

УДК: 332.14:336.5:352.075(470.56)

ОЦЕНКА РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

Юдина О.И.

¹ФГБОУ ВПО «Оренбургский государственный университет» г. Оренбург, Россия (460018, Оренбург, пр. Победы, 13), e-mail: haze2310@rambler.ru

В статье проведен анализ расходных обязательств муниципальных образований на примере Оренбургской области за период 2010-2012гг. Раскрыто соотношение между собственными и делегированными полномочиями муниципальных образований, а также представлена разница между расходами и доходами городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений, анализируется структура расходных обязательств между различными типами муниципальных образований. Рассмотрены некоторые виды расходных обязательств муниципальных образований, как по решению вопросов местного значения, так и делегированных полномочий, их доля на разных уровнях муниципальных образований Оренбургской области. Проведенный анализ позволил выявить, что структура и содержание расходных обязательств различных уровней муниципальных образований Оренбургской области различны. В статье приводятся некоторые предложения по увеличению доходности бюджетов муниципальных образований.

Ключевые слова: расходные обязательства, расходные обязательства по решению вопросов местного значения и делегированные полномочия за счет субвенций

EVALUATION EXPENDITURE COMMITMENTS OF MUNICIPALITIES OF ORENBURG OBLAST

Yudina O. I.

¹Orenburg State University, Orenburg, Russia (460018, Orenburg, prospectus Pobeda,13), e-mail: haze2310@rambler.ru

In the article the analysis of expenditure obligations of municipal entities on the example of Orenburg region for the period 2010-2012. Reveals the ratio between own and delegated powers of municipalities, and also presents the difference between expenditures and income, urban districts, municipal districts, urban and rural settlements, analyzed the structure of expenditure obligations between different types of municipalities. Considered some kinds of expenditure obligations of municipal entities, as according to the decision of questions of local value, and delegated authority, their share at different levels of municipalities of Orenburg oblast. The analysis has revealed that the structure and content of the expenditure commitments of the different levels of municipalities of Orenburg oblast different. The article provides some suggestions for increasing the profitability of municipal budgets.

Keywords: expenditure commitments expenditure commitments on issues of local importance and delegated authority at the expense of subventions

Современное общество с его сложной государственной структурой и экономической деятельностью требует оценки эффективности расходования бюджетных средств. Рациональное и эффективное расходование бюджетных ресурсов существенно влияет на достижение оптимальных параметров функционирования экономики государства в целом, и от этого зависит решение стоящих перед ним приоритетных задач.

В сфере финансовой деятельности публично-правовых образований важным аспектом является необходимость снижения финансовых рисков и возможных неблагоприятных

последствий принятия решений о расходовании бюджетных средств, в связи с этим интерес представляет вопрос исполнения расходных обязательств, в частности, муниципальных образований.

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству РФ, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов (ст. 65 БК РФ).

Отношения по поводу формирования расходов бюджетов осуществляется на основе прав и обязанностей, расходных полномочий, соответствующих органов власти. Такое разграничение органов власти полномочиями предполагает законодательное закрепление прав и обязанностей в конкретных сферах деятельности в достаточном объеме, что позволяет органу публичной власти принимать решения, отражающие местные предпочтения, определяя направления и объемы расходования бюджетных средств, а также в формировании и исполнении собственных местных бюджетов. Основой составляет ФЗ от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепивший экономические основы местной власти и ее полномочия. Первоначально за муниципальными образованиями РФ было закреплено от 20 до 27 вопросов местного значения, в зависимости от вида муниципального образования. В период 2004-2011 гг. постоянно пополнялся перечень полномочий. В настоящий момент перечень полномочий увеличен. Так, вопросов местного значения муниципальных районов возрос с 20 до 34 пунктов, городских и сельских поселений – 38, для городских, сельских поселений на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений - 13.

Анализ расходных обязательств муниципальных образований Оренбургской области в период 2010-2012 гг. позволяет увидеть следующую картину. В области в этот период насчитывается 582 муниципальных образований, в том числе 8 городских округов, 35 муниципальных районов.

В течении указанного срока расходная часть бюджетов муниципальных образований области увеличивается. Ярким показателем этого является тот факт, что сумма, затраченная на расходные обязательства в 2012г. составила 39 624,3 млн.руб., тогда как в 2010г. - 34 877,1 млн. руб., разница на 4 747,2 млн.руб. Удельный вес расходных обязательств

муниципальных районов составляет 46 %, городских округов – 44,5 % всех обязательств, поселений -9,5 %.

Соотношение расходных обязательств муниципальных образований по решению местных делегированных полномочий показывает, что расходов на исполнение делегированных полномочий за 2012г. 38,7 %, по отношению к 2010г. – 36%, прослеживается увеличение на 2,7%. Наибольшая доля расходных обязательств реализуется в решении местных вопросов, и составляет в среднем за отчетный период более 60%. Что в целом указывает на снижение финансирования по решению местных вопросов и увеличению делегированных. Доля делегированных полномочий велика в расходах бюджетов муниципальных районов – 49 % за отчетный период, тогда как доля расходных обязательств по решению местных вопросов варьировала от 45% в 2010г до 42 % в 2012г. Однако доля делегированных полномочий для поселений и городских округов не столь значительна. Так, для поселений за 2010-2012гг. в среднем составила 1,5 %, несколько больше для городских округов – 26%. (таблица 1)

Таблица 1 – Соотношение расходных обязательств местных вопросов и делегированных полномочий

Наименование вопроса местного значения, расходного обязательства	2010 год	Удел. вес, %	2011 год	Удел. вес	2012 год	Удел. вес
гр.1	гр.3	гр.4	гр.5	гр.6	гр.7	гр.8
<u>Расходные обязательства поселений</u>	3 302 497,3	100%	3 522 605,2	100%	3 637 554,3	100%
РО по решению вопросов местного значения	2 910 694,1	88,14	3 067 585,5	87,08	3 109 964,0	85,50
РО делегированных полномочий за счет субвенций, переданных с другого уровня бюджетной системы	48 037,3	1,45	50 766,1	1,44	53 304,0	1,47
<u>Расходные обязательства муниципальных районов</u>	16 098 664,6	100%	17 500 503,8	100%	18 267 351,3	100%
РО, по решению вопросов местного значения	7 234 035,9	44,94	7 599 950,1	43,43	7 705 549,3	42,18
РО, делегированных полномочий за счет субвенций, переданных с другого уровня бюджетной системы	7 890 894,6	49,02	8 545 401,9	48,83	8 980 079,2	49,16
<u>Расходные обязательства городских округов</u>	15 475 956,4	100%	16 877 363,0	100%	17 719 438,3	100%

РО, по решению вопросов местного значения	10 952 166,3	70,77	11 573 945,1	68,58	11 775 587,6	66,46
РО, делегированных полномочий за счет субвенций, переданных с другого уровня бюджетной системы	4 008 533,5	25,90	4 439 326,5	26,30	4 711 883,0	26,59

Это вызвано тем, что передача расходных полномочий осуществляется на уровень муниципальных районов в связи с большим объемом выполнения административных функций органов государственной власти.

Нужно также отметить, что структура расходных обязательств муниципальных образований на каждом уровне местного самоуправления имеет свои особенности. Так, например, среди расходных обязательств поселений значительная часть приходится на содержание органов местного самоуправления поселений, что составляет 2010 г. 25%, 2012г. - 28%; на создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры соответственно, 21-22%; на содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения и на организацию благоустройства и озеленения территории поселения по 10%.

Основную часть делегированных полномочий муниципальных районов составляют полномочия по обеспечению гарантий в сфере образования в среднем за отчетный период составляет 44%- 45%; по социальной поддержке и социальному обслуживанию 2010г - 18%, в 2012г небольшое увеличение --21%; по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований, входящих в состав муниципального района - 18%; на регулирование и поддержку сельскохозяйственного производства - 7%.

Основная часть расходных обязательств по решению вопросов местного значения приходится на организацию предоставления образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время в период 2010-2012 гг.— 50%; на организацию оказания на территории муниципального района медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной)— 26%-27%, соответственно.

В исполнении делегированных полномочий городских округов составляют полномочия по обеспечению гарантий в сфере образования 2010г - 45%, а в 2012г уже -48%; увеличение наблюдается и в вопросах социальной поддержки обслуживанию с 42% в 2010г. до 45% в 2012г.

Среди расходных обязательств по решению вопросов местного значения за рассматриваемый период большая часть приходится на сферу образования – 40%; на организацию оказания медицинской помощи – 22%.

Таким образом, как показывает проведенный анализ, структура и содержанию расходных обязательств различных уровней муниципальных образований Оренбургской области не одинаковы. И расходные обязательства лежат, прежде всего, в области образования, здравоохранения, социальной политики и национальной экономики.

Расходные обязательства, возникшие в результате принятия нормативных правовых актов органов местного самоуправления, предусматривающих предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам других уровней среди муниципальных образований представлены в большей степени в муниципальных районах. Это субсидии бюджету субъекта Российской Федерации из местных бюджетов в связи с превышением уровня бюджетной обеспеченности; предоставление межбюджетных трансфертов поселениям для финансирования вопросов местного значения поселений за счет целевых средств, выделяемых из областного бюджета; предоставление межбюджетных трансфертов поселениям для финансирования вопросов местного значения поселений за счет средств районного бюджета (при наличии права в соответствии со статьей 136 БК РФ).

Проанализировав расходные обязательства муниципальных районов, то можно обратить внимание на то, что предоставление межбюджетных трансфертов поселениям для исполнения расходных обязательств по вопросам местного значения за счет целевых средств, выделяемых из областного бюджета, сумма в 2010г составила 108 356, 1 тыс.руб. из запланированной – 121173,7 тыс.руб. (89 %) В то время как на 2011г по этому пункту всего - 11 739,1 тыс.руб.

Предоставление межбюджетных трансфертов поселениям для финансирования вопросов местного значения поселений за счет средств районного бюджета (при наличии права в соответствии со статьей 136 БК РФ) идет по убывающей, в 2010г. составила 11 452,7 тыс.руб (8,6%), то к 2012г – 2474,1 тыс.руб.

Расходные обязательства, возникшие в результате реализации органами местного самоуправления муниципальных районов делегированных полномочий за счет субвенций, переданных из других бюджетов бюджетной системы между поселениями и муниципальными районами существенно разнятся. Так, данный раздел расходных

обязательств поселений включает в себя всего три подраздела: на организацию первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, государственная регистрация актов гражданского состояния, подготовка и проведение переписи населения. Этот раздел для муниципальных районов включает значительно большее число подразделов - 18. Это и расходные обязательства по выравниванию бюджетной обеспеченности МО, входящих в состав муниципального района, за счет субвенций из областного бюджета, это и регулирование и поддержка сельскохозяйственного производства, это и создание и организация деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и т.д.

Значительная доля расходных обязательств, возникшие в результате реализации органами местного самоуправления поселений делегированных полномочий за счет субвенций, переданных с другого уровня бюджетной системы приходится на городские округа – 26 расходных полномочий. 16 из которых выполняются совместно с муниципальными районами. Это такие полномочия, как обеспечение образования, создание и организация деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и т.д.

Из расходных обязательств, возникших в результате решения органами местного самоуправления поселений вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в соответствии со статьей 14.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 6 выполняются муниципальными образованиями. Такие как оказание содействия в организации охраны общественного порядка; организация и проведение социальных акций, оказание дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан и др.

Суммы на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, входящих в состав муниципального района, за счет субвенций из областного бюджета возрастает от года к году, 2010г. - 70 869,0 тыс.руб. , то в 2012 г. – 105 430,0 тыс.руб. Также суммы возрастают и по таким расходным обязательствам, как обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного образования путем выделения субвенций местным бюджетам в размере в 2010г. – 235 733 тыс. руб, то в 2012г. – 369 342,1 тыс.руб. На социальную поддержку и обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов и т.д.: 2010г.- 85 401 тыс.руб., 2012г. уже 136 774 тыс.руб, что больше на 50%.

Почти в три раза увеличилась сумма на выполнение государственных полномочий по обеспечению жильем социального найма отдельных категорий граждан: 2010г.-4383тыс.руб ,а в 2012г – 13710 тыс.руб.

В два раза выросла сумма на предоставление отдельным категориям граждан мер социальной поддержки на оплату жилого помещения и коммунальных услуг: 2010г. - 35974 тыс.руб, а в 2012г - 85962 тыс.руб. Более подробно информация представлена в приложении.

Таким образом, из расходных обязательств делегированных полномочий за счет субвенций, переданных из других бюджетов о значительные суммы выделяются на выравнивание бюджета и реализацию социальной политики государства.

При этом, нужно отметить, что исполнение расходных обязательств муниципальных образований Оренбургской области вызывает определенные затруднения, вызванные различными причинами. Одной из главных причин является несоответствие расходных обязательств муниципальных образований Оренбургской области и доходов местного бюджета. По данным Министерства финансов Оренбургской области, расходы в период 2010-2012гг ежегодно составляют в среднем 62 361,7 млрд.руб., 68 013,3 млрд.руб., 74 174,1 млрд.руб. соответственно. Из них значительная расходная часть в среднем за этот период приходится на образование – 12-13 млрд.руб, здравоохранение – 12-14млрд.руб, социальную политику - 12-14 млрд. руб., и национальную экономику - 10-13 млрд.руб. Как видим, из приведенных данных, резко вырос в 8,5 раз, дефицит бюджета и к 2012г. он составил 10 867 млрд.руб. тогда как двумя годами ранее, в 2010г он был равен 1 229 млрд.руб. Что существенно осложняет бюджет области. В то время как доходы в 2010г составили 60 млрд.руб , 2011г – 61 млрд.руб, 2012г.-65 млрд.руб., что значительно меньше необходимых сумм для исполнения расходных обязательств муниципальных образований.

Доходная часть бюджета, формируемая за счет налоговых и неналоговых источников доходов, не позволяют в полной мере исполнять свои полномочия. Более 50% всех доходов обеспечивается за счет налогов на прибыль и доходы населения. Среди неналоговых доходов основную роль играют доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности 0,97-1,05%.

Муниципальным образованиям для исполнения расходных обязательств предоставляются межбюджетные трансферты и субвенции, переданных из других бюджетов о значительные суммы выделяются в значительной мере на выравнивание бюджета и реализацию социальной политики государства.

Но этого явно не достаточно для исполнения расходных обязательств. И потому необходимо отметить, что, несмотря на политику государства, начиная с 2010г., направленную на сокращение межбюджетных трансфертов и постепенное увеличение доходных источников бюджетов субъектов РФ, тем не менее, на примере Оренбургской области можно обратный процесс.

Так, суммы субвенций, переданных с других уровней бюджетной системы для исполнения расходных обязательств, возникших в результате реализации органами местного самоуправления увеличивается. Это свидетельствует о значительном дисбалансе между возложенными на субъекты полномочиями, а также связанными с ними расходными обязательствами и соответствующими собственными источниками финансирования, а также о нарастании зависимости бюджетов субъектов РФ, в частности, Оренбургской области, от средств федерального бюджета, снижении их самостоятельности. Что, в свою очередь, подчеркивает актуальность проблемы финансового обеспечения расходных обязательств, и необходимости поиска источников финансирования.

Необходим баланс между расходными обязательствами муниципальных образований Оренбургской области и их доходами, что, в свою очередь, требует дополнительных источников обеспечения расходных обязательств. В качестве мер по увеличению доходов бюджета муниципальных образований можно предложить следующее: расширить систему местных налогов, регулировать налоговые ставки, способствовать развитию производства и сельского хозяйства региона, более эффективно осуществлять расходные обязательства, в реестрах расходных обязательств расписывать какие суммы на какие статьи расходов выделяются, этот элемент прозрачности позволит усилить контроль за расходованием бюджетных средств, более четко определить соотношение затраченных средств и полученного результата. Что, в свою очередь, сделает более эффективным использования выделенных денежных средств на исполнение расходных обязательств.

Список литературы:

1. Барашева Т.И. Финансовые возможности обеспечения расходных обязательств органов местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз - №1 (9). - 2010
2. Геляхова Л.А. Понятие и признаки расходных обязательств // Политика, государство и право. 2012. № 10 [Электронный ресурс]. URL: <http://politika.snauka.ru/2012/10/513>
3. Немирова Г.И. Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях расширения глобальной интеграции/Г.И. Немирова, Л.Б. Мохнаткина// Финансовый журнал – №2- 2014. – С.151-158
4. Отчеты об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ Оренбургской области за 2011-2013гг. // сайт Минфина Оренбургской области – Режим доступа.: http://www.minfin.orb.ru/budget/performance_reports
5. Свод реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав Оренбургской области 2010-2012гг. // сайт Минфина Оренбургской области – Режим доступа.: <http://www.minfin.orb.ru/budget/>

