

УДК 336.1:352

DOI: 10.26456/2219-1453/2024.2.065–072

РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

Н.Б. Глушкова, И.А. Медведева

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь, Россия

Цель статьи заключается в том, чтобы дать оценку финансовым результатам реформирования территориальной организации местного самоуправления. Перечислены проблемы, возникшие в процессе функционирования двухуровневой системы органов муниципальной власти. Научная новизна состоит в обосновании необходимости проведения предварительной финансовой экспертизы такого рода реформ с привлечением практиков и экспертов из научного сообщества

Ключевые слова: *территориальная организация местного самоуправления, бюджеты муниципальных образований, городское поселение, сельское поселение, муниципальный округ.*

С вступлением в силу в 2006 г. новых принципов организации местного самоуправления на территории России, закрепленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», была создана двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления, предполагавшая наличие администрации муниципального района и органов муниципальной власти поселенческого уровня [1]. Тезис о необходимости максимального приближения местной власти к населению стал лозунгом муниципальной реформы 2003 г. В 2003–2009 гг. количество муниципальных образований в России было увеличено более чем в 2 раза (с 11 600 в 2003 г. до 24 160 в 2009 г.).

Основное новшество в сфере территориальных преобразований – распространение поселенческого типа муниципальных образований на территории большинства субъектов РФ. По данным Федеральной службы государственной статистики, число муниципальных образований Тверской области на 1 января 2008 г. достигло 405 единиц, из них 78,5 % составляли сельские поселения, а именно 318 единиц [7].

В начале реализации реформы территориальных и финансовых основ местного самоуправления проводился мониторинг и оценка результатов, полученных в первые годы. И уже тогда эксперты высказывали опасения её невысокой результативности, поскольку было очевидно, что существенное увеличение числа муниципальных образований на той же территории не приведёт к соответствующему приросту финансовых ресурсов в распоряжении органов местного самоуправления, а будет сопровождаться расплывлением ограниченных доходных источников между большим количеством бюджетов. [4, с. 178]

Соответствующие преобразования проводились в сжатые сроки, в должной мере не учитывались мнения специалистов, не подкреплялись продуманными финансово-экономическими мероприятиями. В результате многие муниципальные территории оказались неспособными эффективно решать вопросы местного значения, предоставлять качественные услуги населению, а именно эти критерии должны находиться в основе территориального устройства местного самоуправления.

В рамках двухуровневой модели органами местного самоуправления «первого уровня» решались исключительно хозяйственные вопросы, а вопросы образования, здравоохранения, жилищного строительства и тому подобные (то есть вопросы реализации политики и комплексного проектного управления на территории, выходящей за границы одного поселения) переходили к ведению административных районов.

Основные проблемы двухуровневой системы муниципального управления были связаны с различиями в статусе и полномочиях муниципальных образований разных уровней, что привело к неравенству и неравномерному развитию территорий. Большинство авторов сходны во мнении о том, что недостатки такой территориальной организации местного самоуправления на практике не позволили получить ожидаемого результата реформы.

А именно, муниципальные районы и городские округа обладают более широкими полномочиями и доступом к финансовым ресурсам, что подчас приводит к чрезмерной централизации власти на верхнем уровне, ограничению возможностей муниципалитетов нижнего уровня.

Кроме того, наличие двух уровней муниципального управления усложняет координацию и взаимодействие между муниципальными образованиями разных уровней. На практике это приводит к дублированию функций, неэффективному использованию ресурсов и осложнениям в реализации совместных инфраструктурных и социально значимых проектов.

После принятия Федерального закона от 01.05.2019 N 87-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” [3] начался обратный процесс, который ведёт к сокращению количества муниципальных образований. Главным образом, речь идет о тенденции сведения к минимуму поселенческого уровня местного самоуправления. Появился новый вид муниципального образования – муниципальный округ.

Данные изменения коснулись административно-территориального деления Тверской области, а также финансовых основ деятельности органов публичной власти на муниципальном уровне. Более того, Тверская область стала первой, где появился данный вид муниципального образования – в 2019 г. в результате преобразования Весьегонского района и входящего в него поселений [6].

Законодательно установлены два способа образования муниципальных округов. Статусом муниципального округа может быть наделён городской округ, созданный в соответствии с Федеральным законом от 03.04.2017

№ 62-ФЗ [2]. В муниципальный округ могут объединиться все поселения, входящие в состав муниципального района. При этом поселения и муниципальный район утрачивают статус муниципального образования. Для объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, необходимо согласие населения. Его должны выразить представительные органы поселений и муниципального района.

Переход с двухуровневой системы местного самоуправления на одноуровневую в Тверской области осуществляется путём образования муниципальных округов. В муниципальный округ объединяются все (сельские и городские) поселения, входящие в состав муниципального района. Учитывая тот факт, что в Тверском регионе преобладающим видом муниципальных образований по-прежнему являются городские и сельские поселения, их 96 из 136, то есть 70,6 % от общего количества, реформа не завершена.

Всего на территории Тверской области по состоянию на 01.01.2023 г. формируется 136 бюджетов различных муниципальных образований. 9 городских бюджетов (в том числе 2 бюджета ЗАТО), муниципальных округа – 22 бюджета, муниципальных районов – 9, городских поселений – 17, сельских поселений – 79.

Количественные изменения в составе муниципальных образований за период с 2018 г. до начала 2023 г. представлены в табл. 1.

Таблица 1

Анализ состава муниципальных образований Тверской области
в разрезе видов

Тип муниципального образования	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Отк., абс.	Отк., относ.,%
Муниципальные районы	35	32	29	22	18	9	-26	-74,29
Городские округа	8	11	11	11	11	9	1	12,50
Городские поселения	43	40	37	30	25	17	-26	-60,47
Сельские поселения	265	221	194	161	139	79	-186	-70,19
Муниципальный округ	0	0	2	9	13	22	22	-
Итого муниципальных образований	351	304	273	233	206	136	-215	-61,25

Составлено и рассчитано по данным:[7]

Таким образом, за 2018–2023 гг. количество муниципальных образований Тверской области сократилось на 215 ед., или 61,25 %, и составило 136 ед. В наибольшей степени уменьшилась численность сельских поселений, которая за шесть лет уменьшилась на 186 ед., или на 70,19 %, и муниципальных районов - на 74,29 %, или на 26 ед. Это обусловлено тем, что начиная с 2020 г. началось их постепенное объединение в муниципальные округа.

Основной целью объединения муниципальных образований является в первую очередь формирование эффективного в современных экономических условиях органа управления, способного исполнять

отнесённые законодательством полномочия по решению вопросов местного значения. Функционирование органов местного самоуправления на объединенной территории осуществляется по принципу «один центр принятия решений», что позволяет проводить единую бюджетную, социально-экономическую, инвестиционную политику на соответствующей территории, используя аккумулированные бюджетные средства.

В рамках повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления вновь образованного муниципального округа высвобождаемые средства могут быть направлены на повышения уровня оплаты труда работников органов местного самоуправления без дополнительной нагрузки на местный бюджет.

Изменение типа муниципального образования на муниципальный округ не оказывает отрицательного влияния на финансовое состояние вновь созданного муниципалитета.

Самостоятельные бюджеты поселений упраздняются. После преобразования муниципальный округ формирует и исполняет единый бюджет.

Разработка его проекта, исполнение бюджета и составление бухгалтерской бюджетной отчетности осуществляется одним финансовым органом. Прекращают свое действие соглашения о передаче полномочий поселений по исполнению бюджетов сельских и городских поселений на уровень муниципального района. Доходы бывших городских и сельских поселений автоматически становятся доходами бюджета муниципального округа.

Практика показала, что формирование муниципального округа позволяет 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.

Таблица 2

Консолидированные налоговые и неналоговые доходы (ННД) местных бюджетов Тверской области за 2018–2023 гг.

Год/показатель	Налоговые и неналоговые доходы (ННД), тыс. руб., в т.ч.	Налоговые доходы	Неналоговые доходы
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
2023	16 905 973,6	14 298 246,7	2 607 726,9

Составлено и рассчитано по данным:[5]

Результаты анализа свидетельствуют о том, что в ходе проведения реформы заметно улучшились показатели, характеризующие состояние муниципальных финансов.

Так, консолидированные налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов Тверской области за 2018–2023 гг. увеличились на 3774929,6 тыс. рублей (табл. 2).

Таблица 3

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

Год/показатель	Налоговые и неналоговые доходы, % , в т.ч.	Налоговые доходы, %	Неналоговые доходы, %
2018	-	-	-
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
2023	-7,52	-4,53	-21,09
среднегодовой прирост ¹	7,84	8,22	6,26

Составлено и рассчитано по данным:[5]

Данные, приведённые в табл. 3, свидетельствуют о том, что среднегодовой прирост консолидированных налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов в анализируемом периоде составил 7,84 % (табл. 3).

Структура консолидированных налоговых и неналоговых доходов изменялась за 6 лет статистически незначительно – 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 % (табл. 4).

Таблица 4

Структура консолидированных 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
2023	100,00	84,58	15,42
колебания в структуре 2023/2018		3,74	-3,74

Составлено и рассчитано по данным:[5]

¹ В расчёте 2023 г. не участвует, поскольку отсутствуют годовые данные

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.

Для обеспечения доступности для населения, оперативного решения задач по комфортности проживания граждан вместо администраций поселений создается одно казённое учреждение по управлению сельскими территориями без дополнительной нагрузки на местный бюджет.

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., на 4 % (или 0,57 % от ВРП Тверской области за 2022 г.), т.е. выплаты муниципальным служащим индексируют на заявленный Банком России темп инфляции (табл. 5). Доля расходов по разделу «Общегосударственные расходы» в консолидированных налоговых и неналоговых доходах в среднем составляет 23,2 %. Стоит учесть, что данный показатель с 2018 г. показывает отрицательную динамику (за 5 лет преобразований эта доля сократилась примерно на 3,4 п.п. (рис.3), это результат эффективности проведенной реформы.

Таблица 5

Динамика консолидированных расходов местных бюджетов на содержание аппарата ОМСУ Тверской области

Год/показатель	Общегосударственные расходы	Отн. 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
2023 ¹	3 518 956,2	-9,69	20,8
Итого прирост за 2018-2022 гг.		19,0	- 3,4

Составлено и рассчитано по данным:[5]

Таким образом, проводимая реформа территориальной организации местного самоуправления в Тверской области обосновывается финансовой несостоятельностью сельских и городских поселений, что не дает возможности органам муниципальной власти эффективно реализовывать полномочия и исполнять расходные

¹ В расчете 2023 г. не участвует, поскольку отсутствуют годовые данные

обязательства. Процесс объединения поселений, с одной стороны, положителен, так как в результате происходит ощутимое сокращением доли расходов на содержание аппарата органов местного самоуправления по отношению к объёму консолидированных налоговых и неналоговых доходов. Единый бюджет упрощает процесс управления финансами, сокращает количество документов и отчетов, что в свою очередь снижает административную нагрузку на муниципальную власть. Одновременно этот процесс имеет также отрицательные последствия, поскольку увеличивается дистанция между гражданином и муниципальной властью, слабеет связующее звено между ними на низовом уровне, то есть там, где формируются первоочередные запросы и потребности населения.

Список литературы

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 23.03.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
2. Федеральный закон от 03.04.2017 № 62-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214788/
3. Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 01.05.2019 N 87-ФЗ (последняя редакция) https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/
4. Управление муниципальными финансами: учебно-методические материалы для проведения занятий в учебных центрах Тверской области М.: АНХ: филиал ГУПТО «ТОТ», 2007.- 232 с.
5. Годовая форма бюджетной отчетности консолидированных местных бюджетов Тверской области за 2018-2023 гг. <https://portal.tverfin.ru/Show/Category/60?ItemId=608>
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-pervyyjj-v-strane-municipalnyjj-okrug/>.
7. Сайт Федеральной службы государственной статистики <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282>

Об авторах:

ГЛУШКОВА Наталья Борисовна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов Института экономики и управления, ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170000, г. Тверь, ул. Желябова, д. 33); e-mail: eco_fic@mail.ru, ORCID 0000-0002-3838-8632, SPIN-код: 4016-3600.

МЕДВЕДЕВА Ирина Александровна – кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов Института экономики и управления, ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170000, г. Тверь, ул. Желябова, д. 33); e-mail: eco_fic@mail.ru, ORCID 0000-0002-5315-1529, SPIN-код 7664-4140.

DEVELOPMENT OF MUNICIPAL FINANCE IN TVER REGION

N.B. Glushkova, I.A. Medvedeva

FGBOU VO “Tver State University”, Tver

The purpose of the article is to evaluate the financial results of the reform of the territorial organization of local self-government. The problems that have arisen in the process of functioning of the two-level system of municipal authorities are listed. The scientific novelty consists in the justifying the need for a preliminary financial expertise of this kind of reforms with the involvement of practitioners and experts from the scientific community.

Keywords: *territorial organization of local self-government, budgets of municipalities, urban settlement, rural settlement, municipal district.*

About the authors:

GLUSHKOVA Natal'ja Borisovna – Philosophy Doctor in Economics, Associate Professor Department of Finance, Institute of Economics and Management, FGBOU VO “Tver State University” (33, Zhelaybova St., Tver, 170000); e-mail:eco_fic@mail.ru

MEDVEDEVA Irina Aleksandrovna – Philosophy Doctor in Economics, Associate Professor Department of Finance, Institute of Economics and Management, FGBOU VO “Tver State University” (33, Zhelaybova St., Tver, 170000);e-mail:eco_fic@mail.ru

Статья поступила в редакцию 12.02.2024 г.

Статья подписана в печать 20.06.2024 г.