

МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

Автором определены модели бюджетного устройства Оренбургской области, критерии эффективности управления развитием региона и проведен системный анализ, направленный на устойчивое развитие территориальных систем и подсистем.

Проблема финансового управления развитием экономики региона, повышения ее эффективности и решения на этой основе социальных и экономических задач сегодня одна из основных в региональной проблематике. Нестабильность бюджетного устройства, межбюджетных отношений на региональном и субрегиональном уровне вызывает дисбаланс между звеньями бюджетной системы.

Большое внимание в этой связи уделяется региональным структурам управления как наиболее приближенным к населению. Объективными предпосылками регионального управления выступают структурная дифференциация административных территорий в природно-географическом, ресурсном, экономическом, социальном, экологическом аспектах. Неоднородность развития обуславливает разрешение многих проблем с учетом интересов и особенностей регионов. Социально-экономическое развитие территорий во многом зависит от того, насколько полно и объективно учтены интересы и потребности конкретного города или района при принятии решения о бюджетном финансировании.

Оренбургская область, занимая 0,7 процента территории Российской Федерации, сосредотачивает 15 процентов населения страны. В межтерриториальном разделении труда область специализируется в основном на трех добывающе-перерабатывающих комплексах: топливно-энергетическом, энергетическом, агропромышленном. Область выступает крупным поставщиком газа, черных и цветных металлов, твердых сортов пшеницы.

Характерной особенностью развития промышленности является концентрация производства в трех городах – Оренбурге, Орске, Новотроицке. Подобная концентрация наряду с положительными факторами имеет и негативные: замедление темпов развития малых и средних городов, загрязнение названных городов, диспропорции в развитии и размещении кадрового потенциала.

Сельское хозяйство после промышленности по валовому объему производства занимает вто-

рое место, специализируясь на производстве зерна, мяса, шерсти и пуха. Сельскохозяйственные угодья составляют 88,3 процента территории. Сельское хозяйство Оренбургской области ведется в пяти природно-климатических зонах.

Оренбургская область является уникальным примером не только сосредоточения разнообразных природных ресурсов, развития разнонаправленных отраслей экономики, но и неустойчивости бюджетного устройства, что негативно отразилось на социально-экономическом развитии региона. Только за последние 10 лет бюджетное устройство области изменилось 3 раза. Для бюджетной системы это очень короткий период.

В условиях функционирования рыночной экономики трансформация системы управления предполагает формирование гибких управленческих структур, адекватных изменяющимся условиям хозяйствования, ориентированных на самостоятельное управление развитием территорий.

Региональным органам в процессе управления развитием территориальных единиц отводится двуединая роль. С одной стороны, органы власти субъекта федерации, как представители государственных структур управления, должны реализовывать государственную стратегию развития на региональном уровне, с другой – целевые действия их должны быть направлены на эффективное использование ресурсов региона, для повышения благосостояния населения, совершенствования структуры материального производства, улучшения состояния окружающей среды, развития социально-бытовой инфраструктуры.

Бюджетное законодательство РФ регламентирует отношения между тремя уровнями бюджетной системы, однако оно не позволяет однозначно определить третий уровень. В экономической и научной литературе широко используются термины «региональный», «муниципальный». Одновременно с этим четкого правового определения этих понятий не существует. Зачастую эти понятия употребляются как

для обозначения административно-территориальной единицы, так и для характеристики уровня управления. Как показывает бюджетное устройство Оренбургской области и других субъектов федерации, сформированных по поселенческому типу, границы органов управления и территориальные могут иметь различные содержания (далее подтвердим это утверждение на анализе бюджетного устройства Оренбургской области).

Нарушения понятийного аппарата изменяют и трактовку бюджетного законодательства. Несмотря на требование федерального законодательства о недопустимости подчинения одного муниципального образования другому, на практике отношения подчиненности между муниципалитетами распространены весьма широко. Как показал анализ, принцип самостоятельности бюджетов реализовывался, например, в Оренбургской области в разные периоды неполно. Подтвердим данное утверждение на анализе бюджетного устройства за последние 11 лет (1993-2004 годы) и прогнозе развития на ближайшие 3 года (2005-2007 годы).

Бюджетная система Оренбургской области состоит из двух уровней: областного бюджета и местных бюджетов. С целью выявления особенностей бюджетного устройства можно выделить следующие этапы:

- 1) с 1993 по 1995 г.;
- 2) с 1996 г. по 17 ноября 2000 г.;
- 3) с 18 ноября 2000 г. по 2006 г.;
- 4) с 2006 г. по ... (согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6.10.2003 г. №131-ФЗ).

Модели организации бюджетного устройства в Оренбургской области отражены на рисунках 1, 2.

На первом анализируемом этапе (1993-995 гг.) бюджетного устройства Оренбургской области функционировали один уровень государственной власти в лице субъекта федерации и два уровня муниципальных образований (условно обозначим А и Б):

А – первый уровень – муниципальные образования, сформированные в виде районов, кроме районов в городе; второй уровень – сельские муниципальные образования (сельсоветы, поссоветы), которые представляют собой несколько населенных пунктов, объединенных одной сельской администрацией.

Б – первый уровень муниципальных образований – города, второй – районы в городах.

Всего до 1996 года в Оренбургской области существовало 45 муниципальных образований первого уровня, из них 11 городов, 34 района, и 572 муниципальных образований второго уровня, из них 6 районов в составе городов и 566 сельских советов.

Формирование межбюджетных отношений происходило посредством установления районными советами депутатов нормативов отчислений от регулирующих налогов и размеров дотаций сельским муниципальным образованиям. Аналогичную функцию выполняли и городские советы депутатов.

Второй этап (1996 г.– 2000 г.) характеризовался принятием 4 сентября 1996 года закона Оренбургской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Оренбургской области» №233/45-ОЗ. Данный закон установил шесть принципов бюджетного устройства: единства, полноты, достоверности, сбалансированности, гласности и самостоятельности всех бюджетов и двухуровневую бюджетную систему, которую образовали как самостоятельные части областной бюджет и одноуровневые местные бюджеты.

Устав Оренбургской области, принятый 19.10.1994 г. с последующими изменениями от 21.02.1996 г. №21/2-ОЗ, определял районы, кроме районов в городах, как административно-территориальные образования, в границах которых государственное управление осуществлялось территориальными органами государственного управления (администрациями районов).

В данный период сложилась двухуровневая структура государственной власти субъекта РФ: наряду с субъектом федерации (Оренбургская область) существовали районы как административно-территориальные образования, которые управляли сельскими муниципальными образованиями, и одноуровневая структура муниципальной власти. Муниципальные образования включали сельские муниципальные образования и города. В городах были ликвидированы как муниципальные образования районы в составе городов. В области насчитывалось 578 муниципальных образований, из них 12 городов и 566 сельских советов. В каждом муниципальном образовании осуществлялся самостоятельно бюджетный процесс. Соответственно увеличились заседания представительных органов власти муниципальных образований по вопросам рассмотрения и утверждения

этих бюджетов. Исполнительным органам области приходилось рассчитывать каждому муниципальному образованию нормативы отчислений от регулирующих доходов, определять размеры финансовой помощи дотационным местным бюджетам.

Бюджетный процесс на данном этапе развития Оренбургской области имел довольно громоздкий характер. Поэтому экономическая целесообразность укрупнения муниципальных образований была очевидна, и последовала логическая цепочка объединения муниципальных образований.

С 1996 г. по 17 ноября 2000 г. в отличие от первого периода нормативы отчислений от регулирующих налогов и размер дотаций муниципальным образованиям должны были устанавливаться законами об областном бюджете. Однако это положение было соблюдено лишь в 1999-2000 годах. В нарушение действующего законодательства нормативы отчислений от регулирующих налогов и доходов и размер дотаций сельским советам определялись с 1996 по 1998 год административно-территориальными органами (администрациями районов).

Третий этап анализируемого периода характеризуется изменением модели бюджетного устройства с принятием закона Оренбургской области №723 от 18 ноября 2000 г. «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Оренбургской области». В закон были дополнены принципы бюджетной системы, охарактеризованные в Бюджетном кодексе РФ:

- разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;
- эффективности и экономности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- адресности и целевого характера бюджетных средств.

Устав Оренбургской области от 25 октября 2000 г. определил существование одноуровневых структур государственной власти субъекта РФ и муниципальных образований.

Если раньше бюджетная система Оренбургской области представляла совокупность областного бюджета и бюджетов административно-территориальных единиц, то в дальнейшем, с развитием местного самоуправления, она претерпела существенные изменения.

Закон Оренбургской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Орен-

бургской области», принятый в 2000 году, определил бюджетную систему области как основанную на экономических отношениях и государственном устройстве области, регулируемые нормами права совокупность областного бюджета, местных бюджетов.

Законом Оренбургской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Оренбургской области», принятом в ноябре 2000 года, был признан утратившим силу закон Оренбургской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Оренбургской области» от 4 сентября 1996 года. В утратившем силу законодательном акте местный бюджет определялся как бюджет административно-территориальной единицы, входящей в Оренбургскую область.

Однако в настоящее время многие муниципальные образования Оренбургской области территориально не совпадают с административно-территориальными единицами, а на территории некоторых административно-территориальных единиц расположено от двух до четырех муниципальных образований.

С 2001 г. в бюджетной системе области функционируют 47 самостоятельных муниципальных образования: 4 сельских совета, 8 городов, 31 район и 4 объединившихся города и района.

В условиях 2004 года в составе Оренбургской области структурированы муниципальные образования в следующих видах:

- город – Бугуруслан, Бузулук, Гай, Медногорск, Новотроицк, Оренбург, Орск, Сорочинск;
- объединившиеся города и районы – город Абдулино и Абдулинский район, город Кувандык и Кувандыкский район, Соль-Илецкий район и город Соль-Илецк, город Ясный и Ясенский район;
- сельские советы, расположенные в территориальных границах другого муниципального образования, – Красноуральский, Пригородный, Чернореченский на территории Оренбургского района и Софийский на территории Пономаревского района;
- районы – Адамовский, Акбулакский, Александровский, Асекеевский, Беляевский, Бугурусланский, Бузулукский, Гайский, Грачевский, Домбаровский, Илекский, Кваркенский, Красногвардейский, Курманаевский, Матвеевский, Новоорский, Новосергиевский, Октябрьский, Первомайский, Переволоцкий, Сакмарский, Саракташский, Светлинский, Север-

ный, Сорочинский, Ташлинский, Тоцкий, Тюльганский, Шарлыкский. Территории названных 29 районов полностью совпадают с административной территорией районов;

– районы, на территории которых расположены другие муниципалитеты в виде сельских советов, – Оренбургский и Пономаревский районы. Административные границы этих районов меньше территориальных, так как на их территории функционируют самостоятельные муниципальные образования в лице сельских советов.

Такая модель бюджетного устройства соответствует действующему областному законодательству. Согласно Уставу (основному закону) Оренбургской области в состав Оренбургской области входят города, районы, рабочие поселки, сельские поселения, закрытые административно-территориальные образования.

Однако в Уставе Оренбургской области не трактуется, что муниципальные образования образуются в пределах определенной административной территории. В статье 56 Устава Оренбургской области лишь отражено, что территории муниципальных образований – городов, поселков, районов сельсоветов и других муниципальных образований устанавливаются в соответствии – действующим законодательством с учетом местных традиций органами местного самоуправления.

Четвертый этап определен с 1 января 2006 г., т. к. с этого момента будут реализованы основные нововведения вышеназванного закона. Муниципальное образование трактуется в нем как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

Понятие городского округа является новым. Это городское поселение, которое не войдет в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого будут осуществлять полномочия по решению проблем местного поселения и вопросов муниципального района.

Закрытые административно-территориальные образования и наукограды сменят статус на городские округа, особенности осуществления местного самоуправления в которых будут устанавливаться федеральным законодательством.

Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составят консолидирован-

ный бюджет муниципального района.

В процессе исследования автором ставилась задача определения эффективности действия моделей бюджетного устройства. Критериями эффективности определены увеличение численности здорового населения, динамика расходов консолидированного бюджета на содержание одного жителя области.

Проведенный анализ развития моделей бюджетного устройства на субфедеральном уровне на примере Оренбургской области выявил нестабильность функционирования бюджетной системы, нарушения в области формирования межбюджетных отношений, неэффективность управления бюджетными ресурсами региона.

За анализируемые 11 лет численность населения области снизилась на 33,5 тыс. человек (на 1,5%), расходы же органов государственной власти регионального уровня и муниципалитетов в расчете на одного жителя области возросли в 1,7 раза. Напрашивается вопрос: с какой целью увеличиваются расходы на обслуживание одного жителя, если количество оренбуржцев сокращается?

Устойчивое социально-экономическое развитие территориальных систем и подсистем может быть обеспечено динамично развивающейся бюджетной системой, ее эффективным управлением.

С целью управляемости развитием территорий следует на государственном уровне определить:

- на какой территории возможно осуществление регионального, муниципального управления;
- в каких формах может быть структурирована система органов местного самоуправления;
- нормирование социальных расходов;
- осуществить закрепление расходных полномочий между звеньями бюджетной системы лишь при наличии финансовой основы для их реализации.

Некоторая основа для решения названных задач заложена в Федеральном законе РФ №131-ФЗ от 16 сентября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который предполагает систематизацию форм организации муниципальных образований и регулирование вопросов распределения доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы.

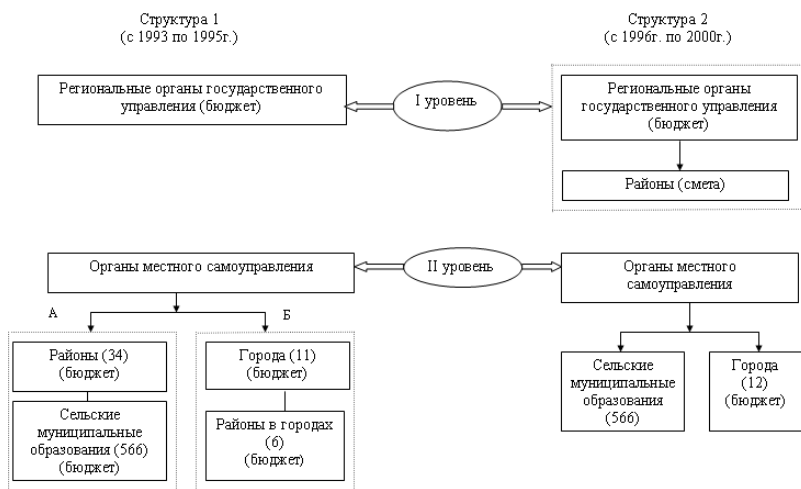


Рисунок 1. Модели организации 1, 2 этапа бюджетного устройства Оренбургской области

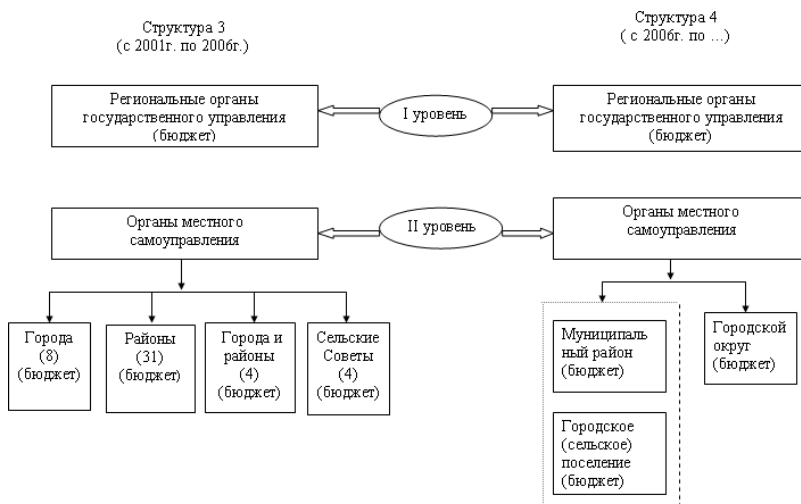


Рисунок 2. Схема организационных структур 3, 4 этапов бюджетного устройства Оренбургской области

Систематизацию бюджетного устройства и эффективное управление региональными бюджетными средствами автором предлагается решить при помощи выполнения следующих задач:

– разработать нормативно-правовые акты, регламентирующие форму организации местного самоуправления, не противоречащую федеральному законодательству, и выступить органам местного самоуправления с инициативой об изменениях их статуса, предварительно обсудив вопрос на сходе граждан;

– провести инвентаризацию делегированных расходных полномочий на региональный и муниципальный уровни, рассмотрев основу их покрытия доходными источниками;

– разграничить расходные полномочия между государственной и муниципальной властью по видам оказываемых услуг.

Список использованной литературы:

1. Конституция РФ. – СПб.: Издательский Дом Громова, 2002. – 47 с.
2. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998г. (с изм. и доп.). – М.: Финансы и статистика, 2003. – 240 с.
3. Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. №131 – ФЗ. // Российская газета. – 2003. – 8 октября.
4. Устав Оренбургской области от 19.10.94 г. (с измен. и доп. от 29.12.97 г.).
5. Закон Оренбургской области от 04.09.1996 (ред. от 27.04.1999) «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Оренбургской области» // Консультант Плюс: Оренбург.
6. Устав (Основной закон) Оренбургской области: Закон Оренбургской области №724/123-ОЗ от 20.11.2000 г. // Южный Урал. – 2000. – 22 декабря.
7. Закон Оренбургской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Оренбургской области» №723/212-ОЗ от 18.11 2000 г. // Южный Урал. – 2000. – 5, 8, 9, 16, 19 декабря.
8. Закон Оренбургской области «Об областном бюджете Оренбургской области на 1996 год» // Консультант Плюс: Оренбург.
9. Закон Оренбургской области «Об областном бюджете Оренбургской области на 2000 год» // Консультант Плюс: Оренбург.
10. Закон Оренбургской области «Об областном бюджете Оренбургской области на 2003 год» // Консультант Плюс: Оренбург.
11. О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: Постановление Правительства Российской Федерации №584 от 15.08.2001 г. // Российская газета. – 2001. – 21 августа.
12. Немирова Г.И. Регион в системе межбюджетных отношений. Препринт. – Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2003. – С. 68.
13. Муниципальная власть в Оренбургской области / Под. ред. Ю.Н. Мищерякова. – Оренбург: ИПК «Южный Урал», 2003. – 120 с.