# НЕРАВНОМЕРНОСТЬ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ РАЗЛИЧНЫХ ТИПОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РФ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

**Тургель И.Д.**

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора, заведующая кафедрой экономики и управления Уральского института – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 6, к. 321, irina.turgel@uapa.ru

УДК 332.135
ББК 66.033.141

**Цель.** Выявление и оценка влияния перехода к двухуровневой организации местного самоуправления на степень неравномерности распределения доходов и расходов бюджетов различных типов муниципальных образований.

**Методы.** Исследование базируется на методах экономико-статистического анализа неравномерности распределения доходов и расходов.

**Результаты и практическая значимость.** Выявлены тенденции изменения в распределении доходов и расходов местных бюджетов по типам муниципальных образований в условиях муниципальной реформы. Обоснованы факторы, влияющие на темпы изменения объема и структуры доходов и расходов местных бюджетов. Обобщены и систематизированы статистические данные, характеризующие состояние местных бюджетов различных типов муниципальных образований за период 2006-2012 гг.

**Научная новизна.** Раскрыты негативные и позитивные последствия перехода к двухуровневой системе организации местного самоуправления с точки зрения формирования бюджетов различных типов муниципальных образований. Выявлены наиболее серьезные диспропорции в формировании доходов и расходов городских округов, муниципальных районов и поселений.

*Ключевые слова:* неравномерность, распределение доходов и расходов, типы муниципальных образований.

**Turgel I.D.**
**UNEQUAL DISTRIBUTION OF INCOME AND COST OF DIFFERENT TYPES OF MUNICIPALITIES IN RF: A COMPARATIVE ANALYSIS**

**Purpose.** Identification and evaluation of the impact of the transition to a two-tier local government organization on the degree of uneven distribution of income and expenditure budgets of different types of municipalities.

**Methods.** The study is based on the methods of economic and statistical analysis of the uneven distribution of income and expenses.

**Results and practical significance.** Tendencies of changes in the distribution of income and expenditures of local budgets by types of municipalities in terms of municipal reform. Substantiated factors influencing the pace of change in the volume and structure of revenues and expenditures of local budgets. Generalized and systematized statistical data characterizing the different types of local budgets of municipalities for the period 2006-2012 years .

**Scientific novelty.** Disclosed negative and positive effects of the transition to a two-tier system of local government organization in terms of the formation of different types of budgets of municipalities. Revealed the most serious distortions in the formation of income and expenditure of urban districts, municipalities and settlements.

*Key words:* uneven distribution of income and expenses, types of municipalities.

Одной из ключевых новаций муниципальной реформы 2003 года стало закрепление двухуровневой системы организации муниципальных образований (первый уровень – городские округа и муниципальные районы, второй уровень – городские и сельские поселения) [1]. И сегодня, когда прошло уже почти десять лет с момента принятия Федерального закона №131-ФЗ, и на повестке дня стоит новая муниципаль-

© Тургель И.Д., 2014

ная реформа, для науки и практики существенный интерес имеет вопрос: смогла ли новая территориальная организация способствовать устойчивому развитию муниципалитетов? Вопросы оценки влияния муниципальной реформы на финансовую стабильность, состояние бюджетов муниципальных образований привлекал значительное внимание российских ученых. Среди острых проблем здесь чаще всего упоминаются усиление долговой нагрузки, несбалансированность местных бюджетов, неэффективность межбюджетных отношений, ограниченные возможности для роста собственных доходов [2, 3, 4] . Однако, на наш взгляд, пока недостаточное внимание уделяется сравнительным оценкам состояния бюджетов различных типов муниципалитетов. Для преодоления этой ситуации в рамках данной статьи предпринята попытка провести сравнительную оценку ключевых показателей, характеризующих состояние бюджетов и степень неравномерности распределения доходов и расходов различных типов российских муниципалитетов.

Эмпирической основой исследования стали данные мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за период 2006-2012 гг., проводимого Министерством финансов. В процессе исследования также были использованы материалы Федеральной службы государственной статистики (сборники «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации», «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям»).

В результате проведенной реформы произошло существенное увеличение численности муниципальных образований. Если в начале 2000-х годов по данным Комитета Государственной думы РФ по местному самоуправлению в стране насчитывалось порядка 12 тыс. муниципальных образований [5], то к 2006 году их число увеличилось более чем в два раза, достигнув 24 207 единиц. Однако затем число муниципальных образований начинает постепенно сокращаться, причем в первую очередь, за счет сокращения числа сельских поселений. Укрупнение муниципалитетов обусловило снижение числа сельских поселений за анализируемый период на 6,0%, а числа городских поселений – на 2,6% (табл.1).

Самым распространенным в России типом муниципального образования стало сельское поселение (81,4%). Однако они концентрируют только около чет-

Таблица 1. Число муниципальных образований в Российской Федерации на 1 января, единиц, [составлено и рассчитано по 6]

| | **Муниципальные образования** | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **всего** | **в том числе по типам** | | | | | |
| | | **муниципальные районы** | **городские округа** | **внутригородская территория города федерального значения** | **поселения** | | |
| | | | | | **всего** | **в том числе** | |
| | | | | | | **городские** | **сельские** |
| **На 1.01.2007** | 24207 | 1793 | 520 | 236 | 21658 | 1732 | 19919 |
| **На 1.01.2008** | 24151 | 1799 | 521 | 236 | 21595 | 1734 | 19861 |
| **На 1.01.2009** | 24161 | 1810 | 507 | 236 | 21608 | 1745 | 19863 |
| **На 1.01.2010** | 23907 | 1829 | 512 | 236 | 21330 | 1739 | 19591 |
| **На 1.01.2011** | 23304 | 1824 | 515 | 236 | 20729 | 1733 | 18996 |
| **На 1.01.2012** | 23118 | 1821 | 517 | 236 | 20544 | 1711 | 18833 |
| **На 1.01.2013** | 23001 | 1817 | 518 | 257 | 20409 | 1687 | 18722 |
| **2012/2007, %** | **96,3** | **101,3** | **99,6** | **108,9** | **94,2** | **97,4** | **94,0** |

Таблица 2. Распределение муниципальных образований по типам и по численности населения, на 1.01.2013, %, [рассчитано по 6, 7]

| **Всего население** | **Доля в общей численности муниципальных образований** | **Доля в общей численности населения** |
|---|---|---|
| **Города федерального значения** | 1,1 | 11,7 |
| **Городские округа** | 2,3 | 47,3 |
| **Муниципальные районы** | 7,9 | 40,9 |
| **Городские поселения** | 7,3 | 15,7 |
| **Сельские поселения** | 81,4 | 24,3 |
| **Итого** | 100,0 | 100,0 |

Таблица 3. Распределение доходов местных бюджетов по типам муниципальных образований, [составлено и рассчитано по 10-15]

| **Доходы** | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Годы** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
| **Городские округа** | Н.д. | 50,8 | 50,0 | 48,7 | 49,6 | 49,5 | 51,0 |
| **Муниципальные районы** | Н.д. | 42,2 | 41,8 | 41,1 | 40,1 | 41,0 | 40,8 |
| **Поселения** | Н.д. | 7,0 | 8,2 | 10,2 | 10,3 | 9,5 | 10,2 |
| **Итого** | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **Собственные доходы** | | | | | | | |
| **Годы** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
| **Городские округа** | 50,0 | 54,9 | 52,8 | 51,5 | 52,2 | 51,7 | 50,6 |
| **Муниципальные районы** | 43,0 | 37,0 | 37,1 | 35,5 | 34,6 | 36,0 | 35,4 |
| **Поселения** | 7,0 | 8,1 | 10,1 | 13,0 | 13,2 | 12,3 | 14,0 |
| **Итого** | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **Налоговые доходы** | | | | | | | |
| **Годы** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
| **Городские округа** | 57,2 | 64,5 | 63,9 | 63,5 | 64,1 | 64,6 | 61,0 |
| **Муниципальные районы** | 38,5 | 30,1 | 29,6 | 26,5 | 26 | 26,3 | 28,1 |
| **Поселения** | 4,3 | 5,4 | 6,5 | 10,0 | 9,9 | 9,1 | 10,9 |
| **Итого** | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **Неналоговые доходы** | | | | | | | |
| **Годы** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
| **Городские округа** | 64,8 | 69,5 | 68,3 | 64,6 | 65,5 | 64,5 | 63,0 |
| **Муниципальные районы** | 29,0 | 25,2 | 24,2 | 24,4 | 23,0 | 23,6 | 23,6 |
| **Поселения** | 6,2 | 5,3 | 7,5 | 11,0 | 11,5 | 11,9 | 13,4 |
| **Итого** | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **Трансферты (с учетом субвенций)** | | | | | | | |
| **Годы** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
| **Городские округа** | Н.д. | 39,8 | 39,4 | 38,6 | 39,5 | 39,8 | 41,7 |
| **Муниципальные районы** | Н.д. | 52,0 | 52,6 | 51,3 | 50,2 | 50,9 | 49,7 |
| **Поселения** | Н.д. | 8,2 | 8,0 | 10,1 | 10,3 | 8,3 | 8,6 |
| **Итого** | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Таблица 4. Распределение по типам муниципальных образований в зависимости от финансовой самостоятельности в 2012 году, % [15]

| **Доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах местных бюджетов** | **Доля муниципальных образований с соответствующей долей межбюджетных трансфертов в общем их количестве** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **все муниципальные образования** | **муниципальные районы** | **городские округа** | **городские поселения** | **сельские поселения** |
| **меньше 10%** | 10,0 | 3,5 | 27,5 | 15,8 | 8,6 |
| в том числе муниципальные образования, не получающие межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходы, переданные по дополнительным нормативам | 2,0 | 0,1 | 18,0 | 2,8 | 1,0 |
| **10% - 30%** | 14,4 | 12,8 | 18,0 | 21,4 | 13,4 |
| **30% - 70%** | 52,5 | 68,2 | 35,6 | 54,5 | 52,1 |
| **свыше 70%** | 23,1 | 15,5 | 18,9 | 8,3 | 25,9 |

верти населения. В составе муниципальных районов городские поселения концентрируют 39,2%, а сельские – 60,8% от общей численности жителей. По показателю доли в численности населения ведущее место занимают городские округа (таблица 2).

Сейчас сложно сказать, какие причины послужили основанием для выбора поселенческой модели территориальной организации МСУ. Уже на тот момент опыт регионов, реализующих различные модели организации местного самоуправления, убедительно показывал финансовую несамостоятельность мелких поселенческих муниципальных образований [8]. Видимо стремление максимально сократить дистанцию между органами местного самоуправления и местным сообществом победило соображения экономического прагматизма. Однако практика эти надежды не подтвердила. Напротив, активнее пошел процесс бюрократизации, роста аппарата управления, что легло дополнительным бременем на местные бюджеты. Так, если в 2005 году численность работников органов МСУ и избирательных комиссий муниципальных образований составила 464,5 тыс. чел., то уже в 2006 году – 507,2 тыс. чел. (увеличение на 9,2%). После 2009 года численность работников МСУ несколько сократилась, тем не менее на конец декабря 2012 она составляла внушительную цифру – 496,7 тыс.ч. [9].

Важным аспектом формирования стабильных финансовых основ местного самоуправления является обеспечение равномерности распределения источников доходов по типам муниципальных образований. И здесь в общественном мнении за последние годы сложилось мнение о более высокой концентрации доходов в бюджетах городских округов. Однако, как показал анализ, ситуация в этой сфере не может получить столь однозначную оценку.

Так, доля городских округов в численности населения муниципалитетов без учета городов федерального значения составляет 47,3, что всего на 3,7% выше их доли в совокупном объеме доходов местных бюджетов. При этом муниципальные районы, где проживают 40,9% населения, с учетом бюджетов поселений концентрируют 51,0% доходов местных бюджетов (таблица 3). В данном случае мы не учитываем население, проживающее в городах федерального значения, так как в силу специфики организации местного самоуправления в данном типе городов, доходы существующих там территориальных единиц не учитываются при мониторинге состояния местных бюджетов.

Разница между типами муниципальных образований становится существенной, если мы переходим от агрегированных объемов бюджетных

Таблица 5. Структура межбюджетных трансфертов по типам муниципальных образований, %, [составлено и рассчитано по 10-15]

| **Субвенции** | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Годы** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
| **Городские округа** | Н.д. | 40,7 | 40,2 | 40,2 | 41,6 | 42,3 | 44,0 |
| **Муниципальные районы** | Н.д. | 55,0 | 58,3 | 58,4 | 57,3 | 56,7 | 55,3 |
| **Поселения** | Н.д. | 4,3 | 1,5 | 1,4 | 1,1 | 1,0 | 0,7 |
| **Итого** | Н.д. | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **Межбюджетные трансферты, связанные с обеспечением собственных полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения** | | | | | | | |
| **Годы** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
| **Городские округа** | 36,7 | 38,9 | 38,8 | 37,5 | 38,0 | 38,0 | 38,1 |
| **Муниципальные районы** | 53,2 | 49,1 | 47,4 | 46,4 | 45,4 | 47,1 | 44,9 |
| **Поселения** | 10,1 | 12,0 | 13,8 | 16,1 | 16,6 | 14,9 | 17,0 |
| **Итого** | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **Дотации** | | | | | | | |
| **Годы** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
| **Городские округа** | Н.д. | 26,3 | 28,7 | 23,6 | 25,0 | 26,9 | 24,7 |
| **Муниципальные районы** | Н.д. | 56,2 | 53,5 | 56,7 | 56,0 | 55,2 | 53,8 |
| **Поселения** | Н.д. | 17,6 | 17,8 | 19,7 | 19,0 | 17,9 | 21,5 |
| **Итого** | Н.д. | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **Субсидии** | | | | | | | |
| **Годы** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
| **Городские округа** | 42,7 | 49,0 | 47,3 | 47,4 | 49,0 | 48,3 | 47,3 |
| **Муниципальные районы** | 52,1 | 44,2 | 43,5 | 41,0 | 39,2 | 42,1 | 40,9 |
| **Поселения** | 5,2 | 6,8 | 9,2 | 11,6 | 11,8 | 9,6 | 11,8 |
| **Итого** | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

доходов к анализу их структуры. Так, в 2012 году доля городских округов в объеме налоговых доходов на 13,7% превысила их долю в численности населения, в объеме неналоговых доходов это превышение составило 15,7%. При этом городские округа проигрывают муниципальным районам по объемам получаемых трансфертов. Так, доля городских округов в объеме трансфертов меньше их доли в численности населения на 5,6%.

Следует отметить постепенное, но устойчивое увеличение доли поселений в объеме налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов. Это происходит на фоне существенного сокращения доли собственных доходов и налоговых доходов муниципальных районов. И еще одна тенденция, наметившаяся в 2012 году – это сокращение доли городских округов в объеме совокупных налоговых и неналоговых доходов, при одновременном повышении их доли в объеме трансфертов.

Из общего количества муниципальных образований, формировавших и исполнявших бюджеты в 2012 году, только в 10,0% доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам отчислений от налогов, в собственных доходах местных бюджетов составляла меньше 10 процентов, в 75,6% местных бюджетов - более 30%, в том числе в 23,1% – свыше 70 процентов.

Распределение по типам муниципальных образований в зависимости от финансовой самостоятельности в 2012 году представлено в таблице 4.

Интересная картина складывается и при анализе распределения межбюджетных трансфертов по типам муниципальных образований. Наиболее зависимыми от перечисляемых субвенций стабильно являются муниципальные районы. На уровень поселений государственные полномочия передаются в минимальных объемах (таблица 5). Муниципальные районы являются наиболее зависимыми и от поступления трансфертов в виде дотаций. При этом можно говорить о своеобразном «зеркальном эффекте». Существенно меньшие показатели концентрации объема налоговых и неналоговых доходов на уровне муниципальных районов оборачиваются ростом трансфертов, имеющих нецелевой характер (дотации) или связанных с выполнением делегированных государственных полномочий (субвенции).

Ситуация меняется, когда мы анализируем структуру распределения субсидий по типам муниципальных образований. Изначально субсидия носит целевой характер и предоставляется на условиях софинансирования расходных обязательств нижестоящих бюджетов. То есть обращение за субсидией предполагает наличие определенной программы развития той или иной сферы муниципального образования и наличие определенного объема собственных доходов. Так как городские округа обладают более широкой и устойчивой базой для получения собственных доходов, они обладают и более высокими возможностями для получения субсидий из вышестоящих бюджетов.

Если говорить о динамике последних лет, то здесь следует отметить активизацию перераспределения межбюджетных трансфертов в пользу поселений. В 2012 году по сравнению с 2011 на 2,1% вырос объем трансфертов данной группе муниципалитетов, связанных с решением вопросов местного значения, на 3,6% - объем дотаций, на 2,2%

Таблица 6. Темпы роста доходов местных бюджетов, %, [составлено и рассчитано по 10-15]

| Период | 2007/2006 | 2008/2007 | 2009/2008 | 2010/2009 | 2011/2010 | 2012/2011 | 2012/2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Темпы роста доходов местных бюджетов** | 128,1 | 123,7 | 99,0 | 108,9 | 113,9 | 116,0 | **205,2** |
| **Темпы роста собственных доходов** | 127,9 | 135,5 | 96,0 | 109,3 | 114,0 | 99,8 | **207,1** |
| **Темпы роста налоговых доходов** | 124,1 | 124,3 | 99,9 | 112,1 | 108,9 | 106,5 | **200,3** |
| **Темпы роста местных налогов** | 152,0 | 117,0 | 123,9 | 113,1 | 96,2 | 126,2 | **300,3** |
| **Темпы роста неналоговых доходов** | 139,4 | 116,2 | 87,5 | 104,1 | 113,7 | 94,6 | **154,1** |
| **Темпы роста межбюджетных трансфертов** | 127,9 | 125,1 | 100,8 | 108,1 | 116,8 | 107,8 | **435,0** |
| **Темпы роста субвенций** | 128,4 | 94,7 | 109,6 | 107,6 | 113,7 | 125,6 | **204,3** |
| **Темпы роста дотаций** | 93,9 | 124,2 | 89,6 | 108,4 | 120,0 | 78,5 | **120,6** |
| **Темпы роста субсидий** | 212,9 | 165,6 | 95,4 | 108,7 | 115,8 | 112,3 | **472,6** |

- объем субсидий. По городским округам в 2012 году ускорился процесс роста доли в объеме субвенций (на 1,7%) при сокращении доли в объеме дотаций и субсидий. По муниципальным районам сокращение доли произошло по всем анализируемым категориям межбюджетных трансфертов.

В 2012 году в 18 субъектах Российской Федерации из бюджетов муниципальных образований предоставлялись субсидии в бюджеты субъектов Российской Федерации для формирования региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований (в 2011 году - в 16 субъектах Российской Федерации). Общий объем указанных субсидий из местных бюджетов увеличился по сравнению с 2011 годом на 131,3% и составил 3,7 млрд. рублей. Максимальный объем указанных средств приходится на местные бюджеты Республики Татарстан (1,2 млрд. рублей), Омской области (0,8 млрд. рублей) и Астраханской области (0,5 млрд. рублей), что свидетельствует о значительной дифференциации налогового потенциала муниципальных образований в данных регионах.

Важные результаты для понимания процессов формирования местных бюджетов дает анализ темпов изменения ключевых элементов их доходной части (таблица 6). За анализируемый период доходы местных бюджетов увеличились почти в два раза. Однако темпы роста их составляющих существенно отличались. И здесь выявилась следующая взаимосвязь. Те виды доходов, которые обеспечивают наиболее существенную долю доходной части местных бюджетов, растут более медленными темпами. Причем, эти виды доходов связаны или с перечислением трансфертов, получателями которых муниципалитеты становятся автоматически (дотации, субвенции), или же с отчислениями долей в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов. Напротив, наиболее быстрыми темпами растут те виды доходов, в формировании которых активное участие принимают сами муниципалитеты. Сумма поступлений местных налогов за это время увеличилась более чем в три раза, сумма субсидий – почти в пять раз. То есть автоматически получаемые трансферты и доходы от регулирующих налогов формируют некий относительно стабильный объем финансовых поступлений, но не стимулируют экономическую активность муниципалитета. Что касается относительно скромного увеличения суммы неналоговых доходов, то вероятнее всего это связано с введением Федеральным законом №131 – ФЗ закрытого перечня полномочий и ограничений по формированию имущества муниципальных образований.

По сравнению с 2011 годом произошел рост поступлений местных налогов на 26,2 % с 111,5 до 140,7 млрд. рублей и их удельного веса в налоговых доходах местных бюджетов с 12,7% до 15,0 процентов. Объем поступившего в 2012 году в местные бюджеты земельного налога превышает уровень 2011 года на 16,6% и составляет 124,9 млрд. рублей. Объем налога на имущество физических лиц увеличился с 4,4 млрд. рублей до 15,8 млрд. рублей, т.к. доход от поступлений по данному налогу за 2011 год был получен в 2012 году в связи с внесением изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах. Удельный вес в налоговых доходах земельного налога увеличился с 12,2% до 13,3%, налога на имущество физических лиц - с 0,5% до 1,7 процента.

Статистическая база для анализа расходов местных бюджетов пока менее информативна. В силу ведомственной разобщенности Министерство финансов концентрируется на проведении мониторинга агрегированных показателей бюджетных расходов. Анализ эффективности бюджетных расходов осуществляет Министерство регионального развития в рамках оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления. В целом, расходы местных бюджетов увеличивались практически теми же темпами, что и доходы. Так, если за период 2006-2012 гг. местные доходы увеличились на 205,2%, то местные расходы – на 209,5% [10, 15]. Изменение структуры расходов по видам полномочий

Таблица 7. Доля расходов по решению вопросов местного значения в общем объеме расходов местных бюджетов, %, [составлено и рассчитано по 10-15]

| **Год** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Показатель** | 71,1 | 71,0 | 77,0 | 76,1 | 73,0 | 71,2 | 72,0 |

Таблица 8. Структура расходов местных бюджетов по типам муниципальных образований, %, [составлено и рассчитано по 10-15]

| **Год** | **2007** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
|---|---|---|---|---|---|
| **Городские округа** | 50,5 | 49,3 | 50,0 | 50,2 | 49,2 |
| **Муниципальные районы** | 42,6 | 41,0 | 40,0 | 40,4 | 40,7 |
| **Поселения** | 6,9 | 9,7 | 10,0 | 9,4 | 10,1 |
| **Итого** | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

подтверждает выводы, полученные в ходе анализа доходов, об увеличении объема полномочий, не связанных с решением вопросов местного значения. Так, начиная с 2009 года, доля расходов по решению вопросов местного значения в общем объеме расходов местных бюджетов постепенно снижается (таблица 7).

Доля разных типов муниципальных образований в объеме доходов местных бюджетов примерно соответствует их доле в общем объеме расходов (таблица 8).

В функциональной структуре расходов местных бюджетов ведущими направлениями расходов остаются образование и ЖКХ. При этом сфера образования концентрирует свыше 40% от общей суммы расходов местных бюджетов. То есть сегодня именно образование является сферой обращения наиболее крупных объемов бюджетных средств (таблица 9). В силу перераспределения полномочий между субъектами РФ и муниципалитетами, в 2012 году почти в два раза сократилась доля расходов местных бюджетов на здравоохранение.

Если же вести анализ по типам муниципальных образований, то на уровне городских округов и муниципальных районов сконцентрирована основная часть расходов на образование, здравоохранение, социальную политику. На долю поселений приходится существенная часть расходов на управление, ЖКХ и

Таблица 9. Функциональная структура расходов местных бюджетов, %, [составлено и рассчитано по 10-15]

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Управление** | 8,8 | 9,0 | 8,8 | 8,8 | 8,9 | 8,5 | 9,0 |
| **ЖКХ** | 17,7 | 18,8 | 19,9 | 18,3 | 18,3 | 18,7 | 15,0 |
| **Образование** | 33,7 | 34,8 | 34,7 | 36,3 | 35,8 | 37,6 | 41,4 |
| **Культура** | 3,9 | 4,0 | 3,9 | 3,9 | 4,0 | 4,3 | 4,5 |
| **Здравоохранение** | 11,6 | 13,2 | 12,4 | 11,4 | 10,9 | 10,0 | 5,4 |
| **Социальная политика** | 6,3 | 8,0 | 7,2 | 7,9 | 9,2 | 8,6 | 8,7 |
| **Прочие расходы** | 18,0 | 12,0 | 13,1 | 13,4 | 12,9 | 12,3 | 15,9 |
| **Итого** | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Таблица 10. Функциональная структура расходов местных бюджетов по типам муниципальных образований, 2012, % [составлено и рассчитано по 10-15]

| Виды расходов | Городские округа | Муниципальные районы | Поселения | Итого |
|---|---|---|---|---|
| **Управление** | 43,4 | 32,6 | 24,0 | 100,0 |
| **ЖКХ** | 53,0 | 20,8 | 26,2 | 100,0 |
| **Образование** | 49,4 | 50,0 | 0,6 | 100,0 |
| **Культура** | 34,0 | 35,4 | 30,6 | 100,0 |
| **Здравоохранение** | 56,7 | 43,2 | 0,1 | 100,0 |
| **Социальная политика** | 50,8 | 47,4 | 1,8 | 100,0 |
| **Прочие расходы** | 49,5 | 37,0 | 13,5 | 100,0 |

Таблица 11. Темпы роста расходов и задолженности местных бюджетов, %, [составлено и рассчитано по 10-15]

| Период | 2007/2006 | 2008/2007 | 2009/2008 | 2010/2009 | 2011/2010 | 2012/2011 | 2012/2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Темпы роста расходов местных бюджетов** | 127,9 | 125,2 | 100,0 | 107,1 | 113,9 | 106,4 | 209,5 |
| **Темпы роста расходов на решение вопросов местного значения** | 127,8 | 137,8 | 98,3 | 106,9 | 114,1 | 100,3 | 211,6 |
| **Темпы роста кредиторской задолженности** | 74,7 | 101,7 | 114,0 | 78,1 | 76,3 | 55,8 | 28,8 |
| **Темпы роста долговых обязательств муниципальных образований** | 97,8 | 107,2 | 126,8 | 126,9 | 127,5 | 113,8 | 244,6 |

Таблица 12. Объем дефицита (профицита) местных бюджетов РФ, млрд. руб., [составлено и рассчитано по 10-15]

| Год | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Показатель** | 10,3 | 15,0 | -10,5 | -52,4 | -11,9 | -14,7 | -27,5 |

культуру. При этом очень четко видно, что переход к двухуровневой организации МСУ привел к резкому увеличению расходов на управление (таблица 10).

Существенным показателем исполнения местных бюджетов является объем их обязательств, к которым относятся кредиторская задолженность бюджетных учреждений и долговые обязательства муниципальных образований. За последние годы кредиторская задолженность значительно снизилась. Долговые обязательства муниципальных образований, напротив, выросли почти в два с половиной раза (таблица 11).

В 2012 году объем долговых обязательств муниципальных образований составил 10,9% от собственных доходов местных бюджетов. Основной объем долговых обязательств приходится на бюджеты городских округов – 200,7 млрд. рублей (81,8% от местных бюджетов). Долговые обязательства муниципальных районов составили 38,4 млрд. рублей (15,7%) и поселений – 6,2 млрд. рублей (2,5 процента).

Данные о росте долговых обязательств муниципальных образований не могут интерпретироваться нами однозначно отрицательно. Рост долговых обязательств – это не только дополнительная нагрузка для бюджета, но и привлечение долгосрочных заемных ресурсов для реализации муниципальных программ и проектов. Обеспокоенность вызывает ситуация в отдельных субъектах РФ, где доля долговых обязательств в собственных доходах существенно превышает среднероссийский уровень. Так, по итогам 2011 года в республике Татарстан доля долговых обязательств в собственных доходах составила 52,0% (!), в Калининградской области – 33,5%, Новосибирской области – 19,9%, Воронежской области – 24,8%, Волгоградской области – 22,0% [15].

Результирующий показатель оценки состояния местных бюджетов – оценка их сбалансированности. И здесь кризис 2008-2009 гг. кардинально изменил тренд. Если в 2006-2007 гг. бюджеты сводились с растущим профицитом, то 2009 год стал годом резкого роста дефицита местных бюджетов. В последующие годы он сократился почти в четыре раза, но, тем не менее, итоговое сальдо остается отрицательным (таблица 12). Более того, по итогам 2012 года дефицит увеличился почти в два раза.

Проведенный анализ позволяет выделить следующие тенденции распределения доходов и расходов местных бюджетов по типам муниципальных образований.

1. Увеличилось число мелких, экономически не самостоятельных муниципалитетов, которые концентрируются в первую очередь на уровне поселений, и обладают всей предусмотренной законодательством системой органов управления.

2. Безотносительно от типа муниципалитета, все муниципальные образования в своей деятельности критически зависят от объемов средств, поступающих «по воле» вышестоящих органов государственной власти в виде трансфертов или отчислений от регулирующих налогов.

3. В структуре межбюджетных трансфертов преобладают дотации и субвенции, обладающие минимальным эффектом с точки зрения стимулирования саморазвития экономики муниципального образования. Остается низкой доля местных налогов, снизились неналоговые доходы муниципалитетов. При этом в составе доходов местных бюджетов наиболее быстрыми темпами растут те доходы, получение которых непосредственно связано с активной самостоятельной деятельностью органов местного самоуправления.

4. Нарастают внутренние структурные дисбалансы бюджетов разных типов муниципальных образований. Сужается доходная база муниципальных районов, бюджетные доходы «размазываются» между многими тысячами территориально разобщенных самостоятельных поселений. При этом формирование бюджетов муниципальных районов происходит без учета сложной внутренней организации данного типа муниципальных образований, зачастую объединяющих территории дисперсного расселения со слабой транспортной доступностью.

5. Постепенно увеличивается доходная база поселений, в первую очередь за счет роста налоговых и неналоговых доходов.

6. Городские округа обладают наиболее высокими показателями концентрации доходов и расходов местных бюджетов. Однако их положение нельзя назвать стабильным. Повышается зависимость городских округов от межбюджетных трансфертов, остается существенной долговая нагрузка. Городские округа имеют ограниченный доступ к ресурсам, позволяющим реализовывать долгосрочные программы и проекты.

Подытоживая вышесказанное, можно сказать, что пока решена лишь задача, связанная с обеспечением бюджетного выравнивания. Но теперь очень важно сделать новый шаг. Ключевой задачей сегодняшнего дня должен стать переход от модели бюджетного выравнивания к модели стимулирования экономического саморазвития всех типов муниципальных образований.

**Литература:**

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 6 октября 2003 года № 131 – ФЗ [электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Тургель И.Д. Местное самоуправление в России: десять лет в условиях реформирования // Муниципалитет: экономика и управление. 2012. № 2. С. 18-29.
3. Целищева Е.Ф. Формирование местного самоуправления и муниципальная реформа в России в постсоветский период // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 2. С. 48-59.
4. Качанова Е.А. Муниципальные финансы как отражение Российской модели местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2011. № 1. С. 24-28.
5. Доклад Рабочей группы Госсовета РФ. Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы развития. Москва (октябрь, 2002) [электронный ресурс]. URL: http://emsu.ru/ml/default.asp?c=1296&p=1 (дата обращения 02.04.2014).
6. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации - 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013 / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (дата обращения 02.04.2014).
7. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2012 года; 1 января 2013 года / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce (дата обращения 02.04.2014).
8. Тургель И.Д., Целищева Е.Ф. О финансовой самостоятельности местных органов власти. Известия Уральского государственного экономического университета. 2007. №1. С. 167-173.
9. Российский статистический ежегодник, 2007 / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b07_13/Main.htm (дата обращения 02.04.2014).
10. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 2006-2008 годы / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (дата обращения 02.04.2014).
11. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2008 года / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (дата обращения 02.04.2014).
12. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2010 года / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (дата обращения 02.04.2014).
13. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2011 года / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/05/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetov_za_2010_god.pdf (дата обращения 02.04.2014).
14. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 года / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/04/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetov_za_2011_god.pdf (дата обращения 02.04.2014).
15. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: http://www.minfin.ru/common/gen_html/index.php?id=19220&fld=HTML_MAIN (дата обращения 02.04.2014).

**References:**

1. On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation : Federal Law on 6 October 2003 № 131 - FZ [e-resource] // Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
2. Turgel ID Local government in Russia ten years during the reform // Municipality: economics and management. 2012. № 2. Pp. 18-29.
3. Tselishcheva E.F. Formation of local government and municipal reform in post-Soviet Russia // Municipality: economics and management. 2013. № 2. Pp. 48-59.
4. Kachanova E.A. Municipal finance as a reflection of the Russian model of local government // Municipality: economics and management. 2011. № 1. Pp. 24-28.
5. Report of the Working Group of the State Council of the Russian Federation. Local self-government in the Russian Federation: state and development prospects. Moscow (October , 2002) [e-resource]. URL: http://

emsu.ru/ml/default.asp?c=1296&p=1 (access date 02.04.2014).
6. Formation of local self-government in the Russian Federation - 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013 / The official website of the Federal State Statistics Service [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (access date 02.04.2014) .
7. Population of the Russian Federation municipalities on 1 January 2012; January 1, 2013 // The official website of the Federal State Statistics Service [e-resource]. URL http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce (access date 02.04.2014).
8. Turgel I.D., Tselishcheva E.F. On the financial autonomy of local authorities // Proceedings of the Ural State University of Economics. 2007. № 1. Pp. 167-173.
9. Statistical Yearbook of Russia, 2007 // The official website of the Federal State Statistics Service [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b07_13/Main.htm (access date 02.04.2014) .
10. The results of monitoring of local budgets of the Russian Federation for 2006-2008 // The official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation [e-resource]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (access date 02.04.2014).
11. The results of monitoring of local budgets of the Russian Federation as of January 1, 2008 // The official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation [e-resource]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (access date 02.04.2014).
12. The results of monitoring of local budgets of the Russian Federation as of January 1, 2010 // The official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation [e-resource]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (access date 02.04.2014).
13. The results of monitoring of local budgets of the Russian Federation as of January 1, 2011 // The official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation [e-resource]. URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/05/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetov_za_2010_god.pdf (access date 02.04.2014).
14. The results of monitoring of local budgets of the Russian Federation as of January 1, 2012 // The official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation [e-resource]. URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/04/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetov_za_2011_god.pdf (access date 02.04.2014).
15. The results of monitoring of local budgets of the Russian Federation as of January 1, 2013 // The official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation [e-resource]. URL: http://www.minfin.ru/common/gen_html/index.php?id=19220&fld=HTML_MAIN (access date 02.04.2014).