

Новации Ростовской области в сфере бюджетных реформ

В Ростовской области продолжается реализация бюджетной политики, направленной на совершенствование организации бюджетного процесса по планированию и исполнению областного бюджета и бюджетов муниципальных образований области. Сегодня в регионе ведутся активные мероприятия по ряду направлений — от поиска путей эффективного построения межбюджетных отношений с муниципальными бюджетами, в том числе через формирование поощрительной системы грантов для местного самоуправления, до совершенствования качества предоставления государственных услуг населению.

Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений

В последние годы в соответствии с изменениями федерального законодательства региональные бюджеты пополнены отдельными расходными полномочиями в сфере дошкольного образования и здравоохранения, ранее осуществляемыми муниципальными бюджетами. По Ростовской области суммарный объем этих дополнительных расходов составил порядка 9 миллиардов рублей. При этом в 2013 году были внесены изменения в Бюджетный кодекс, в соответствии с которыми с 2014 года 10% от налога на доходы физических лиц, ранее зачисляемые в местные бюджеты, переданы на уровень субъекта РФ. Объем таких средств оценивается в 5 миллиардов рублей. В этой связи, а также с учетом роста собственных расходных полномочий региональных бюджетов Ростовская область была вынуждена сократить объемы передачи на уровень муниципальных образований нормативов отчислений от областных налогов, ранее передаваемых в местные бюджеты.

Так, в разные периоды местным бюджетам были переданы нормативы от транспортного налога (2008–2011 годы), налога на имущество организаций (до 1 января 2013 года), единого сельскохозяйственного налога (до 1 января 2013 года), налога на прибыль организаций (с 2010 года), налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, налога на доходы физических лиц (с 2012 года). С 2008 по 2013 год за счет этих источников в местные бюджеты дополнительно посту-



Лилия Вадимовна ФЕДОТОВА, заместитель губернатора Ростовской области — министр финансов

пило 36 миллиардов рублей, или 18,2% от общего объема налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований. В условиях 2014 года в местные бюджеты передаются нормативы от налога по упрощенной системе налогообложения, налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций. С 2015 года налог на прибыль организаций также будет полностью сконцентрирован на областном бюджете.

Вместе с тем оказание финансовой поддержки муниципальным образованиям в целях обеспечения сбалансированности их бюджетов является одним из приоритетов бюджетной политики Ростовской области. Ежегодно объем межбюджетных трансфертов местным бюджетам составляет около половины всех расходов областного бюджета. На 2015 год согласно проектировкам бюджета объем межбюджетных трансфертов местным бюджетам составляет 65,3 миллиарда рублей.

Увеличивается объем средств на выравнивание бюджетной обеспеченности местных бюджетов. С 2010 года рост средств на эти цели составил 2,4 миллиарда рублей, или 1,9 раза. На 2015 год предусмотрено 5,2 миллиарда рублей.

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований Ростовской области осуществляется исходя из принципа доведения бюджетной обеспеченности всех дотационных муниципальных районов и городских округов до единого среднего уровня. Это позволяет обеспечить равные стартовые возможности дотационных бюджетов независимо от их социально-экономического положения.

Так, на 2014 год бюджетная обеспеченность наиболее обеспеченного муниципалитета области — Ростова-на-Дону до выравнивания превышала в 32,5 раза бюджетную обеспеченность наименее обеспеченного Дубовского района. После выравнивания бюджетной обеспеченности с помощью дотаций разрыв составил 4,6 раза. Оценка налогового потенциала местных бюджетов по каждому доходному источнику производится по единой для всех муниципальных образований методике в соответствии с областным законом.

В целях стимулирования органов местного самоуправления к наращиванию собственной доходной базы, повышения достоверности оценки налогового потенциала актуализирована методика расчета оценки налогового потенциала муниципальных образований. С 2014 года в расчете используются фактически сложившиеся налоговые базы за три последних отчетных финансовых года (против одного года в предыдущем периоде). При превышении темпов роста фактически достигнутых налоговых баз над среднеобластным уровнем темпы роста корректируются до уровня среднеобластных.

Финансовое обеспечение учреждений по-новому

Еще одной важной задачей является совершенствование качества предоставления государственных услуг населению Ростовской области. В рамках реформы бюджетных учреждений планируется внести изменения в постановление правительства Ростовской области о порядке организации работы по формированию и финансовому обеспечению государственного задания государственным учреждениям региона.

Большая часть изменений направлена на совершенствование контрольных функций учредителей и органов государственного финансового контроля в области формирования и исполнения государственного задания. Сегодня введен механизм применения финансовых санкций за нарушения при формировании и исполнении государственного задания. Установлена необходимость перерасчета размера субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания по результатам проведенного учредителем мониторинга.

Также уточнена методика определения нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества. Оптимизирован состав нормативных затрат, проведена их перегруппировка. В состав нормативных затрат на оказание государственной услуги включены нормативные затраты на общехозяйственные нужды, связанные с оказанием конкретной услуги. Это затраты на услуги связи, транспорта, банков, прачечных, хозяйственный инвентарь, канцелярские товары, расходные материалы к компьютерной и оргтехнике. Ранее данные затраты входили в состав нормативных затрат на содержание имущества.

Изменена форма государственного задания, в которую включены показатели, характеризующие качество государственных услуг. По этим показателям планируется проведение ежеквартального мониторинга исполнения государственного задания.

Применение вышеуказанных изменений планируется осуществить, начиная с формирования государственного задания на предстоящий трехлетний период 2015–2017 годов.

Прозрачное управление общественными финансами

Одной из новаций в сфере автоматизации бюджетного процесса является внедрение в бюджетный процесс новой единой информационной системы управления общественными финансами Ростовской области. С 2014 года в рамках реализации региональной государственной программы «Управление государственными финансами и создание условий для эффективного управления муниципальными финансами» формирование и исполнение областного бюджета осуществляется с использованием программы «АЦК-Финансы», разработчиком которой является компания «Бюджетные и Финансовые Технологии» (Москва). Необходимо отметить, что со всеми участниками процесса исполнения бюджета вне зависимости от их территориальной удаленности организован юридически значимый электронный документооборот с применением электронной подписи, реализованный в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

Кроме того, в рамках расширения функциональных возможностей единой автоматизированной системы управления общественными финансами Ростовской области в регионе обеспечено внедрение дополнительно программного модуля по планированию бюджета «АЦК-Планирование» для формирования областного бюджета на 2015–2017 годы. Реализация нового решения в единой бюджетной системе Ростовской области позволит полностью автоматизировать бюджетный процесс в части планирования и исполнения бюджета: составления, утверждения, исполнения, отчетности, контроля, а также предоставит возможность оперативно, в режиме реального времени осуществлять мониторинг расходов областного бюджета. ➔



Заседание Комитета по бюджету, налогам и собственности Законодательного Собрания Ростовской области

Муниципальные дорожные фонды

В рамках реализации с 1 января 2014 года Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Ростовской области обеспечено выполнение еще одной законодательной новации — в каждом муниципальном образовании области созданы муниципальные дорожные фонды. Основная цель муниципальных дорожных фондов — осуществление муниципалитетом полномочий по дорожной деятельности в границах каждого муниципального образования. Основным источником формирования этих фондов являются отчисления от акцизов на нефтепродукты, поступающие в консолидированные бюджеты субъектов РФ. Отчисления производят по дифференцированным нормативам, установленным в зависимости от протяженности автомобильных дорог местного значения, находящихся в собственности каждого муниципального образования области, по данным статистической отчетности формы № 3-ДГ (МО) «Сведения об автомобильных дорогах общего и необщего пользования местного значения и искусственных сооружениях на них, находящихся в собственности муниципальных образований».

С целью создания благоприятных условий для содержания дорожного хозяйства в 2013 году в регионе была проведена масштабная работа по инвентаризации автодорог местного значения. В результате протяженность автодорог местного значения увеличилась на 10,9 тысячи километров. Ранее из 408 сельских и городских поселений автодороги состояли на балансе лишь у 193 муниципальных образований. По состоянию на 1 января 2014 года в представленных органами государственной статисти-

ки данных нулевые показатели остались лишь у шести сельских поселений.

Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» внесены изменения в организацию местного самоуправления в Российской Федерации. Важный момент, затрагивающий бюджетный процесс, — установление различных перечней вопросов местного значения городского и сельского поселений. С 2015 года такие затратные вопросы, как дорожная деятельность,

с учетом внесения изменений в Бюджетный кодекс могут быть переданы на уровень муниципального района.

Гранты для лучших муниципалитетов

Также необходимо подчеркнуть, что с 2011 года в Ростовской области сформирована и успешно действует система грантов на поощрение муниципальных образований за достижение наилучших показателей в определенных сферах деятельности органов местного самоуправления, включающая гранты за:

- достижение наилучших показателей деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов;
- наилучшее качество управления бюджетным процессом;
- победу в областном конкурсе на звание «Лучшее поселение Ростовской области»;
- лучшее привлечение инвестиций.

Общий объем средств областного бюджета на поощрение лучших муниципальных образований на три года составил 324,3 миллиона рублей.

Оптимизация сети государственных учреждений

Остается актуальной задача по оптимизации сети государственных учреждений Ростовской области. Реорганизация учреждений ориентирована на повышение эффективности оказания государственных услуг населению.

Проводится оптимизация сети государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования в целях приведения объемов и структуры подготовки рабочих кадров и специали-

стов в соответствие с потребностями регионального рынка труда, повышения эффективности использования материально-технических, финансовых и кадровых ресурсов образовательных учреждений. Семь государственных учреждений реорганизовано путем присоединения. Это позволило повысить эффективность использования материально-технических, финансовых, кадровых ресурсов. Экономия областного бюджета составила 3,8 миллиона рублей ежегодно.

В 2013 году проведена работа по передаче 426 воспитанников детских домов на воспитание в замещающие семьи. В результате ликвидировано два детских дома. В стадии ликвидации находится еще один детский дом. Их имущество передано в муниципальную собственность. Экономия областного бюджета составила в 2014 году — 2,5 миллиона рублей, в 2015 году планируется на уровне 0,7 миллиона.

В области начат инновационный процесс формирования научно-образовательных и учебно-производственных кластеров. Учреждениям предоставлена возможность использования материально-технических ресурсов отраслеобразующих предприятий. На договорной основе привлечены средства работодателей в объеме 12,3 миллиона рублей.

В целях оптимизации структуры отрасли здравоохранения 628 высокозатратных коек круглосуточного стационара перепрофилированы в койки дневного стационара. Улучшение ситуации с усыновлением детей позволило сократить 53 койки в Домах ребенка. В результате мониторинга выполнения государственного задания учреждениями здравоохранения сокращено 25 санаторных коек.

В целях сокращения расходов на административно-управленческий персонал присоединено в качестве отделений к государственным учреждениям здравоохранения пять филиалов. Начата реорганизация областной детской больницы, финансируемой за счет средств ОМС, к которой присоединится Дом ребенка № 2 города Ростова-на-Дону, что позволит сократить расходы областного бюджета в 2015 году еще на 35 миллионов рублей.

Проводится оптимизация сети учреждений социального обслуживания населения путем сокращения койко-мест и внесения изменений в их структуру. В связи с уменьшением количества детей, нуждающихся в социальном обслуживании в стационарных условиях, с 1 октября 2014 года сокращены 54 койко-места и отделение семейно-воспитательной группы на общую сумму расходов областного бюджета 1,9 миллиона рублей, с 2015 года планируется сократить еще 40 мест.

Процесс оптимизации сети государственных учреждений продолжается при безусловном сохранении необходимого объема государственных и муниципальных услуг, повышении эффективности их предоставления.

Приоритизация расходов

В регионе традиционно жесткий подход к расходам на содержание аппарата управления. Ежегодно до 2014 года для Ростовской области Правительством России устанавливался норматив на содержание органов государственной власти в размере 2,2% от собственных доходов консолидированного бюджета области (налоговых и неналоговых доходов, а также дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности). Исполнение установленного норматива и оптимизация расходов по содержанию органов государственной власти стали основой для применения новых подходов к формированию материальных затрат аппарата управления:

1. Установлены нормативы исходя из дифференциации органов и их штатной численности по расходам:

- на услуги связи;
- приобретение канцелярских и расходных материалов;
- техническое обслуживание и текущий ремонт оборудования.

2. Ежегодно при расчете фонда оплаты труда государственных гражданских служащих учитывается объективная экономия в размере 5%.

3. Дополнительно также была введена практика нормирования и на командировочные расходы — применительно к стоимости найма жилого помещения и проезда к месту командирования работников.

Эти новации позволили:

- продолжить начатую в области работу по оптимизации управленческих расходов;
- повысить мотивацию руководителей органов госвласти в отношении экономного расходования средств на содержание аппарата;
- решить проблему улучшения показателя динамики объемов материальных запасов по результатам проведения оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей средств областного бюджета.



Публичные слушания по проекту бюджета Ростовской области



В результате принятых мер расчетная экономия расходов на содержание аппарата управления только в 2014 году составила порядка 234 миллионов рублей.

В 2014 году Ростовская область отнесена к разряду низкودотационных регионов — в течение трех последних лет (2011–2013) доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета составляла 21,9, 17,6 и 16,9% соответственно от объема собственных доходов. Несмотря на это, продолжена политика ненаращивания расходов на содержание аппарата управления государственных органов власти. При исполнении расходов на содержание аппарата управления в 2014 году их удельный вес в собственных доходах консолидированного бюджета области предусмотрен в пределах ранее устанавливаемого Российской Федерацией норматива — 2,2% и составляет 2,04%.

Оптимизация расходов на содержание органов государственной власти в текущем году достигнута также за счет структурных изменений, в том числе:

- реорганизации органов исполнительной власти Ростовской области (департамента охраны и использования объектов животного мира и водных биологических ресурсов Ростовской области, комитета по охране окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области, департамента лесного хозяйства Ростовской области) и создания на их базе министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области;
- совершенствования и усиления финансового контроля за подведомственными государственными учреждениями и за использованием муниципальными образованияами целевых межбюджетных трансфертов, выделенных из областного бюджета; было принято решение

о перераспределении полномочий и численности ревизоров (переданы от главных распорядителей Ростфинконтролю).

Реализация только вышеназванных мероприятий позволила сократить штат госслужащих на 42 единицы и оптимизировать расходы на содержание органов государственной власти на сумму 24,2 миллиона рублей. В целом оптимизация структурных изменений органов исполнительной власти региона проводится в направлении обеспечения соответствия их структуры и функций полномочиям. Для этого правительство области формирует Реестр полномочий Ростовской области.

Подытоживая вышесказанное, можно констатировать, что сегодня в регионе продолжается работа по формированию целостной системы управления общественными финансами Ростовской области с применением программно-целевого метода бюджетного планирования посредством формирования государственных программ, реестров расходных обязательств, государственных заданий на оказание государственных услуг. Организовано финансовое обеспечение оказания государственных и муниципальных услуг, актуализированы подходы к распределению муниципальным образованиям межбюджетных трансфертов, сформирована система грантов для местного самоуправления. Результаты проводимой работы высоко оцениваются Министерством финансов РФ — по итогам мониторинга деятельности регионов по управлению общественными финансами Ростовская область на протяжении четырех лет получает I степень качества управления региональными финансами. 🍀

Министерство финансов Ростовской области

