

**Герасимова А.Н.**, аспирантка

Ставропольского государственного аграрного университета,  
г. Ставрополь, Россия

## **ОЦЕНКА БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

*Показано, что бюджетная политика играет важнейшую роль в политике страны в целом, реализуя в сочетании с другими составными частями финансовой политики и в сочетании с денежно-кредитной политикой финансовое обеспечение выполнения государством своих функций, поддержку финансовой стабильности в стране, обеспечение финансовой целостности федеративного государства, создание финансовых стимулов для поступательного социально-экономического развития страны.*

Местные бюджеты составляются и исполняются на основе принципа приоритетного финансирования расходов, связанных с обеспечением минимальных государственных социальных стандартов при безусловном исполнении долговых обязательств. Пока не обеспечено финансирование минимальных государственных социальных стандартов на уровне минимальной бюджетной обеспеченности, в проект бюджета не могут быть включены расходы, не связанные с достижением минимальных государственных социальных стандартов, либо расходы, обеспечивающие финансирование отдельных государственных социальных стандартов выше минимального уровня при недофинансирования других при безусловном исполнении долговых обязательств.

Действующая модель межбюджетных отношений в Российской Федерации ориентирована преимущественно на выравнивание доходов местных бюджетов разных уровней бюджетной обеспеченности в соответствии со сложившимся расходными частями местных бюджетов.

Воздействуя на процессы формирования бюджетных отношений, государство формирует и корректирует бюджетные взаимосвязи, регулирует каналы прохождения и направления бюджетных потоков, уточняет пропорции распределения централизованных ресурсов и методы реализации их целевого назначения, и таким образом, обеспечивает регулирование бюджетной системы страны.

Регулирование бюджетов отождествляется с объективно обусловленной системой оказания финансовой помощи местным органам власти. Но на наш взгляд, регулирование муниципальных бюджетов имеет своей целью - укрепление финансовой самостоятельности территорий муниципальных образований и повышение их ответственности за принимаемые на своем уровне решения.

Способы перераспределения средств должны быть такими, чтобы обеспечивалась наивысшая эффективность расходования бюджетных ресурсов, достигался наибольший социальный и экономический эффект.

Одним из основных принципов построения и функционирования бюджетной системы РФ является принцип самостоятельности бюджетов. Финансово – бюджетная самостоятельность муниципального образования тесно связана с наличием на его территории необходимого финансового потенциала, позволяющего сформулировать муниципальный бюджет.

Однако, если брать во внимание местный бюджет, поскольку новая система межбюджетных отношений в наибольшей степени коснулась именно этого уровня бюджетной системы, то анализ свидетельствует о том, что принцип самостоятельности не получает достаточно практического подтверждения.

Метод регулирования местных бюджетов посредством ежегодного установления нормативов отчислений по регулирующим доходам имеет определенные недостатки. Главный из них заключается в наличии элементов субъективности при формировании регулирующих доходов местных бюджетов. Это выражается порою в необъективном установлении величины нормативов отчислений от регулирующих налогов и выборе их состава. Вместе с тем необходимо использовать регулирующие налоги как инструмент не только вертикального, но и горизонтального выравнивания доходов соответствующих бюджетов, что позволит уменьшить потребность в дотациях и других видах межбюджетной помощи.

Однако доходные источники местных бюджетов не соответствуют расходам, возложенным на местные органы власти, что свидетельствует о централизации доходных источников на вышестоящих уровнях бюджетной системы.

Оздоровление экономики, обеспечение социальных гарантий граждан, нормальное жизнеобеспечение района возможно за счет увеличения доходных поступлений в соответствующие бюджеты и за счет рационального, экономного, целевого использования средств бюджетов.

Приоритеты местной бюджетной политики имеют выраженную социальную направленность, поэтому значительные расходы местных органов власти приходится на финансирование мероприятий социального характера. Также большой удельный вес в структуре расходов местного бюджета занимают ассигнования жилищно-коммунальному хозяйству, образовательным учреждениям, транспортному хозяйству.

Закрепленное в бюджетном законодательстве России понятие бюджетной обеспеченности заключается в определении величины расходов либо доходов бюджета в расчете на одного жителя. Учитывая отсутствие единых подходов к оценке доходных возможностей и расходных обязательств муниципальных образований, рассчитанные показатели бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя не отражают реальной потребности муниципалитетов в бюджетных средствах. Соответственно, применение методик, использующих значения данных показателей, не способствует эффективному бюджетному выравниванию.

Оценить уровень обеспеченности муниципальных бюджетов мы предлагаем, используя следующую систему показателей:

1. Расчетный объем государственных обязательств органа местного самоуправления ( $G_o$ ) – расходные обязательства, возложенные на органы местного самоуправления федеральным и региональным законодательством РФ, рассчитывается как превышение расчетного объема расходов над расчетным объемом собственных расходов местного бюджета:

$$G_o = P_o - P_c$$

2. Расчетный объем безвозмездных перечислений из вышестоящего бюджета ( $B_p$ ) – бюджетные средства, предоставляемые местному бюджету на безвозмездной и безвозвратной основе из вышестоящего бюджета в форме дотаций либо субвенций, и достаточные для финансирования расчетного объема расходов местного бюджета, рассчитывается как превышение расчетного объема расходов над расчетным объемом собственных доходов местного бюджета:

$$B_p = P_o - D_c$$

3. Расчетный объем дотаций из вышестоящего бюджета на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности ( $B_{Пд}$ ) – бюджетные средства, предоставляемые местному бюджету в безвозмездном и безвозвратном порядке из вышестоящего бюджета в форме дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципального образования, и рассчитывается как превышение расчетного объема безвозмездных перечислений из вышестоящего бюджета над расчетным объемом государственных обязательств органа местного самоуправления:

$$B_{Пд} = B_p - G_o$$

4. Расчетный коэффициент «Бюджетная обеспеченность собственными доходами расчетного местного бюджета» - отношение расчетного объема собственных доходов к расчетному объему собственных расходов местного бюджета:

$$Обс = D_c / P_c$$

5. Расчетный коэффициент «Бюджетная обеспеченность расчетного местного бюджета» - отношение расчетного объема доходов к расчетному объему расходов местного бюджета:

$$Обо = D_o / P_o = (D_c + B_p) / P_o = (D_c / P_o) + (B_p / P_o)$$

6. Расчетный коэффициент «Абсолютная бюджетная обеспеченность расчетного местного бюджета» - отношение расчетного объема собственных доходов к общему объему расходов местного бюджета:

$$Оба = D_c / P_o$$

Очевидно, что при полной сбалансированности местного бюджета, то есть состояния, при котором расчетный объем доходов равен расчетному объему расходов, коэффициент «бюджетной обеспеченности расчетного местного бюджета» будет равен 1.

Таблица 1 – Расчетные значения показателей обеспеченности местного бюджета

Показатель	2004	2005	2006
Расчетный объем собственных расходов местного бюджета (Рс)	173,8	121,9	181,4
Расчетный объем расходов местного бюджета (Ро)	276,9	274,3	504,3
Расчетный объем собственных доходов местного бюджета (Дс)	184,7	124,8	131,9
Расчетный объем доходов местного бюджета (До)	282,7	371,4	550,3
Расчетный объем государственных обязательств органа местного самоуправления (Го)	103,1	152,4	322,9
Расчетный объем безвозмездных перечислений из вышестоящего бюджета (Бп)	92,2	149,5	372,4
Расчетный объем дотаций из вышестоящего бюджета на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (БПд)	-10,9	-2,9	49,5
Коэффициент бюджетной обеспеченности собственными доходами расчетного местного бюджета (Обс)	1,1	1,0	0,7
Коэффициент бюджетной обеспеченности расчетного местного бюджета (Обо)	1,02	1,35	1,09
Коэффициент абсолютной бюджетной обеспеченности расчетного местного бюджета (Оба)	0,67	0,45	0,26

В соответствии с фактическими значениями коэффициентов, характеризующих бюджетную обеспеченность муниципальных образований можно сделать вывод, что оно является типичным донором – т.е. муниципальные образования, показатель «абсолютной бюджетной самостоятельности местного бюджета» которых менее 1, но расчетный коэффициент «Бюджетная обеспеченность собственными доходами расчетного местного бюджета» больше либо равен 1, то есть расчетный объем собственных расходов, а расчетный объем совокупных доходов, включая безвозмездные перечисления, достаточен для полного финансирования государственных мандатов ( $Об с \geq 1$ ,  $Об о \geq 1$ ,  $Об а < 1$ ).

Наиболее приемлемыми критериями, используемыми при определении достаточности условий для формирования органа местного самоуправления на конкретной территории, по нашему мнению, являются: эффективность организационно – управленческой структуры, минимизация бюджетных расходов на содержание органов местного самоуправления, экономическая оптимальность предоставления бюджетных услуг и выполнение условий бюджетной достаточности. По нашему мнению, в первую очередь, важна экономическая эффективность функционирования муниципального хозяйства, и только

во вторую очередь, в зависимости от размера территории и численности населения муниципального образования.

В отношении всех муниципальных образований (городских округов, поселений) устанавливаются единые нормативы отчислений от регулирующих налогов. Такие нормативы отчислений не учитывают особенности каждого муниципалитета и не могут влиять на выравнивание душевых налоговых ресурсов до минимально необходимого уровня по отстающим муниципальным образованиям. Поэтому их следует рассматривать только как базовые, выражающие одинаковый для всех муниципальных образований нижний предел – минимально обязательный уровень.

Учитывая эти обстоятельства, мы считаем, что для реального выравнивания возможностей муниципальных образований, в формировании доходов необходимо установить дифференцированные нормативы отчислений от регулирующих налогов на долговременной (не менее 3 лет) основе.

В связи с этим, с целью обеспечения единого подхода к муниципальным образованиям при формировании их бюджетов необходимо использовать единую методику исчисления нормативов от федеральных, региональных налогов, основанную на использовании формулы. При этом в формулу для расчета нормативов отчислений следует включить корректирующие коэффициенты, учитывающие объективные условия и особенности каждой территории (плотность и численность населения, численность трудоспособного населения, отраслевая структура производства, бюджетная обеспеченность, налоговый потенциал).

Вместе с тем, в последнее время все чаще рассматривается вопрос о возможном постепенном отказе от применения регулирующих налогов с переходом к реализации принципа «один налог – один бюджет».

В налоговой системе России только некоторые налоги относятся к крупным, широко распространенными по всей территории страны. Это НДС, налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, акцизы. Однако они не являются равноценными, и закрепление тех или иных из них полностью за каким – то уровнем бюджетной системы может привести к большим перекосам в бюджетной обеспеченности территориальных образований. В этих условиях возникает необходимость замены регулирующих налогов дотационными фондами бюджетного регулирования, к которым в первую очередь следует отнести трансферты.

По нашему мнению, механизм финансирования социальных гарантий с помощью средств Фонда компенсаций выгоден для высокодотационных муниципальных образований, в которых уровень кредиторской задолженности по заработной плате, выплате ежемесячных пособий на детей в несколько раз превышает среднероссийский показатель. В этом случае выделение субвенций на реализацию указанных законов можно рассматривать как восстановление социальной справедливости по отношению к категориям, не получавшим в прошлом достаточных средств для своего социально – экономического развития.

Помимо Фонда финансовой поддержки муниципальных образований и Фонда компенсаций «Программой развития бюджетного федерализма» предусмотрено формирование в составе расходов федерального бюджета еще два фонда, через которые должны перераспределяться средства в муниципальные бюджеты – Фонд развития и Фонд софинансирования социальных расходов.

С формированием в федеральном бюджете Фонда реформирования региональных финансов в РФ фактически впервые создается механизм официального получения регионами дополнительных средств для осуществления ими реформ в бюджетной сфере на муниципальном уровне. Несмотря на то, что размер этого фонда меньше других, направления оказания финансовой помощи муниципальным образованиям из федерального и краевого бюджетов, его образование в будущем может стать новым эффективным инструментом стимулирования местных органов государственной власти к деятельности по активизации процесса финансового оздоровления своих бюджетов, содействию реформирования бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулированию экономических реформ на уровне региона в целом.

В настоящее время муниципальным образованиям оказывается фактически лишь текущая финансовая поддержка. При этом роль государственных инвестиций явно недооценивается. Однако текущая финансовая поддержка не может заменить долгосрочной стратегии развития муниципальных образований, которой соответствуют механизмы, в первую очередь, инвестиционной поддержки. Поэтому необходима система федеральной финансовой поддержки субъектов РФ, в которой субсидирование текущих расходов, сочеталось бы с поддержкой капитального строительства на уровне муниципального образования. В связи с этим, по нашему мнению, является целесообразным формирование в составе капитальных расходов бюджета субъекта РФ Бюджета развития. Одним из основных источников формирования Бюджета развития должны являться субсидии Фонда регионального развития. При этом распределение средств данного фонда между муниципальными образованиями следует осуществлять с учетом объективно обусловленной разницы в муниципальном бюджете потребностях по основным направлениям бюджетных доходов. При этом необходимо учитывать природно – географические и социально – экономические особенности (городских округов, поселений) муниципальных образований, влекущие за собой специфику доходов бюджетов муниципальных образований.

В основу расчета налога на прибыль предприятий и организаций заложена прогнозируемая валовая прибыль. Прогноз валовой прибыли определяется на основе экономических показателей. Сумма льгот по налогу на прибыль предприятий и организаций определяется в соответствии с действующим законодательством, количеством и структурой зарегистрированных в налоговых органах юридических лиц. За отчетный период информация о суммах льгот систематизируется в расчетах налогооблагаемой базы по налогу на прибыль. Определяется ее удельный вес в валовой прибыли в отчетном

периоде, и этим процентом исчисляется сумма льгот уже от валовой прибыли прогнозируемого периода.

По нашему мнению, при прогнозировании доходов бюджета следует учитывать отчисления от налога на добавленную стоимость.

Одним из значительных по удельному весу налогов в местном бюджете является налог на имущество предприятий. Формирование налога на имущество предприятий осуществляется в соответствии с действующей методикой на базе прогнозных показателей среднегодовой стоимости облагаемого имущества и ставки обложения в размере 2,1%.

Значительный удельный вес в доходной части бюджета приходится на земельный налог.

При переходе от модельной имитации сложившихся закономерностей к приведению процессов и тенденций будущего развития возникает необходимость построения альтернатив, то есть определения возможных путей развития муниципального образования. Главная проблема практической реализации состоит в том, чтобы отделить те варианты развития, что реально осуществимы, от вариантов, которые при сложившихся предвидимых условиях не могут быть реализованы. Среди таких вариантов на наш взгляд большую вероятность реализации имеет экстраполяционный метод.

Процесс прогнозирования по мнению автора, опирающийся на статистические методы, состоит из двух основных этапов. Первый (индуктивный) этап:

- обобщение данных, наблюдаемых за достаточно продолжительный период, и предоставление статистических закономерностей в виде модели, которая выражает либо как аналитическая функция тенденции развития, либо в виде зависимости от нескольких факторов – аргументов.

Второй этап – собственно прогноз – дедуктивный. На основе выявленных закономерностей определяют ожидаемые значения прогнозируемого показателя, которые должны быть критически осмысленны с содержательной точки зрения.

Для достижения этой цели нами разработана и внедрена методика прогноза социально – экономического развития муниципального образования, даны рекомендации по рейтинговой оценке финансово – экономического положения муниципалитетов; доказана необходимость формирования доходов муниципального образования исходя из минимальных государственных стандартов; предложен подход к распределению фонда финансовой поддержки муниципальных образований, стимулирующий, деятельность органов местного самоуправления по развитию экономической основы муниципального образования.

Результаты проведенного исследования позволяют усовершенствовать подходы к бюджетному планированию и оценке бюджетной обеспеченности. Без комплексного решения прочих методических, организационных, правовых проблем в области финансов местного самоуправления, использование разработанных в исследовании методических подходов не будет полноцен-

ным, экономические и социальные улучшения, полученные в результате применения предложенных методик планирования, будут незначительными.

По нашему мнению, необходимы исследования таких комплексных проблем, как: механизм и принципы финансирования региональных и федеральных мандатов через системы казначейских счетов, методика консолидации бюджетных расходов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, методика сбалансирования консолидированного бюджета России, корректировка принципов закрепления нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов с целью ликвидации тенденций занижения муниципалитетами при планировании собственного бюджета объема собственных налоговых и неналоговых доходов.

#### **Список литературы:**

1. Колесов А.С. Финансовая политика субъекта Российской Федерации: цели, ресурсы и пути // Финансы. – М., 2001. - №7. – С.3-7.
2. Сергеев А. Развитие конституционных и законодательных основ российского местного самоуправления // Федерализм. – 2004. -№1. – С. 161-181.