

**ТРУДЫ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ**

УДК 336.1

DOI: 10.26456/2219-1453/2024.1.200–208

**ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ РЕФОРМЫ ФИНАНСОВЫХ ОСНОВ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ**

**А.И. Хомутильников, Г.Л. Толкаченко**

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

В статье рассматривается финансовый аспект проблемы преобразования муниципальных образований Тверской области в ходе административно-территориальной реформы. Целью исследования является оценка результатов реформы финансовых основ деятельности органов муниципальной власти в Тверской области. Научная новизна работы заключается в эмпирическом анализе и оценке результатов реформы финансовых основ. Исследование базируется на комплексном подходе к изучению проблемы с использованием статистических данных, сравнительного анализа и экспертных оценок. Авторы проанализировали динамику количества муниципальных образований, оценили заявленный эффект в результате укрупнения.

***Ключевые слова:** Тверская область, административная реформа, муниципальное образование, местный бюджет, одноуровневая система местного самоуправления.*

С 2015 г. Тверская область переходит с двухуровневой системы местного самоуправления (наличие администрации муниципального района с городскими и сельскими поселениями) на одноуровневую путем образования городских и муниципальных округов. В ходе функционирования двухуровневой системы управления были выявлены основные проблемы муниципального управления, связанные с различиями в статусе и полномочиях муниципальных образований разных уровней, что могло приводить к неравенству и неравномерному развитию территорий:

✓ **Различия в полномочиях и ресурсах:** муниципальные образования верхнего уровня часто обладают более широкими полномочиями и доступом к ресурсам, что может вызывать недовольство муниципалитетов нижнего уровня и создавать неравенство между территориями.

✓ **Сложность координации и взаимодействия:** наличие двух уровней муниципального управления может усложнить координацию и взаимодействие между муниципальными образованиями разных уровней. Это может привести к дублированию функций, неэффективному использованию ресурсов и противоречиям в политике.

✓ **Сложности в реализации совместных проектов:** из-за различий в полномочиях, ресурсах и интересах муниципальных образований двух уровней могут возникать сложности в реализации совместных инфраструктурных и социально значимых проектов [5].

✓ **Проблема централизации и децентрализации:** в некоторых случаях двухуровневая система может привести к чрезмерной централизации власти на верхнем уровне и ограничению возможностей муниципалитетов нижнего уровня.

После внесения изменений в федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» появился новый вид муниципального образования – муниципальный округ [1]. Тверская область стала первой, где появился данный вид муниципального образования – в 2019 г. в результате преобразования Весьегонского района и входящих в него поселений [6]. В результате административно-территориальной реформы за 2018–2023 гг. количество муниципальных образований Тверской области сократилось на 215 ед., или 61,25 %, и составило 136 ед. (см. рис. 1, табл. 1).

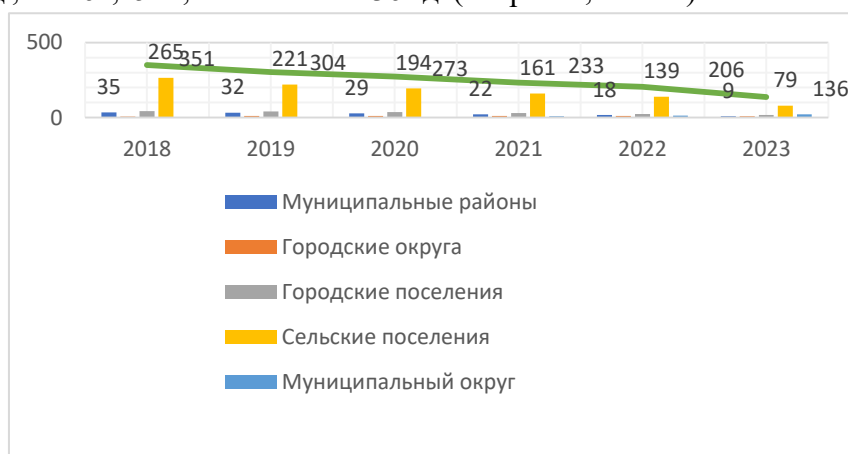


Рис. 1. Динамика количества муниципальных образований Тверской области за 2018–2023 гг.

Наибольшее сокращение показали сельские поселения, которые за последние шесть лет уменьшились на 186 ед., или на 70,19 %, и муниципальные районы – на 74,29 %, или на 26 ед., что обусловлено их постепенным объединением в муниципальные округа с 2019 г. На данный момент их насчитывается 22 (табл. 1).

Таблица 1

Муниципальные образования Тверской области за 2018–2023 гг.

Муниципальное образование, ед.	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Муниципальные районы	35	32	29	22	18	9
Городские округа	8	11	11	11	11	9
Городские поселения	43	40	37	30	25	17
Сельские поселения	265	221	194	161	139	79
Муниципальный округ	0	0	2	9	13	22
Итого муниципальных образований	351	304	273	233	206	136

*Источник:* составлено авторами на основании данных Министерства региональной политики Тверской области и территориального органа федеральной службы государственной статистики по Тверской области [7,8]

В 2024 г. в области остался один муниципальный район – Торжокский и 14 сельских поселений, входящих в него [2] (см. рис.2).

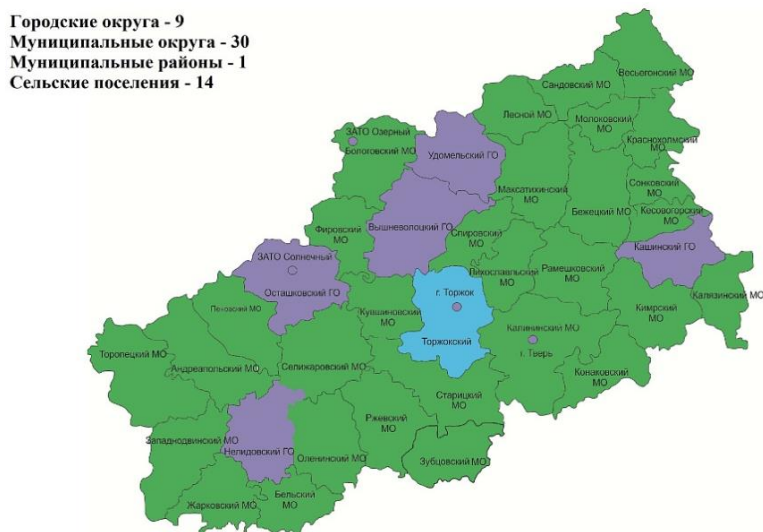


Рис. 2. Муниципальные образования Тверской области на 2024 г.

*Источник:* Министерство региональной политики Тверской области. Медиагалерея. [7].

В чем же с финансовой точки зрения преимущество объединения муниципальных образований? В первую очередь, в формировании в современных экономических условиях органа управления, способного исполнять отнесённые законодательством полномочия по решению вопросов местного значения. Функционирование органов местного самоуправления на объединённой территории осуществляется по принципу «один центр принятия решений», что позволяет проводить единую бюджетную, социально-экономическую, инвестиционную политику на соответствующей территории, используя аккумулированные бюджетные средства. Во-вторых, формирование муниципального или городского округа позволит повысить эффективность использования бюджетных средств, сконцентрировать финансовые ресурсы на выполнении актуальных задач, осуществить централизацию бухгалтерских служб, централизовать процедуру проведения закупок для муниципальных нужд, повысить эффективность управления территорией, повысить эффективность участия в мероприятиях, повысить инвестиционную привлекательность территории.

Изменение типа муниципального образования на муниципальный, городской округ не влияет на финансовое состояние вновь созданного муниципалитета.

При изменении типа муниципального образования упраздняются самостоятельные бюджеты поселений. После преобразования

муниципальное образование имеет единый бюджет. Уменьшаются административно-управленческие расходы на содержание администраций поселений, а высвобождаемые средства направляются на создание казенных учреждений по взаимодействию с территориями, а также частично могут быть направлены на повышение уровня оплаты труда работников органов местного самоуправления и казенных учреждений без дополнительной нагрузки на местный бюджет.

Таблица 2

Консолидированные налоговые и неналоговые доходы (ННД) местных бюджетов Тверской области за 2018–2022 гг.

Год/ показатель	Налоговые и неналоговые доходы (ННД), тыс. руб., в т.ч.	Налоговые доходы, тыс. руб. <sup>1</sup>	Неналоговые доходы, тыс. руб.
2018	13 131 044,0	10 614 023,3	2 517 020,7
2019	13 681 516,8	10 993 934,6	2 687 582,2
2020	14 433 082,8	12 102 588,3	2 330 494,5
2021	16 082 288,0	13 460 700,3	2 621 587,7
2022	18 281 567,4	14 976 831,9	3 304 735,5

*Источник:* составлено и рассчитано авторами на основании данных Министерства финансов Тверской области по данным из годовой формы бюджетной отчетности (ОКУД 0503317, приказ Минфина РФ от 28 декабря 2010 г. N 191н) консолидированных местных бюджетов Тверской области за 2019–2022 гг.

<sup>1</sup> С учетом дополнительных нормативов отчислений по НДФЛ муниципальным образованиям области)

Так, консолидированные налоговые и неналоговые доходы (ННД) местных бюджетов Тверской области за 2018–2022 гг. увеличились на 5 150 523,4 тыс. руб. (5,2 млрд. руб.), и среднегодовой прирост составил 7,84 % (см. табл.1,2). Увеличение доходов, в первую очередь вызвано увеличением налогооблагаемой базы и внедрением дополнительного дифференцированного норматива отчисления от НДФЛ в муниципалитеты [3].

Таблица 3

Относительная динамика прироста консолидированных налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов Тверской области за 2018–2023 гг.

Год/показатель	Налоговые и неналоговые доходы, всего, %	Налоговые доходы, %	Неналоговые доходы, %
2019	4,19	3,58	6,78
2020	5,49	10,08	-13,29
2021	11,43	11,22	12,49
2022	13,68	11,26	26,06
Среднегодовой прирост	7,84	8,22	6,26

*Источник:* составлено и рассчитано авторами

Таблица 4

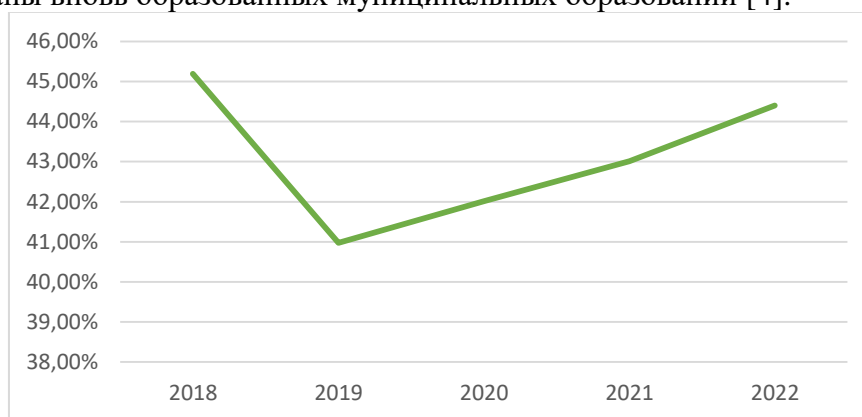
Динамика доли консолидированных налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований Тверской области в общих доходах за 2018–2022 гг.

год	Налоговые и неналоговые доходы муниципальных образований, тыс. руб.	Итого доходы муниципальных образований, тыс. руб.	Доля налоговых и неналоговых доходов в общих доходах, %
2018	13 131 044,00	29 055 864,28	45,19
2019	13 681 516,80	33 391 583,65	40,97
2020	14 433 082,80	34 356 706,42	42,01
2021	16 082 288,00	37 389 918,42	43,01
2022	18 281 567,40	41 175 780,11	44,40

Источник: составлено и рассчитано авторами

Доля НДС в общих доходах муниципальных образований Тверской области за 2018–2022 гг. колебалась в промежутке от 40,97 % до 45,19%. (см. рис. 3). Налоговые и неналоговые доходы в составе доходов муниципальных образований имеют однозначную тенденцию к увеличению, было зафиксировано снижение в 2019 г. до 40,97 %.

При укрупнении муниципальных образований понадобились дополнительные бюджетные средства в виде дотаций на материально-техническое обеспечение проведения выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных образований [4].



Источник: составлено и рассчитано авторами

Рис. 3. Доля консолидированных налоговых и неналоговых доходов в общих доходах муниципальных образований Тверской области за 2018–2022 гг.

Структура консолидированных налоговых и неналоговых доходов изменялась за 6 лет статистически незначимо – в 2018 г. налоговые доходы составляли в составе собственных доходов (без учета безвозмездных поступлений) 80,8 %, в 2023 г – 84,6 %, разница составляет 3,7 % (см. табл. 5). Основной причиной снижения неналоговых доходов в структуре выступает перераспределение полномочий по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, между органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области и органами государственной власти Тверской области.

Таблица 5

Структура налоговых и неналоговых доходов в составе собственных доходов местных бюджетов Тверской области за 2018–2023 гг.

Год/показатель	Налоговые и неналоговые доходы, %	Налоговые доходы, %	Неналоговые доходы, %
2018	100,00	80,83	19,17
2019	100,00	80,36	19,64
2020	100,00	83,85	16,15
2021	100,00	83,70	16,30
2022	100,00	81,92	18,08
Колебания в структуре 2023/2018		3,74	-3,74

Источник: составлено и рассчитано авторами

Расходы на содержание аппарата органов местного самоуправления (ОМСУ) Тверской области за 2018-2023 гг. увеличиваются в среднем за год на 129 919,50 тыс. руб., или на 4 % (0,57 % от ВРП Тверской области за 2022 г.), т.е. выплаты муниципальным служащим индексируют заявленный Банком России темп инфляции (см. табл.6–8). Доля расходов в ННД в среднем составляет 23,2 %.

Таблица 6

Динамика консолидированных расходов местных бюджетов на содержание аппарата ОМСУ Тверской области за 2018-2023 гг.

Год/показатель	Общегосударственные расходы, тыс. руб.	Относительный прирост, %	Доля расходов в ННД, %
2018	3 246 908,5	-	24,7
2019	3 352 904,4	3,26	24,5
2020	3 436 922,0	2,51	23,8
2021	3 492 189,3	1,61	21,7
2022	3 896 506,0	11,58	21,3
Итого прирост за 2018-2022 гг.		19,0	- 3,4

Источник: составлено и рассчитано авторами по данным из годовой формы бюджетной отчетности (ОКУД 0503317, приказ Минфина РФ от 28 декабря 2010 г. N 191н) консолидированных местных бюджетов Тверской области за 2019-2023 гг.

Таблица 7

Консолидированные налоговые и неналоговые доходы и общегосударственные расходы местных бюджетов в среднем на одно муниципальное образование Тверской области за 2018–2023 гг.

год	Количество муниципальных образований, ед.	Налоговые и неналоговые доходы на МО, тыс. руб.	Общегосударственные расходы на МО, тыс. руб.
2018	351	37 410,4	9 250,5
2019	304	45 005,0	11 029,3
2020	273	52 868,4	12 589,5
2021	233	69 022,7	14 987,9
2022	206	88 745,5	18 915,1
2023	136	124 308,6	25 874,7

По данным за 10 месяцев. Источник: составлено и рассчитано авторами

Относительная динамика прироста налоговых и неналоговых доходов, общегосударственных расходов консолидированных местных бюджетов в среднем на одно муниципальное образование Тверской области за 2018–2023 гг.

год	Налоговые и неналоговые доходы (ННД) на МО, %	Общегосударственные расходы на МО, %	Доля общегосударственных расходов в ННД, %
2019	20,30	19,23	24,73
2020	17,47	14,15	24,51
2021	30,56	19,05	23,81
2022	28,57	26,20	21,71
2023*	40,07	36,79	21,31

Источник: составлено и рассчитано авторами

Стоит учесть, что данный показатель с 2018 г. показывает отрицательную динамику (за 5 лет преобразований величина сократилась примерно на 3,4 % (см. рис. 4).

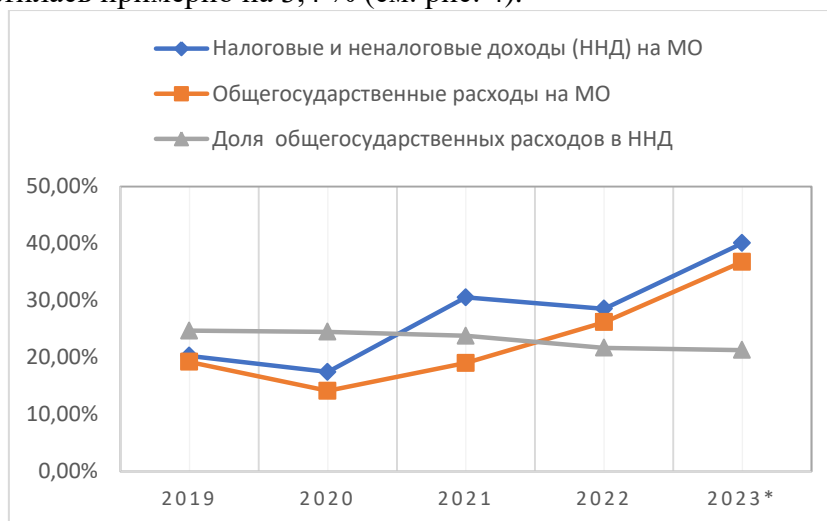


Рис. 4. Динамика относительных приростов консолидированных ННД, общегосударственных расходов на муниципальное образование Тверской области и доля общегосударственных доходов в ННД за 2018–2022 гг.

Источник: составлено и рассчитано авторами

Относительный прирост налоговых и неналоговых доходов на одно муниципальное образование Тверской области на протяжении анализируемого периода опережает темп прироста соответствующих общегосударственных доходов Тверской области в среднем на 4,31 % (рис.4). В совокупности со снижающейся долей общегосударственных доходов и более быстрым приростом ННД можно утверждать, что административно-территориальная реформа по укрупнению муниципальных образований Тверской области оказалась для бюджетной системы региона успешной.

Таким образом, проводимая административно-территориальная реформа по укрупнению муниципальных образований в Тверской области за

2018-2023 гг. была необходима для проведения единой бюджетной, социально-экономической, инвестиционной политики на соответствующей территории. Единый бюджет упрощает процесс управления государственными финансами, сокращает количество документов и отчетов в целях снижения административной нагрузки. Процесс объединения также положителен, поскольку снижается доля общегосударственных расходов в составе налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований Тверской области, и относительный темп прироста данных доходов больше, чем темп прироста расходов на содержание аппарата органов местного самоуправления, что позволяет развивать местную экономику и социальную сферу.

### **Список литературы**

1. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 01.05.2019 № 87-ФЗ // СПС «Консультант Плюс» – Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_323814/b004fed0b70d0f223e4a81f8ad6cd92af90a7e3b/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/b004fed0b70d0f223e4a81f8ad6cd92af90a7e3b/) – Дата обращения: 09.01.2024.
2. Устав Тверской области (принят 5 ноября 1996 г.) (с изменениями и дополнениями от 28 декабря 2022 года) // СПС «ГАРАНТ» – Режим доступа: <https://internet.garant.ru/#/document/16301000/paragraph/2000:3> – Дата обращения: 09.01.2024.
3. Закон Тверской области от 28 декабря 2021 г. N 83-30 "Об областном бюджете Тверской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов" // СПС «ГАРАНТ» – Режим доступа: <https://internet.garant.ru/#/document/403324220/paragraph/1:2> – Дата обращения: 09.01.2024.
4. Постановление Правительства Тверской области от 07.08.2019 № 302-пп «Об утверждении распределения иных межбюджетных трансфертов из областного бюджета Тверской области на материально-техническое обеспечение проведения выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных образований Тверской области в 2019 году» // СПС «Официальное опубликование правовых актов» – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/document/6900202306140009?ysclid=ltspa4rv2x572106772> – Дата обращения: 09.01.2024.
5. Прибыткова Л. В. Опыт территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах Российской Федерации / Л. В. Прибыткова // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. – 2018. – Т. 5, № 2. – С. 149-159. – DOI 10.22363/2312-8313-2018-5-2-149-159. – EDN VUHABK.
6. Сетевое издание «TVERIGRAD.RU». В Тверской области создан первый в стране муниципальный округ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://tverigrad.ru/publication/v-tverskojj-oblasti-sozdan-pervyj-v-strane-municipalnyj-okrug/>. – Дата доступа: 09.01.2024.
7. Официальный сайт Министерства региональной политики Тверской области. Медиагалерея. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://минтер.тверскаяобласть.рф/?ysclid=lqm5p4j15b81194169>. – Дата обращения: 09.01.2024.



8. Официальный сайт Тверьстата. Перечень муниципальных образований. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://69.rosstat.gov.ru/list\\_of\\_municipalities](https://69.rosstat.gov.ru/list_of_municipalities). – Дата обращения: 09.01.2024.

*Об авторах:*

ХОМУТИННИКОВ Алексей Иванович – магистрант 1-го года обучения очной формы направления 38.04.08 Финансы и кредит, профиль «Финансовый менеджмент, учет и анализ рисков» Института экономики и управления ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170000, г. Тверь, ул. Желябова, д. 33), e-mail: [khomutinnikov@rambler.ru](mailto:khomutinnikov@rambler.ru), ORCID: 0009-0000-3705-9688, Spin-код: 8758 -1662

ТОЛКАЧЕНКО Галина Львовна – кандидат экономических наук, профессор, заведующая кафедрой финансов Института экономики и управления ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170000, г. Тверь, ул. Желябова, д. 33), e-mail: [Tolkachenko.GL@tversu.ru](mailto:Tolkachenko.GL@tversu.ru), ORCID:0000-0003-3633-059X, SPIN-код: 7289-3653

#### **EVALUATION OF FINANCIAL FRAMEWORK REFORM ACTIVITIES OF MUNICIPAL AUTHORITIES IN THE TVER REGION**

**A.I. Khomutinnikov, G.L. Tolkachenko**

FGBOU VO “Tver State University”, Tver

The article considers the financial aspect of the problem of transforming municipalities of the Tver region during the administrative-territorial reform. The purpose of the study is to assess the results of the reform of the financial foundations of the activities of municipal authorities in the Tver region. The scientific novelty of the work lies in the empirical analysis and assessment of the results of the reform of financial foundations. The study is based on a comprehensive approach to studying the problem using statistical data, comparative analysis and expert assessments. The authors analyzed the dynamics of the number of municipalities, assessed the declared effect as a result of enlargement.

**Keywords:** *Tver region, administrative reform, municipality, local budget, one-level system of local self-government.*

*About the authors:*

KHOMUTINNIKOV Aleksey Ivanovich – master’s student of 1 year of full-time education 38.04.08 Finance and credit, profile “Financial management, accounting and risk analysis”, Institute of Economics and Management, FGBOU VO “Tver State University” (170000, Tver, st. Zhelyabova, 33), e-mail: [khomutinnikov@rambler.ru](mailto:khomutinnikov@rambler.ru)

TOLKACHENKO Galina L'vovna – Head of the Department of Finance, Candidate of Economic Sciences, Professor, Institute of Economics and Management, FGBOU VO “Tver State University” (170000, Tver, Zhelyabova St., 33), e-mail: [Tolkachenko.GL@tversu.ru](mailto:Tolkachenko.GL@tversu.ru).

Статья поступила в редакцию 14.01.2024 г.

Статья подписана в печать 20.03.2024 г.