

УДК 336

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОЦЕНКИ БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ С УЧЕТОМ РИСКА В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

© Автор(ы) 2024

ЯШИНА Надежда Игоревна, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансов и кредита
Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского (ННГУ)
603022, Россия, Нижний Новгород, sitnicof@mail.ru

SPIN-код: 8458-4480

ResearcherID: WoS S-7469-2016

Scopus: 57194715649

ORCID: 0000-0002-0630-7949

AuthorID: 490555

Аннотация. Формирование методологического инструментария оценки бюджетной устойчивости муниципалитетов с учетом риска в условиях реформирования и развития региональной бюджетной системы. Анализ бюджетной устойчивости муниципалитетов с учетом риска проводился с помощью методов математической статистики, экономического анализа и других. Методика апробирована на информации об исполнении бюджета Нижегородской области за период 2023 год. Результаты и выводы. Результаты оценки бюджетной устойчивости муниципалитетов с учетом риска в условиях реформирования и развития региональной бюджетной системы проводился с целью повышения качества управления местными бюджетами, формирования межбюджетных отношений в период оптимизации объемов финансовой помощи из федерального бюджета. В целях повышения качества и управления средствами бюджета муниципального округа финансовым управлением ежегодно проводится мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств бюджета округа. Методический инструментарий оценки бюджетной устойчивости муниципалитетов с учетом риска в условиях реформирования и развития региональной бюджетной системы, основанный на авторском подходе анализа исполнения расходной и доходной частей бюджета, позволяет определить качество исполнения бюджетов муниципалитетов России в период оптимизации оказания финансовой помощи нижестоящим бюджетам с целью финансирования расходных обязательств и реализации государственных программ.

Ключевые слова: оценка эффективности, рейтинг муниципальных образований, городских округов, комплексный стандартизованный показатель, риск бюджетной устойчивости.

METHODOLOGICAL TOOLS FOR ASSESSING THE BUDGETARY SUSTAINABILITY OF MUNICIPALITIES, TAKING INTO ACCOUNT RISK IN THE CONTEXT OF REFORMING AND DEVELOPING THE REGIONAL BUDGET SYSTEM

© The Author(s) 2024

YASHINA Nadezhda Igorevna, Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Finance and Credit
Nizhny Novgorod State University named after N. I. Lobachevsky (UNN)
603022, Russia, Nizhny Novgorod, sitnicof@mail.ru

Abstract. Formation of methodological tools for assessing the budgetary sustainability of municipalities, taking into account risk in the context of reforming and developing the regional budget system. The analysis of the budgetary stability of municipalities, taking into account the risk, was carried out using methods of mathematical statistics, economic analysis and others. The methodology has been tested on information on the budget execution of the Nizhny Novgorod region for the period 2023. Results and conclusions. The results of the assessment of the budgetary stability of municipalities, taking into account the risk in the context of the reform and development of the regional budget system, were carried out in order to improve the quality of local budget management, the formation of inter-budgetary relations during the optimization of financial assistance from the federal budget. In order to improve the quality and management of the budget funds of the municipal district, the financial department annually monitors the quality of financial management carried out by the chief administrators of the budget funds of the district. Methodological tools for assessing the budgetary sustainability of municipalities, taking into account risk in the context of reforming and developing the regional budget system, based on the author's approach to analyzing the execution of expenditure and revenue parts of the budget, allows us to determine the quality of budget execution of municipalities in Russia during the optimization of financial assistance to lower budgets in order to finance expenditure obligations and the implementation of state programs.

Keywords: efficiency assessment, rating of municipalities, urban districts, integrated standardized indicator, risk of fiscal sustainability.

ВВЕДЕНИЕ

В основу методического инструментария мониторинга бюджетной устойчивости муниципалитетов в условиях санкционного давления с целью формирования их финансовой стратегии положен метод стандартизации показателей, отражающих исполнение бюджета по доходам и государственное финансирование расходов, характеризующих потенциальные возможности власти обеспечить реализацию государственных программ, национальных проектов при управлении государственными финансами.

Разработка методологического инструментария оценки бюджетной устойчивости муниципалитетов с учетом риска в условиях реформирования и развития региональной бюджетной системы является актуальной задачей, так как ежегодно снижается финансовая поддержка из вышестоящих бюджетов, а важные социальные задачи, реализация государственных программ должны финансироваться своевременно и в полном объ-

еме с целью улучшения качества жизни населения.

В исследованиях Г. Марченко, О. Мачульской [7–8], А. Аникеевой [2], М. А. Власовой [3], А. В. Греченюк [4], М. Дмитриевой [5], Л. Ш. Гимадиевой [6] представлены различные методы оценки инвестиционной активности и привлекательности территорий. Риск-ориентированный подход к оценке бюджетной устойчивости территорий представлен в трудах Г. Б. Поляка [13], Н. И. Яшиной [14; 23; 24], Е. В. Поющевой [15], А. В. Догаева [16]. В современных условиях внутренних и внешних дискуссий является проблема формирования мониторинга бюджетной устойчивости муниципальных районов и городских округов.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Разработка методики оценки бюджетной устойчивости муниципалитетов с учетом риска в условиях реформирования и развития региональной бюджетной системы построена на нескольких этапах.

Анализируется отчет об исполнении консолиди-

рованных местных бюджетов Нижегородской области, размещенный на официальном сайте Минфина Нижегородской области, и формируется система показателей оценки бюджетной устойчивости муниципалитетов с учетом риска.

Таблица 1 – Показатели оценки бюджетной устойчивости муниципалитетов

Наименование показателей	Обозначение	Интерпретация
Коэффициент вариации исполнения доходов бюджета муниципальных и городских округов	ПД ₁	Мин
Исполнение доходов бюджетов муниципальных и городских округов	ПД ₂	Макс
Риски исполнения доходов бюджетов муниципальных и городских округов	ПД ₃	Мин
Исполнение доходов бюджетов муниципальных и городских округов за предыдущий год (2023 год)	ПД ₄	Макс
Показатель налоговой независимости (%), 2023 год	ПД ₅	Макс
Коэффициент вариации исполнения расходов бюджета муниципальных и городских округов	ПР ₁	Мин
Исполнение расходов бюджетов муниципальных и городских округов	ПР ₂	Макс
Риски исполнения расходов бюджетов муниципальных и городских округов	ПР ₃	Мин
Исполнение расходов бюджетов муниципальных и городских округов за предыдущий год (2023 год)	ПР ₄	Макс
Показатель независимости финансирования расходов (%), 2023 год	ПР ₅	Макс
Показатель собственной платежеспособности финансирования расходов (показатель соотношения налоговых доходов и субвенций), 2023 год	ПР ₆	Макс

Коэффициент вариации исполнения доходов и расходов бюджета характеризует риски бюджета, а качественная интерпретация его значений объясняет содержание рисков и сущность бюджетных рисков.

Стандартизация показателей бюджетной устойчивости муниципалитетов производится, исходя из их интерпретации: минимизации или максимизации по формулам соответственно (1) и (2).

$$PR_{ij}^* = \frac{PR_{ij} - PR_{i \min}}{PR - PR_{i \min}}, \quad (1)$$

$$PR_{ij}^* = \frac{PR_{i \max} - PR_{ij}}{PR_{i \max} - PR_{i \min}}, \quad (2)$$

где PR_{ij}^* – стандартизованный показатель i -го показателя бюджетной устойчивости муниципалитетов в j -ом муниципалитете, PR_{ij} – расчетное значение i -го предложенного показателя в j -ом районе, $PR_{i \max}$ – наибольшее расчетное значение i -го показателя в анализируемом периоде, $PR_{i \min}$ – наименьшее расчетное значение i -го показателя в анализируемом периоде [14; 15].

Далее суммируются стандартизованные показатели по двум группам: группе исполнения доходов бюджета и группе исполнения расходов бюджета, преобразованные по каждому муниципалитету (3):

$$KPR_j^* = \sum_{i=1}^n PR_{ij}^*, \quad \text{где} \quad (3)$$

KPR_j^* – комплексный стандартизованный показатель

На основе оценки бюджетной устойчивости муниципалитетов с учетом риска определяются два класса качества исполнения бюджета. Первый класс – низкая степень качества исполнения бюджета. На основании анализа сочетания классов «качество исполнения доходов» и «качество исполнения расходов» присваиваются категории качества исполнения бюджета муниципалитета.

Таблица 2 – Классификация категорий качества исполнения бюджета

Категории качества исполнения бюджета	Сочетание классов	Область на рисунке
I категория качества исполнения бюджета	1 КПД – 1 КНР	Область №2
II категория качества исполнения бюджета	1 КПД – 2 КНР	Область № 1
III категория качества исполнения бюджета	2 КПД – 1 КНР	Область № 4
IV категория качества исполнения бюджета	2 КПД – 2 КНР	Область № 3

Источник: Составлено автором

I категория качества исполнения бюджета (1 КПД – 1 КНР) – муниципалитеты характеризуется высоким уровнем исполнения доходной части бюджета, своевременным и в полном объеме финансированием расходов бюджета по программам. Органы местного самоуправления анализируют риски бюджета, поддерживают высокий уровень собственных доходов.

II категория качества исполнения бюджета (1 КПД

– 2 КНР) – муниципалитеты собирают налоговые доходы выше ста процентов, однако важно решать задачи, связанные с выполнением бюджетных назначений в полном объеме.

III категория качества исполнения бюджета (2 КПД – 1 КНР) – муниципалитеты характеризуются низким уровнем исполнения собственных доходов, на уровне менее ста процентов и возникновением ситуации с недофинансированием расходных обязательств.

IV категория качества исполнения бюджета (2 КПД – 2 КНР) низкое качество исполнения бюджета характеризуется низкой собираемостью, низким уровнем собственной доходной базы, высоким уровнем финансовой помощи и низким уровнем финансирования расходных обязательств.

Таблица 3 – Сводная таблица распределения анализируемых муниципалитетов по комплексному стандартизованным показателям доходной и расходной частей бюджетов за 2023 год

Муниципалитеты	СПД*	Класс качества исполнения доходов	СНР*	Класс качества исполнения расходов
I категория качества исполнения бюджета				
Лукояновский	1,816	1 КПД	1,983	1 КНР
г. Бор	2,098	1 КПД	2,193	1 КНР
г. Дзержинск	2,132	1 КПД	2,271	1 КНР
Бутурлинский	2,060	1 КПД	2,273	1 КНР
Шарангский	2,586	1 КПД	2,384	1 КНР
Областной бюджет	0,652	1 КПД	2,458	1 КНР
Арамасский	1,997	1 КПД	2,523	1 КНР
Сеченовский	2,531	1 КПД	2,539	1 КНР
городской округ Семеновский	2,503	1 КПД	2,579	1 КНР
Ковернинский	2,698	1 КПД	2,602	1 КНР
Дальнеконстантиновский	2,712	1 КПД	2,622	1 КНР
Перевозский	2,261	1 КПД	2,625	1 КНР
Лысковский	2,196	1 КПД	2,925	1 КНР
Починковский	2,431	1 КПД	2,989	1 КНР
Павловский	2,169	1 КПД	3,062	1 КНР
Валский	2,184	1 КПД	3,377	1 КНР
Вознесенский	2,547	1 КПД	3,453	1 КНР
Ветлужский	2,710	1 КПД	3,521	1 КНР
Володарский	2,759	1 КПД	3,570	1 КНР
В среднем по муниципалитетам	2,842	1 КПД	3,608	1 КНР
город Кулебаки	2,782	1 КПД	3,662	1 КНР
Саргатский	2,344	1 КПД	3,670	2 КНР
II категория качества исполнения бюджета				
Вачский	2,434	1 КПД	3,697	2 КНР
город Первомайск	2,569	1 КПД	3,797	2 КНР
В среднем по консолидированному бюджету	0,876	1 КПД	3,826	2 КНР
Варнавинский	2,450	1 КПД	3,838	2 КНР
г. Выхса	2,229	1 КПД	4,128	2 КНР
Княгининский	2,173	1 КПД	4,299	2 КНР
III категория качества исполнения бюджета				
Сосновский	2,936	2 КПД	2,911	1 КНР
городской округ Навашиновский	2,999	2 КПД	3,309	1 КНР
город Шадуны	2,917	2 КПД	3,341	1 КНР
Краснобаковский	3,471	2 КПД	3,399	1 КНР
Спаский	3,077	2 КПД	3,461	1 КНР
Большелуцаринский	2,881	2 КПД	3,464	1 КНР
Богородский	2,936	2 КПД	3,522	1 КНР
Шатковский	2,954	2 КПД	3,546	1 КНР
Пильнинский	2,921	2 КПД	3,592	1 КНР
IV категория качества исполнения бюджета				
Уренский	3,293	2 КПД	3,665	2 КНР
Кстовский	3,355	2 КПД	3,676	2 КНР

Муниципалитеты	СПД*	Класс качества исполнения доходов	СНР*	Класс качества исполнения расходов
Воротынский	3,308	2 КПД	3,680	2 КНР
Воскресенский	3,015	2 КПД	3,752	2 КНР
Большеболдинский	3,376	2 КПД	3,781	2 КНР
Краснооктябрьский	3,118	2 КПД	3,785	2 КНР
г. Н.Новгород	3,173	2 КПД	3,826	2 КНР
Городецкий	3,207	2 КПД	3,871	2 КНР
г. Арамас	3,030	2 КПД	3,876	2 КНР
Тонкинский	3,076	2 КПД	3,879	2 КНР
Тоншаевский	2,952	2 КПД	3,964	2 КНР
Балахнинский	3,395	2 КПД	4,043	2 КНР
Ардатовский	3,163	2 КПД	4,089	2 КНР
город Чкаловск	3,330	2 КПД	4,157	2 КНР
Дивеевский	2,897	2 КПД	4,224	2 КНР
Гагинский	2,909	2 КПД	4,282	2 КНР
городской округ Сокольский	2,851	2 КПД	4,287	2 КНР
г. Саров	3,966	2 КПД	4,993	2 КНР

Источник: расчеты автора на основе отчетов об исполнении бюджетов Минфина Нижегородской области

По результатам расчетов муниципалитеты I категории: Лукояновский, г. Бор, г. Дзержинск, Бутурлинский, Областной бюджет, Арамасский, Сеченовский, городской округ Семеновский, Ковернинский, Дальнеконстантиновский, Перевозский, Лысковский,

Починковский, Павловский, Вадский, Вознесенский, Ветлужский, Володарский.

ОБСУЖДЕНИЕ

Например, на территории городского округа Дзержинск реализуется 180 инвестиционных проектов. По результатам работы за 2022 год город Дзержинск стал победителем в номинации «Муниципалитет-лидер инвестиций» в Нижегородской области. По итогам 2022 года город Дзержинск занял первое место в рейтинге результатов работы муниципальных районов, муниципальных и городских округов Нижегородской области по развитию предпринимательства и улучшению инвестиционного климата. Инвестиционная активность способствует развитию налогооблагаемой базы и росту налоговых платежей в бюджет. Средняя заработная плата учителей общего образования, работников учреждений культуры, дополнительного образования в г. Дзержинске, Дальнеконстантиновском муниципальном округе, г. Арзамасе выше целевых значений по Нижегородской области.

Бюджет Ковернинского муниципального округа с каждым годом увеличивается, исполняется выше ста процентов. Оперативное взаимодействие с администраторами доходов позволяют своевременно реагировать на динамику поступлений в течение года и принимать эффективные меры по мобилизации доходов в бюджет округа.

Администрация округа контролирует выполнение прогнозных значений социально-экономических показателей развития муниципального округа, в том числе по таким показателям, как объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, прибыль до налогообложения, фонд начисленной заработной платы работников, средняя численность работников.

В рамках выполнения Плана мероприятий, направленных на мобилизацию дополнительных доходов консолидированного бюджета Нижегородской области, утвержденного Губернатором Нижегородской области, выявляются и ставятся на учет бесхозяйное имущество, нежилые здания и помещения. Ведется мониторинг по использованию земельных участков. В соответствии с постановлением администрации Ковернинского муниципального округа от 12 августа 2021 года № 899 «О повышении эффективности деятельности муниципальных предприятий Ковернинского муниципального округа» ежегодно проводится анализ эффективности деятельности муниципальных предприятий. Комитетом имущественных отношений заключаются договоры на платной основе на право размещения нестационарных торговых объектов (павильонов), а в бюджет округа выступает плата за право размещения нестационарных торговых объектов. Комитетом имущественных отношений осуществляется работа по взысканию недоимки по арендной плате за землю.

В целях принятия мер по сбалансированности бюджета, роста доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики проводится оценка целесообразности предоставления льгот, привлекаются дополнительные доходы в бюджет посредством проведения аукционов.

В рамках проведения разъяснительной работы в средствах массовой информации о негативных последствиях выплаты «теневой» заработной платы на сайте администрации округа и в газетах размещаются соответствующие материалы.

Важный показатель бюджета – доля капитальных расходов. Эти средства позволяют округу развиваться, обновлять основные фонды и улучшать материальную базу учреждений. На эти цели из бюджета выделяется свыше 10 % от всех расходов.

В целях повышения качества и управления средствами бюджета муниципального округа финансовым управлением ежегодно проводится мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными

администраторами средств бюджета округа.

Ко II категории относятся муниципалитеты: Вахский, город Первомайск, Варнавинский и др.

В III категорию вошли: Сосновский, городской округ Навашинский, город Шахунья, Краснобаковский, Спасский и др.

В IV категорию качества исполнения бюджета вошли муниципалитеты: Уренский, Воротынский, Воскресенский, Большебодлинский, Краснооктябрьский и др.

ВЫВОДЫ

Методический инструментарий оценки бюджетной устойчивости муниципалитетов с учетом риска в условиях реформирования и развития региональной бюджетной системы, основанный на авторском подходе анализа исполнения расходной и доходной частей бюджета, позволяет определить качество исполнения бюджетов муниципалитетов России в период оптимизации оказания финансовой помощи нижестоящим бюджетам с целью финансирования расходных обязательств и реализации государственных программ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аникеева, А. Актуальные проблемы инвестиционных рейтингов регионов в России // *Инвестиции в России*. 2005. №5. С. 3-7.
2. Власова, М.А. Анализ существующих методов оценки инвестиционного климата региона // *Промышленная политика в Российской Федерации*. 2005. - № 9. С. 27-30.
3. Греченюк, А.В. Анализ эффективности региональной инвестиционной политики и направления ее совершенствования // *Региональная экономика: теория и практика*. 2005. № 3. С. 37-50.
4. Дмитриев, М. Инвестиционные стратегии российских регионов: новые вызовы и возможности // *Экономическая политика*. 2006. №4. С. 19-30.
5. Гимадиева Л.Ш. Стратегия и методы привлечения инвестиционных ресурсов на муниципальном уровне // *Научный журнал КубГАУ*. 2011. №74 (10).
6. Марченко, Г. Основные результаты рейтинга: рейтинг инвестиционной привлекательности регионов // *Эксперт*. 2004. № 45. С. 98-108.
7. Марченко, Г., Мачульская, О. Результаты рейтинга: рейтинг инвестиционной привлекательности регионов // *Эксперт*. 2005. № 44. С. 116-125.
8. Виленич В. Выпуск облигаций местными органами власти // *Рынок ценных бумаг*. 2002. № 10. С. 71-76.
9. Хессел Х. Суверенный рейтинг Российской Федерации // *Рынок ценных бумаг*. 1999. №5. С. 21-29.
10. Шерер Ф. Структура отраслевых рынков / Шерер Ф., Росс Д. Пер. с англ. М.: ИНФРА М. 1997. 698 с.
11. Шарп У. Инвестиции / Шарп У., Александер Г., Бэйли Дж.: Пер. с англ. М. ИНФРА-М. 1997. XII. 1024 с.
12. Поляк Г.Б. Анализ территориальных бюджетов // *Финансовый бизнес*. 1998. № 11-12. С. 24.
13. Яшина Н.И., Прончатова-Рубцова Н.Н. Оценка влияния государственной политики различных стран на эффективность и стабильность социально-политических и экономических процессов // *Финансы и кредит*. 2015. №23(647). С. 2-16.
14. Поюцьева Е.В., Яшина Н.И., Кашина О.И. Методика оценки эффективности государственного финансирования здравоохранения на основе финансовых и нефинансовых показателей // *Тренды и управление*. 2018. №2. С. 55-72. URL: http://nbpublish.com/library_read_article.php. (На русском языке)
15. Догаяев А.В. Оценка зависимости результатов реализации инвестиционной политики в субъектах Российской Федерации от их кредитных рейтингов. URL: <http://www.e-rej.ru/Articles/2012/Dogaev.pdf>.
16. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 14.04.2023) // *Справочная правовая система «КонсультантПлюс»*. – URL: <http://www.consultant.ru>.
17. Об утверждении Положения о Министерстве финансов Красноярского края: Постановление Правительства Красноярского края от 31.07.2008 N 11-п (с изменениями на 9 марта 2023 года) // *Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов «Консультант кодекс»*. – URL: <http://docs.cntd.ru>
18. Безденежных Т.И., Шарафганова Е.Е. Финансовая безопасность в системе региональной экономической безопасности // *Безденежных Т.И., Шарафганова Е.Е. // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета* – 2019. – №1. – С.33 – 38.
19. Зенченко С.В. Вартамова М.Л. Обеспечение финансовой безопасности региона в условиях санкций и экономического кризиса // *С.В. Зенченко, М.Л.Вартамова // Экономика, предпринимательство и право*. – 2019. – Том 9. – № 4. – С. 257 – 270.
20. Ханина Е.В. Бюджетные риски: подходы к определению и классификации // *Ханина Е.В. // The Newman in Foreign policy* – 2020. – №52. – С.32 – 51.

Received date: 26.02.2024

Approved date: 04.03.2024

Accepted date: 25.03.2024