

МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ В УСЛОВИЯХ ДОЛГОСРОЧНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

© 2013 Белостоцкий Алексей Александрович
кандидат экономических наук, доцент
Юго-Западный государственный университет
305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, д. 94
E-mail: oet2004@yandex.ru

Автором проведен анализ методов управления региональными финансами в условиях долгосрочного планирования и прогнозирования в соответствии с указами Президента РФ, Бюджетным посланием, Стратегией социально-экономического развития Курской области до 2020 г. и другими стратегическими документами.

Ключевые слова: государственное управление, государственная программа, региональные финансы, долгосрочное планирование и прогнозирование, бюджет Курской области.

Поскольку экономической базой современного общества выступает рыночное товарно-денежное хозяйство, государство для своего функционирования нуждается в определенном фонде денежных ресурсов, которые и составляют государственные финансы.

Финансовая система государства, как и рынок, в сущности, служит целям выявления, формирования и удовлетворения общественных потребностей, только рынок делает это в форме реализации товаров и услуг по складывающимся в зависимости от соотношения спроса и предложения ценам, а финансовая система - через организованное государством перераспределение доходов¹.

Государственное управление экономикой, хозяйством, так же как и муниципальное управление, представляют неотъемлемую часть более общей системы управления экономикой страны.

Учитывая, что процессы управления на разных уровнях тесно связаны между собой, целесообразно предпослать рассмотрению собственно государственного управления общее описание управления экономикой, которое сплетается с управлением обществом, социумом, жизнедеятельностью населения. Познавая вначале общие сведения об управлении и определяя место государственного управления в единой системе управления хозяйством, экономической деятельностью, можно полнее представить всю многогранную картину управления объектами экономической природы, социальными процессами.

Содержательная сторона государственного управления финансами раскрывается в видах управления, реализующих его функции:

- финансовый анализ (анализ финансово-хозяйственной деятельности) призван формировать информацию, необходимую для принятия управленческих решений в области финансов, исходя из сложившейся ситуации и проявившихся тенденций, выявленных проблем;

- финансовое прогнозирование выявляет ожидаемую в перспективе картину состояния финансовых потребностей ресурсов, финансовых процессов, тенденций и возможные варианты осуществления финансовой политики государства;

- планирование финансовых ресурсов и финансовой деятельности устанавливает параметры будущего состояния финансовой системы государства, величины и источники получения финансовых ресурсов и каналы их расходования, степень соответствия поступлений и затрат, уровень дефицитности ресурсов. Основой финансового планирования служат составление и принятие бюджетов и финансовых балансов;

- оперативное регулирование финансов осуществляется с целью реагирования на складывающуюся ситуацию, принятия текущих решений, корректировки бюджетов, балансов, финансовых планов, а также перераспределения, изменения целевой направленности финансовых ресурсов;

- контроль и надзор за состоянием финансов, ходом финансовой деятельности на всех уровнях финансовой системы призваны служить звеном обратной связи в цепи управления, предоставлять государственным органам управления финансами информацию о соблюдении законов, правил, норм расходования, использования финансовых ресурсов, денежных средств, исполнении бюджета

тов, балансов. Элементом финансового контроля служит аудиторская проверка².

Приоритетными направлениями эффективно-го государственного управления финансами в долгосрочной перспективе являются устойчивость и сбалансированность бюджетной системы.

В Бюджетном послании Президента РФ на 2014-2016 гг. В.В. Путин отметил: “Мы должны обеспечить устойчивость и сбалансированность бюджетной системы, гарантировать безусловное выполнение обязательств государства - в первую очередь социальных - даже в случае неблагоприятной внешней конъюнктуры. Именно для этого было принято и бюджетное правило”.

Следующее направление - оптимизация структуры бюджета, выявление и перераспределение резервов в интересах стратегических задач, чтобы увеличить долю тех расходов, которые дают наибольший эффект для экономического роста и социального развития.

По словам Президента РФ В.В. Путина, “государственный рубль должен стимулировать изменения в бюджетной сфере”. Для этого, в первую очередь, нужно законодательно закрепить единый базовый перечень государственных и муниципальных услуг и сформировать единую методологию расчета затрат на оказание таких услуг.

Одно из ключевых условий повышения эффективности инвестиционных проектов и всей

бюджетной политики заключается в обеспечении большей прозрачности и открытости бюджетного процесса для граждан. Россия вошла в десятку лучших стран по индексу открытости бюджета Международного бюджетного партнерства. С текущего, 2013, года все уровни управления - федеральный, региональный, муниципальный - должны публиковать “Бюджеты для граждан”, где будет отражено, на какие цели и в каком объеме направляются бюджетные ресурсы, какие результаты планируется достичь и какие на самом деле достигнуты, чтобы граждане могли самостоятельно сделать выводы об эффективности расходов, целевом использовании средств и вообще об эффективности работы государственного аппарата³.

Экономика Курской области в 2010-2012 гг., как и экономика всей России, прошла стадию посткризисного восстановления и вступила в новый этап развития (см. табл. 1).

В 2011 г. индекс физического объема валового регионального продукта по региону приблизился к предкризисному уровню и составил 108,4 % по сравнению с 2010 г.

В 2012 г. экономическое развитие региона несколько замедлилось, как и в целом по России, прирост ВРП по оценке составил 5 % к 2011 г., что связано с некоторым понижением инвестиционной активности субъектов предпринимательской деятельности.

Таблица 1

Отдельные показатели социально-экономического развития Курской области в 2010-2012 гг.

Показатели	2010	2011	2012
Валовой региональный продукт (в текущих ценах), млрд руб.	193,6	233,4	247,1*
Индекс физического объема, % к предыдущему году	103,0	108,4	105*
Индекс промышленного производства, % к предыдущему году	107,5	105,3	105,3
Объем продукции сельского хозяйства (все категории хозяйств), млрд руб.	40,5	57,6	64,3
Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий, %	80,0	149	106,9
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	46,1	58,2	63,0
Индекс физического объема инвестиций (в сопоставимых ценах), %	111,9	113,5	101,1
Индекс физического объема оборота розничной торговли, %	105,5	109,6	106,4
Индекс физического объема платных услуг населению, %	102,6	101,6	104,4
Денежные доходы в среднем за месяц на душу населения, руб.	14685	16387	18440
Реальные располагаемые денежные доходы населения, %	107,0	101,6	105,9
Номинальная средняя заработная плата 1 работника, руб.	14007	16241	18660
Реальная заработная плата 1 работника, %	104,8	107,1	109,7
Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, %	10,8	10,4	8,7*
Уровень зарегистрированной безработицы, % к экономически активному населению	1,7	1,4	1,2

* Оценка.

Позитивным изменениям в экономике области способствовали реализуемые Администрацией Курской области меры, направленные на стимулирование экономической активности и экономического роста, а также на улучшение предпринимательского климата, поддержку инновационного развития, повышение качества государственного и муниципального управления.

Так, основной показатель экономического роста - валовой региональный продукт за 2011-2012 гг. возрос на 13,4 % (по Программе на 2011-2015 гг. предусматривался рост на 10,9 %).

В консолидированный бюджет области поступило налоговых доходов на 5,0 млрд руб. больше, чем предусматривалось Программой на 2011-2015 гг.

В настоящее время главным приоритетом в экономическом развитии Курской области с учетом целей и задач долгосрочной экономической политики государства, обозначенных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., а также на основании реализуемых региональных документов стратегического планирования, является переход к инновационному, социально ориентированному типу развития.

К региональным стратегическим документам можно отнести План мероприятий по реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 "О долгосрочной государственной экономической политике", утвержденный распоряжением Администрации Курской области от 25 сентября 2012 г. № 841-ра, в котором определены основные направления долгосрочной экономической политики в регионе, комплекс мероприятий по реализации данных направлений и основные целевые индикаторы.

Дальнейшему развитию стратегического планирования социально-экономического развития региона и внедрению программно-целевых методов управления будет способствовать принятие проекта Федерального закона "О государственном стратегическом планировании".

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 "О долгосрочной государственной экономической политике" целями государственной экономической политики определены повышение темпов и обеспечение устойчивости экономического роста, увеличение реальных доходов граждан Российской Федерации и достижение технологического лидерства российской экономики.

В целях реализации данного Указа в Курской области утвержден План мероприятий, в котором определены основные направления долгосрочной экономической политики в регионе, среди которых:

- стратегическое планирование социально-экономического развития региона;
- совершенствование бюджетной, налоговой политики, повышение эффективности бюджетных расходов и государственных закупок;
- улучшение условий предпринимательской деятельности;
- модернизация и инновационное развитие экономики;
- приватизация и совершенствование управления государственным имуществом⁴.

В соответствии с Бюджетным посланием стратегия социально-экономического развития Курской области на период до 2020 г. представляет собой систему мер государственного управления, опирающихся на долгосрочные приоритеты, цели и задачи политики органов государственной власти.

В Стратегии определены приоритетные направления развития области на долгосрочную перспективу с учетом государственной политики РФ, положений ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, приоритетных национальных проектов; оценки возможных рисков и ресурсного потенциала области, увязки краткосрочной политики и долгосрочных стратегических приоритетов развития области, возможностей привлечения финансовых ресурсов для формирования комплекса проектов, обеспечивающих устойчивые темпы экономического роста.

Основная цель - создание условий для эффективного использования человеческого потенциала с целью повышения благосостояния и качества жизни населения на основе обеспечения конкурентоспособности Курской области.

Основная задача - осуществить переход из категории "депрессивных фоновых регионов" (в соответствии с типологией Минрегиона) в категорию "опорных старопромышленных регионов", перемещение из зоны "пониженный потенциал - умеренный риск" в зону "средний потенциал - умеренный риск" к 2015 г. и впоследствии в зону "средний потенциал - минимальный риск" к 2020 г., а также решение проблем, характерных для старопромышленных депрессивных регионов, к которым, в первую очередь, следует отнести:

- проблемы перестройки традиционной экономики;
- проблемы диспропорций социально-экономического развития;
- проблемы системы расселения.

Курская область должна стать “опорным” регионом, где гармонично сочетаются региональные, межрегиональные, общероссийские и международные интересы при решении российских стратегических задач социально-экономического и территориального развития. Это основная миссия Стратегии.

Основными стратегическими приоритетами развития Курской области в долгосрочной перспективе являются:

- создание в регионе благоприятных условий для экономической деятельности;
- создание положительного инвестиционного имиджа, обеспечение притока инвестиций в приоритетные сектора экономики;
- диверсификация экономического сектора посредством создания “точек роста” с максимальной концентрацией финансовых, трудовых, материальных, информационных и административно-управленческих ресурсов;
- обеспечение конкурентоспособности региона в условиях глобализации российской экономики, активизация инновационных процессов, формирование конкурентоспособных территориально-производственных кластеров;
- содействие развитию малого и среднего бизнеса на основе трансфера технологических и социальных инноваций;

- комплексное развитие городских и сельских территорий;
- государственная поддержка приоритетных проектов регионального развития и инициатив органов местного самоуправления.

Исходя из потребности перехода на инновационный путь развития выбран “инновационно-прорывной путь” развития области. Это сценарий активной диверсификации экономики и структурных сдвигов в пользу обрабатывающих отраслей промышленности и сектора услуг. Сценарий включает три стратегических направления развития области, которые будут развиваться одновременно:

- “Ресурсный регион” - ведущими отраслями экономической деятельности остаются электроэнергетика и черная металлургия;
- “Индустриально-инновационный центр” - инновационный путь развития региона, поддержка инновационных проектов в реальном секторе;
- “Возвращение региону агропромышленного статуса” - агропромышленный комплекс способен стать “продовольственным центром” России на основе выпуска конкурентоспособной продукции с учетом внедрения инновационных технологий⁵.

В целом, макроэкономические условия разработки прогноза социально-экономического развития Курской области на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. характеризуются продолжающимся восстановительным экономическим ростом, дальнейшим сокращением численности безработных, замедлением темпов роста потребительских цен и ростом инвестиций в основной капитал (см. табл. 2).

Таблица 2

Динамика основных параметров областного бюджета

Показатели	2011 г. (исполнение)	Проект бюджета		
		2012 г.	2013 г.	2014 г.
Доходы итого, тыс. руб.	32420188,0	29060204,3	28806298,6	30108122,8
В том числе:				
- прирост (уменьшение) к предыдущему году, %	+10,1	- 10,4	- 0,9	+4,5
Налоговые и неналоговые доходы, тыс. руб.	22024295,9	23972563,7	25865956,3	27374114,8
- прирост (уменьшение) к предыдущему году, %	+13,2	+8,8	+7,9	+5,8
Безвозмездные перечисления, тыс. руб.	10395892,1	5087640,6	2940342,3	2734008,0
- прирост (уменьшение) к предыдущему году, %	+4,1	-51,1	-42,2	-7,0
Расходы	37092531,0	32656088,9	30258384,1	30840774,3
- прирост (уменьшение) к предыдущему году, %	+35,3	-12,0	-7,3	+1,9
Дефицит (-)/Профицит (+), тыс. руб.	4672343,0	3595884,6	1452085,5	732651,5
Отношение дефицита к утвержденному общему годовому объему доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений из федерального бюджета, %	21,2	15,0	5,6	2,7

Существенное снижение доходов областного бюджета начиная с 2012 г. обусловлено, прежде всего, изменением статуса бюджетных учреждений в связи с реализацией Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”, в результате чего в областной бюджет будут поступать только доходы от оказания платных услуг (работ) только казенных учреждений. Объем поступлений доходов от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства в областной бюджет в 2012 г. планируется в сумме 31,1 млн руб., что на 879,7 млн руб., или на 96,6 %, меньше уровня бюджета 2011 г.⁶

Удельный вес налога на имущество организаций в среднесрочной перспективе снижается, в 2013, 2014 и 2015 гг. он прогнозируется в размере 10,6 %, 9,9 %, 9,4 % от налоговых и неналоговых доходов соответствующих лет.

Сумма налога на имущество организаций, подлежащая зачислению в областной бюджет, согласно законопроекту составит в 2013 г. - 2784,7 млн руб., в 2014 г. - 2784,7 млн руб., в 2015 г. - 2784,7 млн руб.

Из практики всех предыдущих лет очевидно, что объем поступления налога не может сохраняться на одном уровне, тем более на протяжении 4 лет (рис. 1).

Расходы областного бюджета на 2012 г. прогнозируются в сумме 32 656,1 млн руб., что ниже

ожидаемого исполнения за 2011 г. в целом на 4436,4 млн руб. (12 %), в плановом периоде 2013 г. расходы областного бюджета продолжают снижаться и достигнут уровня 30 258,4 млн руб., что ниже расходов 2012 г. на 2397,7 млн руб. (7,3 %). Расходы 2014 г. по отношению к предшествующему 2013 г., в целом, увеличатся на 582,4 млн руб. (1,9 %), составив 30 840,8 млн руб., однако к уровню ожидаемого исполнения в 2011 г. продолжится снижение расходов на 6251,7 млн руб., или на 16,9 %.

Наибольший удельный вес в структуре расходов 2012 г. будут занимать такие социально значимые разделы, как “Образование” - 23,8 %, “Социальная политика” - 19,8 % и “Здравоохранение” - 19,1 %. Сложившаяся ситуация предполагается к продолжению и в плановых периодах 2013 и 2014 гг.

Снижение бюджетных ассигнований по разделу “Здравоохранение” произведено за счет уменьшения объемов финансирования из федерального бюджета на программу модернизации здравоохранения в 2012 г. на 466,5 млн руб. и в 2013-2014 гг. на 908,9 млн руб. ежегодно. Вместе с тем Комитетом здравоохранения Курской области за 9 мес. 2011 г. расходование поступивших от территориального фонда ОМС средств на укрепление материально-технической базы в общей сумме 615,3 млн руб. произведено всего на 1 %, или 8,5 млн руб.

Предоставление субвенций местным бюджетам на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и

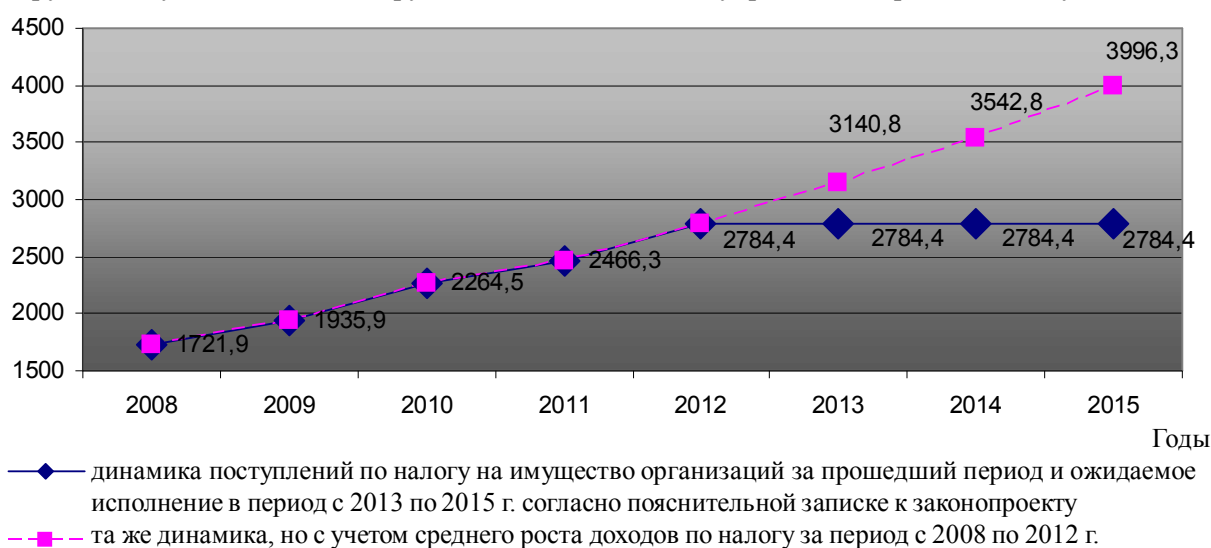


Рис. 1. Динамика поступлений по налогу на имущество организаций в бюджет Курской области в 2008-2015 гг.

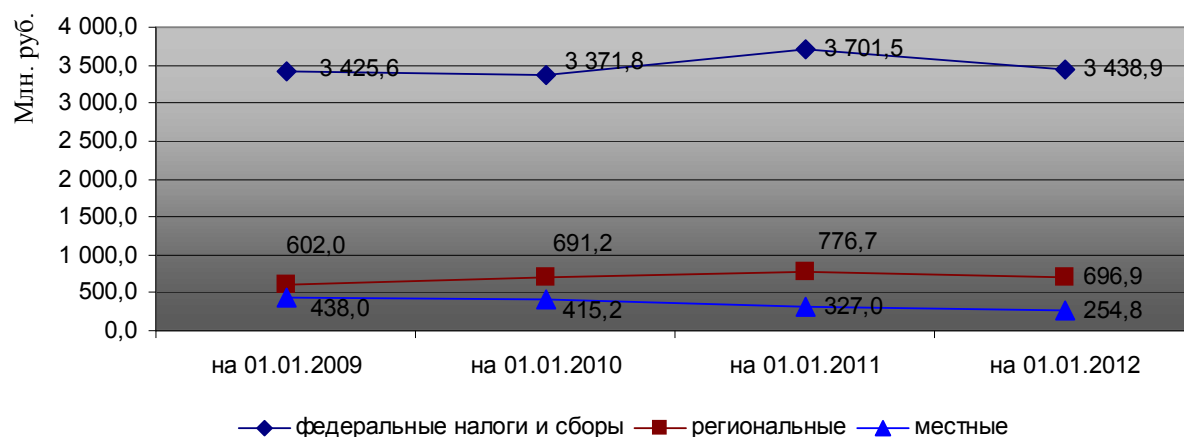


Рис. 2. Задолженность по налогам и сборам в бюджетную систему РФ

учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды законопроектом предполагается в рамках ведомственной целевой программы “Создание условий реализации государственного стандарта общего образования в общеобразовательных учреждениях Курской области на 2012-2014 годы”, в результате чего их рост в 2012 г. планируется довести до 4566,3 млн руб., что составит +953,1 млн руб. (126,4 %). На плановый период 2013 г. прогнозируется снижение расходов к 2012 г. на 59,7 млн руб. (-1,3 %), а на 2014 г. - их рост к 2013 г. на 72,7 млн руб. (+1,6 %).

Расходы областного бюджета в соответствии с ведомственной структурой расходов будут осуществлять 37 главных распорядителей бюджетных средств, причем в 2012 г. 78,9 % общего объема расходов будут осуществляться 5 главными распорядителями, из которых на долю 3 “социальных комитетов” (образования и науки, здравоохранения, социального обеспечения) придется 55,6 % от общего объема ассигнований.

В 2012 г. планируется финансирование 54 целевых программ на общую сумму 17 080,2 млн руб., из них 43 областные на сумму 7418,7 млн руб. и 11 ведомственные на сумму 9661,5 млн руб. В плановом периоде 2012-2013 гг. количество программ уменьшается, соответственно, до 51 и 46 в связи с завершением сроков действия отдельных программ. Доля расходов областного бюджета на 2012 г. на их реализацию составит 52,3 % общих расходов (более чем в 2,5 раза выше аналогичного показателя 2011 г. - 20,2 %).

Областной бюджет на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. сформирован с прогнозируемым дефицитом в сумме 3595,9 млн руб.,

1576,7 млн руб. и 843,4 млн руб. соответственно планируемым периодам и полностью покрывается за счет источников финансирования дефицита.

Задолженность на 1 января 2012 г. составила 4509,1 млн руб., в том числе:

- по федеральным налогам и сборам 3438,9 млн руб.;

- по региональным налогам и сборам 696,6 млн руб.;

- по местным налогам и сборам 254,8 млн руб.;

- по налогам со специальным налоговым режимом 118,8 млн руб. (рис. 2)

Практически половина (44,7 %) всей задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему РФ на территории Курской области составляет задолженность налогоплательщиков в федеральный бюджет по НДС (2015,8 млн руб.).

Проведение долговой политики в 2012-2014 гг. будет исходить из целей обеспечения сбалансированности областного бюджета путем привлечения кредитов банков и бюджетных кредитов в 2012 г. на общую сумму 4534,2 млн руб., в 2013 г. - 1576,7 млн руб., в 2014 г. - 843,4 млн руб. На 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. предоставление государственных гарантий не планируется.

Привлечение самой широкой общественности к обсуждению финансовых вопросов развития общества, обеспечение доступности любой информации по формированию бюджетов всех уровней будут способствовать выработке и принятию квалифицированных решений по актуальным проблемам государственных финансов.

С точки зрения организации финансов подобные тенденции означают сокращение сферы вли-

яния собственно государственных финансов и начало формирования более широкой системы, которую можно назвать общественными финансами, в точном смысле этого слова.

Тенденцию создания общественных (“публичных”) финансов следует признать универсальной, она пробьет себе дорогу и в России при улучшении в будущем ее экономического и социального состояния⁷.

¹ Государственные и муниципальные финансы: учебник / под ред. С.И. Лушина, В.А. Слепова. М., 2007.

² Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами : учеб. пособие. М., 2010.

³ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской

Федерации “О бюджетной политике на 2014-2016 годы”.

⁴ Государственная программа Курской области “Развитие экономики и внешних связей Курской области” / Комитет экономики и развития Курской области: официальный сайт. URL: <http://www.adm.rkursk.ru>.

⁵ Стратегии социально-экономического развития Курской области на период до 2020 года / Администрация Курской области : офиц. сайт. URL: <http://www.adm.rkursk.ru>.

⁶ Управление Федерального казначейства по Курской области : Отчет об операциях по поступлениям в бюджетную систему Российской Федерации, учитываемым органами Федерального казначейства (ф. 0503153) на 1 июля 2013 г.: офиц. сайт. URL: <http://www.kursk.roskazna.ru>.

⁷ Государственные и муниципальные финансы: учебник.

Поступила в редакцию 05.07.2013 г.