Челябинском и Миасском городских округах долговая ёмкость бюджета значительно выше, что отражает их более активную долговую политику.

Коэффициент долговой зависимости бюджета показывает соотношение муниципального долга и общей суммы расходов бюджета. Фактически этот коэффициент показывает, какая часть расходов текущего года была бы потрачена на покрытие муниципального долга, если бы все платежи по нему приходились бы на текущий период.

*Статья 107 Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31.07.1998 N 145-ФЗ (в ред. от 01.01.2014). «Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, N 31, ст. 3823.

Таблица 5

Показатели долговой зависимости муниципального образования

Показатели	Магнитогорский ГО	Челябинский ГО	Миасский ГО	Златоустовский ГО
Коэффициент долговой емкости бюджета, %	0,3	34,9	26,1	2,8
Коэффициент долговой зависимости бюджета, %	0,14	14,7	9,9	1,1
Коэффициент долговой нагрузки бюджета, %	0,14	0,3	0,31	0,007
Коэффициент долговой нагрузки на одного гражданина, тыс.руб./чел.	9,1	4,1	2,49	0,261
Коэффициент предела обслуживания муниципального долга, %	0,20	0,44	0,52	0,008

Активные муниципальные заимствования предопределили более высокое значение указанного показателя в Челябинске и Миассе. В целом значения этого коэффициента отражают платёжеспособность всех анализируемых органов местного самоуправления в отношении муниципальных долговых обязательств.

Коэффициент долговой нагрузки бюджета показывает долю текущих расходов по обслуживанию муниципального долга в общей сумме расходов бюджета. *Коэффициент предела обслуживания муниципального долга* показывает долю текущих расходов по обслуживанию муниципального долга в общей сумме расходов без учёта субвенций из вышестоящего бюджета. Предельный размер этого коэффициента – 15%*. Во всех анализируемых объектах значения этого показателя значительно ниже одного процента, что характеризует муниципальную долговую политику как консервативную.

Коэффициент долговой нагрузки на одного жителя характеризует бремя, приходящееся на каждого жителя. Законодательных пределов того коэффициента не существует, но при значительной величине предыдущих показателей для анализа представляется полезным сравнение коэффициента долговой нагрузки на одного жителя с подушевыми налоговыми и неналоговыми доходами. Самый низкий муниципальный долг, приходящийся на одного жителя в Златоусте (261 рубль), самый высокий – в Магнитогорске (9,1 тыс. рублей).

При анализе долговой зависимости муниципального образования большое значение имеет оценка средневзвешенной процентной ставки, по которой привлекались муниципальные кредиты и её сравнение с действующими среднерыночными ставками. Это сравнение позволит оценить возможность реструктуризации муниципальных займов.

Указанная группа коэффициентов позволяет определить развитие долговой ситуации, возможности погашения долга, позволяет отследить ухудшение экономических условий функционирования муниципальной экономики. Расчёт этих коэффициентов крайне важен, так как превышение установленных нормативных значений влечёт за собой определённые ограничения для органов местного самоуправления, которые установлены Бюджетным кодексом РФ и региональными нормативными актами.

Анализ состояния бюджетов по предложенным коэффициентам в крупнейших городах Челябинской области позволил выявить несбалансированность местных бюджетов, показал высокую финансовую зависимость от вышестоящих бюджетов, недостаточную бюджетную устойчивость, недостаточность средств на развитие территорий. Данные города имеют развитые сферы промышленности и торговли, большую в масштабах области численность населения, что предопределяет значительную доходную базу для формирования местных бюджетов. Но даже это не позволяет обеспечить финансовую независимость и достаточность ресурсов для полного и своевременного исполнения функций и задач местного самоуправления.

*Статья 111 Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31.07.1998 N 145-ФЗ (в ред. от 01.01.2014). «Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, N 31, ст. 3823.

С другой стороны, проведённый анализ позволил оценить социальную направленность расходов бюджетов, достаточно высокую ориентированность муниципального управления на «управление результатами», взвешенную долговую политику.

Данные, полученные 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 требуется 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 определённому типу по уровню бюджетной обеспеченности.

Предложенные показатели могут лежать в основе механизма бюджетного регулирования. Методика может быть использована для принятия управленческих решений в части повышения эффективности управления муниципальными финансами.

1. Коротина, Н.Ю. Проблемы финансовой обеспеченности муниципальных образований поселенческого типа (по материалам Челябинской области) [Текст] / Н.Ю. Коротина // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 2 (5), сентябрь. С. 65–70.

2. Коротина, Н.Ю. Финансовая самостоятельность муниципальных образований: методологические основы, методика оценки и особенности обеспечения в Российской Федерации [Текст] / Н.Ю. Коротина // в кн. Развитие социально-экономических процессов: концепции, гипотезы исследования. Челябинск, 2013. С. 152–166.

3. Кузнецова, Е.В. Оценка качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации [Текст] / Е.В. Кузнецова // Финансы. 2011. № 2. С.15–19.

References

1. Korotina N.Ju. *Municipalitet: jekonomika i upravlenie,* 2013, no. 2 (5), pp. 65–70 (in Russian).

2. Korotina N.Ju. Finansovaja samostojatel'nost' municipal'nyh obrazovanij: metodologicheskie osnovy, metodika ocenki i osobennosti obespechenija v Rossijskoj Federacii [Financial autonomy of municipal units: methodological basis, methods of evaluating and peculiarities providing in the Russian Federation]. *Razvitie social'no-jekonomicheskih processov: koncepcii, gipotezy issledovanija* (Development of social and economic processes: conceptions, hypothesis of the research). Cheljabinsk, 2013, pp. 152–166 (in Russian).

3. Kuznecova E.V. *Finansy*, 2011, no. 2, pp.15–19 (in Russian).

UDC 336.051

PRACTICAL APPROVAL OF THE METHODOLOGY OF DIAGNOSING THE FINANCE OF THE MUNICIPAL BUDGETS

Korotina Natalya Yuryevna,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk Branch, Head of the Chair Of Economics and Finance, Candidate of Economical Sciences, Associate Professor, Chelyabinsk, Russia.
E-mail: korotina@rane74.ru

Annotation
The article presents practical approval of the methodology of diagnosing the finance of the municipal budgets basing on the research of the four largest cities of Chelyabinsk region. The suggested method allows estimating the balance, financial independence, fiscal stability and the debt policy of municipalities, municipal orientation of fiscal policy in the sphere of budget costs.

Key concepts:
municipal budget,
balance of local budget,
stability of local budget,
the debt policy,
the municipal budget policy.