

ПРОБЛЕМЫ И ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Прокофьев Михаил Николаевич,

канд. экон. наук, доцент Департамента общественных финансов; доцент кафедры бухгалтерского учета, налогообложения и таможенного дела,

e-mail: mikaelprokoffiev@mail.ru,

*Финансовый университет при Правительстве РФ;
Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва,*

Фрыгин Александр Владимирович,

*канд. экон. наук, доцент Департамента общественных финансов,
начальник финансового управления Администрации городского округа Щелково г. Москвы,*

e-mail: frygin2014@yandex.ru,

Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва

В статье рассматриваются актуальные проблемы управления и исполнения местных бюджетов в 2020 году. Ситуация, сложившаяся в связи с распространением пандемии коронавируса, внесла большие коррективы в работу финансовых органов. Экономика городского округа столкнулась со значительным снижением деловой активности. Для достижения сбалансированности показателей бюджета на уровне муниципального образования были сделаны шаги, направленные на финансовую поддержку организаций, относящихся к реальному сектору экономики. В статье описывается ситуация оптимизации бюджетных средств для обеспечения сбалансированности бюджета. Потребовалось сокращение первоочередных расходов, что негативно отразилось на отраслях, завязанных на бюджет. Реализация принятых решений по оптимизации расходов носила многовекторный характер. Применялись меры по поддержанию сбалансированности местного бюджета, покрытию кассовых разрывов и поиска новых поступлений. Обращено внимание на такие аспекты, как бесперебойность работы, перевод сотрудников на дистанционный формат. В короткие сроки были переведены специалисты на дистанционные рабочие места, решены вопросы взаимодействия в этих условиях, а также определено взаимодействие со специалистами из вышестоящих структур. Рассмотрен опыт внедрения программного обеспечения и новых технологий для исполнения бюджета в новых условиях. Единый подход к автоматизации процедуры исполнения бюджета во всех муниципальных образованиях Московской области помог справиться со сложностями работы в пандемию. Все участники бюджетного процесса, а именно финансовые органы, главные распорядители и получатели бюджетных средств, работают на одном программном продукте. Изначально внедрение единого программного обеспечения не ставило целью перевести сотрудников финансового органа на дистанционный формат. Оно обеспечивало доступность для отдельных рабочих мест, а также разграниченность доступа к данным и функциям. Опыт городского округа Щелково показал положительный пример решения сложных экономических ситуаций.

Ключевые слова: стратегическое планирование, оптимизация расходов, сокращение расходов, удаленный доступ, исполнение бюджета, лимиты бюджетных обязательств

PROBLEMS AND FEATURES OF LOCAL BUDGET MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF A PANDEMIC

Prokofiev M.N.,

candidate of economic sciences, associate professor of the Department of public finance; associate professor of accounting, taxation and customs,

e-mail: mikaelprokoffiev@mail.ru,

*Financial University under the Government of the Russian Federation;
Moscow Witte University, Moscow,*

Frygin A.V.,

candidate of economic sciences, associate professor of the Department of public finance, head of the financial management of the Administration of the Shchelkovo city district of Moscow,

e-mail: frygin2014@yandex.ru,

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

The article deals with current problems of management and execution of local budgets in 2020. The situation that has developed in connection with the spread of the coronavirus pandemic has made major adjustments to the work of financial authorities. The economy of the city district faced a significant decline in business activity. In order to achieve a balanced budget performance at the municipal level, steps were taken to provide financial support to organizations belonging to the real sector of the economy. The article describes the situation of optimizing budget funds to ensure budget balance. It was necessary to reduce non-recurrent expenditures, which negatively affected the industries tied to the budget. Implementation of the decisions taken to optimize expenses was multi-vector. Tools and mechanisms were put in place to quickly implement measures to ensure budget balance, prevent cash gaps, and respond quickly to changes in revenue. Attention is drawn to such aspects as the continuity of work, the transfer of employees to a remote format. In a short time, specialists were transferred to remote workplaces, issues of interaction in these conditions were considered, and interaction with specialists from higher-level structures was determined. The experience of implementing software and new technologies for budget execution in new conditions is considered. The integrated automation of the budget execution procedure, which has been tested in all municipalities of the Moscow region, allowed both financial authorities and chief managers and recipients of budget funds to work in a single information base. The introduction of software and new technologies was not intended to provide remote work opportunities for employees of the financial authority, centralized accounting departments and institutions. It provided accessibility for individual jobs, as well as delimited access to data and functions. The experience of the Shchelkovo city district has shown a positive example of solving difficult economic situations.

Keywords: strategic planning, cost optimization, cost reduction, remote access, budget execution, budget commitment limits

DOI 10.21777/2587-554X-2020-4-39-45

Введение

Ситуация, сложившаяся в связи с распространением пандемии коронавируса, сложилась крайне тревожная и неоднозначная. Московская область имеет большую численность и высокую плотность населения. Коронавирусная инфекция оказала мощное негативное влияние на развитие экономики Московской области. Городской округ Щелково не стал исключением. При численности населения 192 тыс. человек на ноябрь 2020 года 1340 человек находятся под наблюдением, 727 – по контакту. Диагноз COVID-19 подтвержден у 615 пациентов (проходят лечение амбулаторно 573 человека, стационарно – 42).

В этой связи были приняты дополнительные мероприятия, направленные на смягчение последствий пандемии. В частности, осуществлено репрофилирование 25 коек в ЦГБ с хирургических на инфекционные; возобновлено функционирование 125 коек «легкого стационара» в пансионате «Лесные поляны»; привлечены к работе дополнительные кадры врачей-специалистов.

За счет средств местного бюджета городского округа Щелково привлеченным из других регионов медицинским работникам компенсируется оплата съемного жилья. Размер компенсационного возмещения составляет 10 тыс. руб. в месяц, ее получают в настоящее время 87 человек.

Экономика городского округа столкнулась со значительным снижением деловой активности [8], в частности, 4 системообразующих предприятия попали в федеральный перечень организаций, в наибольшей степени пострадавших от пандемии, 11 предприятий – в областной перечень. Помимо этого, немалое число организаций малого и среднего бизнеса вошло в федеральный список отраслей, в наибольшей степени пострадавших от последствий пандемии. Многие предприятия прекратили или резко сократили производство.

На федеральном и областном уровне в этой связи были приняты меры поддержки экономики (освобождение от уплаты налогов, отсрочка и понижение налоговой ставки, прямое бюджетное финансирование и т.д.)¹. На 1 сентября 2020 года поступления налоговых и неналоговых доходов по всем муниципальным образованиям Московской области упали по сравнению с соответствующим периодом прошлого года на 4150 млн руб. или на 4,0 %. Причем это падение было неравномерное. Особенно значительное падение – от 10 до 29 % произошло в городских округах, где была развита сфера услуг и пострадали системообразующие предприятия. Соответственно, целый ряд муниципалитетов не мог выполнить взятые расходные обязательства, а в целом ряде случаев и профинансировать первоочередные расходы.

В условиях сложившейся ситуации Министерство экономики и финансов Московской области провело анализ состояния бюджетов муниципальных образований области и сформировало пакет мер по оказанию помощи наиболее просевшим из них. За основу расчетов были взяты основные параметры бюджетов: налоговые и неналоговые доходы, дотация, дефицит бюджета, остатки бюджетных средств на 01.01.2020 и плановые расходы; определен расчетный дефицит. После предварительных расчетов все муниципалитеты были разделены на 3 части: муниципалитеты, бюджеты которых сбалансированы; муниципалитеты с неустойчивыми бюджетами; муниципалитеты, в бюджетах которых отсутствует возможность дальнейшей оптимизации расходов, т.е. имеет место дефицит средств на осуществление первоочередных расходов. Городской округ Щелково вошел в первую группу муниципальных образований со сбалансированным бюджетом. Данный показатель стал результатом проведения сложных организационных и управленческих мероприятий.

1. Меры по сбалансированности бюджета

Для достижения сбалансированности показателей бюджета на уровне муниципального образования были сделаны шаги, направленные на финансовую поддержку организаций, относящихся к реальному сектору экономики [1]. Естественно, реализация мер поддержки осуществлялась в пределах полномочий, возложенных на органы местного самоуправления действующим законодательством. Так, организациям-арендодателям, на балансе которых учтены здания, используемые для размещения торговых объектов и объектов общественного питания, была предоставлена льгота по уплате земельного налога при условии снижения арендной платы организациям, входящим в областной перечень отраслей, деятельность которых была приостановлена. Аналогичная льгота по налогу на имущество физических лиц была предоставлена индивидуальным предпринимателям [2]. Были определены условия и порядок предоставления подобного рода льгот, носящих заявительный характер.

Пандемия внесла свои коррективы в формирование и исполнение бюджетных показателей. Прежде всего, это касается исполнения доходной части бюджета. Сам бюджет городского округа Щелково, имея в своей структуре значимую часть доходов от системообразующих предприятий (налог на доходы с физических лиц, земельный налог), организаций малого и среднего бизнеса, индивидуальных предпринимателей (специальные налоговые режимы, патенты, арендные платежи), пострадал даже в большей степени, чем местные бюджеты Московской области в целом. Лишь с середины III квартала ситуация начала меняться (таблица 1).

По сравнению с прошлым годом в бюджет городского округа поступило на 1 сентября налоговых и неналоговых доходов на 50 млн руб. меньше, чем за аналогичный период 2019 года. В целом по муниципалитетам на эту же дату снижение доходов составило 2,7 млрд руб. Причем резкое отставание от прошлогодних показателей наблюдалось по тем территориям, где наибольшее развитие получили системообразующие отрасли, входящие в федеральный перечень наиболее пострадавших: г. о. Дмитровский (244,0 млн руб.), г. о. Домодедово (314,8 млн руб.), г. о. Жуковский (203,5 млн руб.), г. о. Истра (415,8 млн руб.), г. о. Красногорск (466,8 млн руб.), г. о. Мытищи (235,4 млн руб.).

¹ Распоряжение Министерства экономики и финансов Московской области от 23.10.2019 № 25PB-211 «Порядок осуществления информационного взаимодействия при предоставлении межбюджетных трансфертов из бюджета Московской области между органами местного самоуправления городских округов Московской области и Министерством экономики и финансов Московской области».

Таблица 1 – Динамика поступлений налоговых и неналоговых доходов за 2020 г. (нарастающим итогом) по сравнению с соответствующими периодами 2019 г. (%)

Период	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Муниципальные образования Московской области – всего	-6,7	4,3	7,4	-5,6	-6,6	-5,9	-5,0	-4,0	-2,4	-1,0
Городской округ Щелково	-33,9	-3,6	5,1	-6,9	-9,0	-8,7	-6,3	-2,2	-1,4	-0,7

Источник: составлено авторами.

Вместе с тем, нельзя не отметить позитивную, связанную с определенным оживлением экономики тенденцию к сокращению отставания от показателей прошлого года. Это – отмена ограничений, возобновление работы развлекательных организаций, предприятий общественного питания и т.д.

Отставание доходной части бюджета от прошлогодних и запланированных на текущий год показателей повлекло необходимость внесения изменений и в расходную часть бюджета. Консервативный и, вместе с тем, реалистичный подход к сокращению расходов был связан с поддержанием долгосрочной устойчивости и сбалансированности бюджета. Это, в свою очередь, определило предсказуемость и определенность финансовых условий для функционирования систем жизнеобеспечения и социальной сферы территории.

Возможности доходной базы бюджета внесли коррективы в систему планирования и исполнения расходной части бюджета, резко повысилась роль бюджетных ограничений. Были установлены предельные возможности финансового обеспечения программ и целей, на которые у городского округа достаточно средств и мер регулирования [4].

Как никогда ранее, стало уделяться внимание увеличению эффективности управления бюджетными расходами, включающее взаимосвязь бюджетного финансирования с результатами на всех этапах бюджетного процесса [3]. В этой логике основное внимание уделялось обоснованию целей и результатов использования бюджетных средств, а также контролю за их достижением. В данном случае основную роль играет муниципальная программа, а функциональная структура расходов уходит на второй план.

Система управления бюджетными расходами в новых условиях ориентировалась на задачи стратегического планирования. Положительным фактором бюджетной политики городского округа явилось то, что в текущем году не было необходимости в перерегистрации неисполненных обязательств прошлых лет, поскольку накопленных долгов практически не имелось. В то же время сложившаяся ситуация повлекла необходимость оптимизации бюджетных расходов и задействования всех возможных ресурсов.

2. Оптимизация бюджетных расходов

Оптимизация носила очень сложный психологический и экономический характер. Сокращались непервоочередные расходы, что негативно отражалось на отраслях, взаимосвязанных с бюджетной системой. В первую очередь сокращались расходы капитального характера и расходы, связанные с развитием. А это несло риски невыполнения предусмотренных планов и стратегических задач [6]. Тем не менее, в сегодняшних условиях сокращение было необходимо. В противном случае мы бы пришли к разбалансированности бюджета и возникновению новых проблем. В ходе уточнения бюджета было сокращено по всем отраслям около 0,2 млрд руб. или 4 % собственных доходов бюджета (за исключением субсидий и иных межбюджетных трансфертов). Наибольшему сокращению (в абсолютном выражении) подверглись расходы в сфере культуры, образования, жилищно-коммунального хозяйства, физической культуры и спорта.

Реализация принятых решений по оптимизации расходов носила многовекторный характер. Применялись меры по поддержанию сбалансированности местного бюджета, покрытию кассовых разрывов и поиска новых поступлений [5]. Государственные закупки, не относящиеся к первоочередным, были отложены [7]. Лимиты бюджетных обязательств, доведенные ранее по расходам, не относящимся к первоочередным и социально значимым, были отозваны.

В бюджете городского округа Щелково на 2020 год было определено, что финансовый орган доводит лимиты бюджетных обязательств до ГРБС с учетом прогноза поступления доходов.

Были установлены ограничения для государственных учреждений на использование экономии от закупок. Использование экономии разрешалось, только в особом порядке, установленном Администрацией городского округа. Благодаря тесной интеграции ГИС «Региональный электронный бюджет» с ГИС «Государственные и муниципальные программы» и единой информационной системой управления закупками исполнение бюджета всеми участниками осуществлялось очень оперативно.

Как и на федеральном уровне, отзыв лимитов бюджетных обязательств стал гибким и точным инструментом рационализации бюджетных расходов, в зависимости от объемов поступлений и их динамики.

При этом оставалась возможность перераспределения бюджетных ассигнований путем внесения изменений в сводную бюджетную роспись. Но администрация городского округа не вносила изменения в финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением ухудшения экономической ситуации и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции.

Кроме этого, с целью вовлечения в оборот были задействованы остатки средств на счетах автономных и бюджетных учреждений от выполнения муниципальных заданий. Но задействованы они не путем временного заимствования в бюджет, а путем направления на ту часть расходов, которая была сокращена. Была проведена инвентаризация доходов от предпринимательской деятельности с целью их возможного направления на первоочередные расходы [5]. Здесь, к сожалению, эффект оказался незначительный, поскольку поступления доходов из-за сокращения и прекращения работы значительной части кружков, секций и т.д. резко упали.

3. Организация работы финансового органа в удаленном формате

Отдельно следует остановиться на системе работы в удаленном доступе. Ситуация за короткий период сложилась неординарная. Существовавший привычный, отработанный годами режим уже не соответствовал реалиям. Был необходим быстрый переход значительной части коллектива на работу в удаленном доступе, что потребовало разработки и реализации мероприятий для работы в новых условиях. В короткие сроки были переведены специалисты на дистанционные рабочие места, решены вопросы взаимодействия в этих условиях, а также определено взаимодействие со специалистами из вышестоящих структур.

Опыт внедрения программного обеспечения и новых технологий для исполнения бюджета в новых условиях полностью позволил нам организовать работу в новых условиях. Единый подход к автоматизации процедуры исполнения бюджета во всех муниципальных образованиях Московской области помог справиться со сложностями работы в пандемию. Все участники бюджетного процесса, а именно финансовые органы, главные распорядители и получатели бюджетных средств работают на одном программном продукте. Все местные бюджеты Московской области, как и сам областной бюджет на 2020 год и плановый период, были сформированы в программном комплексе «WEB-исполнение» ГИС «Региональный электронный бюджет Московской области». Его отличительными чертами являлись:

- универсальность – система могла использоваться в организациях любого уровня, как в горизонтальном, так и в вертикальном разрезах;
- комплексность – система автоматически обеспечивала интеграцию всех информационных потоков внутри организации и информационный обмен со сторонними организациями и внешней средой, при имеющейся возможности углубления специализации работы;
- открытость – система функционировала с открытым кодом, позволила настраиваться и дорабатываться со специалистами на местах, обеспечивая обмен информацией;
- обеспечение экспорта – импорта данных. Консолидация сведений в головной организации, а также возможность обмена информацией между головной организацией и ее отделениями на местах реализовывались при помощи специальных транспортных файлов в электронном виде.

Изначально внедрение единого программного обеспечения не ставило целью перевести сотрудников финансового органа на дистанционный формат. Оно обеспечивало доступность для отдельных

рабочих мест, а также разграниченность доступа к данным и функциям. Но мы еще раз оценили и проверили для себя системы в ситуации, сложившейся в связи с пандемией. Ее архитектура базировалась на законченных функциональных модулях, а также обеспечивала разноуровневый доступ к информации и базам данных.

В рамках ГИС РЭБ Московской области была реализована единая точка входа для пользователей. Также туда встроен механизм распределенного администрирования на разных уровнях. После регистрации клиент получает единый логин и пароль для доступа ко всем данным и подсистемам. Ролью пользователя задает определенные права доступа к функциональным возможностям подсистем. Работник финансового органа, наделенный правами, находясь в удаленном доступе, через личный кабинет всегда может подключиться к работе в системе. То, что казалось невозможным в начале года, стало реально работать во второй половине 2020 года.

Заключение

Мы считаем, что опыт Московской области по реализации мер борьбы с последствиями из-за распространения пандемии коронавируса может быть рассмотрен и в других регионах. Местные бюджеты в целом достойно справляются с экономическими трудностями. Меры поддержки, оказанные экономике, сработали достаточно эффективно. На примере городского округа Щелково работоспособность финансовых органов не была остановлена, а наоборот, в сложных условиях стала более эффективной. В этих условиях была налажена хорошая связь на удаленном режиме с разработчиками и государственными органами власти. Из этого опыта нужно сделать выводы и рассмотреть вопрос о закреплении необходимых организационно-правовых механизмов.

Опыт городского округа Щелково показал положительный пример решения сложных экономических задач.

Список литературы

1. *Бурцева Т.А., Зуева И.А.* Направления совершенствования методик мониторинга реализации стратегий развития регионов в условиях цифровой информационной среды // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. – 2018. – № 4 (27). – С. 43–50.
2. *Зубенко В.В.* Экономика России: угрозы и перспективы // Проблемы мировой экономики и международных отношений на современном этапе: сборник научных трудов. – М., 2013. – С. 21–24.
3. *Миленков А.В.* Системный подход к обеспечению эффективности взаимодействия финансовой системы и хозяйственного комплекса субъекта Российской Федерации // Ученые записки Российской академии предпринимательства: научно-практическое издание. – 2016. – Вып. 47. – С. 30–36.
4. *Намитуллина А.З., Багратуни К.Ю.* Направления совершенствования бюджетной системы Российской Федерации // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 12-2 (89). – С. 63–70.
5. *Сибиряев А.С.* Современное состояние территориальной организации местного самоуправления // Труды Братского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2006. – Т. 1. – С. 51–58.
6. *Токмурзин Т.М., Чахкиев Г.Г.* Деятельность региональных органов власти по повышению инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации // Государственное регулирование экономики в условиях глобализации: сборник научных статей по материалам II Международной научно-практической конференции. – Тверь, 2015. – С. 496–501.
7. *Федорова И.Ю., Фрыгин А.В., Седова М.В., Прокофьев М.Н.* Государственные и муниципальные закупки как инструмент повышения эффективности расходов бюджетов. – М.: Дашков и К, 2020. – 242 с.
8. *Fedorova I.Y., Prokofiev M.N., Moroz V.V., Sibiryayev A.S., Sergienko N.S., Khanova L.M., Sinitsyna E.V.* Planar dynamic model of public interaction between official and hidden economy // International Journal of Civil Engineering and Technology. – 2018. – Т. 9, No. 13. – С. 1114–1121.

References

1. *Burceva T.A., Zueva I.A.* Napravleniya sovershenstvovaniya metodik monitoringa realizacii strategij razvitiya regionov v usloviyah cifrovoj informacionnoj sredy // Vestnik Moskovskogo universiteta im. S.Yu. Vitte. Seriya 1: Ekonomika i upravlenie. – 2018. – № 4 (27). – S. 43–50.
2. *Zubenko V.V.* Ekonomika Rossii: ugrozy i perspektivy // Problemy mirovoj ekonomiki i mezhdunarodnyh otnoshenij na sovremennom etape: sbornik nauchnyh trudov. – M., 2013. – S. 21–24.
3. *Milenkov A.V.* Sistemnyj podhod k obespecheniyu effektivnosti vzaimodejstviya finansovoj sistemy i hozyajstvennogo kompleksa sub'ekta Rossijskoj Federacii // Uchenye zapiski Rossijskoj akademii predprinimatel'stva: nauchno-prakticheskoe izdanie. – 2016. – Vyp. 47. – S. 30–36.
4. *Namitulina A.Z., Bagratuni K.Yu.* Napravleniya sovershenstvovaniya byudzhetnoj sistemy Rossijskoj Federacii // Ekonomika i predprinimatel'stvo. – 2017. – № 12-2 (89). – S. 63–70.
5. *Sibiryaev A.S.* Sovremennoe sostoyanie territorial'noj organizacii mestnogo samoupravleniya // Trudy Bratskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i upravlenie. – 2006. – T. 1. – S. 51–58.
6. *Tokmurzin T.M., Chahkiev G.G.* Deyatel'nost' regional'nyh organov vlasti po povysheniyu investicionnoj privlekatel'nosti sub'ektov Rossijskoj Federacii // Gosudarstvennoe regulirovanie ekonomiki v usloviyah globalizacii: sbornik nauchnyh statej po materialam II Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. – Tver', 2015. – S. 496–501.
7. *Fedorova I.Yu., Frygin A.V., Sedova M.V., Prokof'ev M.N.* Gosudarstvennye i municipal'nye zakupki kak instrument povysheniya effektivnosti raskhodov byudzhetov. – M.: Dashkov i K, 2020. – 242 s.
8. *Fedorova I.Y., Prokofiev M.N., Moroz V.V., Sibiryaev A.S., Sergienko N.S., Khanova L.M., Sinitsyna E.V.* Planar dynamic model of public interaction between official and hidden economy // International Journal of Civil Engineering and Technology. – 2018. – T. 9, No. 13. – S. 1114–1121.