УДК 336.76

Игнатова Т.В., д. э. н., проф.,
Болдырева Л.В., к.э.н.

Системный подход как методогическая основа управления региональными бюджетами (на примере Краснодарского края)

В статье рассматриваются проблемы формирования и исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, обосновывается необходимость создания эффективных региональных бюджетных систем, предлагаются конкретные меры по их совершенствованию.

Ключевые слова: региональная финансовая система, бюджет субъекта РФ, финансовые ресурсы, экономика региона.

Современные особенности социально-экономического развития России заставляют по-новому взглянуть на роль региональных финансовых систем в развитии национальной экономики. Ведущим звеном субфедеральной финансовой системы выступает региональный бюджет, обеспечивающий мобилизацию и расходование финансовых ресурсов.

Для оценки степени влияния кризисных последствий на развитие финансовой системы Краснодарского края, выявления проблем бюджетной системы региона, определения приоритетных направлений ее развития, необходимо раскрыть значение регионального бюджета в создании адекватного финансового обеспечения экономического развития региона, проанализировать формирование и исполнение консолидированного бюджета Краснодарского края в 2005-2011 годах с позиций системного подхода.

Бюджет субъекта Российской Федерации представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств данного субъекта. Являясь государственной собственностью, бюджетный фонд имеет важнейшее значение в развитии региона.

Во-первых, сосредоточение финансовых ресурсов в бюджетах субъектов Российской Федерации позволяет органам представительной и исполнительной власти иметь финансовую базу для реализации своих полномочий в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Посредством бюджетов образуются денежные фонды административно-территориального образования, которые создают финансовую базу и обеспечивают выполнение задач общего для них назначения.

Во-вторых, формирование региональных бюджетов дает возможность регионам в полной мере проявлять финансово-хозяйственную самостоятельность в расходовании средств на социально-экономическое развитие, что обеспечивает планомер-

ное развитие образовательных, медицинских учреждений, организаций культуры и искусства, жилищного фонда и дорожного хозяйства.

В-третьих, с помощью региональных бюджетов осуществляется выравнивание уровней экономического и социального развития территорий. С этой целью формируются и реализуются региональные программы экономического и социального развития регионов по благоустройству сел и городов, развитию сети дорог, содержанию исторических учреждений культуры и др.

В-четвертых, имея в распоряжении финансовые бюджетные средства, органы власти регионов могут увеличивать или уменьшать нормативы финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг в учреждениях непроизводственной сферы.

В-пятых, концентрируя часть финансовых ресурсов в региональных бюджетах, органы представительной и исполнительной власти могут централизованно направлять финансовые ресурсы на решение стратегических задач, развитие в регионе приоритетных отраслей экономики, промышленности, сельского хозяйства и социальной сферы.

В-шестых, региональные бюджеты через финансовые ресурсы оказывают воздействие на оптимальные пропорции финансирования капитальных и текущих затрат, стимулирование эффективного использования материальных и трудовых ресурсов.

Влияние последствий финансово-экономического кризиса препятствует реализации в полной мере основных функций региональных бюджетов. Представляется целесообразным провести оценку, выявить проблемы формирования и исполнения бюджета Краснодарского края в условиях кризиса и выхода на траекторию посткризисного развития (табл.1).

За анализируемый период доходы консолидированного бюджета с учетом безвозмездных поступлений из федерального бюджета возросли в 2,5 раза и составили 152407,3 млн. руб. В сложных экономических и финансовых условиях важная роль отводилась администрированию налогов и неналоговых доходов бюджета. В результате целенаправленной работы по повышению собираемости доходов, налоговые и неналоговые доходы увеличились с 43513 млн. руб. в 2005 г. до 111223,0 млн. руб. в 2009 г., по их объёму Краснодарский край является одним из лидеров среди субъектов Российской Федерации. В структуре налоговых поступлений наибольший удельный вес занимают налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций. Расходы консолидированного бюджета возросли в 2,6 раза, увеличившись до 154418 млн. руб. в 2009 г., против 60033 млн. руб. в 2005 г. В структуре расходов наибольший удельный вес приходится на образование, социальную политику здравоохранение и физическую культуру.

Таблица 1

Структура доходов и расходов консолидированного бюджета Краснодарского края в 2005-2009 гг.[1]

Наименование показателя	2005		2006		2007		2008		2009	
	всего	в % к ВРП	всего	в % к ВРП	всего	в % к ВРП	всего	в% к ВРП	всего	в% к ВРП
Доходы – всего, млн. руб.	61558	16,5	81018	16,7	106476	16,4	140021	17,3	152407	18,4
из них: налог на прибыль организаций	10597	2,8	16554	3,4	22217	3,4	26483	3,3	22731	2,7
налог на доходы физических лиц	16699	4,5	21587	4,5	29095	4,5	39871	4,9	41842	5,1
налоги на товары и услуги	4242	1,1	4788	1,0	5536	0,9	5814	0,7	7999	1,0
из них акцизы	4242	1,1	4788	1,0	5536	0,9	5814	0,7	7999	1,0
налог на имущество	7501	2,0	9052	1,9	12420	1,9	15818	2,0	18744	2,3
доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	4474	1,2	4877	1,0	7470	1,2	7847	1,0	7312	0,9
безвозмездные поступления	11857	3,2	15385	3,2	19269	3,0	30609	3,8	41184	5,0
Расходы – всего, млн. руб.	60033	16,1	75884	15,7	104550	16,1	144164	17,8	154418	18,6
из них на: общегосударственные вопросы	5311	1,4	6786	1,4	9342	1,4	12899	1,6	12855	1,6
национальную безопасность и правоохранительную деятельность	4336	1,2	4955	1,0	5425	0,8	7282	0,9	7208	0,9
топливо и энергетику	70	0,0	65	0,0	24	0,0	28	0,0	30	0,0

[1] Составлено авторами на основании данных Департамента по финансам, бюджету и контролю Краснодарского края (www.depfinance.ru).

сельское хозяйство и рыболовство	1652	0,4	2482	0,5	3544	0,5	5963	0,7	6926	0,8
транспорт	3884	1,0	4989	1,0	6439	1,0	642	0,1	977	0,1
связь и информатика	11	0,0	9	0,0	59	0,0	101	0,0	173	0,0
дорожное хозяйство[2]	-	-	-	-	-	-	6289	0,8	11861	1,4
жилищно-коммунальное хозяйство	6119	1,6	8354	1,7	13906	2,1	22208	2,7	15817	1,9
образование	14493	3,9	19215	4,0	25173	3,9	33337	4,1	35566	4,3
культуру, кинематографию и средства массовой информации	2665	0,7	2899	0,6	3995	0,6	4991	0,6	5212	0,6
здравоохранение и физическую культуру (до 2008 г. – здравоохранение и спорт)	11984	3,2	15314	3,2	20968	3,2	21282	2,6	22963	2,8
социальную политику	8166	2,2	9582	2,0	13106	2,0	18783	2,3	23134	2,8
Профицит (+), дефицит (-), млн. руб.	+1525	0,4	+5133	1,1	+1925	0,3	-4143	-	-2010	-

Исполнение бюджетных назначений, как по расходам, так и по доходам, осуществлялось в самых сложных за последнее десятилетие условиях. Бюджетные параметры подверглись оптимизации за счёт пересмотра сроков и объёмов реализации, ранее заявленных проектов и программ, отказа от непервоочередных расходов, сокращения ассигнований на органы управления. В ходе реализации политики «жёсткого режима экономии» расходы краевого бюджета в 2009 г. были оптимизированы на сумму 111246 млн. руб. (табл. 2).

[2] До 2008 г. расходы на дорожное хозяйство были включены в расходы по транспорту.

Таблица 2

Структура доходов и расходов краевого бюджета
Краснодарского края в 2005-2009 гг., млн. руб.[3]

Наименование показателя	2005	2006	2007	2008	2009
Доходы – всего	43710	60385	78498	103138	112595
в том числе, налоговые и неналоговые доходы	31056	45234	59792	72915	71604
безвозмездные поступления	12654	15151	18706	30223	40991
Расходы – всего	43082	54893	76499	106768	111246
в том числе жилищно-коммунальное хозяйство	544	422	474	951	2418
национальная экономика и охрана окружающей среды	6339	7468	10870	13593	15989
национальная оборона и безопасность	3628	4366	4634	6185	6147
общегосударственные вопросы	2929	3269	5160	6877	5617
социальная сфера	7071	8530	11262	15358	19599
межбюджетные трансферты	14099	20625	28876	49596	39381
здравоохранение, физическая культура, спорт	6426	8095	12420	10734	14112
культура, СМИ	941	886	1352	1509	1586
образование	1105	1232	1451	1965	6397
Профицит(+)/ Дефицит(-)	+628	+5492	+1999	-3630	+1349

Таким образом, в условиях влияния мирового финансово-экономического кризиса, 2009 год оказался непростым для финансовой системы Краснодарского края. Недостаток аккумулированных бюджетных средств определяет первостепенные задачи перед органами исполнительной власти – оптимизация расходов, «приведение объемов расходных полномочий в соответствие со сложившимися условиями социально-экономического развития[4]».

При этом, в рамках создания эффективной бюджетной системы Краснодарского края, улучшения качества управления бюджетным процессом предстоит решить следующие проблемы:

– неэффективность обеспечения доходов консолидированного бюджета региона для гарантированного выполнения задач и функций государства и местного самоуправления;

---

[3] Составлено авторами на основании законов Краснодарского края об исполнении краевого бюджета за 2005 год, 2006 год, 2007 год, 2008 год, 2009 год (www.depfinance.ru).

[4] Актуальные вопросы эффективного управления государственными и муниципальными финансами: региональный аспект. Ч 1. Сборник докладов межвузовской научно-практической конференции, 27.10.2009 г. С. 91

– несбалансированность обязательств и ресурсов бюджетов всех уровней бюджетной системы;

– недостаточность обеспечения условий для эффективного выполнения полномочий органами местного самоуправления;

– незавершенность формирования современной системы управления общественными финансами и повышения эффективности использования бюджетных ресурсов;

– несвоевременность исполнения социальных обязательств;

– недостаточное поддержание инвестиционной составляющей консолидированного бюджета.

Учитывая вышеизложенные проблемы, к приоритетным направлениям бюджетной системы Краснодарского края на 2010-2012 годы, по нашему мнению, следует отнести:

1) стабильное и сбалансированное исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы региона;

2) обеспечение уровня доходов консолидированного бюджета достаточного для гарантированного выполнения задач и функций государства и местного самоуправления;

3) приоритетность исполнения социальных обязательств и развития бюджетной сферы;

4) сохранение оптимального уровня инвестиционной составляющей бюджета;

5) повышение эффективности управления бюджетными ресурсами;

6) обеспечение условий для эффективного выполнения полномочий органами местного самоуправления;

7) совершенствование межбюджетного регулирования.

В настоящее время деятельность органов исполнительной власти Краснодарского края направлена на совершенствование бюджетной политики по двум основным направлениям:

– реформирование бюджетного процесса и всей бюджетной системы в целях превращения бюджета в инструмент целенаправленной государственной политики;

– совершенствование межбюджетных отношений, как с федеральным центром, так и с органами местного самоуправления муниципальных образований региона.

В связи с этим, модернизация бюджетной системы должна обеспечить на региональном уровне высокий уровень управления бюджетом при максимально эффективном использовании финансовых ресурсов, повышение ответственности органов государственной власти и местного самоуправления за реализацию бюджетной политики, а также достижение общественного согласия в вопросах налоговых и бюджетных правоотношений.

В целях обеспечения сбалансированности бюджета и компенсации потерь, связанных с принятием на федеральном уровне новых подходов по предоставлению межбюджетных трансфертов, проведена реструктуризация расходов краевого бюджета: нормативные и приравненные к ним обязательства прогнозируются на уровне 2009 года, а льготы по жилищно-коммунальным услугам планируются с ростом 15%; политически обусловленные обязательства запланированы к уровню 2009 года. Бюджет на 2010 год и последующие годы разработан с учетом социально-

экономического развития региона на среднесрочную перспективу, а также исполнением краевого бюджета в 2009 году (табл. 3).

Таблица 3.

Доходы и расходы краевого бюджета Краснодарского края в 2010-2012 гг., млн. руб.[5]

Наименование показателя	2010 год (прогноз)	2011 год (прогноз)	2012 год (прогноз)
Доходы	100660,2	91315,8	91497,7
темп роста, %	89,4	90,7	100,2
в том числе, налоговые и неналоговые доходы	77283,0	83681,1	91497,7
безвозмездные поступления	23377,2	7634,7	-
Расходы	101389,8	91121,5	86737,5
темп роста, %	88,9	89,9	95,2
в том числе жилищно-коммунальное хозяйство	1941,8	1690,1	911,0
национальная экономика и охрана окружающей среды	11053,6	8191,9	7436,7
национальная оборона и безопасность	6586,1	7017,4	7025,1
общегосударственные вопросы	5935,5	5708,5	5195,2
социальная сфера	17833,3	16501,6	13074,0
условно утвержденные расходы	-	6653,9	9525,7
межбюджетные трансферты	39002,1	28669,0	27010,1
здравоохранение	11219,7	8806,8	8742,3
культура, СМИ	1323,6	1358,8	1317,5
образование	6493,7	6523,1	6499,6
Профицит(+)/ Дефицит(-)	-729,5	+194,2	+4760,1

Из таблицы 3 видно, что доходы краевого бюджета на 2010 год составят 100660,2 млн. руб., на 2011 год – 91315,8 млн. руб., на 2012 год – 91497,7 млн. руб. Налоговые и неналоговые доходы в общем объеме бюджета составят на 2010 год 76,7%, на 2011 год 91,6%, на 2012 год 100,0%.

Налоговые и неналоговые поступления краевого бюджета на 2010 год формируют, в основном, налоги на доходы физических лиц (31,0%), на прибыль организаций (19,2%), на имущество организаций (8,9%) акцизы (9,6%) (рис. 1).

[5] Закон Краснодарского края "О краевом бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов" №2059-КЗ от 15.10.2010 года// Кубанские новости. 2010. №180.

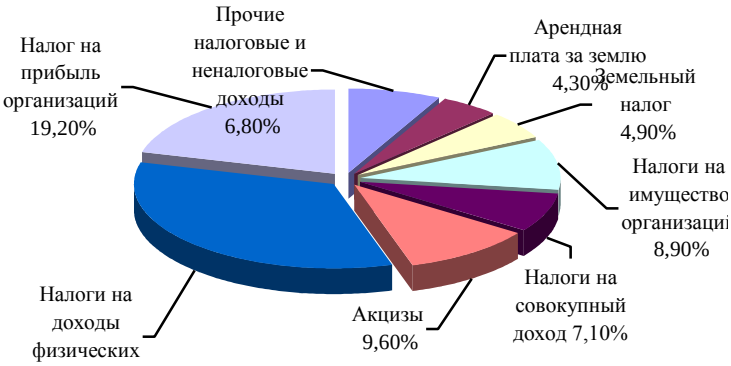


Рис. 1. Структура налоговых и неналоговых доходов краевого бюджета Краснодарского края на 2010 г.[6]

В 2010 году расходы на межбюджетные трансферты составили 39002,1 млн. руб. (38,46%), на развитие социальной сферы – 17833,3 млн. руб. или 17,58%, экономики и охрану окружающей среды – 11053,6 млн. руб. (10,9%), здравоохранения – 11219,7 млн. руб. (11,06%), образования – 6493,7 млн. руб. (6,40%), национальной обороны и безопасности – 6586,1 млн. руб. (6,47%), общегосударственных вопросов – 5935,5 млн. руб. (5,76%), культуры и СМИ – 1323,6 млн. руб. (1,31%), жилищно-коммунального хозяйства – 1941,8 млн. руб. (1,91%) (рис. 2).

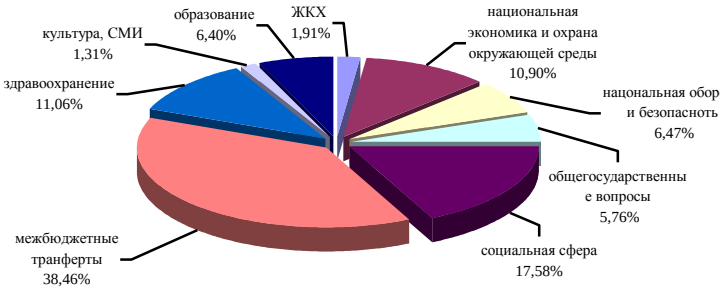


Рис. 2 .Структура расходов бюджета краевого Краснодарского края на 2010 год[7]

Расходная часть бюджета в 2010-2011 годах будет корректировалась в сторону увеличения, с учетом безвозмездных поступлений из федерального бюджета.

Исполнение краевого бюджета на 2010 год с дефицитом в размере 729,5 млн. руб. означает, что налоговых и неналоговых поступлений не достаточно для решения тех задач, которые определены в законе о краевом бюджете. Следовательно, для сокращения бюджетного дефицита необходимо стимулировать приток доходов от всех отраслей и всех сфер хозяйственной деятельности региона, усилить контроль за собираемостью налогов, целевым и экономичным использованием бюджетных средств.

---

[6] Составлено авторами

[7] Составлено авторами

Необходимо отметить, что приоритетными направлениями консолидированного бюджета Краснодарского края на 2010-2012 годы выделены социальные статьи, выплата социальных пособий, а также заработной платы работникам бюджетной сферы, поддержка реального сектора экономики, софинансирование всех федеральных программ.

Учитывая высокий уровень расходов на социальную сферу в общих расходах бюджета, обозначим основные механизмы повышения эффективности расходов на социальную сферу, заложенные в бюджете на 2010 год и плановый период до 2012 года: отраслевые системы оплаты труда в социально-культурных учреждениях; оптимизация сети и штатных расписаний бюджетных учреждений; одноканальное финансирование и оплата по «законченному случаю» лечения в соответствии со стандартами здравоохранения; стандартизация социальных услуг и бригадный способ обслуживания на дому в сфере социальной защиты населения; адресное предоставление мер социальной поддержки различных категорий граждан; создание автономных учреждений на базе действующих бюджетных; формирование государственных и муниципальных заданий на выполнение услуг учреждениями.

Исполнение консолидированного бюджета Краснодарского края в 2010 году ожидается с дефицитом в размере 1,10 млрд. руб., в соответствии с проектом бюджета 2011, 2012 годы – с профицитом (табл. 4).

Таблица 4

Доходы и расходы консолидированного бюджета Краснодарского края в 2010-2012 гг., млрд. руб.[8]

Наименование показателя	2010 год (прогноз)	2011 год (прогноз)	2012 год (прогноз)
Доходы	139,5	148,9	157,5
Налоговые и неналоговые доходы	116,7	125,1	135,7
Расходы	140,6	132,5	130,9
Профицит(+)/ Дефицит(-)	-1,10	16,40	21,80

Итоги исполнения консолидированного бюджета региона в первом полугодии 2010 года свидетельствуют о наметившейся тенденции роста основных бюджетных показателей. Доходы бюджета (с учётом безвозмездных поступлений) составили 72051,5 млн. руб., или 113,9% к аналогичному периоду 2009 года. Расходы бюджета составили 65773,5 млн. руб., объём финансирования по отношению к соответствующему периоду 2009 года – 108,6%. Социально–культурная сфера, по-прежнему, остаётся приоритетным направлением расходования средств.

По-мнению, И.А. Перонко для достижения запланированных показателей предстоит использовать важный, особенно в современных условиях резерв – повышение эффективности расходов, в том числе за счет:

– совершенствования сети государственных учреждений в соответствии с потребностями населения;

[8] Перонко И.А. Актуальный комментарий руководителя Департамента по финансам, бюджету и контролю «Бюджет Кубани на 2010-2012 года: расчет на оживление и подъем экономики// Налоговые и финансовые известия Кубани. 2010. №1. С.2.

– внедрения новых форм управления расходами, такими, как бюджетирование, ориентированное на результат (БОР).

Таким образом, на основании анализа формирования и исполнения бюджетов Краснодарского края на 2010-2012 годы, с определенной долей уверенности, можно говорить о необходимости пересмотра бюджетных расходов, поиска внутренних финансовых ресурсов для развития региона, а также формирования эффективной бюджетной политики, основанной на внедрении передовых технологий в практику управления бюджетным процессом, обеспечивающих высокий уровень управления региональными бюджетами.

Литература

1 Закон Краснодарского края от 29.04.2008 №1465-КЗ «О Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2020 года»// Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 2008. №6.

2. Закон Краснодарского края «О краевом бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» №2059-КЗ от 15.10.2010 года// Кубанские новости. 2010. №180.

3. Актуальные вопросы эффективного управления государственными и муниципальными финансами: региональный аспект. Ч 1. Сборник докладов межвузовской научно-практической конференции, 27.10.2009 г.

4. Перонко И.А. Актуальный комментарий руководителя Департамента по финансам, бюджету и контролю «Бюджет Кубани на 2010-2012 года: расчет на оживление и подъем экономики// Налоговые и финансовые известия Кубани. 2010. №1.

5. Финансы Краснодарского края 2005-2009: Стат.сб./Краснодарстат. 2010 (электронная версия).

УДК 338.2

Чумаков А.А.,д. экон. н., проф.

Антикризисный менеджмент как фактор стратегии региональных банков

В статье на примере коммерческих банков Северо-Кавказского региона исследуются направления стратегии повышения эффективности их деятельности, предложены рекомендации по разработке наиболее перспективных инструментов стратегии повышения эффективности регионального коммерческого банка

Ключевые слова: банковский антикризисный менеджмент, конкурентный потенциал банка, бизнес-процессы, ребрендинг, стратегия консолидации.

Как известно, для российского финансового рынка 2008–2009 гг. стали переломными. Наблюдавшиеся на протяжении предшествующих лет тенденции (снижение ставок и доходности на основных сегментах рынка, номинальное укрепление рубля, приток частного капитала на внутренний рынок, рост цен на активы, повышение доступности банковского кредитования и т.д.) сменились на противоположные.

Снизилась активность участников рынка, ликвидность основных рыночных инструментов, увеличились риски и волатильность ценовых индикаторов на большинстве сегментов рынка. На этом фоне резко уменьшилась рентабельность банковского бизнеса.