

## МЕТОДИКА КОМПЛЕКСНОЙ ОЦЕНКИ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

**В статье представлена методика, позволяющая оценить степень сбалансированности социально-экономического развития муниципальных образований. Раскрыты показатели, характеризующие уровень развития основных секторов, влияющих на развитие муниципального образования.**

**Ключевые слова:** муниципальное образование, сбалансированность, финансовая обеспеченность, социально-экономическое развитие, масштабирование, методика оценки.

Стратегией развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года (Постановление Правительства Оренбургской области от 20.08.2010 г. №551-пп) в качестве основных мероприятий, направленных на обеспечение социально-экономического развития муниципальных образований, обозначены: внедрение системы комплексной оценки муниципальных образований; совершенствование системы бюджетного регулирования и межбюджетных отношений, укрепление финансово-экономической основы местного самоуправления. Обозначенное в Стратегии отсутствие комплексной системы оценки развития муниципальных образований и необходимость ее разработки обусловили направление наших исследований в данной области.

Разработанная методика является более гибкой по отношению к изменениям бюджетного и налогового законодательства в отличие от методик, разработанных Г.Б. Поляком; Л.Н. Шикуновой и С.Г. Алмазовым; И.А. Дрожжиной; С.Н. Козловым и использующих аналогичные показатели. Финансовые средства, формирующие местные бюджеты, в представленной методике разделены по признаку воздействия местных органов власти на величину их поступления. Предложенная методика может применяться на всех стадиях бюджетного процесса, поскольку показатели для оценки выбраны таким образом, чтобы отразить степень решения вопросов местного значения, закрепленных в главе 3 федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Исследования теоретических основ сбалансированного социально-экономического развития муниципальных образований привели к заключению о том, что по своей сути сбаланси-

рованность является процессом, то есть последовательной сменой состояний, стадий развития, и в тоже время характеризуется непрерывностью, соответственно, может оцениваться не наличие сбалансированности в какой-то определенный момент времени, а тенденция к установлению сбалансированности, поскольку состояния сбалансированности непрерывно сменяют друг друга. Сбалансированность низшей ступени приходит на смену сбалансированности новой ступени качественно более высокого уровня. Следует учитывать, что сбалансированность в каждый момент времени является относительной, так как представляет собой неоконченный результат замещения отживших соразмерностей, характеризующих внутреннюю структуру производства новыми прогрессивными пропорциями, а индикаторами сбалансированности служат конкретные социально-экономические пропорции, сложившиеся в хозяйстве муниципального образования.

Целью развития муниципального образования выступает сбалансированное развитие его социального, финансового и производственного секторов, обеспечивающее удовлетворение растущих потребностей проживающего на территории муниципального образования населения в условиях, что развитие муниципального образования не нарушает сбалансированности развития региона, включающего его в качестве подсистемы. При этом, субъект Российской Федерации (регион) считается сбалансированно развивающимся, если он обеспечивает поступательное улучшение благосостояния населения и развитие экономики в рамках структурно-функциональной, ресурсной и временной сбалансированности воспроизводственного цикла [5, с. 38].

Доктор экономических наук Г.И. Немирова в монографии «Социально-экономическое развитие приграничного региона: теория и практика» разработала показатели, по которым рекомендуется устанавливать пропорции, направленные на сбалансированное развитие экономики и подразделила их на два блока: показатели производственного и показатели социального блока [1, с. 244]. Изучив приведенную систему показателей, считаем целесообразным выделить также показатели финансового сектора, поскольку сбалансированное развитие экономики муниципального образования и региона может быть обеспечено лишь при наличии достаточных финансовых ресурсов. Соответственно показатели сбалансированности финансового обеспечения развития экономической системы являются неотъемлемой частью процесса оценки сбалансированности.

В основе предлагаемой нами методики комплексной оценки сбалансированности социально-экономического развития муниципальных образований лежит интегральная оценка уровня развития базовых секторов, образующих систему обеспечения функционирования муниципального образования.

С целью повышения объективности оценки сложившейся социально-экономической ситуации, при расчете показателей финансового блока, применим следующую группировку доходов бюджета муниципальных образований:

– собственные доходы ( $D_c$ ) – включают местные налоги (налог на имущество физических лиц, земельный налог), а также доходы от использования и продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями, часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, штрафы, санкции, то есть доходы, поступления по которым в полном объеме зачисляются в бюджет муниципального образования на постоянной основе;

– условно-собственные доходы ( $D'_c$ ) – к ним относятся доходы, поступающие в местный бюджет по нормативам отчислений, закрепленных на долгосрочной основе, от федеральных и региональных налогов и сборов (налог на до-

ходы физических лиц, единый сельскохозяйственный налог, госпошлина, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единый налог на вмененный доход, плата за негативное воздействие на окружающую среду, транспортный налог);

– дополнительные источники, регулирующие бюджетную напряженность (ФР) – поступающие в местный бюджет безвозмездные перечисления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные трансферты), заемные средства.

Составляющие индекса сбалансированности социально-экономического развития муниципальных образований имеют неодинаковую размерность, то есть измеряются в различных единицах. Для приведения их к сопоставимому виду применим метод линейного масштабирования, который основан на определении референтных точек (максимальных и минимальных значений индикаторов) и тем самым показывает реальное расположение показателя каждого конкретного муниципального образования между ними [2, с. 211]. Суть метода линейного масштабирования состоит в отображении значения каждого показателя в интервале от 0 до 1, сохраняя все пропорции между отдельными значениями. Таким образом, сохраняются все структурные характеристики исходного показателя [3, с. 12].

Масштабирование получается в результате деления разности наблюдаемого  $X_i$  и минимального значения переменной на ее размах. В случае если связь показателя с коэффициентом сбалансированности социально-экономического развития положительна, расчет производится по формуле:

$$X_I = \frac{X_i - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}}, \quad (1)$$

если связь отрицательна – по формуле:

$$X_I = 1 - \frac{X_i - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}}. \quad (2)$$

Максимальное и минимальное значение переменной фиксируется для всего рассматриваемого временного периода.

Сбалансированное социально-экономическое развитие муниципального образования призвано обеспечить поступательное улучшение благосостояния проживающего на его тер-

ритории населения за счет финансовых ресурсов, имеющих в распоряжении муниципального образования. Таким образом, сбалансированное социально-экономическое развитие характеризуется равенством:

$$Y_{\text{иф}} = Y_{\text{ic}} + Y_{\text{in}}, \quad (3)$$

где

$$Y_{\text{иф}} = \frac{\sum_{i=1}^n K_{3,i}}{n}, \quad (4)$$

$$Y_{\text{ic}} = \frac{\sum_{i=1}^n K_{2,i}}{n}, \quad (5)$$

$$Y_{\text{in}} = \frac{\sum_{i=1}^n K_{1,i}}{n}. \quad (6)$$

Все компоненты индекса имеют равные веса, так как в разработанной методике не применяется метод экспертных оценок с целью минимизации субъективных оценок.

При выборе показателей для оценки степени сбалансированности социально-экономического развития муниципальных образований, руководствовались критериями информативности, достоверности, однозначности и доступности исходных данных. Как указывалось выше, показатели для оценки выбраны таким образом, чтобы отразить степень решения вопросов местного значения, закрепленных в главе 3 федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Для определения пропорций, сложившихся в социальном блоке экономики муниципального образования, предлагаем использовать следующие показатели:

- доля безработного населения в общей численности населения муниципального образования трудоспособного возраста ( $K_{1,1}$ );
- благоустроенность жилищного фонда газом ( $K_{1,2}$ );
- благоустроенность жилищного фонда отоплением ( $K_{1,3}$ );
- благоустроенность жилищного фонда водопроводом ( $K_{1,4}$ );
- отношения числа дневных общеобразовательных учреждений к численности населения моложе трудоспособного возраста, ( $K_{1,5}$ );

- число мест в учреждениях культурно-досугового типа на 1000 человек ( $K_{1,6}$ );
- отношение среднемесячной начисленной заработной платы к стоимости потребительской корзины ( $K_{1,7}$ );
- отношение среднемесячной заработной платы к минимальному размеру оплаты труда ( $K_{1,8}$ );
- библиотечный фонд общедоступных библиотек на 1000 чел. населения ( $K_{1,9}$ );
- численность детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях ( $K_{1,10}$ );
- соотношение индекса потребительских цен к темпу роста среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников муниципального образования ( $K_{1,11}$ );
- мощность врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений на 10000 человек населения ( $K_{1,12}$ );
- оборот розничной торговли ( $K_{1,13}$ ).

Для определения сбалансированности производственного сектора муниципального образования предлагаем определять пропорции по показателям, наиболее полно характеризующим состояние производственной деятельности в муниципальном образовании:

- объем производства сельскохозяйственной продукции ( $K_{2,1}$ );
- ввод в действие жилых домов на 1000 человек населения, м<sup>2</sup> ( $K_{2,2}$ );
- инвестиции в основной капитал за счет всех источников ( $K_{2,3}$ );
- удельный вес убыточных предприятий ( $K_{2,4}$ );
- объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферу ( $K_{2,5}$ );
- соотношение объема производства обрабатывающих отраслей к объему производства добывающих отраслей ( $K_{2,6}$ );
- протяженность дорог с твердым покрытием на 1 км<sup>2</sup> площади муниципального образования ( $K_{2,7}$ );
- грузооборот автомобильного транспорта организаций всех видов ( $K_{2,8}$ ).

Для характеристики сбалансированности финансового сектора муниципального образования предлагаем определять пропорции по коэффициентам, наиболее объективно характеризующим состояние бюджета муниципального образования.

1. Коэффициент интенсивности роста доходов бюджета:

$$K_{3.1} = \frac{T_D}{T_{OB}}, \quad (7)$$

где  $K_{3.1}$  – коэффициент интенсивности роста доходов бюджета;

$T_D$  – темп роста собственных доходов бюджета,

$T_{OB}$  – темп роста собственных бюджетных обязательств (закрепленных за муниципальным образованием на постоянной основе).

При сбалансированном развитии финансового сектора муниципального образования, данный коэффициент должен иметь значение  $\geq 1$  и стремиться к росту при временном рассмотрении.

2. Коэффициент рациональности расходов бюджета:

$$K_{3.2} = \frac{T_{R^y}}{T_R}, \quad (8)$$

где  $K_{3.2}$  – коэффициент рациональности расходов бюджета;

$T_{R^y}$  – темп роста расходов бюджета муниципального образования на управление,

$T_R$  – темп роста расходов бюджета муниципального образования по основным обязательствам (закрепленным на постоянной основе без учета расходов на управление).

Институт местного самоуправления призван обеспечить гражданам страны доступ к социальным благам. Опережающие темпы роста расходов на управление по отношению к темпам роста расходов по основным обязательствам муниципального бюджета свидетельствует о нерациональном расходовании средств и предпочтении увеличения расходов на управление перед ростом финансирования по основным обязательствам муниципального образования. При сбалансированном развитии финансового сектора муниципального образования, коэффициент должен иметь значение  $\leq 1$  и стремиться к снижению при временном рассмотрении.

3. Коэффициент взаимообусловленности доходов бюджета муниципального образования и доходов населения:

$$K_{3.3} = \frac{T_D}{T_{D^H}}, \quad (9)$$

где  $K_{3.3}$  – коэффициент взаимообусловленности доходов бюджета муниципального образования и доходов населения;

$T_D$  – темп роста собственных доходов бюджета муниципального образования,

$T_{D^H}$  – темп роста доходов населения муниципального образования.

При рассмотрении показателя в динамике, увеличение значения коэффициента одновременно с ростом  $T_{D^H}$  свидетельствует о наличии связи между доходами населения и собственными доходами местного бюджета, что может быть обусловлено направлением населением больших денежных средств на приобретение имущества и земельных участков, что влечет увеличение поступлений по местным налогам.

Для оценки того, какую долю доходов бюджета составляют поступления по собственным источникам доходов, применяется коэффициент отношения собственных доходов бюджета к совокупным доходам. Данный коэффициент применяется во многих методиках, в частности И.А. Дрожжина предлагает его использовать для оценки самостоятельности местного бюджета [4, с. 46]. Г.Б. Поляк называет данный показатель коэффициентом автономии.

Предлагаем расширить коэффициент, скорректировав отношение собственных доходов бюджета к совокупным доходам на уровень отношения кредиторской задолженности к собственным доходам бюджета, что позволит показать не только степень зависимости местного бюджета от вышестоящих уровней власти, но и от заемных средств.

4. Коэффициент автономии бюджета:

$$K_{3.4} = \frac{D_c}{D} \left( 1 - \frac{Z_k}{D_c} \right), \quad (10)$$

где  $K_{3.4}$  – коэффициент автономии бюджета,

$D_c$  – собственные доходы бюджета,

$D$  – совокупные доходы бюджета,

$Z_k$  – величина кредиторской задолженности бюджета

Значение коэффициента автономии должно стремиться к 1, чем оно выше, тем больше степень самостоятельности местного бюджета и ниже зависимость от межбюджетных трансфертов и внешних источников финансирования.

5. Коэффициент обеспеченности социальных расходов:

$$K_{3.5} = \frac{D_c}{R_{Sk}}, \quad (11)$$

где  $K_{3.5}$  – коэффициент обеспеченности социальных расходов;

$D_c$  – собственные доходы бюджета,

$R_{sk}$  – сумма расходов бюджета на социально-культурные мероприятия по собственным полномочиям.

Коэффициент показывает, какая доля расходов бюджета муниципального образования покрывается за счет собственных доходов бюджета. Поскольку главным предназначением функционирования местного самоуправления является улучшение условий жизни населения, разработанный показатель является весьма важным при анализе бюджета. Если рассматривать коэффициент как показатель финансовой устойчивости бюджета, то он характеризует какую долю социальных расходов бюджета могут обеспечить собственные доходные источники, то есть степень защищенности социальных расходов при кризисном положении экономики.

При сбалансированном развитии муниципального образования, коэффициент должен иметь значение  $\geq 1$  и стремиться к росту при временном рассмотрении.

6. Коэффициент самостоятельности бюджета:

$$K_{3,6} = \frac{D'_c + FP}{D_c}, \quad (12)$$

где  $K_{3,6}$  – коэффициент самостоятельности бюджета;

$D'_c$ ,  $FP$  – условно-собственные доходы бюджета и межбюджетные трансферты,

$D_c$  – собственные доходы бюджета.

Данный коэффициент показывает степень зависимости бюджета от условно-собственных доходов и безвозмездных перечислений, характеризует структуру доходной части бюджета, показывает, сколько условно-собственных доходов и безвозмездных перечислений приходится на единицу собственных доходов бюджета.

Л.Н. Ширкунова и С.Г. Алмазов предлагают использовать подобный коэффициент как показатель оценки эффективности управления бюджетными ресурсами [5, с. 42], который рассчитывается как соотношение перечислений из вышестоящего бюджета к сумме налоговых и неналоговых доходов нижестоящего. При этом не ясно, к какому виду доходов авторы относят отчисления от региональных и федеральных налогов по дополнительным нормативам, зачисляемым в местный бюджет.

При сбалансированном развитии финансового сектора муниципального образования,

данный коэффициент должен иметь значение  $\geq 0,3$  и стремиться к росту при временном рассмотрении.

7. Коэффициент покрытия расходов налоговыми доходами:

$$K_{3,7} = \frac{ND}{R}, \quad (13)$$

где  $K_{3,7}$  – коэффициент покрытия расходов налоговыми доходами;

$ND$  – налоговые доходы бюджета,

$R$  – расходы бюджета муниципального образования.

Данный коэффициент показывает, какая доля расходов бюджета может быть профинансирована за счет налоговых доходов и характеризует степень финансовой устойчивости бюджета по налоговым доходам.

8. Коэффициент пропорциональности роста доходов и расходов бюджета:

$$K_{3,8} = \sqrt[n-1]{\left(\frac{D_n}{R_n} \times \dots \times \frac{D_1}{R_1}\right)}, \quad (14)$$

где  $K_{3,8}$  – коэффициент пропорциональности роста доходов и расходов бюджета;

$D_n$  – сумма доходов бюджета за последний анализируемый период,

$R_n$  – сумма расходов бюджета за последний анализируемый период;

$D_1$  – сумма доходов бюджета в базисном году,

$R_1$  – сумма расходов бюджета в базисном году;

При расчете данного коэффициента, анализ можно проводить исходя из величины собственных, а также совокупных доходов бюджета.

Этот коэффициент также предлагает использовать И.А. Дрожжина для характеристики финансовой устойчивости бюджета [4, с. 47].

Значение показателя, равное 1 свидетельствует о пропорциональном росте расходных обязательств и доходов бюджета муниципального образования, отклонение от данного значения свидетельствует о наличии несбалансированности.

9. Коэффициент обеспеченности всех расходов бюджета собственными доходами:

$$K_{3,9} = \frac{D_c}{R}, \quad (15)$$

где  $K_{3,9}$  – коэффициент обеспеченности всех расходов;

$D_c$  – собственные доходы бюджета,

$R$  – расходы бюджета.

Данный коэффициент показывает степень самостоятельности бюджета при финансировании расходов бюджета, то есть характеризует финансовую устойчивость бюджета при сохранении величины расходов и отсутствии других источников доходов кроме собственных.

Поскольку сбалансированное социально-экономическое развитие муниципальных образований является многомерным, как и описанный выше метод его измерения, необходимо,

чтобы между различными компонентами индекса отсутствовали тесные корреляционные связи, то есть составляющие индекса должны быть независимыми переменными по отношению друг к другу. Наличие сильных корреляций между индикаторами будет означать, что они являются оценками одной и той же величины. Проверку наличия тесных корреляционных связей между показателями целесообразно осуществлять с помощью оценки ранговых корреляций Спирмана (или Пирсона, в зависимости от распределения компонент индекса) [6, с. 380].

12.04.2013

**Статья публикуется при финансовой поддержке Российского гуманитарного фонда,  
проект №13-32-01011/13**

**Список литературы:**

1. Немирова, Г. И. Социально-экономическое развитие приграничного региона: теория и практика / Г. И. Немирова. – Москва : ЗАО «Издательство «Экономика», 2009. – с. 244. – ISBN978-5-282-03008-2.
2. Спиридонов, С. П. Индикаторы качества жизни и методология их формирования / С. П. Спиридонов // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В. И. Вернадского. – 2010. – № 10–12 (31). – С. 211.
3. Ахременко, А. С. Качество жизни регионов России : политологический аспект, методология и методика измерения / А. С. Ахременко, С. А. Евтушенко // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. – 2010. – № 5. – С. 12.
4. Дрожжина, И. А. Применение методики оценки сбалансированности местных бюджетов за счет налоговых доходов (на примере муниципального образования г. Орла) / И. А. Дрожжина // Финансы и кредит. – 2010. – № 7. – С. 46–47
5. Ширкунова, Л. Н. К вопросу об оценке устойчивости бюджетов административно-территориальных образований / Л. Н. Ширкунова, С. Г. Алмазов // Финансы и кредит. – 2007. – № 35. – С. 38
6. Carbone, R. Backward stochastic differential equations driven by cadlag martingales / R. Carbone, B. Ferrario, M. Santacrose // Probability theory and its applications. – 2007. – Vol. 2. – P. 380.

Сведения об авторах:

**Новикова Юлия Владимировна**, ассистент кафедры таможенного дела  
Оренбургского государственного университета

460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 3140, тел (3532) 372474, e-mail: Uliachajko@yandex.ru

**UDC 332.1**

**Novikova Yu.V.**

Orenburg state university, e-mail: Uliachajko@yandex.ru

**METHOD OF THE COMPLEX ASSESSMENT OF BALANCE OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES**

The article represents the technique, allowing to assess the degree of balance of social and economic development of municipalities. The indicators characterizing a level of development of the main sectors, influencing to municipality development are opened.

Key words: municipal formations, balance, financial security, social and economic development, scaling.

**Bibliography:**

1. Nemirova, G. I. Social and economic development of the border region : theory and practice / G. I. Nemirova. – Moscow : JSC Publishing House «Economy», 2009. – P. 244. – ISBN978-5-282-03008-2.
2. Spiridonov, S. P. Indicators of quality of life and methodology of their formation / S. P. Spiridonov // Questions of modern science and practice. University of V. I. Vernadsky. – 2010. – № 10–12 (31). – P. 211.
3. Akhremenko, A. S. Quality of life of regions of Russia : politological aspect, methodology and measurement technique / A. S. Akhremenko, S. A. Evtushenko // Messenger of the Moscow university. Series 12. Political sciences. – 2010. – № 5. – P. 12.
4. Drozhzhina, I. A. Application of a technique of an assessment of balance of local budgets at the expense of the tax income (on the example of municipality of. Eagle) // Finance and credit. – 2010. – № 7. – P. 46–47
5. Shirkunova, L. N. To a question of an assessment of stability of budgets of administrative-territorial educations / L. N. Shirkunova, S. G. Almazov // Finance and credit. – 2007. – № 35. – P. 38.
6. Carbone, R. Backward stochastic differential equations driven by cadlag martingales / R. Carbone, B. Ferrario, M. Santacrose // Probability theory and its applications, 2007. – Vol. 2. – P. 380.