

УДК 336.1

Колосницына Ксения Алексеевна,
магистрант 2 года обучения,
направление подготовки «Финансы и кредит»,
ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента
России Б.Н.Ельцина»
г. Екатеринбург, Российская Федерация

Толмачева Ольга Владимировна,
кандидат экономических наук, доцент,
кафедры Финансов, денежного обращения и кредита,
ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента
России Б.Н.Ельцина»
г. Екатеринбург, Российская Федерация

УКРУПНЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Аннотация:

В статье исследован процесс укрупнения муниципальных образований путем создания муниципальных округов через ликвидацию сельских поселений и муниципальных районов. Данный процесс рассматривается как способ выравнивания бюджетной обеспеченности органов местного самоуправления и ускорения социально-экономического развития сельских территорий.

Ключевые слова:

Органы местного самоуправления, муниципальные образования, укрупнение муниципальных образований, муниципальный округ, местный бюджет.

С вступлением в силу в 2006 году новых принципов организации местного самоуправления на территории России, закрепленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», была создана двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления: район-поселение [1].

При этом главным критерием определения границ поселений устанавливалась пешеходная доступность до административного центра, то есть экономический потенциал и перспективы развития территорий не были учтены. Пятнадцатилетний опыт муниципальной реформы показал, что бесперспективные с экономической точки зрения поселения не в состоянии реализовать все закрепленные за ними полномочия.

В связи с этим сегодня наблюдается обратный процесс, сопровождающийся значительным сокращением числа муниципальных образований, прежде всего финансово несостоятельных сельских поселений.

В сравнении с 2007 годом количество муниципалитетов в стране сократилось с 24207 единиц до 20303 единиц или на 16%, в частности количество сельских поселений сократилось на 3587 единиц или на 18%. Процесс реорганизации муниципальных образований реализуется путем укрупнения (объединения), а в последние годы и вовсе через ликвидацию сельских поселений [2].

Вопрос укрупнения и соответственно уменьшения числа муниципальных единиц является актуальным и для зарубежных стран, таких, например, как Германия, Франция, Дания, Канада, Великобритания и другие.

Исследователи отмечают положительный межмуниципальный опыт Канады, когда при одноуровневом варианте структуры муниципальных образований (в Канаде – это

поселения, которые оказывают весь перечень муниципальных услуг населению) между близлежащими поселениями заключаются межмуниципальные соглашения, например, в сфере пожарной безопасности или дорожной деятельности.

При двухуровневом канадском варианте существует два типа муниципалитетов: поселения и образования в границах графств (районов). Последние являются более обширными, на их уровне оказываются универсальные услуги, аналогичные тем, которые в случае одноуровневого варианта осуществляются в рамках межмуниципальных соглашений.

Для Канады характерна реструктуризация муниципальных образований одноуровневого варианта, когда объединяются поселения в пределах одного графства (района) с образованием одной одноуровневой муниципальной единицы, предоставляющей местному населению все виды услуг.

Преимуществами таких преобразований являются: сокращение численности управленческого персонала, устранение бюрократических барьеров, исключение дублирующих функций в сфере управления, снижение закупочных цен (в результате увеличения объемов закупок), расширение налоговой базы [3].

Известно, что Государственной Думой РФ рассматривается законопроект о переходе до 2028 года к одноуровневой организации местного самоуправления, которая предполагает осуществление местного самоуправления в городских и муниципальных округах, а также внутригородских территориях городов федерального значения [4]. Планируемые масштабные процессы реорганизации муниципалитетов, на наш взгляд, требуют более глубокого и детального изучения с финансовой точки зрения.

Новый вид муниципального образования «муниципальный округ» введен Федеральным законом от 01.05.2019 № 87-ФЗ от 1 мая 2019 года. Согласно законодательству статусом «муниципальный округ» может быть наделена территория, объединяющая несколько сельских населенных пунктов [5]. Ранее у сельских поселений и муниципальных районов не было возможности провести преобразование муниципалитетов, не утратив при этом «сельских» льгот и права участия в программах для жителей сельской местности.

Пермский край стал регионом, где впервые были апробированы изменения в законодательстве о местном самоуправлении. В 2019 году в регионе путем объединения было создано 12 городских и 13 муниципальных округов, количество муниципальных образований при этом сократилось на 169 единиц. Процессы укрупнения активно продолжились и в 2020, и в 2021 годах, в результате территориально-административных преобразований количество муниципалитетов сократилось еще на 125 единиц [2]. К началу 2023 года Пермский край полностью планирует перейти на одноуровневую систему организации местного самоуправления, ликвидировав все сельские поселения.

Предпосылками к реализации процессов укрупнения территорий в регионе послужило неравенство экономического потенциала муниципальных образований (сельских поселений). Муниципалитеты, на территории которых функционируют наиболее крупные промышленные предприятия, имеют заметное преимущество в своем социально-экономическом развитии перед территориями с низким уровнем собственных налоговых и неналоговых доходов.

Первые результаты создания муниципальных округов в границах ликвидированных муниципальных районов и сельских поселений мы рассмотрели на примере одной из первых преобразованной территории – Березовский муниципальный округ.

Законом Пермского края от 27 мая 2019 года № 396-ПК «Об образовании нового муниципального образования Березовский муниципальный округ Пермского края» в 2019 году было создано новое муниципальное образование в составе региона – Березовский муниципальный округ.

Образован муниципалитет был путем преобразования семи сельских поселений (Асовское, Березовское, Дубовское, Заборьинское, Кляповское, Переборское, Сосновское)

и Березовского муниципального района через их объединение в новое муниципальное образование – муниципальный округ [6].

Стоит отметить, что на территории двух из семи сельских территорий располагается крупное промышленное предприятие, занимающееся транспортировкой газа, что давало сельским поселениям заметное преимущество в уровне обеспеченности собственными доходами (налоговыми и неналоговыми).

Таблица 1 – Показатели бюджетной обеспеченности бюджетов муниципальных образований Березовского муниципального района за 2019 год

Наименование муниципального образования	Население, чел.	Доходы всего, тыс.руб.	в том числе:	Уровень бюджетной обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами, %	Уровень бюджетной обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами на душу населения, тыс.руб.
			налоговые и неналоговые доходы, тыс.руб.		
1	2	3	4	5	6=гр.4/гр.2
Асовское сельское поселение	1976	10037,2	4130,7	41,15	2,1
Березовское сельское поселение	7415	37339,9	20337	54,46	2,7
Дубовское сельское поселение	1042	7362,9	2617,7	35,55	2,5
Заборьинское сельское поселение	1049	4944,1	1848,1	37,38	1,8
Кляповское сельское поселение	1427	8025,4	5686,6	70,86	4,0
Переборское сельское поселение	1440	7582,1	2814,5	37,12	2,0
Сосновское сельское поселение	830	4732,4	1517,1	32,06	1,8
Всего по муниципальному району	1517 9	495715, 7	68440	13,81	4,5

Примечание: Составлено автором по данным Управления финансов Березовского района

Таким образом, прослеживалась диспропорция в уровне бюджетной обеспеченности сельских поселений собственными доходами, что создавало разные возможности для социально-экономического развития территорий Березовского района.

Ускорение развития района и повышение качества жизни населения и стало основной предпосылкой проведенных преобразований.

По итогам 2020 года в бюджет вновь образованного муниципального образования (это первый финансовый год в статусе муниципального округа) поступило 622 433,8 тыс. руб., что на 15% больше, чем доходы консолидированного бюджета района в 2019 году.

Однако согласно структуре доходной составляющей более 80% приходится на безвозмездные поступления. Отмечается снижение налоговой базы на 1,3% и рост безвозмездных поступлений на 19% (рисунок 1).

При этом благодаря привлеченным в 2020 году субсидиям, являющимися составляющей безвозмездных поступлений, уровень дотационности бюджета округа

снизился с 46% в 2019 году (консолидированный бюджет района) до 43% в 2020 году (бюджет округа).

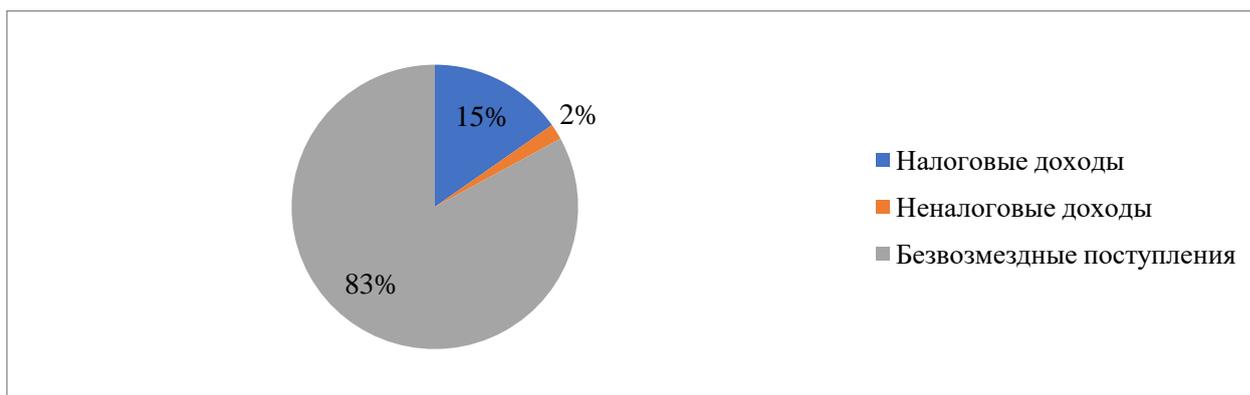


Рисунок 1 - Структура доходной части бюджета Березовского округа в 2020 году, %

Таким образом, несмотря на общий рост доходов местного бюджета, существенная зависимость от региональной власти сохраняется.

Анализ изменений в бюджетной обеспеченности сельских территорий Березовского округа позволил отметить положительную тенденцию к выравниванию финансовой обеспеченности для всех жителей округа.

Таблица 2 – Показатели бюджетной обеспеченности Березовского муниципального округа за 2020 год

Год	Среднегодовая численность, чел.	Доходы всего, тыс. руб.	Собственные доходы, тыс. руб.	Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами, %	Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами на душу населения, тыс. руб.
2020	14913	622433,8	106054,1	17,0	7,11

Примечание: Составлено автором по данным Управления финансов Березовского округа

Кроме того, согласно годовой финансовой отчетности, бюджетные средства в 2020 году распределялись более «справедливо», финансировались те территории, где в этом была первоочередная необходимость, а не только районный центр.

Сокращение аппарата управления позволило сократить расходы на содержание ОМСУ с 62 586,09 тыс. руб. в 2019 году до 60 247,8 тыс. руб. в 2020 году, т.е. снижение составило более 2 млн. руб. или 4%. В результате появилась возможность направить дополнительные 2 млн. руб. на решение вопросов местного значения и развитие территории.

Дополнительно изысканные средства были направлены на приведение в нормативное состояние объектов дорожного хозяйства, уличного освещения, социально-значимых объектов (детские площадки, стадионы, здания образовательных учреждений) и иные объекты инфраструктуры.

Таким образом, укрупнение муниципальных образований и переход на одноуровневую систему местного самоуправления можно рассматривать как один из способов выравнивания их бюджетной обеспеченности, что позволяет:

- 1) повысить возможности для социально-экономического развития территорий;
- 2) в перспективе повысить уровень жизни местного населения;
- 3) оптимизировать расходы на содержание аппарата управления и, как следствие, направить сэкономленные средства на исполнение закрепленных полномочий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ykmb3eKg/munst.htm> свободный.
3. Лексин И.В. Специфика территориальной организации местного управления и самоуправления в Канаде // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011.
4. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/53290/> свободный.
5. Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
6. Закон Пермского края от 27 мая 2019 года № 396-ПК «Об образовании нового муниципального образования Березовский муниципальный округ Пермского края».

Tolmachyova Olga Vladimirovna

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor
 Department of Finance, money circulation and credit
 Federal State Budgetary Educational
 Institution of Higher Education «Ural State
 the University of Economics»
 Ekaterinburg, Russian Federation

Kolosnitsyna Ksenia Alekseevna

master student 2 year of study
 direction of training «Finance and Credit»
 profile «Finance and Credit»
 E – mail: kskolosn@mail.ru
 «Ural Federal University
 named after the first President of Russia B.N.Eltsin»
 Ekaterinburg, Russian Federation

CONSOLIDATION OF MUNICIPALITIES

Abstract:

The article explores the process of consolidation of municipalities through the creation of municipal districts through the elimination of rural settlements and municipal districts. This process is considered as a way to equalize the budgetary security of local governments and accelerate the socio-economic development of rural areas.

Keywords:

Local self-government bodies, municipal formations, consolidation of municipal formations, municipal district, local budget.