Менькова Н.М.

Финансовое положение муниципальных образований в условиях функционирования различных моделей территориальной организации местного самоуправления

В данной статье исследуются особенности влияния различных моделей территориальной организации местного самоуправления на финансовое положение муниципальных образований в России. Отдельное внимание автором уделено рассмотрению изменений, которые произошли в финансовом положении муниципальных образований после перехода субъектов РФ на единую модель территориального устройства местного самоуправления (данные изменения проанализированы на примере муниципальных образований Архангельской области).

Традиционно принято считать, что финансовое положение муниципальных образований зависит от проводимой в стране политики межбюджетного распределения доходов, от объемов полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, от стартовых условий развития самоуправляющихся территорий. Однако немаловажным фактором, влияющим на особенности развития муниципальных образований, является тип модели территориальной организации местного самоуправления, к которому принадлежат созданные в регионе муниципальные образования.

Модели территориальной организации местного самоуправления оказывают свое влияние на различные стороны финансовой системы организации муниципальных образований, а именно:

- на объемы доходных источников, которые поступают в распоряжение местных органов власти;
- на направления реализации межбюджетной политики и политики по бюджетному выравниванию самоуправляющихся территорий;
- на структуру расходной части и направления расходования средств местных бюджетов;
- на степень экономической дифференциации муниципальных образований, принадлежащих как к одной, так и к различным моделям территориальной организации местного самоуправления.

Исследования влияния территориального устройства местного самоуправления на финансовое положение самоуправляющихся территорий можно провести методом сравнительного анализа муниципальных образований, принадлежащих к различным моделям территориальной организации местного самоуправления. Для этого необходимо объединить известные российской практике модели территориальной организации местного самоуправления в однородные группы и провести исследование финансового положения муниципальных образований, принадлежащих к каждой группе (типу) территориальных моделей местного самоуправления.

На первом этапе исследования рассмотрим финансовые условия функционирования муниципальных образований, функционирующих на территории регионов с различными моделями территориальной организации местного самоуправления.

Эмпирический анализ зависимостей между типом модели территориальной организации местного самоуправления и показателями финансового положения муниципальных образований

Отечественный опыт организации местного самоуправления свидетельствует о том, что только на протяжении одного десятилетия на едином российском пространстве одновременно существовали различные варианты моделей территориальной организации местного самоуправления (рис. 1).

Типы моделей территориальной организации местного самоуправления в России в период 1995-2005 гг.

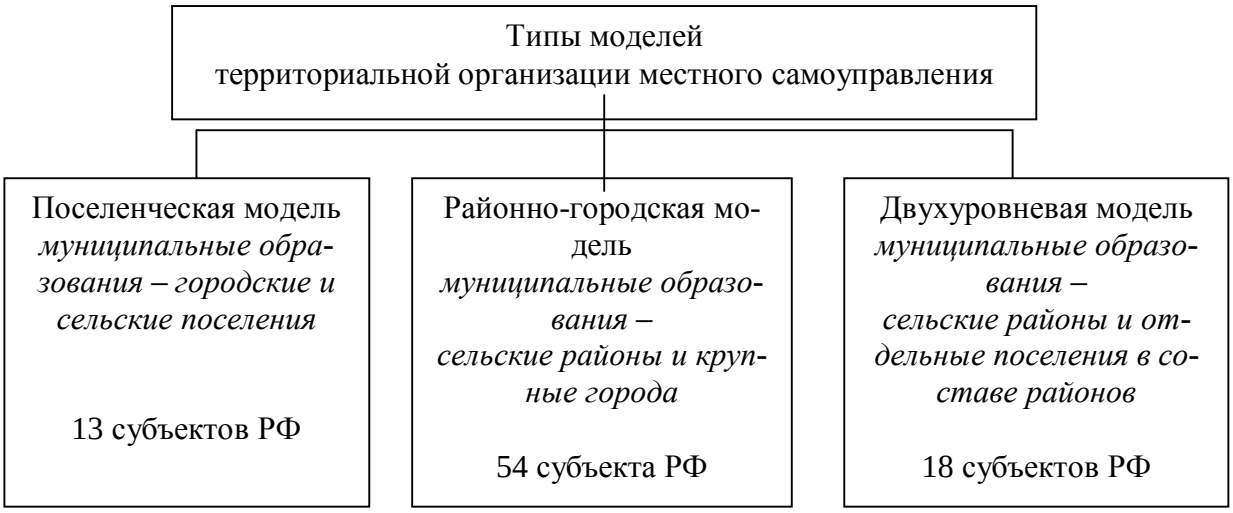

Рис. 1.

Данные модели зародились в России в ходе проведения муниципальной реформы в середине 90-х годов прошлого столетия и просуществовали в стране до начала ее перехода к единой (двухуровневой) системе территориального устройства местной публичной власти. Существовавшие в этот период модели территориальной организации местного самоуправления можно объединить в три большие группы (разбить на три типа):

1 тип – поселенческая модель, в рамках которой муниципальные образования функционируют только на уровне городских и сельских поселений. Такая модель действовала на территории 13 субъектов Российской Федерации.

2 тип – районно-городская модель, которая предполагала создание муниципальных образований в границах сельских районов и крупных городов. Данная модель нашла свое практическое применение на территории большинства субъектов Российской Федерации или в 54 регионах страны.

3 тип – двухуровневая модель, при которой местное самоуправление осуществлялось на уровне сельских районов и отдельных поселений, входящих в состав территорий районов. В пользу применения на своей территории такой модели организации местного самоуправления высказались 13 субъектов Российской Федерации.

Существование в период 1995-2005 гг. в России нескольких моделей территориальной организации местного самоуправления привело к появлению в стране муниципальных образований, сильно отличающихся друг от друга как по размеру территории, так и по показателям своего финансового положения (Таблица 1).

Таблица 1

Показатели финансового положения муниципальных образований в разрезе типов моделей территориальной организации местного самоуправления в России[1]

Показатель финансового положения муниципальных образований	Поселенческая модель	Районно-городская модель	Двухуровневая модель
1. средний удельный вес собственных/совокупных доходов местных бюджетов в общей сумме доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, в %	20,1/38,2	23,0/44,4	21,4/42,6
2. средний удельный вес финансовой помощи в виде дотаций в общей сумме доходов местных бюджетов, в %	24,1	20,2	22,5
3. средний удельный вес покрытия совокупных/текущих расходов местных бюджетов за счет средств финансовой помощи в виде дотаций, в %	23,9/27,1	20,1/22,6	22,0/24,4
4. средняя доля административных расходов в общей сумме расходной части местных бюджетов, в %	8,1	7,7	8,9
5. средний удельный вес покрытия административных расходов за счет собственных/совокупных доходных источников местных бюджетов, в %	18,7/8,3	17,9/7,7	22,0/9,1
6. средняя доля местных расходов в консолидированном бюджете субъекта РФ, в %	39,0	44,9	43,2

Из представленной таблицы видно, что самый низкий показатель удельного веса доходов местных бюджетов в общем объеме доходов консолидированного бюджета имеют субъекты Российской Федерации, на территории которых местное самоуправление осуществляется по поселенческому принципу (20,1% по собственным доходам и 38,2% по совокупным доходам). Данный показатель возрастает при переходе от поселенческой, затем к двухуровневой и, наконец, к районно-городской модели территориальной организации местного самоуправления.

Тенденция к росту наблюдается как в отношении собственных[2], так и совокупных доходов, при этом при переходе от поселенческой к двухуровневой модели темпы роста показателя удельного веса совокупных доходов местных бюджетов в

консолидированном бюджете субъекта Российской Федерации превышают темпы роста показателя по собственным доходам. Это объясняется тем, что в составе совокупных доходов местных бюджетов помимо собственных источников учитываются средства безвозмездных перечислений, направляемые муниципальным образованиям на цели выравнивания на их территориях уровня бюджетной обеспеченности.

Самый низкий показатель средней доли финансовой помощи в виде дотаций в составе доходной части местных бюджетов имеют субъекты Российской Федерации, на территории которых муниципальные образования сформированы в границах районов и крупных городов (20,2%). При этом размер данного показателя имеет тенденцию к росту при переходе от районно-городской к двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления (с 20,2% до 22,5%).

Наиболее высокий удельный вес дотаций в составе совокупных доходов местных бюджетов (24,1%) характерен для регионов, на территории которых действуют муниципальные образования, сформированные по поселенческому принципу. Данные регионы проводят политику по достижению муниципальными образованиями среднего по субъекту Российской Федерации уровня бюджетной обеспеченности и предоставляют с этой целью поселениям необходимый объем средств финансовой помощи. При этом территориальные различия у поселений в уровне бюджетной обеспеченности в рамках территорий субъектов Российской Федерации будут существенно больше, нежели у поселений внутри территорий районов, функционирующих в рамках двухуровневой модели местного самоуправления. Наличие больших территориальных различий порождает необходимость предоставления в местные бюджеты значительного объема выравнивающих трансфертов для сглаживания различий между муниципальными образованиями в уровне бюджетной обеспеченности. Именно поэтому показатель среднего удельного веса дотаций в составе доходной части местных бюджетов имеет более высокое значение в регионах, на территории которых муниципальные образования сформированы по поселенческому принципу, чем, например, в субъектах Российской Федерации, применяющих двухуровневую модель территориальной организации местного самоуправления.

Еще одним показателем, отражающим финансовую зависимость муниципальных образований в решении вопросов местного значения, является показатель покрытия совокупных и текущих расходов местных бюджетов за счет средств финансовой помощи в виде дотаций. Так, средний удельный вес покрытия совокупных расходов местных бюджетов за счет средств дотаций у субъектов Российской Федерации, применяющих поселенческую модель местного самоуправления, составляет 23,9%, на территории регионов с муниципальными образованиями, построенными по районно-городскому принципу, - 20,1%. Промежуточное положение занимают субъекты Российской Федерации, на территории которых сложилась двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления. На территории таких регионов показатель покрытия совокупных расходов за счет финансовой помощи в виде дотаций составляет 22,0%.

Аналогичная ситуация сложилась и с текущими расходами. В меньшей степени за счет средств дотаций обеспечивают покрытие текущих расходов регионы, на территории которых муниципальные образования сформированы по районно-городскому принципу (22,6%), при этом наибольший процент финансирования те-

кущих расходов за счет доходов в виде дотаций имеют субъекты Российской Федерации, применяющие поселенческую модель территориальной организации местного самоуправления (27,1%).

Отличительные особенности моделей территориальной организации местного самоуправления проявляются не только по показателям доходов, но и по структуре расходной части местных бюджетов. Так, средний удельный вес административных расходов в общем объеме расходной части местных бюджетов у регионов, на территории которых муниципальные образования сформированы на уровне районов и крупных городов, составляет 7,7%. На втором месте находятся субъекты Российской Федерации, применяющие поселенческую модель местного самоуправления. Показатель средней доли административных расходов в общем объеме расходной части местных бюджетов на территории таких субъектов Российской Федерации составляет 8,1%. Более высокое значение рассматриваемый показатель принимает на территории тех регионов, где местное самоуправление функционирует сразу на двух территориальных уровнях (8,9%). В таких регионах административные расходы возрастают за счет необходимости финансирования органов местного самоуправления, созданных как на уровне отдельных поселений, так и на уровне муниципальных районов.

Сложившаяся структура расходной части местных бюджетов предопределила и размеры доходов, за счет которых муниципальные образования обеспечивают финансирование административных расходов. Более низкий размер доходов, направляемых на покрытие административных расходов, имеют те субъекты Российской Федерации, муниципальные образования на территории которых созданы на уровне районов и крупных городских поселений (17,9% собственных доходов и 7,7 совокупных доходов). Соответственно, те регионы, которые имеют более высокий удельный вес административных расходов в общем объеме расходной части местных бюджетов, направляют и более высокий размер доходов на обеспечение покрытия этих расходов (так, у двухуровневой модели средний размер таких средств достигает 22,0% собственных и 9,1% совокупных доходов).

Неравномерное распределение производительных сил и налогооблагаемой базы, отсутствие на большинстве территорий собственных источников для удовлетворения местных потребностей граждан предопределили необходимость сокращения муниципальными образованиями, созданными в границах поселений, расходов по решению вопросов местного значения. В этой ситуации часть расходных полномочий муниципальных образований-поселений была передана для исполнения на региональный уровень власти. Так, в тех регионах, на территории которых сложилась поселенческая модель организации местного самоуправления, доля местных расходов в консолидированном бюджете субъекта Российской Федерации составляет 39,0%, в то время как в регионах, где местное самоуправление осуществляется на районно-городском уровне, - 44,9%.

Эмпирическое исследование влияния типов территориального устройства местного самоуправления на финансовое положение самоуправляющихся территорий можно провести не только в рамках сравнения муниципальных образований, функционирующих на территории различных регионов, но и при помощи сравнения муниципальных образований, действующих в разный период времени на территории

одного субъекта Российской Федерации. В качестве примера рассмотрим территорию Архангельской области.

Финансовое положение муниципальных образований Архангельской области в условиях перехода к двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления

До начала проведения реформы, связанной с вступлением в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года, на территории Архангельской области действовала районно-городская модель организации местного самоуправления, при которой муниципальные образования функционировали в границах сельских районов и городов областного значения. С 2006 года в силу требований вышеуказанного федерального закона Архангельская область, как и все другие субъекты Российской Федерации, перешла на двухуровневую модель территориальной организации местного самоуправления. С этого момента количество муниципальных образований, расположенных на территории данного региона, увеличилось с 27 до 229 или 8,5 раз за счет их создания на уровне городских и сельских поселений (Таблица 2). В настоящее время городские и сельские поселения составляют 88,6% от общего числа муниципальных образований Архангельской области.

Таблица 2

Распределение муниципальных образований по типам до перехода и после перехода на двухуровневую модель территориальной организации местного самоуправления[3]

Типы и количество муниципальных образований до 2006 года (районно-городская модель)		Типы и количество муниципальных образований после 2006 года (двухуровневая модель)	
Города областного значения	6	Городские округа	7
Районы	20	Районы	19
Островные территории (о. Новая Земля)	1	Поселения, из них: -сельские поселения -городские поселения	203 179 24
Итого:	27 МО	Итого:	229 МО

Однако полную самостоятельность муниципальные образования, созданные на территории Архангельской области в границах поселений, получили только в 2007 году, когда в соответствии с Областным законом «О реализации полномочий Архангельской области в сфере регулирования межбюджетных отношений» № 93-6-ОЗ от 9 ноября 2005 года все полномочия по решению вопросов местного значения, включая и бюджетно-налоговые полномочия, были переданы для исполнения органам местного самоуправления поселений[4].

Переход Архангельской области с районно-городской модели территориальной организации местного самоуправления на двухуровневую модель предопреде-

лил изменения в финансовом положении муниципальных образований, функционирующих в данном регионе (Таблица 3).

Таблица 3

Показатели финансового положения муниципальных образований Архангельской области до и после перехода на двухуровневую модель территориальной организации местного самоуправления[5]

Показатель финансового положения муниципальных образований	Районно-городская модель	Двухуровневая модель
1. средний удельный вес собственных/совокупных доходов местных бюджетов в общей сумме доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, в %	27,8/44,9	18,9/38,3
2. средний удельный вес финансовой помощи в виде дотаций в общей сумме доходов местных бюджетов, в %	6,7	12,2
3. средний удельный вес покрытия совокупных/текущих расходов местных бюджетов за счет средств дотаций, в %	6,2/7,7	12,7/15,6
4. средняя доля административных расходов в общей сумме расходной части местных бюджетов, в %	8,4	10,1
5. средний удельный вес покрытия административных расходов за счет собственных/совокупных доходных источников местных бюджетов, в %	14,7/9,1	19,5/9,6
6. средняя доля местных расходов в консолидированном бюджете субъекта РФ, в %	43,9	38,9

При существовании на территории Архангельской области районно-городской модели территориальной организации местного самоуправления доля совокупных доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете региона составляла 44,9% (по итогам деятельности муниципальных образований за 2005 год). В 2007 году, когда на территории Архангельской области сложилась новая модель организации муниципальной власти с большим числом самостоятельных муниципальных образований, созданных в границах поселений, показатель удельного веса совокупных доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете области снизился до 38,3%. Аналогичная ситуация сложилась и в отношении собственных доходов местных бюджетов. Так, если в 2005 году доля собственных доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете региона составляла 27,8%, то при переходе Архангельской области на двухуровневую модель организации местного самоуправления данный показатель сократился до 18,9%.

Появление на территории рассматриваемого региона большого числа незначительных по численности населения и размерам располагаемых доходов муниципальных образований привело к увеличению размера безвозмездных перечислений,

предоставляемых местным бюджетам на реализацию политики по удовлетворению местных потребностей граждан. Так, до перехода Архангельской области на двухуровневую модель территориальной организации местного самоуправления удельный вес финансовой помощи в виде дотаций в составе доходной части местных бюджетов составлял 6,7%. С момента появления в области новой модели территориальной организации местного самоуправления доля дотаций в общей сумме доходов местных бюджетов увеличилась до 12,2%.

Сложившаяся структура доходной части местных бюджетов предопределила источники и размеры финансирования расходных обязательств муниципальных образований. Более низкий показатель удельного веса покрытия расходов за счет средств дотаций имел место в период существования в Архангельской области районно-городской модели организации местного самоуправления (6,2% совокупных расходов и 7,7% текущих расходов). При переходе к двухуровневой модели местного самоуправления средства финансовой помощи в виде дотаций стали обеспечивать покрытие уже 12,7% совокупных расходов и 15,6% текущих расходов муниципальных образований.

Переход Архангельской области на новую модель организации местного самоуправления оказал свое влияние не только на показатели обеспеченности доходами расходных обязательств муниципальных образований, но и на саму территориальную структуру расходов консолидированного бюджета области. Так, в период существования в Архангельской области муниципальных образований, созданных на уровне крупных городов и сельских районов, удельный вес местных расходов в консолидированном бюджете области составлял 43,9%. После перехода Архангельской области на двухуровневую модель местного самоуправления данный показатель сократился и составил по итогам деятельности муниципальных образований за 2007 год 38,9%.

Определенные изменения после перехода Архангельской области на новую модель территориальной организации местного самоуправления произошли в структуре расходной части местных бюджетов. До начала реализации на территории региона муниципальной реформы удельный вес административных расходов в общем объеме расходной части местных бюджетов составил по итогам деятельности муниципальных образований за 2005 год 8,4%. На финансирование такого объема управленческих расходов у муниципальных образований области уходило 14,7% собственных доходов и 9,1% совокупных доходов местных бюджетов.

Тенденция к росту данных показателей наметилась в 2007 году, когда на территории Архангельской области сложилась новая модель организации муниципальной власти с большим числом самостоятельных муниципальных образований. В этот период показатель удельного веса административных расходов в общем объеме расходной части местных бюджетов увеличился по муниципальным образованиям области до 10,1%. С ростом расходов на содержание органов местного самоуправления увеличился размер доходов, направляемых на финансирование этих расходов (до 19,5% собственных и 9,6% совокупных доходов местных бюджетов).

Особенности распределения доходных источников по территориям муниципальных образований Архангельской области в современный период

Переход Архангельской области на двухуровневую модель территориальной организации местного самоуправления привел к появлению в регионе различных типов муниципальных образований, которые сильно отличаются друг от друга по уровню обеспеченности доходными источниками и по финансовым условиям удовлетворения местных потребностей населения (рис. 2).

Распределение доходов местных бюджетов по типам муниципальных образований Архангельской области в 2007 году

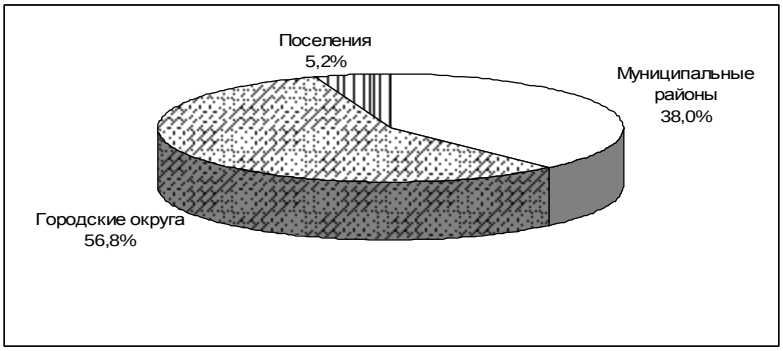

Рис. 2.

Из данных, представленных на диаграмме видно, что в настоящее время наибольший объем доходов местных бюджетов (56,8%) приходится на муниципальные образования, созданные в границах городских округов (это 3,1% от общего числа муниципальных образований Архангельской области). На долю муниципальных районов приходится 38,0% доходов, поступающих в местные бюджеты рассматриваемого региона. Наименее обеспеченными доходами являются муниципальные образования, созданные в границах городских и сельских поселений. На их долю (это 88,6% муниципальных образований области) приходится лишь 5,2% совокупных доходов местных бюджетов.

Большие различия в уровне обеспеченности доходными источниками проявляются не только между муниципальными образованиями, принадлежащими к разным типам самоуправляющихся территорий, но и между муниципальными образованиями одного типа. Особенно сильно данная дифференциация проявляется у муниципальных образований, созданных в границах городских и сельских поселений. Данные различия наиболее наглядно можно проследить на примере налоговых доходов, которые находятся на втором месте после безвозмездных перечислений в структуре доходной части бюджетов поселений и составляют 31,0% от совокупных доходов бюджетов городских и сельских поселений.

Средний уровень обеспеченности налоговыми доходами на 1 жителя поселения Архангельской области составляет 662 руб. в год. При этом большинство муниципальных образований, созданных в границах поселений (50,7%), имеют доходы меньше половины этого уровня (Таблица 4). Разница в уровне подушевой обеспеченности налоговыми доходами составляет по поселениям области 58,4 раза. Наиболее обеспеченными доходами являются муниципальные образования, созданные в Архангельской области на базе административных центров районов. На их долю (это всего лишь 8,9% муниципальных образований области) приходится 53,3% со-

вокупных налоговых доходов, мобилизуемых в бюджеты городских и сельских поселений.

Таблица 4

Распределение поселений Архангельской области по уровню обеспеченности налоговыми доходами на 1 жителя в год

Источник дохода	От 0 до 10% от среднего уровня	От 10 до 30% от среднего уровня	От 31 до 50 % от среднего уровня	От 51 до 70% от среднего уровня	От 71 до 100% от среднего уровня	Выше среднего уровня
Налоговые доходы	0 поселений	42 поселения	61 поселение	34 поселения	17 поселений	49 поселений

Сильная дифференциация поселений по уровню обеспеченности налоговыми доходами проявляется не только внутри территории региона, но и в пределах территорий муниципальных районов. Так, максимальная разница в уровне подушевой обеспеченности налоговыми доходами по поселениям, расположенным в пределах территории одного района Архангельской области, достигает 28,1 раза (Приморский район).

Неравномерное размещение по территориям муниципальных образований трудовых ресурсов, производственной и налогооблагаемой базы не позволяет закрепить за поселениями дополнительный перечень налоговых доходов с целью повышения их уровня бюджетной обеспеченности. Закрепление дополнительных источников доходов по единым нормативам отчислений за муниципальными образованиями, созданными в границах поселений, приведет лишь к возрастанию территориальных различий в уровне обеспеченности поселений налоговыми доходами и к необходимости предоставления данным территориям повышенного объема средств выравнивающих трансфертов.

Так, дополнительное закрепление за поселениями Архангельской области всего контингента доходов от уплаты региональных налогов и налогов со специальным налоговым режимом привело бы к возрастанию различий между поселениями по уровню обеспеченности их налоговыми доходами до 146,3 раз (до перераспределения налогов - 58,4 раза). При этом для подавляющего большинства муниципальных образований (61,1%) обеспеченность таким объемом налоговых доходов все равно оказалась бы не выше 50% от среднего уровня, достигаемого поселениями области после перераспределения налогов в пользу местных бюджетов.

Закрепление дополнительного перечня налогов за бюджетами муниципальных образований, созданных на уровне отдельных поселений, привело бы не только к возрастанию различий между поселениями внутри территории региона, но и к росту уровня дифференциации поселений, расположенных в пределах территории одного муниципального района.

Математические расчеты, произведенные автором статьи показывают, что на территории большинства муниципальных районов Архангельской области уровень дифференциации поселений, расположенных в пределах территорий данных районов, изменился бы в стороны его увеличения после перераспределения доходов в пользу местных бюджетов (Таблица 5).

Таблица 5

Сравнительная таблица уровня дифференциации поселений Архангельской области по показателю подушевой обеспеченности налоговыми доходами

Наименование муниципального района Архангельской области	Показатель уровня дифференциации поселений до перераспределения налогов, в разах	Показатель уровня дифференциации поселений после перераспределения налогов, в разах	Динамика уровня дифференциации поселений
Верхнетоемский район	2,8	5,1	рост
Каргопольский район	2,8	2,9	
Коношский район	3,8	7,2	
Котласский район	3,8	10,1	
Красноборский район	3,7	6,1	
Ленский район	4,9	6,0	
Лешуконский район	4,2	5,3	
Мезенский район	6,9	9,1	
Няндомский район	3,6	5,9	
Онежский район	4,4	6,2	
Плесецкий район	10,4	17,1	
Приморский район	28,1	50,1	
Шенкурский район	9,5	26,8	
Устьянский район	6,2	16,3	
Вельский район	9,9	8,1	снижение
Вилегодский район	4,7	3,8	
Виноградовский район	11,4	8,4	
Пинежский район	9,5	7,7	
Холмогорский район	12,2	9,4	

Факторы, влияющие на формирование доходов муниципальных образований

Переход всех субъектов Российской Федерации на единую, двухуровневую модель территориальной организации местного самоуправления вызывает необходимость проведения анализа факторов, влияющих на уровень обеспеченности муниципальных образований доходными источниками и на возможность удовлетворения ими местных потребностей граждан.

Одним из таких факторов является показатель численности населения. Связь между обеспеченностью муниципальных образований доходными источниками и численностью проживающего в них населения можно продемонстрировать на примере обеспеченности налоговыми доходами поселений Архангельской области при помощи метода корреляционного анализа (Таблица 6).

Коэффициент корреляции между обеспеченностью поселений Архангельской области налоговыми доходами и численностью проживающего в них населения составляет 0,9337. Согласно таблице оценки тесноты корреляционной зависимости связь между двумя этими переменными является достаточно тесной и очень устойчивой[6].

Таблица 6

Показатели корреляционной зависимости между обеспеченностью поселений Архангельской области налоговыми доходами и численностью населения

Наименование показателя	Коэффициент корреляции (r)	Коэффициент детерминации (R^2)
Объясняющая переменная (X) – численность населения в поселении, в чел.	0,9337	0,8718
Зависимая переменная (Y) – обеспеченность налоговыми доходами поселения, в руб.		
Число поселений (n) – 203 поселения		

Кроме того, на основную роль фактора численности населения в обеспеченности муниципальных образований доходными источниками указывает и значение коэффициента детерминации (R^2=0,8718), который свидетельствует о том, что вариация уровня обеспеченности поселений налоговыми доходами на 87,18% зависит от изменений численности проживающего в них населения.

Таким образом, проведенные эмпирические исследования позволяют сделать следующие выводы:

1. От выбранной в субъекте Российской Федерации модели территориальной организации местного самоуправления зависит финансовое положение муниципальных образований. Во всех рассмотренных случаях смена территориальных моделей местного самоуправления сопровождалась изменениями в показателях финансовой зависимости муниципальных образований, их обеспеченности доходными источниками, а также в структуре статей расходов местных бюджетов.
2. Наибольшую степень обеспеченности доходными источниками имеют муниципальные образования, сформированные в рамках районно-городской модели территориальной организации местного самоуправления. При этом степень обеспеченности доходами возрастает по мере перехода от поселенческой, затем к двухуровневой и, наконец, к районно-городской модели территориальной организации местного самоуправления.
3. Поселенческая модель территориальной организации местного самоуправления создает больше предпосылок для возрастания финансовой зависимости муниципальных образований в решении вопросов местного значения, чем двухуровневая модель территориальной организации муниципальной власти.
4. Наибольшая эффективность в реализации политики по направлениям расходования денежных средств принадлежит муниципальным образованиям, сформированным в границах сельских районов и крупных городов. При этом данная эффективность снижается по мере перехода от районно-городской, затем к поселенческой и,

наконец, к двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления.

5. Создание муниципальных образований на уровне отдельных поселений создает предпосылки для снижения объема расходных обязательств местных органов власти и переносу ряда функций местного самоуправления на региональный уровень управления.

Сделанные выводы позволяют сформулировать основные отличительные особенности финансового положения муниципальных образований в зависимости от типа модели территориальной организации местного самоуправления:

1. В рамках существования районно-городской модели территориальной организации местного самоуправления муниципальные образования имеют в своем распоряжении больше финансовых ресурсов, необходимых для развития территории и удовлетворения местных потребностей граждан. Они в меньшей степени подвержены дифференциации по уровню своего экономического развития и по возможностям мобилизации доходных источников.

Кроме того, для муниципальных образований, сформированных по районно-городскому принципу, проблема перераспределения финансовых ресурсов между населенными пунктами в рамках территорий муниципальных образований - районов основывается на выравнивании горизонтального баланса силами самих районов. Это приводит к сокращению доли финансовой помощи в местных бюджетах и к уменьшению объемов межбюджетных трансфертов, предоставляемых региональными органами власти муниципальным образованиям в целях выравнивания на их территориях уровня бюджетной обеспеченности.

Однако районно-городская модель организации местного самоуправления имеет и свои недостатки, среди которых наиболее существенным является наличие территориальной отдаленности органов местного самоуправления от повседневных потребностей населения, что приводит к невозможности полного и всестороннего учета территориальных различий в удовлетворении местных потребностей граждан всех населенных пунктов, входящих в состав муниципальных образований – районов.

2. Для поселенческой модели территориальной организации местного самоуправления характерна сильная дифференциация муниципальных образований по уровню обеспеченности их доходными источниками. Это связано с тем, что муниципальные образования, созданные на более низком территориальном уровне, в большей степени испытывают на себе влияние неравномерного размещения по территории страны производительных сил и налогооблагаемой базы. В результате при такой модели территориальной организации местного самоуправления одни муниципальные образования обладают большим объемом доходных источников (например, густонаселенные территории, являющиеся центрами сосредоточения производственных и трудовых ресурсов), а другие – нуждаются в значительных объемах финансовой помощи из региональных фондов финансовой поддержки территорий (как правило, большинство сельских поселений).

Однако создание муниципальных образований на уровне отдельных поселений несет в себе и ряд преимуществ, среди которых можно выделить близость местных органов власти к самому населению муниципального образования, к вопросам его

непосредственной жизнедеятельности. Кроме того, организация местного самоуправления в границах территорий поселений способствует наиболее полному и всестороннему учету территориальных различий в предоставлении муниципальных услуг населению.

3. Двухуровневая модель местного самоуправления занимает особое положение в общей системе территориальной организации власти на местах. В рамках существования данной модели на территории одного муниципального района существуют неоднородные муниципальные образования, которые создаются на базе районных центров, и на оставшейся части территорий районов. При этом муниципальные образования, сформированные на базе районных центров, очень сильно выделяются в своем социально-экономическом развитии благодаря наличию на своей территории большого объема трудовых ресурсов, производственной базы и высокого уровня налогового потенциала. Сглаживание данных различий путем закрепления за поселениями дополнительного контингента налогов не решает проблему нехватки доходных источников на территориях большинства поселений, а приводит только к возрастанию уровня дифференциации данных муниципальных образований и к необходимости предоставления территориям повышенного объема средств выравнивающих трансфертов.

Для муниципальных образований, сформированных в рамках двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления, характерны те же преимущества, что и для самоуправляющихся территорий, созданных на уровне отдельных поселений. Кроме того, двухуровневая модель территориального устройства местного самоуправления обладает более благоприятными условиями для решения вопросов местного значения, носящих межпоселенческий характер, за счет наличия возможности реализации данных вопросов на уровне территорий муниципальных районов.

Проведенный анализ влияния различных типов моделей местного самоуправления на финансовое положение самоуправляющихся территорий позволяет в итоге сформулировать условия наиболее эффективного функционирования муниципальных образований в рамках каждой из рассмотренных моделей территориального устройства местного самоуправления:

- районно-городская модель территориальной организации местного самоуправления создает наиболее благоприятные предпосылки для функционирования муниципальных образований при условии их создания на малочисленных территориях, где слабо развита инфраструктура, а большинство населенных пунктов относится к категории малых и средних селений.

- поселенческая и двухуровневая модели территориального устройства местного самоуправления обладают подходящими предпосылками для финансового развития муниципальных образований при условии их формирования в пределах густонаселенных территорий, которые располагают большим объемом производительных сил, производственной базы и высоким уровнем развития налогового потенциала.

[1] Основой для расчета основных показателей, отражающих финансовое положение муниципальных образований, послужили официальные данные Федерального казначейства, отраженные в отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов (www. roskazna.ru). В качестве расчетного периода был использован 2004 год, поскольку именно этот период предшествовал началу перехода субъектов РФ на единую модель территориальной организации местного самоуправления. Исследование проводилось по муниципальным образованиям 85 субъектов РФ. Из анализа были исключены данные по Москве и Санкт-Петербургу в силу их особого статуса городов федерального значения, а также данные по Республике Ингушетия и Чеченской республике в силу отсутствия на территориях этих субъектов РФ законодательно утвержденных границ муниципальных образований, позволяющих отнести их к конкретному типу территориальной организации местного самоуправления.

[2] Под собственными доходами местных бюджетов в данной статье понимаются доходы, подлежащие зачислению в бюджеты муниципальных образований, за исключением финансовой помощи в виде дотаций и субсидий, а также субвенций.

[3] Закон Архангельской области «О территориях муниципальных образований в Архангельской области и установлении их границ» № 40-11-ОЗ от 1 октября 1997 года // Волна. – 1997. – 28 октября; Закон Архангельской области «О статусе и границах территорий муниципальных образований в Архангельской области» № 258-внеоч.-ОЗ от 23 сентября 2004 года // Волна. – 2004. – 8 октября.

[4] Закон Архангельской области «О реализации полномочий Архангельской области в сфере регулирования межбюджетных отношений» № 93-6-ОЗ от 9 ноября 2005 года // Волна. – 2005. – 24 ноября.

[5] Для расчета показателей финансового положения муниципальных образований Архангельской области были использованы данные Федерального казначейства, отраженные в отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов (www.roskazna.ru), и данные Управления Федерального казначейства по Архангельской области, отраженные в справках о перечислении поступлений в бюджеты в разрезе муниципальных образований Архангельской области и в сводном отчете о кассовых поступлениях и выбытиях на 1 января 2008 г. (www. arhangelsk.roskazna.ru).

[6] Кулинич Е.И. Эконометрия. – М.: Финансы и статистика, 1999. – С. 40.