

Задачи совершенствования бюджетного процесса в Москве рассматриваются нами через призму современных финансовых технологий

На вопросы редакции журнала ответила министр Правительства Москвы, руководитель Департамента финансов города Москвы **Е.Ю. Зяббарова**

Вопрос: Елена Юрьевна, расскажите, пожалуйста, каковы были ключевые моменты в исполнении бюджета Москвы в 2017 г. и в формировании бюджета на следующую трехлетку?

Ответ: В качестве такого действительно ключевого момента назову только один – относительную стабилизацию ситуации с доходами бюджета. Доходы в последние два года увеличивались не только в номинальном, но и в реальном выражении. Это обусловлено выходом Москвы на устойчивые темпы экономического роста и низкими темпами инфляции при последовательно проводимой городом работе по мобилизации доходных источников. Следует также отметить меры федеральных и городских властей по улучшению администрирования доходов.

С 2012 г. город прошел сложный период, связанный со структурными изменениями доходной части бюджета. В последние два года структура доходов в основном стабилизировалась, а устойчивость городской доходной базы обеспечивается в том числе за счет достигнутой высокой степени отраслевой диверсификации доходов – поступления распределены между различными секторами и отраслями экономики города.

В.: Согласно опубликованной отчетности рост доходов бюджета Москвы в 2017 г. со-



ставил 13,2% к предшествующему году. За счет чего увеличились доходы бюджета?

О.: Важно, что рост поступлений был по всем основным доходным источникам за исключением акцизов. При этом 90% прироста пришлось на четыре источника – налог на прибыль, НДФЛ, налог на имущество организаций и неналоговые доходы. Снижение объема поступлений по акцизам на 8,5% было, главным образом, связано с уменьшением норматива распределения данного налога в бюджеты субъектов РФ: в 2016 г. в бюджеты регионов зачислялось 88% поступлений, в 2017 – 61,7%.

Если рассматривать отраслевую структуру, то наибольший вклад – по 15% – внесли организа-

ции торговой и финансово-кредитной отраслей; по 7% приходится на организации, осуществляющие операции с недвижимым имуществом, а также предоставляющие услуги населению. Вклад обрабатывающей промышленности также был весом – 6,3%.

В.: На расширенной коллегии Управления ФНС России по г. Москве, говоря о вкладе Москвы в поступления налогов в федеральный бюджет, Вы называли сумму 1,5 трлн рублей. При этом в опубликованной налоговой отчетности сумма меньше – около 1,2 трлн рублей. Не было ли здесь ошибки?

О.: Сначала хочу заметить, что Москва выполняет функцию столицы и в финансовом плане, являясь крупнейшим «донором» федерального бюджета, а через него – и бюджетов всей нашей страны.

Теперь конкретно по Вашему вопросу. Согласно данным отчетности, с территории города в федеральный бюджет в 2017 г. перечислено около 1 трлн 272 млрд рублей.

Но у Москвы есть особенность – в городе стоят на учете крупнейшие экспортеры сырьевого сектора, которые уплачивают НДС при добыче полезных ископаемых на территории других субъектов Российской Федерации, а заявляют эти суммы к возврату при экспорте – по месту регистрации, на территории нашего города. Эти суммы искусственно уменьшают вклад Москвы в федеральный бюджет. Поэтому без учета возвратов НДС экспортерами природных ресурсов в 2017 г. в федеральный бюджет с территории города поступило на самом деле более 1,5 трлн руб., или почти на 230 млрд руб. больше, чем по данным налоговой отчетности.

Объем поступлений налогов с территории Москвы в федеральный бюджет за прошедший год увеличился на 18%, что заметно выше темпов роста налоговых поступлений в бюджет города.

В.: Считается, что высокий уровень налога на прибыль организаций в Москве обусловлен тем, что в ней зарегистрированы крупнейшие холдинги. Вы с этим согласны?

О.: Нет, это не так. В соответствии с налоговым законодательством¹ региональная часть налога на прибыль уплачивается не по

месту регистрации компании, а распределяется между субъектами Российской Федерации пропорционально экономическому вкладу территориальных подразделений в формирование прибыли организации. В соответствии с установленным порядком доля налога на прибыль, уплачиваемая в бюджет региона, зависит от деятельности компании в конкретном регионе – фонда оплаты труда, численности сотрудников, стоимости основных фондов. Эти показатели, как мы помним из экономической теории, характеризуют факторы производства, формирующие прибыль.

В Москве, действительно, зарегистрировано значительное число компаний, имеющих широкую региональную сеть. В городе расположены управляющие подразделения и центры специализации этих организаций. Бюджет Москвы получает только ту часть налога на прибыль, которая экономически обоснована и приходится на эти подразделения.

Подчеркну, что в течение последних лет зависимость бюджета города от нефтегазового сектора существенно снизилась и составляет в последние годы порядка 4,4–5,4% собственных доходов бюджета против 16% в 2011 году.

В.: Значима ли роль в наполнении бюджета Москвы организаций малого и среднего бизнеса? Меняется ли она со временем?

О.: Безусловно, значима. И роль малого и среднего бизнеса для городского бюджета ежегодно растет.

По данным проводимого с 2014 г. Департаментом финансов г. Москвы мониторинга доходов бюджета, в прошедшем году в городе фактически работали и осуществляли платежи 484,2 тыс. организаций, 75% которых зарегистрированы как субъекты малого и среднего предпринимательства.

Совокупный вклад этого сектора в бюджет Москвы увеличился с 17% в 2014 г. до почти 23% в 2017 году. Все последние годы опережающими темпами растут поступления по специальным налоговым режимам: в 2015 г. – на 13,0%; в 2016 г. – на 17,7%; в 2017 г. – на 26,6%. Это важный индикатор развития малого и среднего бизнеса в городе.

¹ Статья 288 Налогового кодекса Российской Федерации.

В.: Вы упомянули мониторинг доходов бюджета Москвы. Что это за механизм, зачем он нужен и как работает?

О.: Департаментом финансов г. Москвы организована работа по формированию реестра платежей юридических лиц, зачисляемых в доходы консолидированного бюджета города. В 2017 г. была завершена разработка специального программного обеспечения (Системы анализа платежей организаций – САПО), позволяющего систематизировать сведения о платежах по полному кругу организаций и проводить детальный анализ этих данных, в том числе в разрезе администраторов доходов бюджета, муниципальных образований, отдельных отраслей и секторов экономики Москвы, а также по отдельным группам налогоплательщиков.

САПО позволяет проводить отраслевой анализ всех поступлений (налоговых и неналоговых) и формировать полную картину отраслевой структуры платежей.

Налоговая отчетность, формируемая налоговыми органами, содержит сводную информацию о налоговых платежах, сгруппированную по разделам и подразделам ОКВЭД, тогда как фактическая деятельность той или иной компании часто существенно отличается от вида деятельности, указанного при регистрации. При формировании сведений об отраслевой структуре поступлений в САПО нами проводилась корректировка отраслевой принадлежности налогоплательщиков на основании экспертной оценки. Эта работа позволила увидеть реальную структуру столичной экономики.

Помимо сведений о платежах организаций в САПО используются данные из других официальных источников: Единого государственного реестра юридических лиц, Единого государственного реестра субъектов малого и среднего предпринимательства, Государственного реестра аккредитованных филиалов и представительств иностранных юридических лиц, Государственного реестра субъектов микрофинансирования, Справочника Банка России по кредитным организациям (в т.ч. со сведениями о выданных лицензиях), Федерального перечня туристских объектов. Используются также иные источники статистической информации, базы данных и городские отраслевые информационные системы.

Для анализа поступлений от отдельных организаций и отраслей экономики в целом Департаментом финансов налажено взаимодействие с органами исполнительной власти Москвы. В 2017 г. сформирован Перечень ключевых информационно-телекоммуникационных компаний, Перечень организаций строительного комплекса города. Мониторинг платежей организаций по сформированным отраслевым перечням позволяет проводить объективную оценку объема данной отрасли и ее значимости для экономики города (например, учесть финансовые результаты, полученные строительными организациями, осуществляющими деятельность непосредственно на территории города, очистив поступления от платежей крупных строительных компаний, реализующих инфраструктурные проекты на территории других регионов).

Отдельно отмечу оперативность формирования отчетности. САПО позволяет это делать не ежеквартально, а ежедневно, что дает возможность отслеживать картину поступлений в режиме реального времени. Сегодня мы можем проанализировать структуру прироста поступлений одновременно как в разрезе отраслей, так и источников доходов.

Платежи в бюджет фактически являются отражением экономики города. Налаженный отраслевой анализ собственных доходов бюджета Москвы дает возможность увидеть, как работает экономика города в целом и как она развивается, подтвердить, какие отрасли обладают резервом для дальнейшего устойчивого роста доходной базы, оценить существующие риски. Наблюдение отраслевой динамики позволяет руководству города вовремя увидеть возникающие проблемы, оперативно на них реагировать и принимать обоснованные и взвешенные управленческие решения.

Данные отраслевого мониторинга, полученные с использованием САПО, учитываются Департаментом финансов при планировании бюджета, позволяют более качественно прогнозировать объем поступлений доходов на текущий год и плановый период, а также обеспечивают прозрачность формирования бюджетных показателей.

В.: Елена Юрьевна, говоря о доходах бюджета, необходимо иметь в виду норму

Бюджетного кодекса РФ о методиках их прогнозирования. Существуют ли такие методики в Москве и используются ли при формировании проекта бюджета?

О.: В 2017 г. прогноз бюджета впервые осуществлялся на основании методик прогнозирования поступлений доходов в бюджет города и поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета.

В Москве реализовано составление и утверждение главными администраторами методик прогнозирования поступлений доходов бюджета в системе Электронный бюджет Москвы с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.

Все методики были сформированы в электронном виде по единым формам и согласованы с Департаментом финансов г. Москвы. Это позволило обеспечить единство методологических подходов по прогнозированию доходных источников и источников финансирования дефицита бюджета.

Актуализация данных (ожидаемой оценки исполнения текущего года, прогнозных значений на очередной финансовый год и плановый период) производится по каждому коду бюджетной классификации на регулярной основе в режиме текущих корректировок. Это позволяет повысить дисциплину администрирования доходов, расширяет аналитические возможности финансового органа, сокращает время на проработку и свод информации, полученной от главных администраторов.

Опыт 2017 г. показал, что составление бюджетных проектировок с использованием методик прогнозирования по каждому источнику доходов способствует достижению высокого качества планирования. Прогнозные показатели на плановый период 2018–2020 гг. были также рассчитаны с учетом утвержденных методик. Вместе с тем при подготовке бюджета были выявлены вопросы и для дальнейшей проработки, так что взаимодействие Департамента финансов с главными администраторами доходов по совершенствованию методик прогнозирования продолжается.

В.: Не могли бы Вы остановиться на политике Москвы в области расходов, рассказать подробнее о ее целях и особенностях?

О.: Назову три базисные особенности политики. Они являются неизменными все последние годы.

Первая – это программный формат бюджета Москвы. Расходная часть бюджета начиная с 2012 г. формируется и исполняется в разрезе мероприятий государственных программ. В настоящее время в городе действуют 14 государственных программ. Доля расходов по ним составляет более 90% от общего объема расходов бюджета города.

Вторая – социальная направленность московского бюджета. Доля социальных расходов в бюджете составляет более 50%.

Третья – бюджет Москвы является бюджетом развития. То есть в бюджете города из года в год предусматривается необходимый для столичного мегаполиса объем инвестиционных расходов.

Поддержание оптимального соотношения между текущими и капитальными расходами является условием для обеспечения поступательного развития города. Осуществление системных бюджетных инвестиций в развитие транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры обеспечивает привлечение средств частных инвесторов.

В условиях стабилизации ситуации с бюджетными доходами город пошел на реализацию такой масштабной долгосрочной социальной программы, как реновация жилищного фонда. Поэтому можно сказать, что рост доходов сопровождается ростом социальной ответственности городского бюджета.

В.: Возможности и результаты бюджетной политики во многом определяются используемыми инструментами. Какие из них Вы применяете в своей работе, внедрение и развитие каких считаете приоритетными?

О.: Центральное место в развитии бюджетных технологий всегда отводилось и отводится нами Электронному бюджету Москвы. Он был внедрен в 2011 г. и стал сейчас для городских властей незаменимым инструментом управления государственными финансами, поскольку кардинально изменил качество и скорость принятия решений.

В организации процесса расходования средств бюджета особую роль играет Московское городское казначейство: оно обеспечивает и своевременные расчеты, и контроль за целевым использованием бюджетных средств.

Могу также сказать, что неотъемлемой частью высоких результатов управления государственными финансами является наличие эффективной системы мониторинга качества финансового менеджмента. Такая система сегодня совершенствуется в Москве.

В.: Скажите несколько слов о каждом из этих инструментов.

О.: Применительно к Московскому городскому казначейству отмечу два момента. Во-первых, расширение сферы казначейского сопровождения расходов бюджета. Во-вторых, организация индивидуального казначейского сопровождения значимых городских проектов: программы капитального ремонта многоквартирных домов, программы реновации жилищного фонда, а также строительства метрополитена.

Казначейские технологии постоянно развиваются. Начиная с этого года был оптимизирован порядок учета денежных обязательств, принимаемых казенными учреждениями Москвы при исполнении ими государственных контрактов и соглашений. Это дает возможность в том числе, осуществлять в онлайн-режиме мониторинг исполнения государственными заказчиками города заключенных государственных контрактов, получать оперативную информацию о состоянии дебиторской и кредиторской задолженности.

Теперь об оценке качества финансового менеджмента в органах исполнительной власти города. Как и все коллеги-финансисты, мы ежегодно осуществляем такую оценку. А в настоящее время внедряем новый подход к ее проведению, переводя из разряда рейтингования в механизм управления рисками. Мы применили риск-ориентированный подход к анализу и оценке показателей качества, визуализировали результаты путем построения информационно-аналитических карт, полностью автоматизировали процесс проведения оценки.

Еще раз подчеркиваю значимость и хочу обратить особое внимание на систему Электронного бюджета Москвы.

За время, прошедшее с момента внедрения первых компонентов этой системы, нам удалось создать единую информационную среду, в которой работают органы власти Москвы и государственные учреждения, в которую погру-

жены абсолютно все процессы формирования и исполнения бюджета, включая формирование и актуализацию государственных программ города.

В.: Что бы Вы хотели обозначить в качестве результатов формирования системы Электронного бюджета Москвы?

О.: Своеобразным итогом, безусловно промежуточным, на пути нашего движения в цифровое будущее стало то, что сегодня в сфере управления государственными финансами Москвы используются только общегородские решения. Локальные программы, включая программы бюджетного (бухгалтерского) учета и сбора отчетности об исполнении консолидированного бюджета города и деятельности государственных и муниципальных учреждений, которые ранее применяли организации и учреждения, остались в прошлом.

Новые сервисы, которые Департамент финансов предоставил в минувшем году органам исполнительной власти Москвы на площадке столичного Электронного бюджета, позволили подписывать в электронном виде сведения о предоставлении субсидий и грантов из бюджета города, обеспечили возможность поэтапного контроля финансовым органом закупочных процедур, осуществляемых органами власти и государственными учреждениями. Очень важно, что в условиях изменившегося федерального законодательства, благодаря гибкости и стабильности работы нашей системы, в крайне сжатые сроки органам государственной власти Москвы была предоставлена возможность своевременного формирования государственных заданий и соглашений на их финансовое обеспечение для государственных учреждений города на 2018 г. посредством общегородской системы Электронный бюджет Москвы.

В прошедшем году нами была проведена работа по подключению к этой системе внутригородских муниципальных образований. Теперь заключение соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов осуществляется в форме электронных документов.

В.: А какими Вам видятся дальнейшие этапы развития системы Электронного бюджета Москвы?

О.: Благодаря городскому Электронному бюджету Департамент финансов управляет технологическими финансовыми процессами в рамках всей бюджетной сети Москвы.

Подобная технологическая централизация предоставила нам возможность внедрения проактивного контроля документов еще на этапе их обработки в учреждениях. Например, в результате проекта по технологической централизации сбора и консолидации бюджетной (бухгалтерской) отчетности, который мы осуществили в течение прошлого года (это более 2500 субъектов отчетности и 11000 пользователей), сегодня мы блокируем возможность подписания электронной подписью те документы, которые не прошли автоматическую камеральную проверку, выполненную программным способом. Первые результаты этого проекта показали сокращение за год количества версий форм отчетности, представленной органами власти, на 13%. В дальнейшем мы ожидаем еще более качественных результатов.

Следующим шагом в развитии этого направления станет усиление проактивного контроля посредством другого компонента Электронного бюджета Москвы – «Облачной бухгалтерии». С ее помощью мы планируем исключить возможность представления для программной камеральной проверки той отчетности, которая не соответствует данным бюджетного (бухгалтерского) учета.

Мы полагаем, что система, которая ежедневно доказывает свою эффективность и пользу для города, должна приносить пользу и муниципальным образованиям, расположенным на территории Москвы и не обладающим самостоятельными возможностями для внедрения подобных передовых технологических решений. В течение 2018 г. мы продолжим расширять наше взаимодействие с администрациями внутригородских муниципальных образований, предоставив им сервисы по формированию планов финансово-хозяйственной деятельности и муниципальных заданий для муниципальных учреждений, а также обеспечив возможность использования нашей подсистемы сводной отчетности для сбора и консолидации администрациями муниципалитетов данных от подведомственных муниципальных учреждений.

В.: Сегодня все говорят о новых финансовых технологиях, в числе которых самая об-

суждаемая – блокчейн. Москва занимается этим вопросом?

О.: Вы совершенно верно сказали – решение каждой задачи совершенствования бюджетной системы Москвы изначально рассматривается нами через призму современных финансовых технологий. В наше время по-другому и быть не может.

И, безусловно, блокчейн как технология распределенного хранения реестров и данных представляется нам перспективной. Но это сложный вопрос с точки зрения получения быстрых результатов в ближайшем будущем. Этот вопрос на перспективу – финансовые технологии, безусловно, двигатель развития, но в то же время, по понятным причинам, мы должны обладать разумным консерватизмом и скептицизмом.

Сегодня совместно с нашими коллегами из московского Департамента информационных технологий мы занимаемся рассмотрением практической применимости блокчейна и ожидаем, что на горизонте двух-трех лет сможем предложить городу и гражданам интересные проекты на основе этой новой технологии.

В.: Кстати, как Электронный бюджет Москвы помогает горожанам?

О.: Вся информация представлена на едином портале Правительства Москвы. Это – лицо Электронного бюджета города.

Портал <http://budget.mos.ru/> появился еще в самом начале создания системы, в 2011 году. И это важно – изначально политикой команды Мэра Москвы С.С. Собянина была максимальная открытость для граждан, доступность и прозрачность сведений о городских финансах.

Мне бы еще хотелось приоткрыть «дверь» в будущее: – сейчас мы готовимся выпустить новую версию нашего портала, еще более современную и интересную как для граждан, так и для специалистов.

В заключение отмечу, что высокие показатели качества формирования и исполнения городского бюджета, стабильное своевременное финансирование мероприятий всех городских государственных программ – результат слаженной работы всех органов исполнительной власти города, в том числе по совершенствованию и развитию бюджетных технологий.