

УДК 336.14:352

А.В. Зубова, П.Д. Косинский

Кузбасский государственный технический университет имени Т.Ф. Горбачёва,
г. Кемерово, email: krishtof1948@mail.ru

СБАЛАНСИРОВАННЫЙ МЕСТНЫЙ БЮДЖЕТ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

Ключевые слова: местный бюджет, сбалансированность бюджета, муниципальные образования, самодостаточность, налоговые и неналоговые доходы, дефицит и профицит местного бюджета, муниципальная программа.

Статья посвящена исследованию проблем формирования сбалансированности местного бюджета. Объектом исследования выступает местный бюджет города Кемерово. Определено, что сбалансированность бюджета в ретроспективном периоде определяется соответствием его доходных и расходных трат в полном году, которые понесены и зарегистрированы, а также может включать единовременные ресурсы, такие как неизрасходованный остаток средств для покрытия текущих расходов. В результате проведенных расчетов выявлено, что городской бюджет не самодостаточен и зависит от вышестоящих уровней бюджетной системы. Его доходная часть является неустойчивой и высоко дотационной на 2021 год, и последующие плановые 2022-2023 годы. Для решения выявленных проблем предлагается муниципальная программа «обеспечивающей», поскольку ориентирована на создание общих для всех участников и не участников бюджетного процесса, реализующих другие муниципальные программы, условий и механизмов их реализации. Сбалансированность и самодостаточность местного бюджета является неотъемлемой частью и инструментом управления муниципальными образованиями.

A.V. Zubova, P.D. Kosinsky

Kuzbass State Technical University named after T.F. Gorbachev, Kemerovo,
email: krishtof1948@mail.ru

BALANCED LOCAL BUDGET AS A TOOL FOR MUNICIPAL GOVERNANCE

Keywords: local budget, budget balance, municipalities, self-sufficiency, tax and non-tax revenues, deficit and surplus of the local budget, municipal program.

The article is devoted to the study of the problems of shaping the balance of the local budget. The object of the study is the local budget of the city of Kemerovo. It is determined that the balance of the budget in the retrospective period is determined by the correspondence of its income and expenditure expenses in the full year, which are incurred and recorded, and may also include one-time resources, such as the unspent balance of funds to cover current expenses. As a result of the calculations, it was revealed that the city budget is not self-sufficient and depends on the higher levels of the budget system. Its revenue part is unstable and highly subsidized for 2021, and subsequent planned 2022-2023. To solve the identified problems, a municipal "providing" program is proposed, since it is focused on creating common for all participants and not participants in the budget process, implementing other municipal programs, conditions and mechanisms for their implementation. The balance and self-sufficiency of the local budget is an integral part and instrument of municipal management.

Основное предназначение местного бюджета – обеспечивать финансирование тех задач, которые стоят перед администрациями органов местного самоуправления. Это могут быть мероприятия, связанные с социальными и другими вопросами, касающимися жизнедеятельности местного сообщества. Такие услуги должны быть эффективными и удовлетворять потребности населения. Именно удовлетворение потребностей населения и является приоритетом для финансовой системы.

При обсуждении проблемы организации местного бюджетного процесса нужно понимать его теоретические основы. А. М. Бабич и Л.Н. Павлова, сформулировали свое собственное определение, трактующее местный бюджет в виде централизованного фонда, объединяющего финансовые ресурсы в муниципальном образовании и состоящий из составления, утверждения, исполнения контролируемого представительным органом МСУ [1].

По средствам местного бюджета, полагает Поляк Г. Б. население информируется по ключевым производственным результатам, характеризующие объемы финансового обеспечения отраслей муниципальной экономики, к которой относятся: производственная сфера, коммунальное хозяйство, пищевая промышленность и иные объекты. Представляя собой важную компоненту обеспечивающие жизнедеятельность местного сообщества, бюджеты муниципалитета характеризуют его функциональное назначение [2].

Следует начать с того, что формирование бюджетов, представляющих собой бюджетный процесс, предусматривает планирование и прогнозирование реализации мониторинга и контроль, и оценку его исполнения. Местный бюджет, его экономическая сущность, характеризуется его назначением, и выполнением основной его функции – это сбалансированность. 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.

Результаты и их обсуждение

Сбалансированный, социально-ориентированный бюджет органов местного самоуправления без преувеличения выступает одним из наиболее эффективным инструментом управления муниципальным образованием.

В работе рассмотрим коэффициенты, по которым можно сделать вывод, обладает ли бюджет города Кемерово самодостаточностью и финансовой независимостью. Ниже приведены данные, используемые при подсчетах бюджета города Кемерово (Таблица 1) [3].

Как видно из таблицы 1, дефицит бюджета с каждым годом увеличивается. Существует и такое понятие как профицит бюджета, когда доходы значительно превышают расходы. Дефицитный и профицитный бюджет – это признак того, бюджетный процесс ведется неправильно и есть какие-либо сложности и проблемы [4].

Можно предположить, что сбалансированности бюджета нет, из-за чего и возникает дефицит бюджета. Городской бюджет, находящийся в состоянии профицита, либо же полностью бездефицитный бюджет, как известно, является самым удачным из всех возможных вариантов состояния городского бюджета. Но даже при этом утверждении не стоит забывать о том, что профицит в городском бюджете, так же, как и любая другая форма городского бюджета имеет свои как положительные стороны, так и отрицательные.

К положительным элементам относятся:

- существование в городском бюджете запасов финансовых средств (постоянные ресурсы для покрытия каких-либо непредвиденных трат, которые могут неожиданно возникнуть при непредвиденных обстоятельствах, например, разного рода катастрофы или обвал экономики);

- распределение денежных запасов на поддержание разного рода проектов и создание финансовых подушек;

- принятие мер для осуществления сбавки количества механизмов, производящих давление в бизнес сфере (введение налоговой политики либерального характера, в результате стремительного развития экономики) [5].

Вид бюджета, для которого является характерным состояние профицита, в результате 100%-го распределения и использования финансов в соответствии со всеми положениями статьи о бюджетных расходах, безусловно, относится к ситуациям положительного характера [6]. Но если произошла ситуация, при которой городской бюджет принял состояние профицита в результате избегания должного распределения и использования финансовых средств, то в этом случае, говорить о положительных элементах профицита, к сожалению, не приходится.

Помимо всего вышенаписанного не стоит забывать так же о таком составляющем как простое отсутствие навыка эффективного распределения средств у властей. В результате получается ситуация, при которой сохранившиеся финансовые издержки в городском бюджете не задействованы в эффективном использовании, а просто являются средствами бесполезного характера.

Таблица 1

Значения, используемые при подсчетах, рублей

	2021	2022	2023
Доходы	20 867 400 000	27 633 800 000	27 500 000 000
Расходы	21 149 300 000	28 026 700 000	27 901 900 000
Дефицит	281 900 000	392 900 000	401 900 000
Налоговые доходы	6 398 800 000	7 221 300 000	7 468 200 000
Неналоговые доходы	665 400 000	700 800 000	673 200 000
Безвозмездные поступления	13 803 200 000	19 711 700 000	19 358 600 000
Прочие налоги и сборы	635 800 000	634 500 000	654 300 000
Субвенции	7 657 500 000	10 442 900 000	10 442 000 000
Субсидии	3 628 900 000	6 696 400 000	7 914 800 000
Дотации	1 224 100 000	2 157 000 000	570 400 000

Также не стоит забывать о такой ситуации при которой население может быть обязано платить налоги с наиболее высокой процентной ставкой для создания профицитного бюджета. Данная ситуация не может входить в список достоинств, а занимает своё место среди перечня недостатков, данного вида городского бюджета.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что профицитный бюджет -представляет собой не что иное, как существование в городском бюджете проблем. Сбалансированный бюджет – это ситуация в финансовом планировании или процессе составления бюджета, когда доходная часть соответствует запланированным расходным статьям. Данное определение зачастую фигурирует и применяется к составлению бюджета государственного(государственного)сектора. Сбалансированность бюджета в ретроспективном периоде определяется в след затем, когда доходные и расходные траты в полном году, которые понесены и зарегистрированы.

Важно отметить, что бюджет, который может соответствовать установленному законом определению, может оказаться неустойчивым с финансовой точки зрения. Сбалансированный бюджет может включать единовременные ресурсы, такие как неизрасходованный остаток средств (также известный как начальный/конечный остаток средств) для покрытия текущих расходов.

Положительные и отрицательные стороны сбалансированных бюджетов. Сбалансированность бюджетов, по мнению его сторонников, чрезмерность дефицитного бюджета будет бременем для будущих поколений. Аналогично, как для любого домашнего хозяйства либо бизнеса, должны быть сбалансированы расходные траты с имеющимися доходными поступлениями по прошествии времени или возникают риски обанкротиться.

Многие экономисты соглашаются, что чрезмерность долгового бремени на государственный сектор представляет собой возникновение серьезных рисков для экономики страны. Кроме того, обслуживание долгового бремени потребует повышения налогов либо искусственного увеличения денежной массы, обесценив тем самым валюту [7]. Это может повлечь большие налоговые расходы, а после того как произойдет повышение налогов, ситуация приведёт к чрезмерно высокому повышению процентных ставок, ограничивающим доступность к кредитным ресурсам бизнесу и потребителям, либо спровоцирует безудержную инфляцию, способной на разрушение экономики.

И в то же время, постоянное нахождение бюджета в состоянии профицита, как правило, не приветствуется политической властью. Однако, у правительства есть возможность, образовавшиеся избыточные средства откладывать на вы-

годных условиях в фонд, называемый «на черный день».

В ситуации спада налоговых поступлений, обычно от правительства не ожидается, что оно будет работать как коммерческий бизнес. Существование избыточных государственных средств, как правило, приводит к требованиям либо снижения налогов, либо, что чаще, увеличения расходов, поскольку деньги, накапливающиеся на государственных счетах, представляют собой привлекательную цель для расходов на специальные проценты. Ведение бюджета в режиме сбалансированности, дает Правительству возможность правильно распределять средства [8].

Тем не менее, некоторые экономисты считают, что дефицитный и профицитный бюджет, представляют собой важную цель, достижение которой позволит формировать бюджетно-налоговую политику, достаточную, чтобы последствия, наносимые чрезмерным долгом, соответствовал стоимости риска, хотя бы в краткосрочный период [9].

Представители экономистов кейнсианской школы утверждают, расходование средств дефицитного бюджета, являются ключевой тактикой по отношению недопущения рецессии, а также, что экономический спад снижает спрос и валовый внутренний продукт. Дефицитные расходы, говорят кейнсианцы, могут направляться на компенсацию на недостаточный частный спрос либо стимулирование трат, произведенных частным сектором, посредством денежных вливаний ключевым секторам экономики. Их утверждения (хотя, возможно, менее решительно), что в хорошие экономические времена Правительство должно пользоваться бюджетным профицитом, с целью сдерживать частный спрос. Возникающий в силу чрезмерного оптимизма [10]. Кейнсианцы считают, что сбалансированность бюджетов, по факту, представляет собой отказ правительства от обязанности использовать фискальную политику для того или иного направления экономики.

Далее целесообразно рассмотреть показатели, характеризующие сбалансированность бюджета г. Кемерово (таблица 2).

Финансовое обеспечение расходных обязательств и возникновение рисков связанных с этим для 37бюджета города Кемерово незначителен и вовсе минимален. Но в то же время бюджет 3 года подряд будет дефицитным. Также можно сказать, что бюджет не может вправиться самостоятельно с дефицитом местного бюджета.

Анализируя значение показателей (таблица 3), можно сделать вывод, что бюджет города Кемерово в достаточной степени зависим от бюджета Кемеровской области. Примерно одна треть поступлений в бюджет города Кемерово – это налоговые поступления, что очень мало. Также бюджет города Кемерово – пассивный получатель дотаций. Но есть и небольшие положительные сдвиги.

С каждым годом коэффициент общей финансовой зависимости уменьшается, а также на достаточно высоком уровне осуществляется финансирование ряда мероприятий, которые направлены на оказание финансовой помощи. Этот коэффициент увеличивается в перспективе будущего. Таким образом, все перечисленные выше коэффициенты показывают, что бюджет города Кемерово не самодостаточен и зависим от поддержки государства или региона. Он в доходной части является неустойчивым и высокодотационным. Важно учесть, что бюджет города является дефицитным на 2021 год. На плановые 2022-2023 годы также сохранится дефицит бюджета.

В соответствии со статьёй 92.1. Бюджетного кодекса РФ существует вероятность превышения дефицитности городского бюджета, которое ограничивается п.3 ст. 9273.1, суммарно составляющего величину ассигнованных средств, связанных с профилактикой и устранением последствий, возникших в результате инфекции коронавируса (Федеральный закон от 15.10.202 №327-ФЗ) [11].

В целях минимизации дефицитности городского бюджета принята муниципальная программа «Управление муниципальными финансами города Кемерово». Использование средств бюджета города, а также бюджетная и налоговая политика, проводимая финансовым управлением города Кемерово совместно с администрацией города Кемерово и ее структурными подразделениями, позволяет реализовать все мероприятия муниципальной программы.

Таблица 2

Данные характеризующие сбалансированность бюджета г. Кемерово в 2021-2023 гг.

Показатель	Формула расчета	Нормативное значение	2021	2022	2023
коэффициент общего покрытия расходов муниципального бюджета	$K_{опр} = \frac{Д}{Р}$ где Д – общая сумма доходов бюджета; Р – общая сумма расходов бюджета	>1	0,986	0,985	0,985
коэффициент покрытия дефицита муниципального бюджета	$K_{сб} = \frac{Деф}{Д - БВП - НД_{доп}}$ где Деф – дефицит местного бюджета; БВП – общий объем безвозмездных поступлений; НДдоп – налоговые доходы по дополнительным нормативам отчислений	$\leq 0,10$ (п.3. ст.93.1.Бюджетного кодекса РФ)	0,04	0,0539	0,0502
коэффициент наличия дополнительных средств бюджета	$K_{пр} = \frac{Проф}{Р_{ф}}$ где Проф – профицит местного бюджета; Рф – сумма расходов бюджета фактическая	-	Бюджет дефицитный	Бюджет дефицитный	Бюджет дефицитный
коэффициент собственной сбалансированности местного бюджета	$K_{сс} = \frac{Д - БВП}{Р - БВП_{суб}}$ где БВП _{суб} – безвозмездные поступления в местный бюджет в виде субвенций	-	0,523	0,45	0,46

Таблица 3

Показатели, характеризующие финансовую независимость бюджета г. Кемерово в 2021-2023гг.

Показатель	Формула расчета	Нормативное значение	2021	2022	2023
коэффициент общего покрытия расходов муниципального бюджета	$K_{опр} = \frac{Д}{Р}$ где Д – общая сумма доходов бюджета; Р – общая сумма расходов бюджета	>1	0,986	0,985	0,985
коэффициент покрытия дефицита муниципального бюджета	$K_{сб} = \frac{Деф}{Д - БВП - НД_{доп}}$ где Деф – дефицит местного бюджета; БВП – общий объем безвозмездных поступлений; НДдоп – налоговые доходы по дополнительным нормативам отчислений	$\leq 0,10$ (п.3. ст.93.1.Бюджетного кодекса РФ)	0,04	0,0539	0,0502
коэффициент наличия дополнительных средств бюджета	$K_{пр} = \frac{Проф}{Р_{ф}}$ где Проф – профицит местного бюджета; Рф – сумма расходов бюджета фактическая	-	Бюджет дефицитный	Бюджет дефицитный	Бюджет дефицитный
коэффициент собственной сбалансированности местного бюджета	$K_{сс} = \frac{ДБ - ВП}{Р - БВП_{суб}}$ где БВП _{суб} – безвозмездные поступления в местный бюджет в виде субвенций	-	0,523	0,45	0,46

Цели муниципальной программы:

1. Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджета города Кемерово;
2. Создание условий для повышения эффективности расходов бюджета города;
3. Управление муниципальным долгом;
4. Повышение качества организации бюджетного процесса.

Муниципальная программа имеет существенные отличия от большинства других муниципальных программ города Кемерово. Она является «обеспечивающей», то есть, ориентирована на создание общих для всех участников и не участников бюджетного процесса, реализующих другие муниципальные программы, условий и механизмов их реализации.

Для достижения поставленных целей в 2021 году объем ресурсного обеспечения муниципальной программы предусмотрен для реализации двух мероприятий:

- аккумуляция средств в резервном фонде администрации города – 23 000,0 тыс. рублей; исполнение составило 19643,8 тыс. рублей;
- обеспечение оптимальной долговой нагрузки на бюджет города, своевременное исполнение обязательств по обслуживанию муниципального долга – 133000,0 тыс. рублей; исполнение составило 132707,3 тыс. рублей.

Оценивать эффективность программы «Управление муниципальными финансами г. Кемерово» рекомендуется, применяя следующие параметры: 1) степень достижимости целевых показателей и решённых задач; 2) степень реализованных программных мероприятий; 3) соотношением плановых показателей к фактическим затратам; 4) эффективностью расходования городских бюджетных средств.

Результативность программных мероприятий оценивается с использованием 13 индикаторов, установленным для проведения такой оценки. В итоге, по 10 мероприятиям результаты достигли и превысили плановые значения, при этом средства бюджета города Кемерово использованы на 97,7%, что отвечает принципу эффективности использования бюджетных средств, установленные Бюджетным кодексом РФ (статья 34) [11].

Достижение целевых показателей (индикаторов) обозначенных муниципальной программой, отражают решение основных задач, стоящих перед органами местного самоуправления города Кемерово по решению вопросов местного значения, определённых Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ от 06.10.2003 года [12].

Выполнение программы вносит значительный вклад в достижение практически всех стратегических целей социально-экономического развития города Кемерово, в том числе путем создания и поддержания благоприятных условий для экономического роста за счет обеспечения макроэкономической стабильности и соблюдения принятых ограничений по налоговой и долговой нагрузке, повышения уровня и качества жизни населения города Кемерово.

Бюджетным процессом города Кемерово на 2021 год предусмотрены 24 муниципальные программы. Доля расходов бюджета города, формируемых в рамках программ в общем объеме расходов 4 занимает 99,2% при планируемом показателе «более или равно 98,0 %».

Реализация программно-целевого принципа планирования бюджета города дает основания перейти к систематическому анализу эффективности его расходов для достижения поставленных целей взамен действующего подхода – контроля суммы расходов на то или иное направление расходования средств бюджета города. Оценка программы «Управление муниципальными финансами г. Кемерово» за 2021 год финансовым управлением города Кемерово, результативность ее реализации признана как «высокая» [3].

В течение 2021 года были внесены следующие изменения в муниципальную программу: 1) увеличено ресурсное обеспечение, сопровождающее реализацию программы. При этом произошло увеличение средств в резервный городской фонд и объем оптимальной долговой нагрузки на бюджет города и своевременное исполнение обязательств по обслуживанию муниципального долга; 2) уточнены планируемые целевые показатели (индикаторы), их назва-

ние; 3) муниципальная программа пролонгирована до 2024 года. По оценкам, результаты эффективности программы «Управление муниципальными финансами города Кемерово» за 2021 год финансовым управлением города Кемерово признается «высокими» [3].

Интерпретируя результаты данной программы, можно сделать вывод, что если бы муниципальная программа действительно давала высокий результат, то бюджет был бы менее дефицитным и цели как таковы не были выполнены. Например, долгосрочной сбалансированности городского бюджета не предвидится, как и сам бюджетный процесс, его качество и организация оставляют желать лучшего.

Проанализировав организацию бюджетного процесса, можно указать, что нигде не прописываются риски и каким образом их можно избежать. Например, риск в организации бюджетного процесса есть нечто иное, как некачественное исполнение количественных и качественных показателей.

Первой проблемой организации бюджетного процесса, что все документы про бюджет не приведены к одному стандарту. К сожалению, ни в одном документе не зафиксировано, каким должен быть анализ бюджета и какие данные могут быть указаны. Проблема прозрачности бюджета – это самая распространённая проблема. Часто непрозрачность бюджетного процесса приводит к коррупционным действиям.

Также нужно создавать методические рекомендации, чтобы привести бюджетный процесс к удовлетворительному уровню самодостаточности. Если первая проблема носит более нормативный подтекст, то вторая проблема носит сугубо прикладной характер. Проблема самодостаточности бюджетных процессов – это проблема не только муниципалитетов, но и самих людей. Если бюджет города

будет дефицитным, то деньги не будут выделяться на новые социально-значимые объекты.

К причинам образования дефицитного бюджета можно выделить следующие:

- неэффективность налоговой политики, и как следствие, развитие теневой экономики;
- неэффективность финансовой системы.

Выводы

Резюмируя выше изложенное отметим, что местные бюджеты выполняют роль фундамента социально-экономического развития любого региона Российской Федерации. Если у органов, которые представляют собой местное самоуправление есть сбалансированный бюджет, то они смогут выполнять приписанную им работу без каких-либо затруднений или обстоятельств. Однако, следует иметь в виду, что обозначенная ситуация сможет воплотиться в реальность только при том условии если в местном бюджете, будет соблюдаться обязательное правило – разграничения полномочий финансового характера, между всеми органами власти, и при возможности высокой финансовой самодостаточности. Сбалансированность и самодостаточность местного бюджета является неотъемлемой частью и инструментом управления муниципальными образованиями. Только при использовании эффективных механизмов сокращения безвозмездных поступлений в городской бюджет можно из состояния бюджетного дефицита перейти в профицит. Однако профицит городского бюджета также, как и любое другое бюджетное состояние имеет свои достоинства и недостатки, которые, конечно же, нужно учитывать при работе с муниципальными доходами и, в целом, применительно к управлению муниципальными образованиями.

Библиографический список

1. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ, 2017. 687 с.
2. Поляк Г.Б. Финансовый менеджмент. М.: Издательство Юрайт, 2017. 456 с.

3. Администрация города Кемерово. [Электронный ресурс]. URL: <https://kemerovo.ru/> (дата обращения 15.06.2022).
4. Романов В.Н., Кузнецов В.В. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие. 2-е издание, доп. и перераб. Ульяновск: УлГТУ, 2020. 217 с.
5. Кириллова Л.Н., Чиликин А.Ю. Особенности управления муниципальными финансами в России // Экономический журнал. 2010. № 3 (19). С. 116-126.
6. Дяченко М.А. Местный бюджет как экономическая категория: теоретические аспекты и анализ // Вестник науки. 2019. Т. 3. № 5 (14). С. 215-224.
7. Тетеричев А.И., Стариков А.С., Успенский Е.Н. Управление муниципальным имуществом как инструмент увеличения доходной части местных бюджетов. [Электронный ресурс]. URL: <http://book.libi.ru/25pedagogika/793447-4-federalnoe-gosudarstvennoe-byudzhethoeobrazovatelnoe-uchrezhdenie-visshego-obrazovani.php> (дата обращения 15.06.2022).
8. Глазунова О.М., Иода Ю.В. Анализ процесса бюджетного регулирования муниципального образования // Статистические методы исследования социально-экономических и экологических систем региона. 2020. С. 26-34.
9. Гегедюш Н.С., Масленникова Е.В., Мокеев М.М. и др. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие для прикладного бакалавриата. Люберцы: Юрайт, 2018. 238 с.
10. Орлова Е.В. Формирование и реализация механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований: дис... канд. экон. наук. Владикавказ, 2018. 26 с.
11. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 14.03.2022).
12. Федеральный закон от 06.10.2003, № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».