

Сбалансировать бюджетную систему: опыт региона



В последние годы бюджетные обязательства регионов растут значительно быстрее их доходов. Чтобы сбалансировать бюджетную систему, Пензенская область реализует целый ряд мероприятий по финансовому оздоровлению, направленных на увеличение налоговых и неналоговых доходов, оптимизацию бюджетных расходов, проведение взвешенной долговой политики и сокращение долговой нагрузки.

Любовь Михайловна ФИНОГЕЕВА,
министр финансов
Пензенской области

Развитие на протяжении последних лет финансовой системы Пензенской области, как и многих других российских регионов, характеризуется опережающим ростом бюджетных расходов по сравнению с бюджетными возможностями. Это обусловлено принятием решений, устанавливающих ряд требований к целевым параметрам социально-экономического развития, безусловным выполнением социальных обязательств, введением нормативов и стандартов финансирования в соответствующих отраслях. Большой прирост базовых расходов сложился в результате перехода к уплате страховых взносов на ОМС неработающего населения в объеме, соответствующем расчетному, закреплению целевого характера ряда налогов для формиро-

вания территориальных дорожных фондов, достижения индикативов, установленных майскими указами Президента РФ.

Для реализации всех этих задач наш регион, как и многие другие, недостаток собственных средств покрывал кредитными ресурсами. Пиковое значение государственного долга области — 88,5% от налоговых и неналоговых доходов — пришлось на 1 января 2014 года. В целях сохранения бюджетного равновесия в сложившейся ситуации главной задачей бюджетной политики стало совершенствование управления общественными финансами.

Своеобразной дорожной картой в данном направлении является реализуемый в регионе с 2013 года план мероприятий по финансовому оздоровлению, направленный

на увеличение налоговых и неналоговых доходов, оптимизацию бюджетных расходов, проведение взвешенной долговой политики и сокращение долговой нагрузки. За 2013–2017 годы суммарно привлечено дополнительных ресурсов в общей сумме 19,5 миллиарда рублей. По итогам 2015 года области впервые за последние девять лет удалось сократить государственный долг на 69 миллионов рублей, за 2016–2017 годы — снизить его еще почти на 1,04 миллиарда.

Сохранение и развитие доходного потенциала

Отсутствие роста налоговых и неналоговых доходов в 2015 году, связанное с общим ухудшением экономической ситуации, сменилось значительным их приростом в 2016 году (21,5%), позволившим

нашему региону занять второе место в ПФО и восьмое место — в целом по Российской Федерации, и получить за это федеральный грант в сумме 184,5 миллиона рублей. Существенный прирост удалось получить в основном за счет улучшения результатов финансово-хозяйственной деятельности организаций и увеличения поступлений налога на прибыль организаций и НДС, роста отгрузки алкогольной продукции, увеличения ставок и норматива отчислений акцизов на нефтепродукты в бюджет Пензенской области.

Изменения федерального законодательства в части централизации одного процента ставки налога на прибыль организаций, зачисляемого ранее в бюджеты субъектов РФ, и в части изменения порядка распределения в региональные бюджеты акцизов на крепкую алкогольную продукцию, конечно, отразились на объемах поступления указанных налогов в региональный бюджет. Соответственно, снизились и темпы роста доходов, составившие в 2017 году 5,2% к факту 2016 года, в первом полугодии текущего года — 2,5% к аналогичному периоду прошлого года.

Наращивание доходной части бюджета является одной из важных задач, стоящих перед органами власти регионов и муниципалитетов. Обязательство такого рода включено в соглашения, заключаемые с Минфином России с 2017 года при предоставлении до-

тации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов. По итогам прошлого года все предусмотренные соглашением меры по социально-экономическому развитию, финансовому оздоровлению и бюджетной консолидации (оптимизация неэффективных налоговых льгот, отмена расходных обязательств, не связанных с полномочиями региона и ряд других мероприятий) Пензенской областью выполнены в полном объеме. Аналогичные соглашения в нашем регионе с 2018 года заключены с главами муниципалитетов — получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из областного бюджета с целью повышения ответственности и заинтересованности муниципальных образований в надлежащем исполнении доходной части бюджета.

Для увеличения поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет ежегодно принимаются следующие меры:

- с 2015 года осуществлен переход на исчисление налога на имущество организаций в отношении объектов административно-делового, коммерческого и торгового назначения площадью свыше одной тысячи квадратных метров и налога на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости; с 2018 года ставка по налогу на имущество организаций в отношении ранее освобождаемого на федеральном уровне движи-

мого имущества установлена в размере 0,55%;

- в целях создания условий для предпринимательской инициативы и развития малого и среднего бизнеса снижена налоговая нагрузка путем:

- ▶ предоставления двухлетних налоговых каникул для впервые зарегистрированных предпринимателей, применяющих УСН в производственной, социальной и научной сферах и патентную систему налогообложения в сфере оказания бытовых и некоторых других видов услуг;

- ▶ снижения ставки по УСН для организаций и индивидуальных предпринимателей, созданных или зарегистрированных студентами, учащимися, выпускниками образовательных учреждений с 15 до 5%; для индивидуальных предпринимателей или коммерческих организаций, имеющих статус резидента Центра регионального развития Пензенской области, ставка снижена с 6 до 1% (если объектом налогообложения являются доходы), с 15 до 5% (доходы, уменьшенные на величину расходов);

- для улучшения инвестиционного климата и привлечения новых налогоплательщиков предусмотрены льготы в виде снижения ставки по налогу на имущество и налогу на прибыль, а также освобождения от уплаты транспорт-

Справка «Бюджета»

По результатам оценки реализации региональных программ оздоровления государственных финансов, подведенной Минфином России в июне текущего года на Всероссийском семинаре-совещании с руководителями финансовых органов субъектов РФ в Ялте, Пензенская область находится в I группе – «высокое качество»





ного налога для организаций, реализующих приоритетные и стратегически значимые инвестиционные проекты. В 2017 году такими преференциями пользовались три крупных предприятия: ООО «Азия Цемент», ООО «ПензаМолИнвест» и ООО «Пачелмское хозяйство». С начала реализации инвестиционных проектов (2014 год) налоговые поступления в консолидированный бюджет региона превысили предоставленные льготы на сумму около 300 миллионов рублей, создано более двух тысяч новых рабочих мест;

- благодаря совместным усилиям органов исполнительной власти Пензенской области, органов МСУ и территориальных структур федеральных органов власти реализуются мероприятия по повышению собираемости доходов, сокращению задолженности по платежам в бюджет, легализации бизнеса и теневой заработной платы. В частности, организованы и функционируют областная межведомственная комиссия по налогам и сборам, а также аналогичные комиссии, созданные в городах и районах области, по результатам работы которых только в 2017 году в бюджет поступило около 570 миллионов рублей. Кроме того, с 2012 года проводятся мероприятия по повышению финансовой грамотности населения, одной из

задач которых является побудить граждан ответственно относиться к выполнению обязанности налогоплательщика;

- идет работа по повышению эффективности управления государственным и муниципальным имуществом. Так, с целью актуализации основных характеристик земельных участков и объектов недвижимости, используемых при начислении как налоговых, так и неналоговых платежей, в 2017 году в Пензенской области создано ГБУ «Государственная кадастровая оценка». Кадастровая оценка будет проводиться по новым правилам, что позволит максимально приблизить кадастровую стоимость к рыночной, определить экономическую обоснованность, проверяемость результатов определения данной стоимости и, как следствие, сократить количество оспариваний результатов кадастровой оценки. Уже начата работа по проведению государственной кадастровой оценки в отношении земель населенных пунктов и объектов недвижимого имущества — сооружений.

Оптимизация бюджетных расходов, рост их эффективности

В 2013–2014 годах в регионе были приняты серьезные меры по сокращению бюджетных расходов. Проводимая в настоящее

Круглый стол «Организация межведомственного взаимодействия при проведении мероприятий по повышению финансовой грамотности населения Пензенской области»

время оптимизация расходов не сводится к их механическому секвестированию, а направлена на разумное, эффективное перераспределение ресурсов с целью недопущения снижения качества оказания государственных услуг, а также реализации важных направлений социально-экономического развития региона.

1. Во-первых, это поэтапная **оптимизация сети учреждений**. При ее проведении мы учитывали такие факторы, как востребованность населением предоставляемых услуг, материально-техническое оснащение учреждений, обеспеченность кадрами, транспортная доступность, уровень выполнения государственного и муниципального задания, сравнение показателей деятельности однотипных учреждений. В 2013–2016 годах реорганизация сети образовательных, медицинских учреждений, учреждений культуры и социального обслуживания населения осуществлялась путем изменения их статуса, объединения, создания филиальной сети, централизации отдельных структурных подразделений с одновременным проведением оптимизации численности персонала. В результате реорганизовано 472 учреждения, сокращено свыше 3,7 тысячи штатных единиц, получена экономия в 760 миллионов рублей.

2. Во-вторых, **оптимизация численности работников органов государственного и муниципального управления**, которая проводилась путем изменения штатной структуры органов власти (понижение должностей, укрупнение структурных подразделений), сокращения отдельных должностей категории «обеспечивающие специалисты» и введения должностей специалистов, не относящихся к должностям гражданской и муниципальной служб, а также путем выявления функций, не свойственных органам управления, с последующей их передачей в бюджетные и казенные учреждения. За последние пять лет

численность государственных и муниципальных служащих сокращена на 10,1%.

3. Еще одно направление оптимизации — **централизация бухгалтерского учета в исполнительных органах государственной власти и учреждениях бюджетной сферы**, которая, кроме сокращения численности работников бухгалтерских служб, направлена на улучшение качества бюджетного учета. В 2014 году было принято решение о передаче функций по ведению бюджетного учета 17 исполнительных органов государственной власти в ГБУ «Управление делами губернатора и Правительства Пензенской области». Одновременно с этим решение о централизации бухгалтерского учета распространено на государственные учреждения в отраслях здравоохранения, культуры и физической культуры и спорта путем создания ведомственных централизованных бухгалтерий. В результате численность бухгалтерских работников сокращена на 63 единицы, получена экономия в расчете на год – 13,4 миллиона рублей.

4. Следующим направлением оптимизации является **системное совершенствование мер социальной поддержки граждан**:

- с 2013 года ежемесячное пособие на ребенка предоставляется при условии подтверждения дохода семьи, не превышающего величину прожиточного минимума в Пензенской области. Это позволило сократить бюджетные расходы за 2014–2017 годы на сумму более 193 миллионов рублей;

- с конца 2016 года при предоставлении мер социальной поддержки на оплату ЖКУ отдельным категориям граждан внедрен механизм административного характера, требующий отсутствия у получателя льготы задолженности по оплате ЖКУ. Финансовый эффект за 2017 год — 1,1 миллиона рублей;

- с начала 2017 года компенсация родительской платы за при-

смотр и уход за детьми в детских садах предоставляется родителям при условии непревышения среднедушевого дохода семьи полтора кратного размера прожиточного минимума. Экономия расходов в 2017 году — 20,5 миллиона рублей.

В 2018 году работа по данному направлению продолжается. Однако по действующим публичным обязательствам применение критерия нуждаемости в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2015 года № 388-ФЗ осложнено, поскольку в нормативных правовых актах это понятие не раскрыто. Кроме того, сохраняются ограничения, предусмотренные статьей 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, в отношении возможности пересмотра мер соцподдержки, установленных с 1 января 2005 года. В условиях увеличивающейся дифференциации доходов населения устранение указанных сдерживающих факторов позволит регионам оказывать меры социальной поддержки наиболее нуждающимся категориям граждан.

5. С 2015 года **для ведения учета сумм экономии по результатам конкурентных процедур и их перераспределения на первоственные нужды** в регионе создана нормативная база и проведена автоматизация этого процесса. Экономия средств бюджета Пензенской области (за исключением целевых средств Дорожного фонда), полученная в 2015 году в сумме 114,1 миллиона рублей, в 2016 году — 116,6 миллиона, в 2017 году — 149,5 миллиона, была перераспределена на важнейшие направления бюджетных расходов.

6. Также в числе важных направлений — **повышение эффективности использования государственного и муниципального имущества**. В 2017 году в целях сокращения объемов и количества объектов незавершенного

строительства, числящегося на балансе органов власти и бюджетных учреждений на 1 января 2017 года, была проведена инвентаризация, по результатам которой разработаны и утверждены планы их поэтапного снижения.

К концу 2020 года предполагается завершить строительство пяти объектов, произвести передачу семи объектов в другую собственность (или в казну) для дальнейшего использования по назначению или реализации, списать девять объектов, принять решение о возможности использования разработанной проектно-сметной документации по 22 объектам. Кроме того, проводится постоянная работа по выявлению имущества, неиспользуемого государственными и муниципальными учреждениями, и отказу от его содержания.

Обеспечение операционной эффективности бюджетных расходов

Наряду с санкционированием финансовых операций в регионе применяются новые методы казначейского исполнения бюджета:

- **механизм перечисления** местным бюджетам из бюджета Пензенской области **трансфертов целевого характера** в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств **по фактическим расходам** получателей средств местного бюджета, источником финансового обеспечения которых являются указанные межбюджетные трансферты;

- распространение с 2018 года этого механизма **для перечисления субсидий на иные цели бюджетным и автономным учреждениям**;

- несмотря на внедрение **казначейского сопровождения средств, предоставленных из бюджетов субъектов**, только с 2020 года, в нашем регионе данный механизм запущен уже с 2017 года в отношении субсидий и бюджетных инвестиций, предоставляемых юридическим лицам — неучастникам бюджетного процесса (кроме госу-

В условиях увеличивающейся дифференциации доходов населения устранение ограничений, установленных федеральным законодательством, позволит регионам оказывать меры социальной поддержки наиболее нуждающимся категориям граждан



дарственных бюджетных и автономных учреждений и ГУПов). Учет расходов за счет этих средств ведется на лицевых счетах, открытых в Министерстве финансов Пензенской области.

Еще одно направление повышения качества управления бюджетным процессом, которое получило развитие в текущем году, — это **мониторинг за состоянием расчетов по принятым обязательствам** за счет как регионального, так и муниципальных бюджетов. В прошлом году проведена полная инвентаризация таких расчетов с учетом сроков их возникновения и оплаты, в ходе которой выявлена просроченная кредиторская задолженность на 1 октября 2017 года — 1,3 миллиарда рублей, по итогам 2017 года — 2 миллиарда рублей. При этом все социальные обязательства, включая оплату труда работников бюджетной сферы и меры социальной поддержки граждан, финансировались в полном объеме.

В целях организации работы по погашению (реструктуризации) кредиторской задолженности на уровне региона и муниципальных образований утверждены соответствующие дорожные карты, при Правительстве Пензенской области создана рабочая группа по регулированию межбюджетных отношений. За первое полугодие 2018 года кредиторская задол-

женность прошлых лет погашена по областному бюджету в полном объеме, по бюджетам муниципальных образований — на 82,8%.

Долговая политика — основа бюджетной устойчивости

Госдолг Пензенской области уменьшился с 21,3 миллиарда рублей на 1 января 2015 года до 20,8 миллиарда на 1 июля 2018 года, долговая нагрузка — соответственно с 86,8 до 60,9%, в том числе по коммерческому долгу — с 48,1 до 31,8%. Все условия соглашений, заключенных с Минфином России о привлечении бюджетных кредитов из федерального бюджета, выполнены. Общий объем сэкономленных на обслуживании долга средств за указанный период составил 485 миллионов рублей. Достижению такого эффекта способствовало применение ряда эффективных механизмов, в том числе инициированных на федеральном уровне:

- рефинансирование долговых обязательств бюджетными кредитами из федерального бюджета;
- досрочное погашение кредитов банков собственными средствами;
- замещение коммерческих кредитов с высокими процентными ставками новыми кредитами с более выгодными условиями;

Расширенное заседание коллегии Министерства финансов Пензенской области с участием губернатора И. А. Белозерцева

- проведение работы с кредиторами по снижению процентных ставок по действующим кредитным договорам.

В 2018 году, как и в предыдущие годы, для обеспечения сбалансированности областного бюджета, покрытия временных кассовых разрывов используются временно свободные остатки на счетах государственных бюджетных и автономных учреждений, а также казначейские кредиты на пополнение остатков средств.

Результаты финансового оздоровления позволили нам на протяжении ряда лет поддерживать на достаточно высоком уровне рейтинг кредитоспособности со стабильным прогнозом. Его значение по присвоенному рейтинговому агентством «Эксперт РА» рейтингу за 2017 год — «ruBBB». В числе позитивных факторов, влияющих на рейтинг, экспертами отмечены высокая дисциплина исполнения бюджета, снижение долговой нагрузки, реализация государственных программ, направленных на повышение качества жизни населения, крупные инвестиционные проекты в сфере сельского хозяйства.

Однако вызовы сегодняшнего дня — завершение реализации указа Президента РФ № 597, доведение МРОТ до прожиточного минимума, организация исполнения нового указа Президента РФ № 204 — требуют соответствующего финансового обеспечения всех планируемых мероприятий и принимаемых обязательств. Для этого регион настроен продолжить работу по наращиванию экономического потенциала, являющегося основой прироста собственных доходов, сохранить рациональные подходы к использованию имеющихся ресурсов, продуманное планирование бюджетных расходов, а также обеспечить дальнейшее совершенствование их структуры путем выбора приоритетов через внедрение проектного управления.