

# Мурманская область: проблемы ЕНП и развитие межбюджетных отношений



Мурманская область — ключевая территория опережающего развития в Арктической зоне РФ. Богатство и разнообразие природно-ресурсной базы всегда выступали основой для развития региональной экономики и социальной сферы. Но в то же время область несет повышенные бюджетные издержки, обусловленные природно-географическими факторами, трудовым законодательством и особенностями инфраструктуры.

**Михаил Александрович СЕЛЕЗНЕВ,**  
министр финансов Мурманской области

## Исполнение бюджета-2023

Мурманская область имеет высокий уровень самостоятельности бюджета — более 80% расходных обязательств мы обеспечиваем за счет собственных доходов. Эффективная региональная политика, направленная на рост экономики и инвестиционного потенциала области, а также исключительность продукции, в производстве которой заняты экспортно ориентированные предприятия региона, позволяют нам избегать чрезмерных колебаний налоговых поступлений. В свою очередь, это оказывает положительное влияние на повышение доходной базы регионального бюджета и поддержание ее стабильности.

Ежегодно Мурманская область показывает высокие темпы роста доходов,

которые преимущественно покрывают расходные обязательства. Повышаются объемы поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему России. Так, несмотря на сохранение внешнего санкционного давления, за 2023 год доходы превысили утвержденные назначения на 7,2 миллиарда рублей и составили 127,7 миллиарда рублей (**рисунок 1**). Объем налоговых

и неналоговых доходов областного бюджета — 110,3 миллиарда рублей — вырос на 28% к 2022 году. При этом безвозмездные поступления из федерального бюджета снизились более чем на 10% и составили 17,4 миллиарда рублей. С 2021 года Мурманская область не является получателем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из-за высокого налогового потенциала региона.

---

С 2021 года Мурманская область не является получателем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из-за высокого налогового потенциала региона

Поступление доходов складывалось в основном за счет налоговых и неналоговых доходов. Они составляют 86% от всех поступлений (**рисунок 2**). Традиционно в их структуре основная доля приходится на налог на прибыль организаций (51,3%) и налог на доходы физических лиц (32,3%). Их поступление в основном обеспечивают предприятия металлургического и энергетического комплексов, горнодобывающая и рыбодобывающая отрасли.

На 2023–2025 годы Правительство РФ утвердило временный механизм распределения между регионами налога на прибыль организаций. В прошлом году 80% доходов налога на прибыль организаций — бывших участников консолидированных групп налогоплательщиков (КГН) распределялись уполномоченным органом Федерального казначейства между бюджетами регионов по нормативам, установленным Минфином России. Для Мурманской области он составил 3,3%. Благодаря этому шагу доля поступлений доходов от налога на прибыль КГН в общей сумме поступлений налога на прибыль организаций в бюджете Мурманской области увеличилась до 50%. Таким образом, в 2023 году временный механизм распределения между регионами налога на прибыль организаций — бывших участников КГН оказал положительное влияние на доходную часть бюджета Мурманской области.

Расходы бюджета в 2023 году мы исполнили в объеме 128,1 миллиарда рублей. Важнейшим приоритетом бюджета оставались социальные обязательства. Более 58% расходов, или 74,7 миллиарда рублей, было направлено на образование, здравоохранение, социальную политику, культуру и спорт. Объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых муниципальным образованияам региона, составил 39,9 миллиарда рублей.

В 2023 году на территории Мурманской области в рамках 12 нацпроектов профинансировано за счет средств областного и федерального бюджетов 37 региональных проектов в объеме более 11 миллиардов рублей. Размер бюджетного дефицита по итогам 2023 года — 0,4 миллиарда рублей. Однако мы обеспечили сбалансирован-

**Рисунок 1. Исполнение областного бюджета за 2023 г.**



ность бюджета и выполнили все условия дополнительных соглашений по реструктуризации обязательств по бюджетным кредитам с Минфином России.

В 2024 году ожидаем сохранения объемов поступлений налоговых и неналоговых доходов на уровне 2023 года. Как и прежде, бюджет будет ориентирован на расходы социального характера в объеме не менее 60%.

Высокий уровень самостоятельности бюджета, стабильная налоговая база, а также региональная политика, направленная на сдерживание роста государственного долга и оптимизацию расходов на его обслуживание, приводят к тому, что долговая нагрузка Мурманской области сохраняется на уровне 20% налоговых и неналоговых доходов. Область относится к регионам с высокой долговой устойчивостью. Это подтверждает и рейтинговое агентство АКРА, которое в декабре 2023 года подтвердило кредитный рейтинг Мурманской области на уровне «A(RU)», прогноз «стабильный». Хотя ситуация могла быть еще лучше, если бы не налоговые новации 2023 года.

**Рисунок 2. Реализация эффективной бюджетной и долговой политики региона**





Минфином России в качестве меры поддержки стабильности исполнения первоочередных и социально значимых расходов бюджета. Такую меру, принятую на федеральном уровне, можно отнести к негативным последствиям перехода на механизм единого налогового платежа, поскольку регион обязали обслуживать казначейский кредит, пусть и по символической ставке — 0,1% годовых.

В дальнейшем механизм ЕНС постепенно совершенствовался: повысилось качество информационного обмена между участниками бюджетного процесса, более четким и понятным стал механизм возврата переплаты из бюджетов на ЕНС плательщика. Тем не менее ожидаемые проблемы с завершением финансового периода полностью подтвердились. Из-за снижения объема ликвидности на счете, поскольку значительный объем расходов осуществляется в декабре, Мурманская область была вынуждена привлечь коммерческий кредит в сумме 9 миллиардов рублей под 18,56% годовых. В условиях ритмичного поступления в бюджет налоговых платежей, как было до перехода на новую систему, потребностей в привлечении заемных средств в таком объеме не возникало.

В связи с поздним сроком поступления средств — 29 декабря — удалось погасить только часть коммерческого долга в размере 4,7 миллиарда рублей. Поступления 9 января 2024 года позволили погасить еще 2,3 миллиарда

рублей. Однако область вынуждена платить лишние средства за пользование коммерческим кредитом, привлеченным под огромный процент. Этот факт также повлиял на увеличение объема государственного долга Мурманской области на 1 января 2024 года. Он мог бы быть ниже на 2,3 миллиарда рублей.

Установленный срок уплаты ЕНП — 28-е число месяца — имеет негативные последствия для бюджета. И решение вопроса о переносе уплаты ЕНП на более ранний срок остается актуальным для осуществления взвешенной долговой политики региона и обеспечения сбалансированности бюджета.

### Правила реструктуризации

Привлечение коммерческих кредитов в четвертом квартале 2023 года также выявило серьезную проблему, связанную с применением Правил проведения в 2017 году реструктуризации задолженности регионов перед Федерацией по бюджетным кредитам, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13 декабря 2017 года № 1531. В них установлены ограничения по привлечению регионами средств кредитных организаций исключительно по ставкам на уровне не более уровня ключевой ставки ЦБ РФ, увеличенной на 1% годовых. Прошедший год показал, что в условиях нестабильной ключевой ставки, которая в течение 2023 года увеличивалась пять раз, кредитные организации отказываются от участия в аукционах по предостав-

лению кредитов бюджету на таких принципах.

Мы знаем, что не только у Мурманской области есть аналогичные проблемы, и считаем, что действующее ограничение в сегодняшних реалиях должно быть отменено. Особенно это актуально для регионов, которым, как и Мурманской области, в связи с высоким уровнем бюджетной обеспеченности в текущем году бюджетный кредит на пополнение остатка средств на едином счете бюджета не предоставлялся.

Хотелось бы отметить еще ряд условий, которые, на наш взгляд, следовало бы смягчить в правилах реструктуризации.

**1** Ограничение в части обеспечения дефицита бюджета региона на уровне не более 10% избыточно. Дело в том, что и так существует параметр в виде предельного уровня государственного долга. В Бюджетном кодексе закреплено, что дефицит регионального бюджета не должен превышать 15% утвержденного годового объема доходов без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Считаем излишним применять уровень дефицита и предлагаем оставить один ограничивающий параметр — уровень государственного долга.

**2** При определении государственного долга субъекта РФ не следует включать в него обязательства по государственным гарантиям, которые, по сути, искусственно завышают уровень госдолга и тем самым не дают возможности принять расходные обязательства на сумму предоставленной гарантии. По нашему опыту, с 2009 года, то есть за весь период предоставления государственной гарантии Мурманской области, расходы на ее возможное использование никогда не осуществлялись в связи с неисполнением обязательств принципала перед бенефициаром.

Считаем, что условия соглашений о реструктуризации бюджетных кредитов вполне можно было бы смягчить, возможно, не для всех субъектов РФ, а лишь для регионов с высокой долговой устойчивостью.

### Межбюджетные отношения

На территории Мурманской области расположены 36 муниципальных образо-

ваний. Среди особенностей административно-территориального устройства можно выделить пять ЗАТО, функционирование, развитие и поддержка которых требуют особого внимания. В целом мы отмечаем стабильное финансовое состояние бюджетов муниципальных образований. По итогам 2023 года 21 муниципальное образование исполнило бюджет без дефицита, увеличились налоговые и неналоговые поступления, у большинства снизилась долговая нагрузка.

Одной из основных задач при формировании межбюджетных отношений с муниципалитетами мы считаем содействие сбалансированности местных бюджетов и их финансовой стабильности. В рамках решения данной задачи Министерство финансов области на регулярной основе проводит мониторинги хода исполнения муниципальных бюджетов по доходам и расходам, просроченной кредиторской задолженности, соблюдению требований бюджетного законодательства и долговой устойчивости.

Сбалансированности местных бюджетов содействует и одно из основных мероприятий госпрограммы Мурманской области «Финансы» — снижение просроченной кредиторской задолженности муниципалитетов. В соответствии со статьей 168.4 Бюджетного кодекса в 2020 году Министерство финансов региона разработало всю необходимую нормативную правовую базу. С муниципалитетами были заключены соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности. А представительные органы местного самоуправления утвердили соответствующие планы.

Всего на софинансирование расходных обязательств муниципалитетов по погашению просроченной кредиторской задолженности за период 2021–2023 годов из областного бюджета было направлено 139,2 миллиона рублей. Это составляет 43% от сложившейся задолженности. Также на погашение задолженности поселениям предоставлены средства из бюджета муниципального района. Эти меры позволили сократить просроченную задолженность на 249 миллионов рублей, или 78%. На 1 января 2024 года она составляет 72,6 миллиона рублей, или 0,1% в расходах местных бюджетов.

Для сокращения долговой нагрузки местных бюджетов в 2022 году мы провели реструктуризацию долговых обязательств в сумме 870,8 миллиона рублей по бюджетным кредитам, предоставленным 11 муниципалитетам. Она проводилась с частичным списанием основного долга, что позволило на начало 2023 года уменьшить муниципальный долг на 805,4 миллиона рублей, или 92,5%.

## Информатизация бюджетного процесса

Совершенствование механизмов предоставления межбюджетных трансфертов тесно связано с информатизацией. В условиях увеличения масштаба задач, потока данных и роста потребностей перед финансовыми органами субъектов встали задачи автоматизации и цифровой трансформации бюджетного процесса. Необходимость внедрения новых подсистем обусловлена трудоемкостью составляющих бюджетного процесса.

Так, в 2023 году плановый объем межбюджетных трансфертов, распределяемых из областного бюджета, составил 43,6 миллиарда рублей. Это шесть дотаций, 96 субсидий, 32 субвенции и 36 иных МБТ. Предпосылками для автоматизации процесса заключения соглашений стали: их растущее число, значительное количество получателей, сжатые сроки для подготовки, отработки и подписания бумажного экземпляра обеими сторонами, отсутствие увязки с объемами трансфертов из областного бюджета. Также не стоит забывать о невозможности централизованного контроля за соблюдением сроков заключения соглашений и выполнении показателей результативности использования субсидий.

В 2021 году в Мурманской области успешно внедрен программный комплекс, реализующий заключение соглашений между главными распорядителями бюджетных средств и муниципальными образованиями — получателями межбюджетных трансфертов из областного бюджета в электронном виде. Он позволил оптимизировать процесс заключения соглашений и сократить сроки этой работы. Возможность создания шаблонов и автоматическое заполнение отдельных полей соглашений значительно снизили количество ошибок. Реализованный в программном комплексе ввод финансовых показателей в разрезе видов трансфертов, бюджетной и дополнительной аналитической классификации, показателей результативности использования субсидий позволяет оперативно формировать любую аналитическую отчетность об исполнении обязательств, предусмотренных соглашениями.

Гибкая система настроек программного комплекса создает возможности для адаптации цифровых решений под потребности пользователей, усиливая контроль за объемами распределения, кассовым исполнением бюджетных ассигнований, а также реализацией инвестиционных проектов. С 2021 года заключение соглашений о предоставлении субсидий местным бюджетам и формирование отчетности по их использованию осуществляются в форме электронного документа. С 2022 года в Мурманской области реализована возможность подобного заключения соглашений на предоставление иных межбюджетных трансфертов, а с 2023 года — дотаций из областного бюджета.

В прошлом году Министерство финансов приступило к внедрению подсистемы автоматизации расчетов распределения межбюджетных трансфертов между муниципальными образованиями в составе программного комплекса, предназначенного для планирования областного бюджета. Подсистема исключает неточности при выполнении расчетов и расхождении с методиками расчета, систематизирует используемые данные, дает возможность оперативной подготовки различных аналитических материалов и многовариантности расчетов для определения предельных объемов финансовых средств при распределении трансфертов. В итоге развитие информационных систем, совершенствование и рационализация процессов высвобождают ресурсы для решения приоритетных задач и вызовов, поставленных перед финансовыми органами регионов.