

УДК 332.135

## ОЦЕНКА ИЗМЕНЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН ВСЛЕДСТВИЕ УСИЛЕНИЯ АГЛОМЕРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Атаева А.Г.

*Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН, Уфа,  
e-mail: ice\_lu@mail.ru*

В статье проведен анализ постреформенного изменения параметров финансового саморазвития муниципальных образований Республики Башкортостан в части оценки показателей финансовой самостоятельности и бюджетной обеспеченности. Оценено влияние пространственно-экономических трансформаций в регионе на выделенные финансовые показатели, в том числе проанализированы агломерационные процессы в Республике Башкортостан с точки зрения процессов урбанизации (миграционных процессов и роста строительства жилья) и процессов стягивания экономического пространства вокруг столицы республики. С позиций влияния агломерационных процессов на финансовые показатели развития муниципальных образований были оценены тенденции изменения финансовой самостоятельности территорий, приближенных к столице в сравнении с другими муниципальными образованиями Республики Башкортостан. Определена роль региональной политики в управлении агломерационными процессами и снижении негативных последствий концентрации трудовых, инвестиционных и иных ресурсов в столице региона.

**Ключевые слова:** агломерация, агломерационные эффекты, муниципальное образование, финансовая самостоятельность муниципальных образований, местный бюджет

## ASSESSMENT OF CHANGES IN FINANCIAL INDEPENDENCE OF MUNICIPALITIES BASHKORTOSTAN DUE TO INCREASED AGGLOMERATION PROCESSES

Ataeva A.G.

*Institute for Social and Economic Research, Ufa Scientific Center, Russian Academy of Sciences, Ufa,  
e-mail: ice\_lu@mail.ru*

The article analyzes the post-reform changes the parameters of the financial self-moo-municipal entities of the Republic of Bashkortostan in the assessment of the indicators of financial independence and budget security. The influence of spatial and economic transformations in the region highlighted on the financial performance, including analyzes sintering processes in the Republic of Bashkortostan in terms of urbanization (migration and growth of housing construction) and the processes of economic contraction space around the capital. From the standpoint of the effect of sintering processes on the financial performance of municipalities were evaluated trends in the financial independence of the territories close to the capital in comparison with other municipal entity of the Republic of Bashkortostan. The author defines the role of regional policy in the management of the sintering process and reducing the negative effects of the concentration of labor, investment and other resources in the capital region.

**Keywords:** agglomeration, agglomeration effects, municipality, financial autonomy of municipalities, local budget

В 2009 году закончился переходный период реализации муниципальной реформы (после принятия федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ), одной из задач которой являлось изменение механизма финансового обеспечения собственных полномочий по решению вопросов местного значения за счет повышения реальной самостоятельности муниципалитетов в определении бюджетных расходов, наличия стимулов к развитию своей доходной базы.

Однако на сегодня можно уверенно говорить о финансовой несостоятельности муниципальных образований и невозможности их функционирования без финансовой помощи со стороны государства. Доля финансовых средств, остающихся в местных бюджетах, очень мала (в среднем

95–96% налоговых доходов, собранных на территории муниципальных образований, поступают в федеральный и региональные бюджеты). Как следствие, значимость доходов местных бюджетов в макроэкономических показателях по сравнению с другими странами невелика.

Постоянная отрицательная динамика доли доходов местных бюджетов в макроэкономических показателях характерна не только для странового, но и для регионального уровня: доля доходов местных бюджетов в ВРП республики снизилась с 1998 г. более чем в 2,3 раза (рис. 1).

Традиционно муниципальные районы республики являются менее бюджетнообеспеченными, чем городские округа. Если рассмотреть показатель бюджетной самообеспеченности в части величины налоговых и неналоговых доходов местного бюд-

жета на душу населения, то на 2015 год среднее значение по городским округам составило 7,5 тыс. руб., по муниципальным районам 6,35 тыс. руб.

Показатель финансовой самостоятельности муниципальных образований (доля собственных налоговых и неналоговых в общих доходах местных бюджетов [1]) по муниципальным образованиям Республики Башкортостан с 2008 по 2015 гг. снизился с 34,8% до 30,6%, особенно резкое снижение произошло среди городских округов: с 60,7% до 42,3% за данный период. В территориальном разрезе основная часть налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований республики приходится на 8 городских округов 52,4% (в том числе 34,0% – на городской округ г. Уфа), налоговые и неналоговые доходы 54 муниципальных районов Республики Башкортостан составляют 47,6% от соответствующих налоговых и неналоговых доходов муниципалитетов республики (по итогам 2015 года). Более того, 10 муниципальных образований Республики Башкортостан обе-

спечивают 85,0% поступлений налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Республики Башкортостан на 2015 год, в том числе 63,4% за счет столицы региона – городского округа город Уфа.

На рис. 2 представлена группировка муниципальных образований Республики Башкортостан по показателям, характеризующим финансовое саморазвитие муниципальных образований.

Из рисунка видно, что по сравнению с 2008 годом происходит выравнивание уровня финансовых показателей. Если в 2008 году разрыв между максимальным и минимальным показателем бюджетной самообеспеченности составлял 4,78 раза, то в 2015 году – 2,51. Аналогичная ситуация и по показателю финансовой самостоятельности: разрыв сократился с 5,32 до 3,82. Однако сама дифференциация остается сильной: количество муниципальных образований в низкой и самой низкой зонах в 9–10 раз превышает количество территорий в зонах выше среднего по обоим показателям.

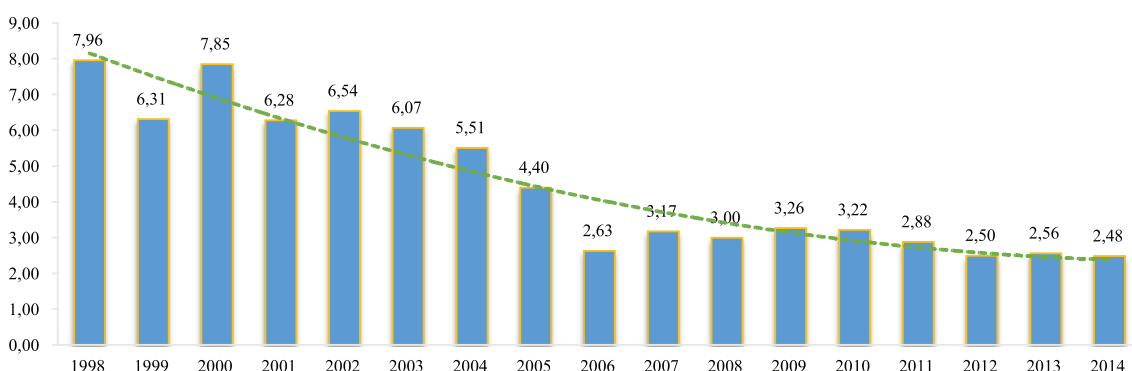


Рис. 1. Доля налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов в ВРП Республики Башкортостан, %

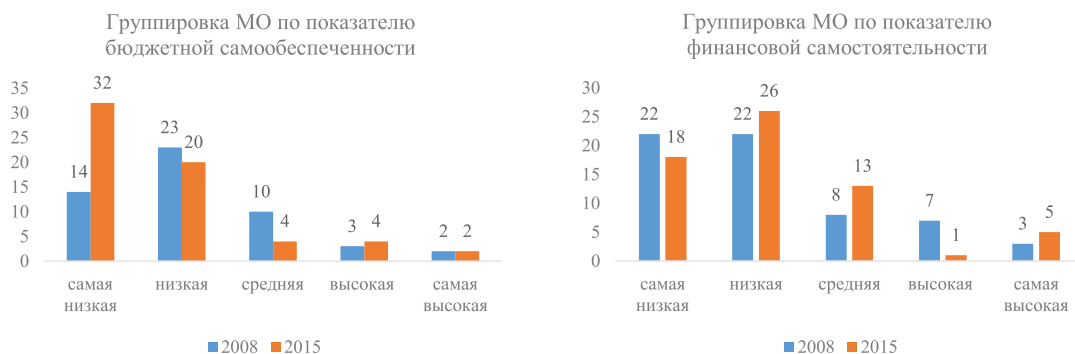


Рис. 2. Группировка муниципальных образований по показателям бюджетной самообеспеченности (слева) и финансовой самостоятельности (справа) за 2008, 2015 гг.

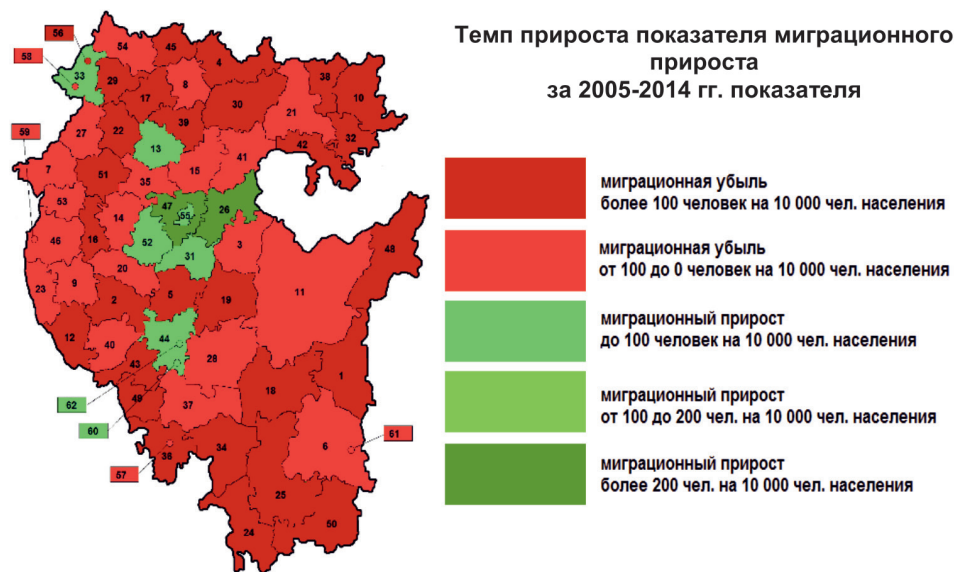


Рис. 3. Миграционные тенденции в Республике Башкортостан с 2005 по 2014 гг.

Интересен тот факт, что по показателю финансовой самостоятельности практически все муниципальные образования, лидеры 2008 года, значительно ухудшили свои позиции, отчасти это связано с политикой выравнивания, которая дестимулирует финансовое саморазвитие муниципалитетов через систему отрицательных трансфертов. Так у всех городских округов, как правило, являющихся более финансово самодостаточными, данный показатель снизился от 3 до 26%.

При этом у ряда муниципальных образований наблюдается значительный прирост доли налоговых и неналоговых доходов в общих доходах: в Кушнаренковском районе – на 16%, Чишминском районе – на 13%. Оба эти района находятся в территориальной близости к столице, в них активно развиваются процессы дезурбанизации, когда население переезжает на постоянное место в поселения в часовой (1,5-часовой) транспортной доступности к городу. Это позволяет сделать вывод о возможном влиянии агломерационных процессов на финансовое саморазвитие территорий.

Развитие агломерационных процессов в Республике Башкортостан характеризуют межмуниципальные миграционные потоки. Условно, за период 2009–2012 гг. более 70% населения, уехавших из 47 (из 54) муниципальных районов и 1 городского округа, выбрали в качестве места своего проживания столицу – ГО г. Уфа и два прилегающих к нему муниципальных района (Уфимский и Иглинский) (анализировались только внутрорегиональные

миграционные потоки). Для данной зоны характерна и маятниковая миграция (значительная часть трудоспособного населения Иглинского, Уфимского и Благовещенского районов трудится в столице) [5].

За период с 2012 по 2014 годы ситуация аналогичная (рис. 3).

Тенденции роста населения в муниципальных районах, прилегающих к ГО г. Уфа, определяют и рост введенного жилья (в том числе и индивидуального) в этих муниципальных образованиях: за период с 2005 по 2014 год он составил 2,2 раза (при среднем значении показателя по Республике Башкортостан в 1,4 раза).

Параллельно с активизацией миграционных процессов усиливается концентрация промышленного производства, инвестиций в городских округах Республики Башкортостан, в особенности в столице региона. За период с 2007 по 2014 годы доля 8 городских округов по показателю отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами выросла с 60,1% до 82,2%, т.е. суммарный вклад 54 муниципальных районов составляет лишь 17,8%.

Республика Башкортостан объективно подошла к тому моменту, когда можно говорить о формировании агломераций как перспективных экономических образований региона. В особенности явно выделяется Уфимская агломерация, для которой характерны все классические признаки агломерации: прирост населения как в городе, так и близлежащих районах, активная застройка

в пределах часовой транспортной доступности вокруг Уфы, ярко выраженная маятниковая трудовая миграция (ежедневные поездки из районов в город на работу / учебу и обратно), концентрация экономической и инвестиционной активности в городе.

Помимо Уфимской агломерации (включающей городской округ город Уфа и близлежащие районы часовой и полуторачасовой транспортной доступности), на сегодня можно выделить еще три перспективные городские агломерации в республике: Южно-Башкортостанская (Стерлитамак-Салаватская), Туймазы-Октябрьская и Нефтекамская. Именно эти территории являются локомотивами развития республики, и далее их роль будет только возрастать.

По приблизительным данным вклад агломераций в экономическое развитие Республики Башкортостан на долгосрочную перспективу (2030 год) составит по отдельным показателям от 66,1% до 94,1%. Так, прогноз показывает, что к 2030 году в четырех городских агломерациях сосредоточится 66% населения, более 80% инвестиций, порядка 90% крупных предприятий и организаций, около 80% вводимого в республике жилья, кроме того, 82% занятого населения будет работать в агломерациях [6].

Поэтому при разработке стратегических документов развития Уфы и близлежащих муниципальных образований нужно учитывать эти агломерационные эффекты и разрабатывать совместные проекты развития, касающиеся улучшения дорог, развития транспортного сообщения, строительства объектов социальной инфраструктуры (школ, больниц, детских садов и др.) в районах, где проживает население, работающее в столице.

Рассмотрим влияние агломерационных процессов на показатели финансового саморазвития муниципальных образований Республики Башкортостан. Для этого сопоставим изменение численности населения с показателем финансовой самостоятельности в части доли налоговых и неналоговых доходов в общих доходах местного бюджета (таблица).

Из таблицы видно, что всего в 13 (из 62) муниципальных образованиях Республики Башкортостан наблюдается прирост численности населения, из которых максимальный прирост – в районах, приближенных к столице и промышленному центру региона. Это характеризует явные процессы субурбанизации. Все остальные муниципальные образования этой зоны либо активно развивающиеся городские округа (Уфа, Нефтекамск, Стерлитамак, Октябрьский), с развитой промышленностью и более высоким уровнем жизни, либо муниципальные районы с административным центром – развитым городским поселением (Благовещенский, Туймазинский, Баймакский, Бирский, Чишминский районы).

Примечателен тот факт, что в 12 из выделенных 13 муниципальных образований с приростом населения наблюдается спад финансовой самостоятельности. То есть, несмотря на то, что рост населения приводит к росту рабочих мест, активизации торговли и развитию других сфер, связанных с налогооблагаемой базой местного бюджета, фактически к увеличению собственных источников покрытия расходных обязательств это не приводит. Более того, рост населения ведет к увеличению нагрузки на местные бюджеты в части финансирования социальных обязательств: содержание инфраструктуры, финансирования дошкольного и школьного образования и др.

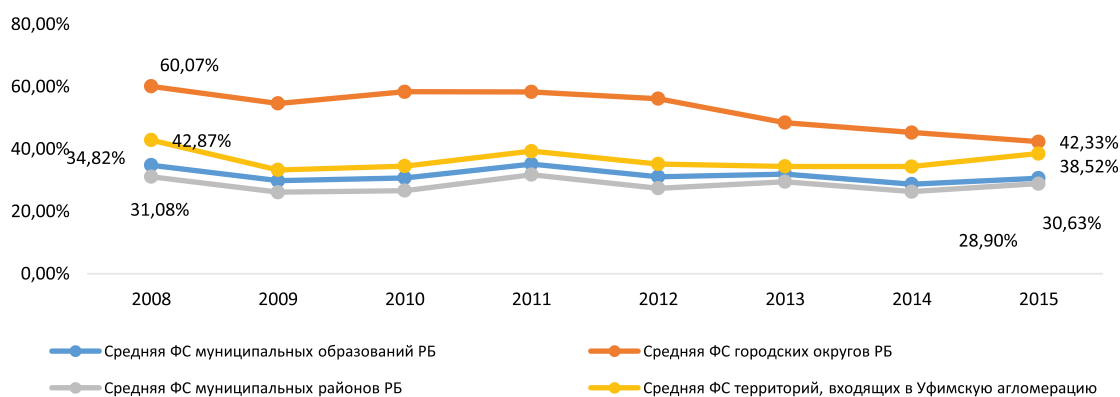


Рис. 4. Динамика изменения финансовой самостоятельности (ФС) муниципальных образований Республики Башкортостан

Матрица распределения муниципальных образований Республики Башкортостан по изменению прироста населения и финансовой самостоятельности за 2008–2015 гг.

		Изменение финансовой самостоятельности (ФС) с 2008 по 2015 гг.					
		Снижение ФС более 30%	Снижение ФС от 10 до 29,9%	Снижение ФС от 0 до 9,9%	Рост ФС до 9,9%	Рост ФС от 10% до 29,9%	Рост ФС свыше 30%
Изменение численности населения с 2008 по 2015 гг.							
Прирост численности населения свыше 10%	Иглинский			Уфимский, Стерлитамакский			
Прирост численности населения от 5 до 9,9%	г. Уфа, г. Нефтекамск						
Прирост численности населения до 4,9%	Благовещенский, Туймазинский, г. Стерлитамак		Краснокамский, г. Октябрьский	Баймакский, Бирский			Чишминский
Уменьшение численности населения до 4,9%	г. Сибай, Белебеевский	Ишимбайский, Давлекановский, Илишевский, Нуримановский, Дуванский, г. Салават	Мелеузовский, Дюртюлинский, г. Кумертау, Абзелитовский	Татышлинский, Кармаскалинский, Благоварский	Ермекеевский, Хайбуллинский		
Уменьшение численности населения от 5 до 9,9%	Бурзянский	Куюргазинский, Альшеевский, Ки- гинский, Учалинский	Стерлибашевский, Буздякский, Белорецкий	Аургазинский, Мечталинский, Мишкинский, Караидельский, Янаульский			Кушнаренковский
Уменьшение численности населения свыше 10%	г. Агидель, Салаватский	Миякинский, Бакалинский, Федоровский	Балтачевский, Буревский, Калтасинский, Белокатайский, Шаранский	Аскинский, Бижбулякский, Зианчуринский, Архангельский, Чекмагушевский, Кугарчинский			Зилаирский, Гафурийский

В 49 муниципальных образованиях Республики Башкортостан наблюдается снижение численности населения. Их условно можно разделить на две группы: группа эффективного управления, в которой наблюдается рост финансовой самостоятельности, несмотря на значительные оттоки населения, и кризисная зона, характеризующаяся как оттоком людских ресурсов, так и снижением показателей финансового саморазвития.

Также можно рассмотреть средние изменения финансовой самостоятельности по отдельным группам муниципальных образований: городским округам, муниципальным районам и территориям, потенциально входящих в Уфимскую агломерацию (г. Уфа, Кармаслинский, Чишминский, Иглинский, Благовещенский, Кушнаренковский, Уфимский районы). Уфимская агломерация является типичной формой агломерации, где основополагающими являются интересы городского округа город Уфа, к нему стягиваются все виды ресурсов как с территории самой агломерации, так и со всего региона, что в свою очередь ведет к росту социально-экономической дифференциации территорий внутри агломерации [3, 4].

Из рисунка видно, что в целом городские округа являются более финансово самостоятельными, однако к 2015 году разница в показателе по сравнению со среднерегиональным уровнем снизилась.

Касательно влияния развития агломерационных процессов финансового саморазвития территорий, здесь можно отметить два факта: во-первых, финансовая самостоятельность муниципальных районов, входящих в агломерацию выше, чем в среднем по муниципальным районам республики, во-вторых, при общем снижении показателя финансовой самостоятельности городских округов к 2015 году, для территорий агломерации этот показатель повышается [6].

Можно сделать вывод, что агломерационные процессы в целом положительно сказываются на финансовых показателях муниципальных образований в их составе, однако следует понимать, что усиление миграционных процессов, объективное формирование агломераций может увеличить нагрузку на местные бюджеты в части увеличения затрат на содержание дорожной инфраструктуры, социального обеспечения и др. В особенности это касается сельских поселений, являющихся высокодотационными.

Соответственно необходимо создать условия для достижения положительных мультипликационных агломерационных эффектов на развитие как самой агломерации и территориально приближенных к ней МО, так и региона в целом (развитие инфра-

структуры; расширение рынка труда; приток инвестиций и др.). С другой стороны, обеспечить нивелирование отрицательных эффектов от развития агломераций в регионе в части усиления внутрорегиональных диспропорций социально-экономического развития, «вымывания» населения из отдаленных МО, ослабления традиционных исторических, социокультурных особенностей отдельных территорий региона.

*Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ №16-12-02015 «Трансформация пространственно-экономического ландшафта территории в условиях усиления агломерационных процессов».*

### Список литературы

1. Атаева А.Г. Механизм формирования финансовой самостоятельности муниципальных образований [Текст] / диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Уфимский научный центр РАН. – Уфа, 2011.
2. Атаева А.Г. Анализ влияния внутререгиональных агломерационных процессов на финансовое развитие муниципальных образований [Текст] / А.Г. Атаева, А.Г. Уляева, Г.Х. Япаров // *Фундаментальные исследования*. – 2014. – № 8–2. – С. 365–371.
3. Гайнанов Д.А., Атаева А.Г., Уляева А.Г. Методологические аспекты интегративного межтерриториального взаимодействия [Текст] / Д.А. Гайнанов, А.Г. Атаева, А.Г. Уляева // *Управление экономическими системами: электронный научный журнал*. – 2015. – № 12 (84). – С. 28.
4. Кобзева А.Ю., Атаева А.Г. Базисные факторы формирования трудового потенциала региона в условиях усиления межмуниципальных связей городских агломераций [Текст] / А.Ю. Кобзева, А.Г. Атаева // *Фундаментальные исследования*. – 2015. – № 11–6. – С. 1184–1189.
5. Уляева А.Г. Формирование системы управления городской агломерацией на основе принципов корпоративного и административного управления [Текст] / А.Г. Уляева // *Молодой ученый*. – 2016. – № 5–4 (109). – С. 38–41.
6. Уляева А.Г., Атаева А.Г. Исследование факторов формирования и развития городских агломераций как направления усиления межтерриториального взаимодействия в регионе [Текст] / А.Г. Атаева, А.Г. Уляева // *Экономика и предпринимательство*. – 2015. – № 12–1 (65–1). – С. 369–373.

### References

1. Ataeva A.G. Mechanizm formirovaniya finansovoy samostojatel'nosti municipalnyh obrazovanij [Tekst] / dissertacija na soiskanie uchenoj stepeni kandidata jekonomicheskikh nauk / Ufinskij nauchnyj centr RAN. Ufa, 2011.
2. Ataeva A.G. Analiz vlijaniya vnutiregionalnyh aglomeracionnyh processov na finansovoe razvitie municipalnyh obrazovanij [Tekst] / A.G. Ataeva, A.G. Uljaeva, G.H. Japarov // *Fundamentalnye issledovanija*. 2014. no. 8–2. pp. 365–371.
3. Gajnanov D.A., Ataeva A.G., Uljaeva A.G. Metodologicheskie aspekty integrativnogo mezhterritorialnogo vzaimodejstvija [Tekst] / D.A. Gajnanov, A.G. Ataeva, A.G. Uljaeva // *Upravlenie jekonomicheskimi sistemami: jelektronnyj nauchnyj zhurnal*. 2015. no. 12 (84). pp. 28.
4. Kobzeva A.Ju., Ataeva A.G. Bazisnye faktory formirovaniya trudovogo potenciala regiona v uslovijah usilenija mezhmunicipalnyh svjazej gorodskih aglomeracij [Tekst] / A.Ju. Kobzeva, A.G. Ataeva // *Fundamentalnye issledovanija*. 2015. no. 11–6. pp. 1184–1189.
5. Uljaeva A.G. Formirovanie sistemy upravlenija gorodskoj aglomeracij na osnove principov korporativnogo i administrativnogo upravlenija [Tekst] / A.G. Uljaeva // *Molodoy uchenyj*. 2016. no. 5–4 (109). pp. 38–41.
6. Uljaeva A.G., Ataeva A.G. Issledovanie faktorov formirovaniya i razvitija gorodskih aglomeracij kak napravlenija usilenija mezhterritorialnogo vzaimodejstvija v regione [Tekst] / A.G. Ataeva, A.G. Uljaeva // *Jekonomika i predprinimatel'stvo*. 2015. no. 12–1 (65–1). pp. 369–373.