

Кизиль Е. В.

E. V. Kizil

К ВОПРОСУ ОБ УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

ON STABILITY OF BUDGETS TERRITORIAL FORMATIONS

Кизиль Елена Витальевна – доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Экономика, финансы и бухгалтерский учёт» Комсомольского-на-Амуре государственного университета (Россия, Комсомольск-на-Амуре). E-mail: kizil_ev@mail.ru.

Elena V. Kizil – Doctor of Economics, Associate Professor, Professor of Economics, Finance and Accounting Department, Komsomolsk-na-Amure State University (Russia, Komsomolsk-on-Amur). E-mail: kizil_ev@mail.ru.

Аннотация. Разработка критериев финансового состояния бюджетов бюджетной системы РФ имеет важное значение в свете усиливающихся негативных тенденций снижения уровня самодостаточности местных бюджетов. В работе анализируются различные подходы к понятию устойчивости территориальных (местных) бюджетов. Отмечается, что, несмотря на различные толкования понятийного аппарата финансовой устойчивости, инструментарий её оценки достаточно универсален. На примере бюджета субъекта федерации апробирована одна из методик оценки устойчивости территориального бюджета. Проведён анализ устойчивости бюджетов муниципальных образований региона. Приводятся доводы к использованию отдельных элементов указанной модели для оценки финансовой устойчивости местных бюджетов. Акцентировано внимание на необходимости корректировки параметров нормативных значений в случае диагностики финансового состояния бюджетов городских округов и муниципальных районов. Подчёркивается, что обеспечение устойчивости территориальных бюджетов является необходимым условием снижения разбалансированности в бюджетной иерархии и успешного социально-экономического развития не только отдельных регионов, но и страны в целом.

Summary. The development of criteria for the financial condition of the budgets of the budgetary system of the Russian Federation is important in the light of the increasing negative trends in reducing the level of self-sufficiency of local budgets. The paper analyzes various approaches to the concept of sustainability of territorial (local) budgets. It is noted that, despite different interpretations of the conceptual apparatus of financial stability, tools for its assessment are quite universal. On the example of the budget of the subject of the Federation, one of the methods for assessing the sustainability of the territorial budget has been tested. The analysis of sustainability of budgets of regional municipalities is carried out. Arguments are given for the use of individual elements of this model to assess the financial stability of local budgets. Attention is focused on the need to correlate the parameters of normative values in the case of diagnostics of the financial condition of the budgets of urban and municipal districts. It is emphasized that ensuring the sustainability of territorial budgets is a necessary condition for reducing the imbalance in the budget hierarchy and successful socio-economic development not only of individual regions, but also of the country as a whole.

Ключевые слова: бюджет субъекта РФ, местный бюджет, типы устойчивости, методика оценки устойчивости.

Key words: budget of a constituent entity of the Russian Federation, local budget, types of sustainability, methodology for assessing sustainability.

УДК 336.143

Сокращение доходной базы территориальных (местных) бюджетов с одновременным ростом расходных обязательств приводит к недостатку собственных средств муниципальных образований. В этих условиях становится чрезвычайно сложно реализовывать региональные (муниципальные) программы социального и экономического развития, финансировать дефицит местного бюджета [2; 11]. Процесс реформирования территориальных финансов привёл к сокращению доходов местных бюджетов, в основном из-за падения норматива отчислений по налогу на доходы

физических лиц, который является бюджетообразующим собственным доходным источником на местах [1; 2].

Одновременно наблюдаются устойчивые центростремительные тенденции в движении налоговых потоков от периферии к региональным центрам. Уровень централизации в бюджетах субъектов федерации достигает 70 % [2]. Доля налоговых и неналоговых доходов в структуре доходных источников составляет менее 20 % [12]. Из-за этого о сколько-нибудь значимой самостоятельности и самостоятельности территориального (местного) уровня говорить трудно. Такое положение вещей не могло не сказаться на финансовом состоянии местных бюджетов.

С финансовой стабильностью бюджетов связывают понятие устойчивости К. В. Иванова, В. Е. Паникин, Е. В. Вылегжанина, В. А. Гребенникова. По их мнению, формирование модели оптимального бюджета является залогом экономической безопасности территории. Такой бюджет должен отражать социальную направленность расходования средств и включать в критерии оценки показатели бюджетной обеспеченности населения [5; 6].

Большинство авторов видит устойчивость бюджетов в их финансовой сбалансированности, т. е. способности обеспечивать в том числе текущие расходы [16]. Ряд авторов обуславливает высокую степень финансовой устойчивости наличием преобладающей доли собственных источников (налоговых и неналоговых доходов) в общих доходах бюджета [6; 8; 9]. Так, Р. М. Тухба-туллин трактует бюджетную устойчивость как возможность со стороны органов местного самоуправления обеспечивать запланированные расходные и долговые обязательства за счёт финансовых ресурсов из собственных источников [14].

В отношении местных бюджетов, в особенности сельских поселений, такой подход утрачивает актуальность, поскольку доля финансовой помощи из вышестоящих бюджетов является доминирующей в структуре доходов. Местная налоговая база значительно сократилась, а поступления от неналоговых доходов по большей части нестабильны.

Анализируя подходы к оценке устойчивости территориальных (местных) бюджетов, отметим единодушие авторов во взглядах на их методическое обеспечение.

Большинство методик, используемых для анализа и аналитической оценки финансового состояния бюджетов, основаны на расчёте групп коэффициентов (или показателей уровня), которые отражают ту или иную сторону бюджетного процесса [5; 8; 10; 14]. Следует подчеркнуть, что подобного рода исследования, как правило, опираются на методический инструментарий, основанный на использовании относительных бюджетных показателей.

В разработках отечественных авторов всю совокупность количественных оценок финансового состояния бюджета можно разделить на несколько групп:

- независимость бюджетов, обусловленная уровнем бюджетной автономии, бюджетной зависимости и бюджетной устойчивости;
- сбалансированность, показателями которой служат уровень покрытия дефицита, уровень налоговых и неналоговых доходов в общей сумме бюджета, индекс бюджетного покрытия;
- эффективность бюджетной политики, определяемая уровнем бюджетных доходов на душу населения и бюджетной обеспеченности населения.

В качестве примера рассмотрим методику О. И. Тишутиной, предлагающей оценивать устойчивость бюджетов субъектов федерации с помощью трёх показателей: уровня бюджетной автономии, степени бюджетной зависимости и степени устойчивости бюджета (см. табл. 1).

Авторская модель рейтинговой оценки базируется на сравнении соответствующих показателей бюджета с пороговыми значениями, сформированными на основе законодательных документов в области бюджетного законодательства, мнений экспертов, обобщения отечественного и зарубежного опыта в сфере анализа и оценки бюджетов. При этом выделяются 4 модели устойчивости консолидированного бюджета: абсолютная устойчивость бюджета, нормальная устойчивость бюджета, неустойчивый бюджет, критическое положение (см. табл. 2).

Апробацию актуальности использования методики проведём на примере бюджета региона. Информационной базой исследования являются данные отчётов об исполнении бюджетов Хаба-

ровского края за период 2018-2020 гг. [15]. Согласно данным табл. 3, бюджет региона имеет нормальную финансовую устойчивость.

Таблица 1

Показатели устойчивости бюджета [13]

Показатель	Формула расчёта
Уровень бюджетной автономии (независимости), %	$U_{авт} = (\text{Доходы полученные}^* / \text{Доходы всего}) \times 100 \%$
Степень бюджетной зависимости, %	$C_{зав} = (\text{Межбюджетные трансферты} / \text{Доходы всего}) \times 100 \%$
Степень устойчивости бюджета, %	$C_{уст} = (\text{Межбюджетные трансферты} / \text{Доходы полученные}) \times 100 \%$

Примечание: * – общий объём доходов бюджета за вычетом межбюджетных трансфертов

Таблица 2

Показатели устойчивости консолидированного бюджета [13]

Показатель	Значение показателя, рассчитанное по бюджету	Балльная оценка	Значение показателя, рассчитанное по бюджету	Балльная оценка
Тип устойчивости	Абсолютная устойчивость бюджета		Нормальная устойчивость	
$U_{авт}, \%$	≥ 80	+2	≥ 70	+1
$C_{зав}, \%$	≤ 20	+2	≤ 30	+1
$C_{уст}, \%$	< 30	+2	30...60	+1
Тип устойчивости	Неустойчивый бюджет		Критическое положение	
$U_{авт}, \%$	≤ 70	0	≤ 40	-1
$C_{зав}, \%$	≥ 30	0	≥ 60	-1
$C_{уст}, \%$	60...100	0	> 100	-1

Таблица 3

Оценка устойчивости бюджета Хабаровского края (составлено авторами на основе [15])

Показатель	2018 г.	Балльная оценка	2019 г.	Балльная оценка	2020 г.	Балльная оценка
$U_{авт}, \%$	73	+1	73,1	+1	70,5	+1
$C_{зав}, \%$	27	+1	26,9	+1	29,5	+1
$C_{уст}, \%$	37	+1	37	+1	42	+1

Доля внешних источников в структуре доходов краевого бюджета менее 30 %. Это говорит о значительной степени самостоятельности региона. Показатель степени устойчивости бюджета имеет тенденцию к росту и достигает значения 42 % в 2020 г.

Расширим горизонты исследования, проведя анализ устойчивости бюджетов городского округа «Город Комсомольск-на-Амуре» и Комсомольского муниципального района. Формально оценивать местные бюджеты на основе рассмотренной модели некорректно, т. к. методика «работает» в отношении консолидированных региональных бюджетов.

Использование рассматриваемой методики применительно к городскому округу показало, что муниципальное образование соответствует модели «Критическое положение», характеризующейся снижающимся уровнем бюджетной автономии (от 38,4 % в 2017 г. до 30,7 % в 2020 г.) и растущей степени бюджетной зависимости (см. табл. 4).

Таблица 4

Показатели устойчивости бюджета города Комсомольска-на-Амуре (составлено авторами на основе [3])

Показатель	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Уровень бюджетной автономии (независимости), %	38,4	36,8	34,1	30,7
Степень бюджетной зависимости, %	61,6	63,2	65,9	69,3
Степень устойчивости бюджета, %	160,7	171,4	148,6	149,2

Доля финансовой помощи в структуре доходных источников колеблется в пределах от 61,6 % в 2017 г. до 69,3 % в 2020 г. Соотношение межбюджетных трансфертов и собственных доходов бюджета города варьируется от 171,4 % в 2018 г. до 148,6 % в 2019 г.

Анализ динамики данных табл. 5 показывает, что бюджет Комсомольского муниципального района в 2020 г. имеет неустойчивое финансовое положение. В этот период уровень бюджетной автономии повышается до 50,5 %, соответственно, снижается степень бюджетной зависимости до 49,5 %. В 2017-2019 гг. по показателю «Степень устойчивости бюджета» положение бюджета района тяготеет к критической ситуации (коэффициент более 100 %). Это означает, что финансовая помощь из вышестоящих бюджетов превышает уровень собственных доходов.

Таблица 5

Показатели устойчивости консолидированного бюджета Комсомольского муниципального района (Составлено авторами на основе [4])

Показатель	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Уровень бюджетной автономии (независимости), %	45,4	45,7	45,5	50,5
Степень бюджетной зависимости, %	54,6	54,3	54,5	49,5
Степень устойчивости бюджета, %	120	119	120	98,4

Таким образом, анализ устойчивости бюджетов муниципального уровня с применением методики О. И. Тишутинной показал актуальность её использования на местном уровне с необходимостью корректировки пороговых значений, по крайней мере для показателя «Степень устойчивости бюджета». Для местных бюджетов характерным является, как правило, превалирование уровня межбюджетных трансфертов в структуре доходных источников. По этой причине пороговое значение «>100» является свидетельством «перманентного кризиса» местных бюджетов.

В этой связи мы ещё раз хотим акцентировать внимание на неэффективной политике межбюджетных отношений, которая «узаконивает» низкую самодостаточность местных бюджетов.

В исследованиях поведения социально-экономических систем, подобных административно-территориальным образованиям и структурам, входящим в них, отмечается нестабильное влияние нижестоящих уровней на закономерности макроуровня. Причём амплитуда колебаний поведения системы возрастает при переходе от более высокого иерархического уровня к более низкому, для муниципального района это усиление дисбаланса поведения муниципальных образований как социально-экономических систем в его составе [7]. С учётом приведённых доводов полученные результаты могут свидетельствовать о негативной тенденции роста рассогласования в подсистеме муниципального уровня.

Способы повышения финансовой автономии на местах известны. Это расширение собственного доходного потенциала за счёт закрепления за муниципальными территориями новых налогов и дополнительных поступлений от налогов в вышестоящие бюджеты, создание реестра муниципального имущества и размещение его в открытом доступе и т. д. [2].

Стимулирование тенденций к укреплению устойчивости местных бюджетов, на практике означающее снижение муниципальной дотационности, является залогом успешного участия насе-

ления в формировании точек роста и включения местного уровня в процессы стратегического планирования развития территорий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Арланова, О. И. Местные бюджеты: проблемы формирования / О. И. Арланова, Н. З. Зотиков, М. В. Львова // Вестник Евразийской науки. – 2019. – № 5. – URL: <https://esj.today/PDF/15ECVN519.pdf> (дата обращения: 17.01.2022). – Текст: электронный.
2. Бухвальд, Е. М. Устойчивое развитие территорий, отраслей и производственных комплексов / Е. М. Бухвальд, М. А. Печенская // Проблемы развития территории. – 2017. – Вып. 4 (90). – С. 37-50.
3. Бюджет для граждан. Отчёт об исполнении местного бюджета // Комсомольск-на-Амуре. Официальный сайт органов местного самоуправления. – Раздел сайта «Деятельность», подраздел «Финансовая деятельность». – URL: <https://www.kmscity.ru/activity/city/finance/budget-citizen> (дата обращения: 30.11.2021). – Текст: электронный.
4. Бюджет Комсомольского муниципального района // Официальный сайт администрации Комсомольского муниципального района. – Раздел сайта «Финансы района», подраздел «Бюджет». – URL: <https://raion-kms.khabkrai.ru/Finansy-raiona-/Byudzheta/> (дата обращения: 30.11.2021). – Текст: электронный.
5. Вылегжанина, Е. В. Актуальные подходы к оценке финансовой устойчивости муниципальных бюджетов / Е. В. Вылегжанина, В. А. Гребенникова // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2020. – № 5-2. – С. 255-262.
6. Иванова, К. В. Устойчивость бюджетов муниципальных образований: понятие, факторы формирования / К. В. Иванова // Экономика и социум. – 2016. – № 5. – С. 20-26.
7. Кизиль, Е. В. Амплитудно-частотный динамический анализ как инструмент диагностики социально-экономической устойчивости территорий / Е. В. Кизиль // Экономическая безопасность: стратегические риски и угрозы: материалы III Межвузовской науч.-практ. конф. с международным участием. – СПб.: Издательство СПбГЭУ, 2016. – С. 202-206.
8. Коротина, Н. Ю. Методика анализа финансового состояния бюджетов муниципальных образований / Н. Ю. Коротина // Бухгалтерский учёт в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2014. – № 217 (353). – С. 17-27.
9. Макейкина, С. М. Проблемы обеспечения сбалансированности муниципальных бюджетов в современных условиях и пути их решения / С. М. Макейкина, Ю. Н. Чинаева // Электронный научный журнал «Вектор экономики». – 2019. – № 2 (32). – URL: http://www.vectoreconomy.ru/images/publications/2019/2/financeandcredit/Makeykina_Chinaeva.pdf (дата обращения: 21.01.2022). – Текст: электронный.
10. Паникин, В. Е. Финансовая устойчивость и безопасность местных бюджетов / В. Е. Паникин // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3. Экономика. Экология. – 2009. – № 1 (14). – С. 133-137.
11. Петрова, О. А. Бюджетная роспись как основа исполнения муниципального бюджета / О. А. Петрова, Н. С. Порвина, Т. А. Яковлева // Учёные записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. Науки о человеке, обществе и культуре. – 2018. – № I-2 (33). – С. 102-105.
12. Сумская, Т. В. Оценка основных направлений бюджетной политики на субфедеральном уровне / Т. В. Сумская // НГУЭУ. – 2015. – № 2. – С. 83-105.
13. Тишутина, О. И. Методология анализа бюджета приграничного региона (на примере субъектов РФ Дальневосточного федерального округа) / О. И. Тишутина // Аудит и финансовый анализ. – 2008. – № 2. – С. 462-470.
14. Тухбатуллин, Р. М. Финансовая устойчивость муниципальных образований: факторы обеспечения и методика оценки: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Тухбатуллин Рустем Марсилевич. – Казань, 2018. – 191 с.
15. Управление общественными финансами. Хабаровский край // Официальный сайт министерства финансов. – Раздел сайта «Текущая деятельность», подраздел «Исполнение бюджета». – URL: <https://minfin.khabkrai.ru/portal/Show/Content/3937?ParentItemId=1180> (дата обращения: 14.01.2022). – Текст: электронный.
16. Шаш, Н. Н. Обеспечение сбалансированности муниципальных бюджетов: финансовые инструменты и факторы влияния / Н. Н. Шаш // Вектор науки ТГУ. Серия: Экономика и управление. – 2015. – № 4 (23). – С. 99-103.