

УДК 336.025

UDC 336.025

08.00.00 Экономические науки

Economic sciences

**АНАЛИЗ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ КАК КЛЮЧЕВОГО ЭЛЕМЕНТА РЕГИОНАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ**

**ANALYSIS OF THE BUDGETARY SYSTEM OF THE KRASNODAR REGION AS A KEY ELEMENT OF THE REGIONAL FINANCIAL SYSTEM**

Гайдук Владимир Иванович  
д.э.н., профессор  
РИНЦ SPIN-код: 2347-1070  
*Кубанский государственный аграрный университет, Краснодар, Россия*

Gayduk Vladimir Ivanovich  
Dr.Econ.Sci., professor  
SPIN-code: 2347-1070  
*Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia*

Духовенко Виолетта Сергеевна  
аспирантка  
РИНЦ SPIN-код: 4475-0834  
*Кубанский государственный аграрный университет, Краснодар, Россия*

Dukhovenko Violetta Sergeevna  
postgraduate student  
SPIN-code: 2347-1070  
*Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia*

На основе официальных статистических и информационных данных, а также с использованием материалов современных исследователей в области финансов и бюджетного процесса выделены аспекты формирования субфедеральной бюджетной системы как ключевого элемента региональной финансовой системы. Рассмотрены институциональные особенности и современные тенденции развития бюджетной системы Краснодарского края за период 2009-2013 годов. Отмечены ее положительные характеристики: относительная диверсификация источников налоговых доходов, высокая диверсификация портфеля долговой нагрузки; низкий уровень процентных платежей по обслуживанию долга; сбалансированная структура расходов. Выявлены негативные аспекты: значительное ухудшение балансовых показателей; ухудшение коэффициента самофинансирования за анализируемый период; высокий дефицит бюджета, отставание динамики развития малого предпринимательства от динамики объемов бюджетных расходов на поддержку субъектов малого и среднего бизнеса. Предложены меры по модернизации бюджетной системы региона, связанные с повышением качества финансового менеджмента на всех уровнях бюджетной системы: контроль за целевым и эффективным расходованием средств, которые выделяются на социальную сферу; повышению отдачи от использования имущества; сокращению недоимки по всем видам налогов и неналоговых платежей, а также повышению прозрачности бюджетного процесса

Official statistics and information as well as the results of the modern researches in the field of finances and budgetary process were used in the given article. The aspects of forming the budget system as a key element of regional financial system were singled out. We examined the institutional peculiarities and modern tendencies of the development of budget system of the Krasnodar Region between 2009 and 2013. There are some positive characteristics: relative diversification of sources of tax yields, high diversification of portfolio of debentures, low level of interest payment for debt service, balanced system of debit. Some negative aspects were revealed: significant deterioration of balance sheet figures, reduction of self-financing ratio for the given period, high budget deficit, gap between the dynamics of small enterprises development and the budget expenditures size for support of small and medium-sized businesses. Taking into account that along with the Russian economy, the economy of the Krasnodar Region slows down, there will hardly be a significant rise of tax revenue to the budget system of the region. That's why, modernization of the budget system of the region must be connected with the development of the financial management quality at all the levels of budget system: target and effective flow of funds for the social sphere, fight against shadow economy, increase of return for the use of property such as privatization, optimization and effectiveness of budget expenditures

Ключевые слова: БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА, БЮДЖЕТ, ДОХОДЫ, РАСХОДЫ, ДЕФИЦИТ

Keywords: BUDGET SYSTEM, BUDGET, INCOME, EXPENSES, DEFICIT

Современный этап становления бюджетного федерализма, децентрализация государственной власти, передачи значительных бюджетно-налоговых полномочий на нижние структурные уровни обусловил необходимость формирования устойчивых бюджетных систем субъектов Федерации [2]. Бюджетная система является ключевым элементом региональной финансовой системы и ее формирование имеет широкий спектр назначения:

- обеспечить органам региональной власти финансовую базу для реализации своих полномочий в соответствии с Конституцией РФ;

- дать им возможность в полной мере проявлять финансово-хозяйственную самостоятельность в расходовании средств на социально-экономическое развитие территории;

- обеспечить осуществление выравнивания уровней экономического и социального развития территорий;

- через финансовые ресурсы оказание воздействия на оптимальные пропорции финансирования капитальных и текущих затрат, реализацию стратегических задач, развитие в регионе приоритетных отраслей экономики [6].

В целях повышения эффективности управления государственными финансами на смену постатейному бюджетированию, основы которого были заложены в конце 1990-х годов, в 2007 году была принята модель программно-целевого бюджетирования. Данная модель является системой бюджетного планирования, связывающую произведенные расходы с ожидаемой отдачей от их расходования, социальной и экономической эффективностью. В рамках данного метода регион принимает бюджет на три года, который состоит из бюджета на текущий финансовый год и прогнозов на два года вперед. Бюджет принимается законодательным собранием и имеет статус закона. Как правило, каждый финансовый год в бюджет вносятся поправки, в прогнозах приводятся заниженные уровни

трансфертов и капитальных расходов [8].

Бюджетная система Краснодарского края представлена: консолидированным бюджетом (краевой бюджет, бюджет 44 муниципальных районов и городских округов, бюджет 382 городских и сельских поселений), а так же региональным внебюджетным фондом. Правовое поле бюджетного процесса в Краснодарском крае, как и для всех субъектов страны, определено главным образом Конституцией Российской Федерации, Бюджетным и Налоговым кодексами Российской Федерации, а так же Уставом Краснодарского края. В соответствии с российским бюджетным законодательством, бюджетная отчетность составляется по кассовому принципу. В будущем предполагается переход на метод начисления. Бюджетная отчетность подлежит аудиту Минфином России и другими государственными контрольными органами.

По результатам 2013 года среди регионов страны Краснодарский край занимает четвертое место по объему доходов консолидированного бюджета края (с учетом федеральных средств почти 219 млрд. рублей) и шестое место по объему собственных доходов. Собственные налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета края за 2013 год выросли на 6,4 процента и составили около 186 млрд. рублей [9].

Согласно данным таблицы 1, в структуре доходов за весь анализируемый период преобладают налоговые поступления, составившие в 2013 году почти 85% от текущих доходов. Как и для большинства российских регионов, основными налоговыми поступлениями являются: налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц. Данные показатели в сумме составили около 50 % от текущих доходов края.

Среди наиболее крупных налогоплательщиков – транспортный сектор (включая железнодорожный и трубопроводный транспорт), нефтехимический, энергетический, строительный, сельскохозяйственный. Данные отрасли генерируют не более 10-15% от налоговых доходов каждая. До-

полнительный вклад в поступления по НДФЛ и налогу на совокупный доход вносят курортно-рекреационный и туристский комплексы региона. Такая низкая концентрация отражает относительную диверсификацию экономики региона и делает доходы бюджета более защищенными.

Таблица 1 – Структура доходов и расходов консолидированного бюджета Краснодарского края в 2009-2013 гг., млрд. руб.\*

Показатель	Год				
	2009	2010	2011	2012	2013
Доходы – всего	152,4	168,6	216,4	244,9	219,4
из них:					
налог на прибыль организаций	22,7	27,4	36,1	43,2	36,3
налог на доходы физических лиц	41,8	45,9	52,9	61,2	68,9
налоги на товары и услуги	8,0	10,4	12,2	17,0	19,1
из них акцизы	8,0	10,4	12,3	17,0	19,1
налог на имущество	18,8	20,9	22,2	25,7	30,1
доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	7,3	7,3	7,3	7,6	9,5
Безвозмездные поступления	41,2	41,7	66,8	70,9	34,2
Расходы – всего	154,4	182,5	226,5	278,6	270,0
из них на:					
общегосударственные вопросы	12,9	13,6	13,7	16,6	17,1
национальную безопасность и правоохранительную деятельность	7,2	7,7	9,3	2,9	3,7
топливо и энергетику	0,03	0,08	0,04	-	-
сельское хозяйство и рыболовство	6,9	5,3	7,3	7,6	9,9
транспорт	1,0	1,4	1,3	2,4	2,9
связь и информатику	0,2	0,3	0,6	0,6	0,7
дорожное хозяйство	11,9	11,6	6,9	24,8	22,5
жилищно-коммунальное хозяйство	15,8	27,5	45,5	32,0	28,1
образование	35,6	39,1	44,9	58,4	65,8
культуру, кинематографию и СМИ	5,2	5,8	6,5	8,3	9,2
здравоохранение, спорт	23,0	30,3	40,7	48,9	49,0
социальную политику	23,1	27,2	25,0	43,2	32,2
Профицит (+), дефицит (-),	-2,0	-13,9	-10,1	-33,7	-50,6

\*Составлено авторами на основании данных Министерства финансов Краснодарского края ([www.depfinance.ru](http://www.depfinance.ru)).

Расходы консолидированного бюджета в 2013 по отношению к 2009 году увеличились на 75 п.п. и составили почти 270 млрд. рублей. На расширенной коллегии министерства финансов Краснодарского края И. А. Перонко, подводя итоги работы финансовых органов Кубани и исполнения консолидированного бюджета края в 2013, отметил, что бюджет 2013 года исполнялся напряженно, расходы вновь значительно превышали доходы, но удалось решить многие социально-экономические задачи [9].

Социальные расходы в 2013 году по отношению к уровню 2012 году выросли на 11% (57,4% консолидированного бюджета) – 155 млрд. рублей. Более 6 млрд. рублей направлено на реализацию Указов Президента в части повышения средней заработной платы отдельным категориям работников.

Расходы в области здравоохранения и спорта имеют на протяжении 2009-2013 гг. значительный удельный вес в общей структуре расходов консолидированного бюджета края (на конец 2013 г. – 22,3%).

Для осуществления целевой социальной программы в составе бюджетной системы Краснодарского края сформирован внебюджетный фонд – фонд обязательного медицинского страхования, созданный в соответствии с Законом РСФСР «Об обязательном медицинском страховании в РСФСР» от 28.06.1991 года. Доходы территориального государственного внебюджетного фонда составляют: обязательные платежи, предусмотренные российским законодательством; налоговые доходы, предусмотренные специальными налоговыми режимами; добровольные взносы юридических и физических лиц. На конец 2013 года доходы внебюджетного фонда края на 96,5% состоят от безвозмездных поступлений. Как и расходы, они выросли за анализируемый период более чем в два раза и составили 35525,7 млн. руб. в 2013 году (табл. 2). Структура расходов на 98,6 % представлена социальным обеспечением. Дефицит на конец 2013 года достиг 565,4 млн. руб.

Таблица 2 – Структура доходов и расходов территориального государственного внебюджетного фонда Краснодарского края в 2009-2013 гг., млрд. руб. \*

Показатель	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Доходы – всего, млн. руб.	15,5	16,6	24,5	32,0	35,5
в том числе, налоговые и не-налоговые доходы	4,7	5,5	7,1	9,0	12,4
безвозмездные поступления	10,8	11,0	17,5	31,1	34,3
Расходы – всего, млн. руб.	15,7	16,4	23,5	32,3	36,1
в том числе общегосударственные вопросы	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
социальное обеспечение	15,5	18,1	19,5	27,6	35,6
Профицит (+), дефицит (-)	-0,2	0,2	1,0	-0,9	-0,6

\*Составлено авторами на основании данных Министерства финансов Краснодарского края ([www.depfinance.ru](http://www.depfinance.ru)).

Ключевым элементом институциональной среды для Краснодарского края, а так же для всех регионов-реципиентов Российской Федерации остаются федеральные трансферты. В 2013 году количество субъектов Российской Федерации, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, составило 73 из 83 субъектов [7]. Трансферты призваны обеспечить своевременную поддержку и выравнивание бюджетной обеспеченности по основным направлениям предоставления общественных услуг:

- федеральные субсидии (софинансирование расходов на развитие и капитальный ремонт региональной инфраструктуры);
- субвенции (финансирование федеральных обязательств, преимущественно социального характера, переданные на региональный уровень);
- дотации (выравнивание бюджетной обеспеченности, носят нецелевой характер).

За анализируемый период из федерального бюджета в качестве межбюджетных трансфертов Краснодарский край получил более 250 миллиардов рублей (табл. 1). Максимального значения данный показатель до-

стиг в 2012 году – 70921 млн. руб., что составило около 30 % от доходов консолидированного бюджета. Значительная доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджета Краснодарского края была связана с капитальной программой строительства олимпийских объектов в Сочи, а также развитием инфраструктуры города.

В 2013 году объем трансфертов сократился более чем вдвое к уровню 2012 года и составил 34,2 млрд. руб. Так же произошло замедление экономической динамики в целом по стране, уменьшение налоговой базы по налогу на прибыль организаций, изменение налогового регулирования [6]. В совокупности данные факторы вызвали ослабление операционного баланса края. Если в 2012 году операционный баланс Краснодарского края уменьшился до 11% операционных доходов с 15% в 2011 года, то в 2013 году данный показатель имел значительное ухудшение. Операционный баланс сократился до низкого значения в 3%, а дефицит до движения долга увеличился до 28% от всех доходов с 17% годом ранее (табл. 3).

Ввиду значительных капитальных расходов в рамках подготовки к Зимним Олимпийским Играм, которые не в достаточной степени были компенсированы капитальными трансфертами, Краснодарский край имел существенно высокий дефицит бюджета: 17% и 28% от всех доходов в 2012 и 2013 гг. соответственно.

Из данных таблицы 3 следует, что отношение дефицита консолидированного бюджета в процентах к ВРП в период с 2009 по 2013 годы увеличилось более чем в 10 раз (3,1% ВРП в 2013 году). Вместе с тем коэффициент самофинансирования за анализируемый период имел устойчивую тенденцию к сокращению, достигшим в 2013 году почти десятикратного размера к уровню 2009 году.

Для финансирования дефицита текущего баланса бюджета и инвестиционной программы в течение трех последних лет анализируемого периода значительными темпами увеличилась долговая нагрузка региона,

что увеличило прямой риск Краснодарского края. На конец 2013 года он увеличился до 107 млрд. руб. (почти в 3 раза выше показателя 2011 года – 38,9 млрд. руб.). Портфель долга представлен бюджетными кредитами (47% прямого риска региона на 1 мая 2014 г.), банковские кредиты и внутренние облигации (41% и 12 % соответственно). Краснодарский край имеет два выпуска внутренних облигаций – выпуск облигаций на сумму 4 млрд. руб., проведенный в сентябре 2010 г., с 50-процентной амортизацией в сентябре 2013 г. и окончательным сроком погашения в сентябре 2014 г. и второй выпуск амортизируемых облигаций на сумму 12 млрд. руб. со сроком погашения в ноябре 2017 г. Стоит отметить, что расходы на обслуживание долга находились на относительно невысоком уровне 2,5% в 2013 году, федеральное правительство в 2012 году сократило ставки до 0,5% годовых и продлило сроки погашения до 2032 г.

Таблица 3 – Основные показатели развития бюджетной системы Краснодарского края в 2009-2013гг.

Наименование показателя	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Доходы консолидированного бюджета в % к ВРП	17,7	16,4	17,4	17,0	13,5
Расходы консолидированного бюджета в % к ВРП	17,9	17,8	18,2	19,4	16,6
Профицит(+) / дефицит(-) консолидированного бюджета в % к ВРП	-0,3	-1,4	-0,8	-2,3	-3,1
Инвестиции в основной капитал в % к ВРП	43,8	47,9	54,3	58,1	63,1
Профицит (дефицит) бюджета / общие доходы, %	0,3	-8,6	-5,8	-17,0	-27,7
Коэффициент самофинансирования, %	1,1	0,6	0,8	0,5	-0,1
Межбюджетные трансферты/ текущие доходы (%)	31,9	24,0	21,2	20,9	15,1

\*Составлено авторами на основании данных территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Краснодарскому краю, а также с использованием материалов международного рейтингового агентства Moody's от 21 октября 2014 года.

Строительство олимпийских объектов, инфраструктуры так же оказало непосредственное влияние на объем инвестиций в основной капитал. В 2012 году данный показатель составил 836,4 млрд. руб. – 58,1% ВРП (третье место в России по объемам инвестиций и строительных работ), в 2013 году – 63,1% ВРП, что является наибольшим значением в анализируемом временном отрезке. Институциональная структура инвестиций в основной капитал в 2013 году свидетельствует о превышении инвестиционной активности крупного и среднего бизнеса (70,3%) по сравнению с малым предпринимательством, привлечшим 29,7% объема инвестиций в экономику края [3].

Стоит отметить, что в распоряжении краевой администрации находятся инструменты государственной финансовой поддержки: региональные и муниципальные целевые программы, субсидии малым инновационным и экспортно-ориентированным предприятиям, субсидии по договорам лизинга, а так же гранты на создание бизнеса молодым предпринимателям. Однако, с ростом финансовой поддержки (увеличение в 2,3 раза) субъектов малого и среднего бизнеса из регионального бюджета, достижения малого предпринимательства Краснодарского края растут более низкими темпами. Удельный вес субъектов среднего и малого предпринимательства в валовом региональном продукте составляет на конец 2013 года 25,8% ВРП.

Анализ состояния бюджетной системы Краснодарского края за 2009-2013 годы позволяет сделать вывод о наличии ее положительных и негативных характеристик, к первым можно отнести:

- относительная диверсификация источников налоговых доходов, что делает формирование бюджета более защищенным при негативных тенденциях в какой-либо отрасли экономики региона;
- высокая диверсификация портфеля долговой нагрузки;
- низкий уровень процентных платежей по обслуживанию долга;

- сбалансированная структура расходов.

К основным негативным характеристикам стоит относить:

- значительное ухудшение балансовых показателей;
- десятикратное ухудшение коэффициента самофинансирования за анализируемый период;
- существенно высокий дефицит бюджета, и, как следствие, увеличившаяся долговая нагрузка;
- отставание динамики развития малого предпринимательства от динамики объемов бюджетных расходов на поддержку субъектов малого и среднего бизнеса.

Учитывая тот факт, что вслед за российской замедляется и кубанская экономика, в ближайшие несколько лет нельзя рассчитывать на значительный рост налоговых поступлений в бюджетную систему края. В этой связи особое внимание должно уделяться повышению качества финансового менеджмента на всех уровнях бюджетной системы: контролю за целевым и эффективным расходованием средств, которые выделяются на социальную сферу; борьбе с теневой экономикой; повышению отдачи от использования имущества, в том числе приватизацию, оптимизацию и повышение эффективности бюджетных расходов; сокращению недоимки по всем видам налогов и неналоговых платежей, а также повышению прозрачности бюджетного процесса [1, 5, 9].

Библиография:

1. Гайдук В.И., Гайдук Н.В. Государственная поддержка развития АПК в Краснодарском крае // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2007.- №1. – С. 57-59.
2. Духовенко В.С. Финансовая система региона: принципы формирования и развития // Фундаментальные исследования. – 2014. - №12. – С. 2388-2392.
3. Духовенко В.С. Финансовая система Краснодарского края: анализ структурно – функциональных характеристик // Фундаментальные исследования. – 2015. - №2. - С. 2667-2672.
4. Игонина Л.Л. Воздействие фискальной и монетарной политики на развитие экономики и социальной сферы // Финансы и кредит. – 2014. – №15 (591). – С. 37 – 45.

5. Игонина Л.Л. Оценка эффективности бюджетно-налоговой политики: ретроспективный и целеориентированный подходы // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2014. – № 28. – С.2-10.

6. Игонина Л.Л. Развитие налогового потенциала регионов в детерминантах модернизационных процессов // Налоги и финансовое право. – 2012. – № 3. – С.197-202.

7. Косенко С.Г., Кочурина Р.А. О роли межбюджетных трансфертов в обеспечении продовольственной безопасности регионов// Фундаментальные исследования – № 9. – 2014– С. – 2516- 2523

8. Филимонов А.А. Экономическая мотивация реструктуризации бюджетного сектора// Финансы. – 2004. – № 8. – С. 7-9.

9. Официальный сайт Департамента по финансовому и фондовому рынку Краснодарского края ([www.depfinance.ru](http://www.depfinance.ru)).

#### References:

1. Gajduk V.I., Gajduk N.V. Gosudarstvennaja podderzhka razvitija APK v Krasnodarskom krae // Mezhdunarodnyj sel'skohozjajstvennyj zhurnal. – 2007.- №1. – S. 57-59.

2. Duhovenko V.S. Finansovaja sistema regiona: principy formirovanija i razvitija // Fundamental'nye issledovanija. – 2014. - №12. – S. 2388-2392.

3. Duhovenko V.S. Finansovaja sistema Krasnodarskogo kraja: analiz strukturno – funkcional'nyh harakteristik // Fundamental'nye issledovanija. – 2015. - №2.

4. Igonina L.L. Vozdejstvie fiskal'noj i monetarnoj politiki na razvitie jekonomiki i social'noj sfery // Finansy i kredit. – 2014. – №15 (591). – S. 37 – 45.

5. Igonina L.L. Ocenka jeffektivnosti bjudzhetno-nalogovoj politiki: retrospektivnyj i celeorientirovannyj podhody // Nacional'nye interesy: prioritety i bezopasnost'. – 2014. – № 28. – S.2-10.

6. Igonina L.L. Razvitie nalogovogo potenciala regionov v determinantah modernizacionnyh processov // Nalogi i finansovoe pravo. – 2012. – № 3. – S.197-202.

7. Kosenko S.G., Kochurina R.A. O roli mezhbjudzhetnyh transfertov v obespechenii prodovol'stvennoj bezopasnosti regionov// Fundamental'nye issledovanija – № 9. – 2014– S. – 2516- 2523

8. Filimonov A.A. Jekonomicheskaja motivacija restrukturizacii bjudzhetnogo sektora// Finansy. – 2004. – № 8. – S. 7-9.

9. Oficial'nyj sajт Departamenta po finansovomu i fondovomu rynku Krasnodarskogo kraja ([www.depfinance.ru](http://www.depfinance.ru)).