

БЮДЖЕТ И БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В ГОРОДЕ МОСКВЕ



МИНИСТР ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКВЫ,
РУКОВОДИТЕЛЬ ДЕПАРТАМЕНТА ФИНАНСОВ ГОРОДА МОСКВЫ
Юрий Викторович Коростелев

Москва – столица Российской Федерации, является крупнейшим городом мира как по количеству проживающих жителей и прибывающих гостей, так и по занимаемой площади.

Москва – это важнейший хозяйственный, политический, деловой и культурный центр России. В силу своего географического положения является важнейшим транспортным и торговым узлом европейского континента. В городе сосредоточены крупнейшие кредитные и финансовые организации, законодательная и исполнительная власть страны, научные институты и промышленные предприятия.

В Москве проживает около 6% населения Российской Федерации, сосредоточено свыше 2500 промышленных предприятий, более 4000 образовательных учреждений, свыше 3000 объектов культуры, в столице находится более половины всего научно-технического и промышленного потенциала в области высоких технологий, в городе работает более 200 тыс. малых предприятий, что обеспечивает занятостью почти 2 млн. человек.

Москва приносит порядка 20% в ВВП государства, а налоговые поступления в консолидированный бюджет РФ от столицы составляют 30%.

ВРП на душу населения в Москве более чем в 3,3 раза превосходит этот показатель по России в целом. В Москве производится около 5% промышленной продукции, осуществляется 13% объема подрядных работ. Являясь крупнейшим торговым центром на территории РФ, Москва обеспечивает 26% оборота розничной торговли, 30% оптового внутреннего товарооборота, более 12% внешнеторгового оборота, в том числе 6,2% экспортных и почти 24% импортных операций. Москва является абсолютным лидером среди российских регионов по объему привлечения иностранных инвестиций.

Организация бюджетного процесса

В структуре органов исполнительной власти города Москвы проведение бюджетной и финансовой политики, организацию бюджетного процесса, управление государственными финансами осуществляет Департамент финансов города Москвы.

В своей деятельности Департамент финансов руководствуется Конституцией Российской Федерации, Бюджетным и Налоговым кодексами, а также Уставом города Москвы.

Департамент финансов города Москвы от имени и в интересах населения управляет финансами города при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов города в целях содержания и развития отраслей городского хозяйства.

Закон города Москвы №51 от 9.10.2002 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Москве» устанавливает структуру бюджетной системы, бюджетное устройство, порядок организации бюджетного процесса в столице, бюджетные правоотношения на территории города, возникающие между субъектами, устанавливает права и обязанности участников бюджетного процесса.

Бюджетная система столицы состоит из двух уровней: бюджет города, включая целевые бюджетные фонды, и бюджетов муниципальных образований, число которых составляет 125.

Показатели бюджета города Москвы без учета показателей целевых бюджетных фондов составляют *традиционный бюджет*, который формируется и исполняется по принципу общего (совокупного) покрытия расходов.

Бюджет города и свод бюджетов муниципальных образований представляют собой *консолидированный бюджет* города Москвы.

Целевые бюджетные фонды в составе бюджета – это отличительная особенность столичного бюджета от бюджетов других субъектов Российской Федерации.

Законом о бюджете на очередной финансовый год строго определяются источники формирования доходов и направления расходования средств целевых бюджетных фондов.

Сметы целевых бюджетных фондов исполняются исключительно за счет и в пределах поступлений по источникам доходов, определяемых законом о бюджете. При этом расходы целевых бюджетных фондов производятся по мере поступления утвержденных источников их формирования.

При определении взаимоотношений бюджета города Москвы с бюджетами *муниципальных образований* Правительство Москвы руководствуется положениями статьи 79 Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющими особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. В настоящее время законом о бюджете города Москвы определен источник доходов муниципальных образований, а именно налог на доходы физических лиц. Механизм расчета отчислений в бюджеты муниципальных образований и финансовой помощи из бюджета города дифференцированы в зависимости от налогового потенциала территории и бюджетной обеспеченности на одного жителя.

Законом города Москвы «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Москве» бюджетный процесс в городе разделен на несколько этапов.

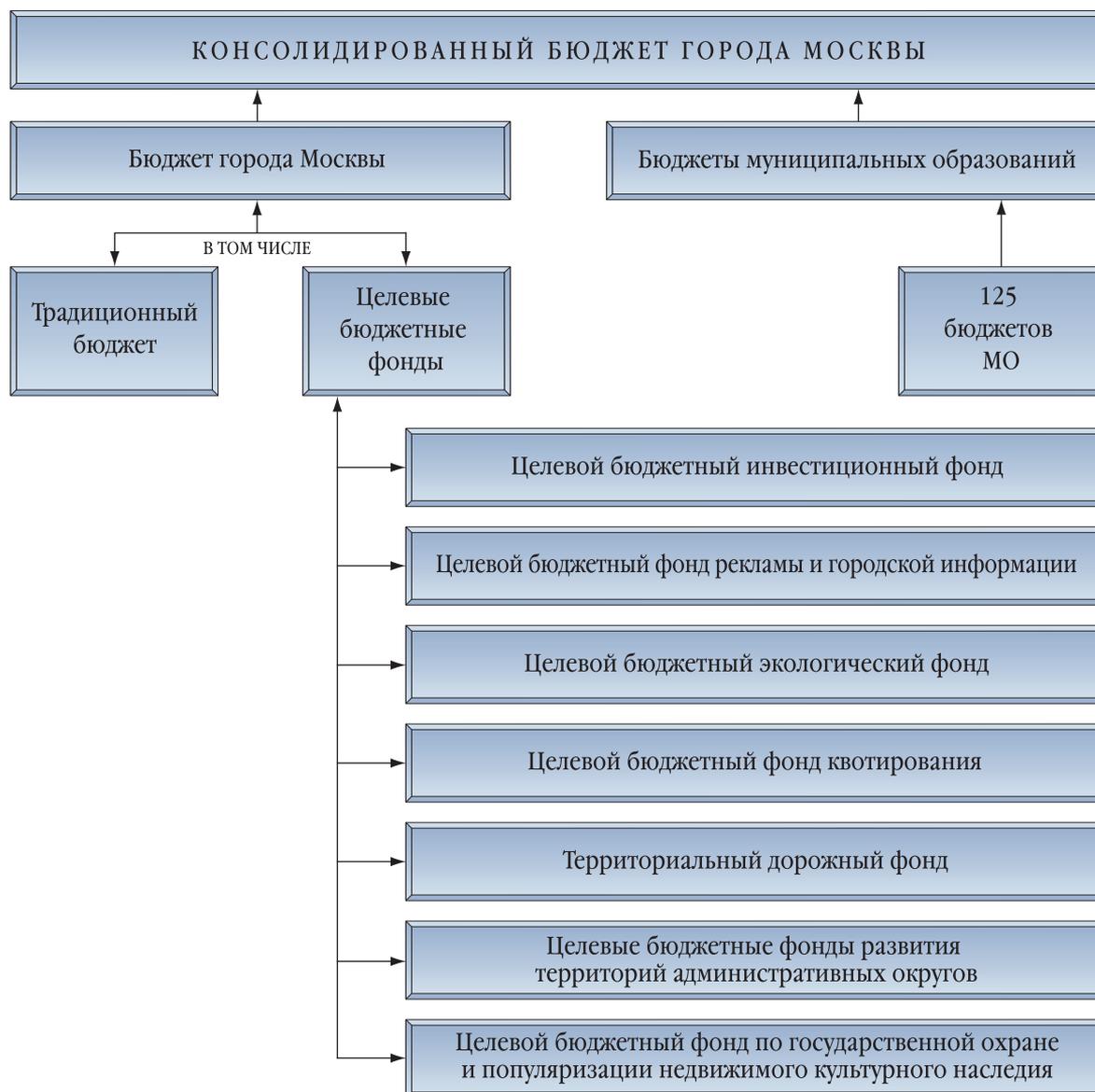
На первом этапе осуществляется прогнозирование социально-экономического развития города и определение основных направлений бюджетно-финансовой политики на очередной финансовый год.

С 2004 года Правительством Москвы одновременно рассматриваются прогноз социально-экономического развития города и перспективный финансовый план на трехлетний период, который определяет прогнозные возможности бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных заимствований, устанавливает основные направления расходования бюджетных средств. Это позволяет более качественно планировать бюджет на предстоящий финансовый год и определять направления развития города с учетом долгосрочной заемной политики.

Перспективный финансовый план разрабатывается и используется в целях усиления взаимосвязи и согласованности финансово-бюджетной политики с экономической, инвестици-



1



КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ ГОРОДА МОСКВЫ

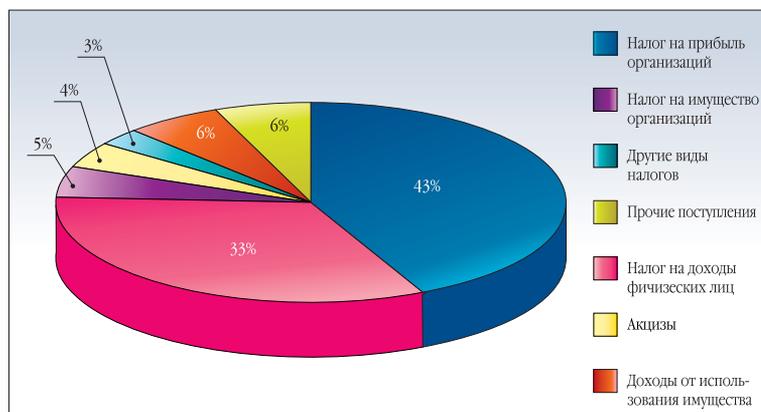
онной и социальной политикой, осуществляемой на территории города Москвы, обеспечения стабильности и преемственности бюджетного процесса, усиления прозрачности и эффективности механизма формирования и распределения бюджетных ресурсов, а также создания условий поэтапного перехода к программно-целевому бюджетированию.

Совершенствуя данный этап бюджетного процесса, Правительством Москвы в марте 2005 года принято распоряжение №273-РП «О порядке составления перспективного финансового плана и проекта бюджета города Москвы», которое утвердило соответствующее положение, подлежащее применению при ежегодной разработке перспективного финансового плана и проекта бюджета города Москвы, то есть является документом постоянного срока действия и не требует ежегодного утверждения плана мероприятий по проведению данной работы.

Кроме того, в 2005 году сформирован Реестр расходных обязательств города Москвы, обобщивший всю нормативно-правовую базу, обуславливающую необходимость предоставления средств бюджета города на выполнение принятых расходных обязательств. Постановлением Правительства Москвы регламентирован порядок ведения и формирования реестра. В будущем указанный реестр окажет большую помощь в работе по формированию перспективных



1



СТРУКТУРА ДОХОДОВ БЮДЖЕТА ГОРОДА МОСКВЫ НА 2006 ГОД

финансовых планов, так как содержит информацию и о необходимых средствах на выполнение расходных обязательств на среднесрочную перспективу.

Следующим этапом бюджетного процесса является формирование на основе перспективного финансового плана проекта бюджета Москвы на очередной финансовый год, принятие Московской городской Думой бюджета в виде закона и его исполнение.

При формировании проекта бюджета органами исполнительной власти города учитывается фактически складывающаяся ситуация в экономике, состоявшиеся и планируемые изменения в области налогового и бюджетного законодательства, ожидаемое исполнение бюджета текущего года и направления бюджетной политики будущего периода.

Доходы бюджета города Москвы образуются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов, включая пени и штрафы, неналоговых доходов, а также безвозмездных перечислений, включая целевые средства федерального бюджета.

Основную часть доходной базы бюджета города Москвы составляют налоговые доходы, как правило, это более 80%. Из них на долю отчислений от федеральных регулирующих налогов приходится более 70%.

В составе федеральных налогов, передаваемых в доход бюджета, наибольший удельный вес занимают два налога:

- налог на прибыль организаций – более 40% (в соответствии с Бюджетным кодексом 100% зачисляется в региональный бюджет);
- налог на доходы физических лиц – более 30% (в соответствии с Бюджетным кодексом 70% зачисляется в региональный бюджет);
- на долю основного регионального налога – налога на имущество организаций приходится около 5%.

Кроме того, доходную базу бюджета города Москвы формируют другие налоги, нормативы отчислений которых определены Бюджетным кодексом Российской Федерации: акцизы; транспортный налог; налог на игорный бизнес; налог на наследование и дарение; земельный налог; отчисления от единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения; отчисления от единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности; налог на имущество организаций.

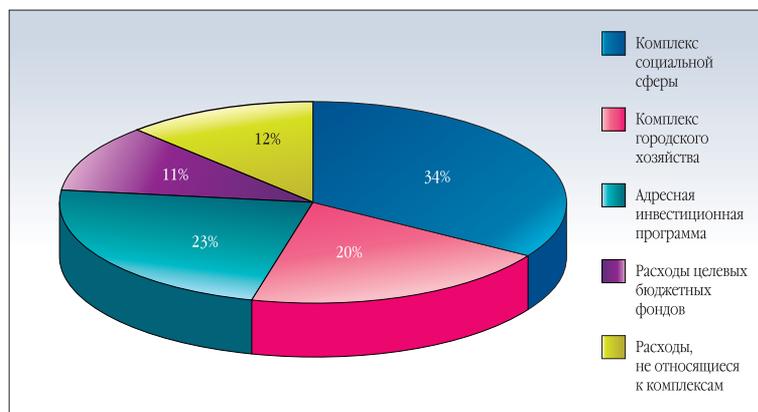
К основным видам неналоговых доходов бюджета города Москвы относятся доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, такие как арендная плата и поступления от продажи права на заключение договоров аренды; арендная плата за нежилые помещения; арендная плата за землю.

Последнее десятилетие проводится глобальное реформирование налоговой системы РФ.

Так, в период с 2002 по 2004 год в результате принятия ряда федеральных законов отменен налог с продаж и снижена ставка налога на прибыль, что естественно отразилось и на объемах поступле-



2



СТРУКТУРА РАСХОДОВ БЮДЖЕТА ГОРОДА МОСКВЫ НА 2006 ГОД

ний в региональные бюджеты. В этих условиях перед финансовыми службами города Москвы стала задача поиска новых источников поступлений, компенсирующих доходы, выпадающие из бюджета.

В указанный период времени в столице были приняты и внесены изменения в ряд законов города Москвы: «О транспортном налоге», «О налоге на имущество организаций», «О земельном налоге», «Об упрощенной системе налогообложения на основе патента», повышены до максимального уровня ставки налога на игорный бизнес. Проведена работа по анализу налоговых льгот, предоставляемых городским законодательством, что позволило частично сократить потерю финансовых ресурсов.

Однако в настоящее время Москва как субъект Российской Федерации, практически полностью реализовала имеющиеся полномочия по увеличению поступлений в бюджетную систему города.

В части увеличения неналоговых поступлений предстоит повысить эффективность использования собственности, принадлежащей городу, так как за последние три года объем поступлений и удельный вес источника снижается, а именно: провести оценку имущества, принадлежащего городу; создать государственный кадастр недвижимости; решить вопрос льготного порядка предоставления нежилых помещений в аренду; осуществить переход к рыночным арендным ставкам.

Бюджет города Москвы на протяжении многих лет формируется с дефицитом. Следует отметить, что дефицит бюджета не является недостатком финансовой политики городских властей. Принятие бюджета с дефицитом – это принципиальная позиция Правительства Москвы. В этом мнении финансистов, экономических служб города и большинства законодателей совпадает.

В ежегодном законе о бюджете города определяются источники финансирования дефицита – это поступления от продажи акций, находящихся в государственной собственности, и привлечение заемных средств. При этом ставится задача за счет максимальной мобилизации финансовых ресурсов и экономии бюджетных расходов обеспечить снижение объема дефицита. В законе предусматривается норма о направлении дополнительных доходов на сокращение объема заимствований.

За девять лет практики привлечения заемных средств в городе создан и успешно функционирует полноценный механизм управления государственным долгом Москвы, получивший международное признание. Это подтверждается последовательным повышением международного инвестиционного рейтинга Москвы. В декабре 2005 года долгосрочный кредитный рейтинг города по обязательствам в иностранной валюте повышен в очередной раз.

Общая сумма государственного долга (с учетом гарантий) не может превышать 33% собственных доходов бюджета города Москвы.

При этом средства, поступающие от привлечения заимствований, направляются исключительно на реализацию крупных инвестиционных проектов города, а не на решение текущих проблем.

В области расходования бюджетных средств традиционно в качестве главной определена задача бюджетного обеспечения проводимой городом социальной политики.



Приоритетными направлениями использования бюджетных средств *Комплекса социальной сферы* на протяжении последних лет являются:

- социальная поддержка малообеспеченных и незащищенных жителей города, заключающаяся в обеспечении бесплатным проездом в городском транспорте для всех льготных категорий граждан, независимо от уровня полномочий органов государственной власти и в осуществлении доплат к пенсиям до прожиточного минимума пенсионера в городе Москве;
- совершенствование системы оплаты труда работников бюджетной сферы.

Расходы на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы увеличены в 2006 году почти на 40%. Данное увеличение является очередным шагом в приближении уровня оплаты труда в бюджетных учреждениях к прожиточному минимуму и не учитывает доплаты, предусмотренные из федерального бюджета на реализацию национальных проектов. Принято решение довести средний ее уровень с 1 мая до 4100 рублей, а с 1 сентября – до 4900 рублей, что составит 85% от прожиточного минимума в городе Москве.

Кроме того, с 1 февраля 2006 года в городе Москве повышен размер оплаты труда для всех медицинских работников бюджетной сферы, не включенных в национальные проекты, в 1,2 раза.

К расходам бюджета по отрасли «Здравоохранение» также относятся: содержание сети медицинских учреждений; бесплатный и льготный отпуск медикаментов населению; бесплатный отпуск молочного питания; бесплатное изготовление зубных протезов для льготной категории жителей Москвы; приобретение медицинского оборудования; питание больных и др.

Расходы бюджета на образование включают в себя содержание самой многочисленной и разноплановой сети бюджетных учреждений этой отрасли от детских дошкольных учреждений до средних и высших учебных заведений, ведущих подготовку специалистов для государственного сектора и рыночной экономики. За счет средств бюджета обеспечивается функционирование более 4000 образовательных учреждений.

Помимо действующих образовательных учреждений в 2006 году к финансированию из городского бюджета принято 17 учреждений среднего профессионального образования и 3 школы Российской академии образования, ранее содержащихся за счет федерального бюджета, а также 56 детско-юношеских спортивных школ профсоюзов. Кроме того, в 2006 году решается вопрос финансирования расходов ведомственных детских садов, передаваемых в городскую систему образования.

Среди новых расходных обязательств города в 2006 году следует отметить развитие публичных библиотек города Москвы как информационных интеллект-центров, реконструкцию государственных историко-архитектурных и природно-ландшафтных музеев-заповедников «Коломенское» и «Царицыно», поддержку создания отечественных кинофильмов.

В бюджете города ежегодно выделяются средства на проведение оздоровительной кампании для детей и различных культурно-массовых мероприятий, в том числе новогодних представлений для детей, Пасхального фестиваля, Дня города и других праздников.

Комплексом социальной сферы осуществляется поддержка учреждений культуры столицы. Это более 400 городских библиотек, свыше 60 музеев и постоянных выставок, более 80 дворцов и домов культуры, более 100 театров и концертных организаций.

В структуре расходов *Комплекса городского хозяйства* ведущее место занимают расходы на благоустройство города, эксплуатацию и капитальный ремонт жилищного фонда, субсидии на покрытие убытков пассажирского транспорта, капитальный ремонт жилищного фонда.

Значительная часть расходов жилищно-коммунального хозяйства и транспорта носит социальный характер, так как является либо возмещением убытков от предоставления на туральных льгот населению, либо субсидиями теплоснабжающим организациям в связи с применением регулируемых цен на отопление жилищного фонда.

Инвестиционная политика города сохраняет социальную направленность, в приоритеты ставятся повышение обеспеченности населения города жильем, местами в детских садах, школах, больницах, а также развитие транспортной и инженерной инфраструктуры.



Ежегодно в бюджете города Москвы увеличиваются объемы ассигнований на реализацию Адресной инвестиционной программы Москвы. Кроме того, часть дополнительных доходов, полученных в ходе исполнения бюджета, направляется на реализацию городского строительного заказа.

Так, из 4,5 млн. кв. м жилья, запланированных к строительству в городе в 2006 году, 1,5 млн. кв. м жилья будет построено за счет столичного бюджета и в дальнейшем направлено на переселение жителей пятиэтажек и ветхих домов, реализацию программы «Молодой семье – доступное жилье», обеспечение жильем работников социальной сферы и очередников.

Расходы целевых бюджетных фондов направляются, главным образом, на реализацию целевых мероприятий.

Две трети консолидированного объема средств всех целевых бюджетных фондов города составляют целевые бюджетные фонды развития территорий административных округов и целевой бюджетный территориальный дорожный фонд.

Средства целевых бюджетных фондов развития территорий административных округов расходуются исключительно на территории соответствующего округа и направляются на финансирование жилищно-коммунального хозяйства округа, капитальный ремонт жилищного фонда, финансирование инвестиционных программ и градостроительной деятельности, мероприятия по реализации социальной политики, финансирование образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, культуры и искусства.

Основным направлением расходования средств целевого бюджетного территориального дорожного фонда является финансирование работ по строительству, реконструкции, ремонту и содержанию магистральных улиц и дорог города, развитие и создание производственной базы дорожных организаций, приобретение дорожно-эксплуатационной техники.

В настоящее время Правительством Москвы уделяется особое внимание развитию реального сектора экономики – промышленности, инновационной деятельности, малого предпринимательства. Ежегодно в бюджете предусматриваются соответствующие средства.

В области финансовой поддержки предприятий средства направляются на расширение бюджетного кредитования проектов и субсидирование платы за пользование заемными средствами (проценты по кредитам и оплата купонов по ценным бумагам). Еще предстоит отработать механизм отбора и финансирования инновационных проектов малого предпринимательства.

Бюджет города Москвы несет нагрузку в виде расходов на обслуживание государственного долга и составляет чуть более 1% от совокупных расходов. В бюджете города Москвы утверждается соответствующая сумма, но, как правило, фактические расходы оказываются меньше запланированных показателей. Происходит это по причинам успешного размещения городских облигационных займов (по цене выше номинала), досрочного погашения долговых обязательств, корректировки сроков привлечения заимствований и других факторов.

Переход на казначейский метод исполнения бюджета Москвы стал ключевым направлением совершенствования бюджетного процесса в городе Москве.

Основой системы бюджетного финансирования, сформированной в процессе перехода бюджета города Москвы на казначейский метод исполнения, стал механизм «общего покрытия расходов», который заключается в оплате расходов бюджетополучателей из общей суммы средств, аккумулированной на банковских счетах по исполнению бюджета.

Система управления денежными ресурсами московского бюджета основана на ежедневном планировании расходов и позволяет направлять свободные средства на оплату неотложных расходов, досрочное погашение долга, четче планировать объемы и сроки привлечения займов, экономить расходы по обслуживанию государственного долга.

Казначейская система исполнения бюджета позволяет усилить контроль за расходованием бюджетных средств, поскольку санкционирование платежей бюджетополучателей осуществляется казначейскими подразделениями Департамента финансов совместно с главными распорядителями бюджетных средств на основании документов, подтверждающих фактическую поставку оплачиваемых товаров (работ или услуг), что существенно снижает возможность нецелевого использования средств или оплату несостоявшихся операций.



Одним из главных направлений повышения эффективности бюджетного финансирования для Москвы стала работа по организации действенной системы размещения и исполнения городского заказа. Правительством Москвы конкурсное размещение государственных заказов было определено в качестве основного принципа расходования бюджетных средств.

В настоящее время в Москве функционирует Комитет города Москвы по организации и проведению конкурсов и аукционов, создана нормативная база по планированию, размещению, исполнению госзаказа, сформирован Единый реестр государственных и инвестиционных контрактов, проводится работа по созданию интегрированной информационно-аналитической системы централизованного управления государственными закупками. Казначейские подразделения Москвы принимают к учету в качестве бюджетных обязательств только те договора и контракты, которые зарегистрированы в Едином реестре. Опыт двух лет доказал эффективность размещения городского заказа на конкурсной основе, сэкономив не один миллиард бюджетных средств.

В Москве полностью отработана и оправдала себя технология размещения временно свободных средств бюджета Москвы на банковских депозитах. Разработаны и утверждены Правительством Москвы положение о проведении конкурса по выбору кредитной организации и порядок организации работы по размещению свободных средств. Что позволяет дополнительно получить в бюджет города доходы в виде процентов. По итогам 2005 года сумма средств, зачисленных в бюджет, составила более 1 млрд. рублей.

Подводя итог, следует выделить основные направления совершенствования бюджетного процесса в городе Москве:

- расширение использования практики программно-целевого метода планирования (в 2006 году к финансированию принято 30 целевых программ с общим объемом выделенных средств в сумме 65,3 млрд. рублей);
- повышение эффективности бюджетных расходов за счет жесткого регламентирования процедуры размещения городского государственного заказа;
- первоочередное финансовое обеспечение ранее принятых (действующих) расходных обязательств, которые учитывались при формировании среднесрочного финансового плана;
- совершенствование бюджетных отношений между бюджетом города и бюджетами муниципальных образований;
- жесткая привязка планируемых доходов и источников финансирования дефицита к администраторам поступлений.